

**Univerzita Karlova
v Praze**

Právnická fakulta

Diplomová práce

Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí

Autor:

Vedoucí diplomové práce:

Adresa:

Obor:

Petra Humlíčková

JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Žďár nad Sázavou, Na Prutech 30

Magisterské studium 2001-2007

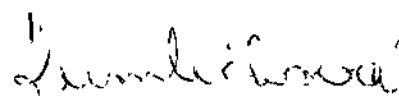
Poděkování

Předem své diplomové práce bych chtěla poděkovat JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D., za podnětné připomínky k práci a důležitou podporu při vypracování. Dále bych chtěla poděkovat členům katedry práva životního prostředí, University Karlovy za vnímavý přístup. V neposlední řadě bych pak chtěla poděkovat svým rodičům za podporu a umožnění vystudovat vysokou školu.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsou tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Ve Žďáře nad Sázavou, dne 4. září. 2007


podpis

Vysoká škola : Univerzita Karlova

Fakulta: Právnická

Katedra: práva životního prostředí

Školní rok: 2005/2006

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

pro **Petru H U M L Í Č K O V O U , Žďár nad Sázavou**

Název tématu: **Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí**

Zásady pro vypracování:

Diplomní úkol přiložen

Rozsah grafických prací:

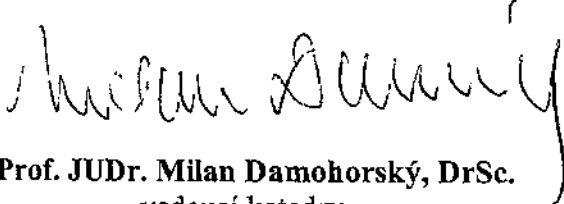
Rozsah průvodní zprávy: **viz zvláštní příloha**


Seznam odborné literatury:

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

Datum zadání diplomové práce: **leden 2006**

Datum odevzdání diplomové práce:


Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
vedoucí katedry


Prof. JUDr. Jan Kuklík, DrSc.
proděkan

V Praze dne 30. ledna 2006

Obsah

str.

1.	Úvod.....	7
2.	Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí.....	12
2.1.	Pojem.....	12
2.2.	Formy účasti veřejnosti na řízení.....	12
2.3.	Přínosy účasti veřejnosti, její smysl a cíle.....	13
3.	Mezinárodní právní úprava.....	15
3.1.	Aarhuská úmluva.....	15
3.1.1.	Pojem.....	15
3.1.2.	Historie.....	16
3.1.3.	Postavení Aarhuské úmluvy v právním řádu České republiky.....	16
3.1.4.	Preambule.....	18
3.1.5.	Definice.....	19
3.1.6.	Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech.....	23
3.1.7.	Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí.....	33
3.1.8.	Účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů.....	35
3.2.	Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států.....	37
3.2.1.	Pojem a historie.....	37
3.2.2.	Definice.....	38
3.2.3.	Účast veřejnosti.....	39
3.2.4.	Financování přeshraniční účasti veřejnosti.....	41
4.	Právo Evropského společenství.....	43
4.1.	Přijetí Aarhuské úmluvy Evropským společenstvím.....	43
4.2.	Nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy.....	45
4.2.1.	Pojem.....	45
4.2.2.	Historie.....	45
4.2.3.	Postavení v právním řádu České republiky.....	46
4.2.4.	Preambule.....	46
4.2.5.	Cíle.....	46
4.2.6.	Definice.....	47
4.2.7.	Účast veřejnosti na plánech a programech týkajících se životního prostředí.....	49
4.3.	Směrnice o účasti veřejnosti.....	53
4.3.1.	Preambule.....	54
4.3.2.	Cíle.....	54
4.3.3.	Definice.....	55
4.3.4.	Účast veřejnosti na plánech a programech.....	55
4.4.	Směrnice EIA.....	57
4.4.1.	Pojem a historie.....	57
4.4.2.	Definice.....	58
4.4.3.	Účast veřejnosti na řízení.....	59
4.4.4.	Přeshraniční vlivy.....	61
4.5.	Směrnice SEA.....	62
4.5.1.	Pojem.....	62
4.5.2.	Definice.....	62
4.5.3.	Účast veřejnosti.....	63
4.5.4.	Přeshraniční konzultace.....	64
4.6.	Směrnice IPPC.....	64

4.6.1.	Pojem.....	64
4.6.2.	Definice	65
4.6.3.	Účast veřejnosti	65
4.6.4.	Přeshraniční vlivy.....	67
4.7.	Rámcová směrnice o vodě.....	68
4.7.1.	Pojem.....	68
4.7.2.	Definice	68
4.7.3.	Účast veřejnosti	68
4.8.	Směrnice o GMO.....	70
4.8.1.	Pojem.....	70
4.8.2.	Účast veřejnosti	70
4.9.	Směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí	70
4.9.1.	Pojem.....	70
4.9.2.	Účast veřejnosti	71
5.	Právní úprava ČR	75
5.1.	Správní řád.....	75
5.1.1.	Pojem.....	75
5.1.2.	Historie.....	76
5.1.3.	Definice	77
5.1.4.	Účast veřejnosti v řízení	80
5.2.	Zákon o ochraně přírody a krajiny	89
5.2.1.	Pojem.....	89
5.2.2.	Účast veřejnosti v řízení	89
5.3.	Vodní zákon.....	90
5.3.1.	Pojem.....	90
5.3.2.	Účast veřejnosti v řízení	91
5.3.3.	Účast veřejnosti při přípravě plánů	92
5.4.	Návrh zákona o ekologické újmě	93
5.4.1.	Pojem.....	93
5.4.2.	Účast veřejnosti	94
5.5.	Zákon o IPPC.....	95
5.5.1.	Pojem.....	95
5.5.2.	Účast veřejnosti	96
5.6.	Horní zákon a zákon o hornické činnosti	99
5.6.1.	Pojem.....	99
5.6.2.	Účast veřejnosti.....	100
5.7.	Stavební zákon.....	102
5.7.1.	Pojem.....	102
5.7.2.	Územní plánování	103
5.7.3.	Územní řízení	113
5.7.4.	Stavební řízení.....	118
5.7.5.	Kolaudační řízení	121
5.8.	Zákon EIA úprava řízení EIA.....	121
5.8.1.	Pojem.....	121
5.8.2.	Účast veřejnosti	122
5.8.3.	Přeshraniční vlivy.....	126
5.9.	Zákon EIA úprava řízení SEA.....	129
5.9.1.	Pojem.....	129
5.9.2.	Účast veřejnosti	130
5.9.3.	Přeshraniční vlivy.....	133

5.10. Účast veřejnosti při přijímání předpisů.....	135
5.10.1. Pojem.....	135
5.10.2. Účast veřejnosti	136
6. Závěr.....	140
7. Seznam použité literatury.....	143
8. Přílohy	146

1. Úvod

V úvodu této diplomové práce bych ráda nejdříve nastínila otázky, které v ní budu zodpovídat, a krátce načrtla její strukturu.

Institut účasti veřejnosti v řízení v oblasti životního prostředí je poměrně široký pojem, který nemá v českém právní řádu příliš dlouhou historii. Nejdříve proto tento institut krátce vysvětlím a vymezím jeho obsah pro účely této práce a zasadím ho do kontextu s ostatními, souvisejícími právy veřejnosti. Vedle toho zmíním i jeho smysl a cíl spolu s jeho přínosy pro životní prostředí, veřejnou správu, investory i společnost celkově.

Po tomto krátkém, ale důležitém úvodu se již budu věnovat samotné problematice právní úpravy účasti veřejnosti. Nejdůležitější otázkou v této oblasti stále zůstává určení nejefektivnější úpravy. Odpověď na tuto otázku je o to podstatnější, že účast veřejnosti je dynamický, neustále se vyvíjející institut. Přesto odpověď na tuto otázku nikdy nebude zcela jednoznačná. Je ale možné ji alespoň zúžit a snažit se najít úpravu vhodnou pro současné české právní prostředí. I v tomto případě budou při hledání vhodné varianty vystávat jednotlivé dílčí otázky.

Prvotní otázkou při hledání optimální úpravy je volba celkové koncepce účasti veřejnosti. V zásadě se nabízejí dvě základní řešení, skrývající se pod pojmy „soft“ a „hard participation“ včetně množství jejich variant. Které to jsou? Kde a jak jsou používány? Je jejich užití vhodné s ohledem na specifickou situaci? A pokud ne, jak by se dalo zlepšit?

Zodpovězení koncepčních otázek ale nestačí, problémy se totiž skrývají v detailech. Proto se zaměřím i na podrobné zkoumání jednotlivých úprav a budu vyhledávat jejich drobné slabosti, které ale mohou mít podstatný dopad na účast veřejnosti, a navrhnout případné vhodné změny.

Samotná struktura práce pak vyplývá z rozebíraných otázek a jejich právní úpravy. Hlavním předmětem zkoumání je současná česká právní úprava, kterou budu srovnávat s požadavky mezinárodních i komunitárních právních předpisů. Pro účely srovnání i celkové zodpovězení koncepčních otázek je nezbytné nejdříve tyto úpravy řádně popsat, začnu proto výkladem o mezinárodních smlouvách, kterými je Česká republika vázána a upravují účast veřejnosti. Pokračovat budu právem komunitárním, které požadavky mezinárodních smluv modifikuje. A až po nastínění všech těchto požadavků přejdu k samotné české úpravě.

Přes toto rozdělení na mezinárodní, komunitární a národní úroveň zůstává institut účasti veřejnosti příliš široký a je nezbytné ho dále dělit. Nejdříve je vhodné rozdělit účast

veřejnosti podle typu činnosti, na kterou se vztahuje. Nejobsáhlejší a nejpodrobněji upravenou částí pak bude účast veřejnosti na řízení o specifických činnostech, volněji upravenými, ale přesto velmi důležitými částmi potom účast veřejnosti při přípravě právních předpisů a při tvorbě plánů, programů a politik.

Ani toto dělení ještě nestačí k odhalení možných nedostatků v české právní úpravě. Proto rozdělím tyto tři části za pomoci následujících otázek: Kdo a ve kterém druhu řízení je oprávněn uplatňovat právo na účast? Jak je upravena aktivní činnost žadatele před zahájením řízení? Má veřejnost možnost účastnit se řízení již od počátečního stádia? Jsou veřejnosti poskytovány informace, a to v aktivní i pasivní formě? Jsou lhůty pro účast veřejnosti rozumné? Existuje právo podávat připomínky? a na závěr: Je výsledek účasti veřejnosti řádně vyhodnocován? Odpověď na tyto otázky budu hledat v jednotlivých předpisech mezinárodního, komunitárního i vnitrostátního práva, a to ve všech zmiňovaných oblastech úpravy.

2. Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí

2.1. Pojem

Ochranu životního prostředí i dalších tzv. veřejných zájmů (například kulturních památek) svěřují právní předpisy převážně do rukou orgánů výkonné moci, resp. veřejné správy (tzn. orgánů státní správy, územní samosprávy a odborných institucí). Lidé, kteří by se rádi zapojili do ochrany životního prostředí, se ale najdou i mimo strukturu veřejné správy.

Současná právní úprava nabízí více možností pro zapojení veřejnosti, jedná se o tzv. účast veřejnosti v širším slova smyslu. Formami tohoto zapojení je například: využití práva shromažďovacího, sdružovacího a petičního, práva podílet se na správě věcí veřejných, práva na informace o životním prostředí, podávání podnětů a stížností, účast na řízeních, která nejsou správním řízením, na správním i občanskoprávním řízení, účast institucionalizované povahy, nebo výkon vlastnického práva a uzavírání dohod.

Ve své práci se budu ale zabývat jen účastí v užším slova smyslu, tj. účastí na formalizovaných řízeních, které jsou správními i těmi, které mezi správní řízení nepatří.

Ani takto vymezenou účast ale nelze vnímat vytrženou z kontextu ostatních práv ze dvou důvodů. Prvním z důvodů je, že v některých případech je k dosažení požadovaného cíle vhodnější a účinnější výkon jiného z možných oprávnění. Druhým důvodem je úzké provázání těchto práv. Účinný výkon práva na účast veřejnosti je neoddělitelný od práva na informace a přístupu k soudní ochraně. Protože bez práva na informace by se veřejnost nikdy nedozvěděla o připravovaných, nebo probíhajících řízeních a neměla tak vůbec možnost se rozhodnout o tom, zda se chce daného řízení účastnit. Naopak bez zajištěného přístupu k soudům by byla znemožněna účinná účast veřejnosti, obdobně jako se děje u každého nároku, který není nijak právně vymahatelný, závisela by zcela na libovůli správních orgánů.

2.2. Formy účasti veřejnosti na řízení

Jak už jsem zmínila v úvodu ani účast veřejnosti v užším slova smyslu nelze vnímat jako homogenní. Naopak je možné pro něj popsat dvě základní formy a jejich vzájemné kombinace.

„Soft participation“ je ve své teoreticky čisté podobě přístupná zcela pro každého. Kdokoliv má právo získat informace a vyjádřit svoje připomínky. Při „hard participation“ je

právo účastnit se omezeno pouze na některé osoby, které mají také právo získat informace a vyjádřit svoje připomínky, vedle toho je jejich právo rozšířeno i na možnost soudního přezkumu jejich účasti. V české právní úpravě byla tato forma účasti dokonce téměř rovnocenná ostatním účastníkům řízení.

2.3. Přínosy účasti veřejnosti, její smysl a cíle

Účast veřejnosti v řízení o životním prostředí není vždy vnímána pouze pozitivně. Častými argumenty proti tomuto institutu je prodlužování a prodražování celého řízení na základě jednání osob, které nemají žádný majetkový vztah k dané věci, ani nejsou státem pověřeni k ochraně určitého veřejného zájmu.

Výčet argumentů pro vhodně aplikovanou účast veřejnosti ale jasně hovoří v její prospěch. První skupina výhod plyne z účasti veřejnosti pro samotné řízení. Jedním z důvodů pro umožnění účasti veřejnosti v řízení je celkové zefektivnění řízení, a to nejprve pomocí kontrolovanějšího postupu rozhodování na základě komplexnějších podkladů, které logicky vedou ke kvalitnějšímu rozhodnutí. Toto rozhodnutí, je již od samého počátku spoluvytvářeno všemi potencionálně dotčenými. To vede nejen k posílení legitimacy rozhodnutí v jejich očích, ale také k možnosti se rozhodnutím co nejvíce přiblížit vyváženému, kompromisnímu řešení leckdy protichůdných zájmů.

Účast veřejnosti nemá pozitivní vliv jen na jednotlivá konkrétní řízení, ale na celou správu věcí veřejných. Činí tak více způsoby, např. již zmíněnou kontrolou jednotlivých řízení, předkládání problémů k soudnímu přezkumu a následně vzniklé judikatuře o sporných, nejasných otázkách, připomínkováním vznikajících předpisů, kterými se správa později bude řídit, atd.

Účasti veřejnosti přináší zisk i investorům. Výhodné je pro ně určení sporných otázek a jejich řešení již v počátcích celé investice, kdy jsou změny ještě snadno uskutečnitelné a hlavně poměrně levné.

Kromě výše zmíněných výhod pro řízení i státní správu samotnou má účast veřejnosti důležitou funkci pro společnost. Právě vtažení veřejnosti do rozhodování podporuje ztotožnění občanů s politickým systémem, zejména s jeho demokratickými prvky. Společnost tvořená takto aktivními občany, kteří jsou si vědomi svých práv a výhod, které jim demokracie přináší, vykazuje vyšší stabilitu a odolnost vůči tendencím k jakémukoliv omezení demokracie.

Všechny tyto základní teze o výhodách účasti veřejnosti jsou obecně platné pro jakékoliv řízení. Jejich význam však ještě vzrůstá, pokud se jedná o oblast životního prostředí, o oblast zájmů nemateriální a obtížně ekonomicky vyčíslitelných, kde účast veřejnosti přispívá k ochraně životního prostředí. To je možná důvod, proč má účast veřejnosti své počátky právě v oblasti životního prostředí. Právě z této oblasti se rozvíjí dále do správního řízení a tím i oblastí, které s životním prostředím nesouvisí.

3. Mezinárodní právní úprava

Těžiště mezinárodní právní úpravy účasti veřejnosti v oblasti životního prostředí spočívá ve dvou mezinárodních smlouvách. První z nich je Aarhuská úmluva, které kromě požadavků na účast veřejnosti stanoví i úpravu práva na informace a přístup k soudům. Účast veřejnosti pak upravuje ve všech oblastech: pro rozhodování o specifických činnostech, při tvorbě plánů, programů a politik i při přípravě právních předpisů. Speciální úpravu pro přeshraniční posuzování vlivů na životní prostředí obsahuje Espoo úmluva a k ní příslušející Rozhodnutí III/8, který má ale pouze doporučující charakter.

3.1. Aarhuská úmluva

3.1.1. Pojem

Celým názvem se jedná o Úmluvu Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí¹, v anglickém znění *UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*.

Aarhuská úmluva je mezinárodním právně závazným dokumentem, který je zaměřen na obecné posílení demokracie v oblasti životního prostředí. Úmluva je obsahově postavena na třech relativně samostatných, nicméně vzájemně provázaných věcných okruzích, tzv. pilířích:

- zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti;
- aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí;
- zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí.

Aarhuská úmluva je považována za zcela nový typ mezinárodní úmluvy propojující v sobě tři velká témata: ochranu životního prostředí, lidská práva a boj s problémy spojenými s korupcí.² Bývá charakterizována jako „kvalitativní předěl v komunikaci mezi státní správou a občany“, jako nástroj k „prohloubení demokracie a k prosazení lidských práv a svobod“.³

¹ Dále jen „Aarhuská úmluva“.

² Srovnej www.ucastverejnosti.cz, nebo Stec, S., Casey-Lefkowitz, S.: *The Aarhus Convention an*

3.1.2. Historie

Úmluva byla sjednána 25. června 1998 na 4. konferenci ministrů životního prostředí EHK OSN (UNECE) v rámci procesu "Životní prostředí pro Evropu" v dánském Aarhusu. Za Českou republiku ji podepsal tehdejší ministr životního prostředí Martin Bursík.

Aarhuská úmluva nabyla účinnosti 90. den po uložení ratifikačních listin 16. signatářskou stranou.⁴ Stalo se tak 30. října 2001. Česká republika nepatřila mezi státy, které ji k tomuto datu úmluvu ratifikovaly.⁵

Do současnosti Aarhuskou úmluvu podepsalo 45 zemí a Evropská společenství, ratifikační proces již ukončilo 40 zemí a Evropská společenství.⁶

Vstup v platnost pro každou zemi má následující pravidla. Po ratifikaci národním parlamentem jsou ratifikační listiny předány Organizaci spojených národů.⁷ Po uplynutí lhůty pak úmluva vstupuje pro danou zemi v platnost.⁸

Smluvní strany Úmluvy se pravidelně scházejí v Ženevě. Vedle toho se koná jednou za čas setkání na nejvyšší úrovni, kam se sjíždějí ministři životního prostředí ale i nevládní organizace.

3.1.3. Postavení Aarhuské úmluvy v právním řádu České republiky

Česká republika Aarhuskou úmluvu podepsala v roce 1998⁹ a Poslanecká sněmovna ji ratifikovala dne 6. 7. 2004¹⁰, v tentýž den i byla uložena ratifikační listina u generálního tajemníka OSN, deponitáře Úmluvy. Ratifikací se pro nás úmluva stává závazným předpisem.¹¹ V platnost vstoupila dne 4. října 2004 (srovnej Sbírka mezinárodních smluv, částka 53/2004, Sdělení MZV č. 124/2004 Sb.m.s.).

Implementation Guide – introduction.

³ Srovnej Předkládací zpráva pro Parlament ČR k Aarhuské úmluvě, str. 2.

⁴ Srovnej obsah článku 20 odstavce 1 Aarhuské úmluvy (nabytí účinnosti).

⁵ Česká republika ratifikovala Aarhuskou úmluvu až dne 6. 7. 2004.

⁶ Srovnej http://www.unece.org/env/pp/ctreaty_files/ctreaty_2007_03_27.htm.

⁷ Srovnej článek 18 Aarhuské úmluvy (deponitář).

⁸ Srovnej článek 20 odstavce 3 Aarhuské úmluvy upravuje lhůtu.

⁹ Jak již bylo zmíněno výše, přesněji dne 25. 6. 1998.

¹⁰ Stalo se tak šest let po jejím podpisu, na druhý pokus. Česká republika podepsala Aarhuskou úmluvu na Aarhuské konferenci dne 25. června 1998. V září 2001 byla zahájena ratifikace Aarhuské úmluvy. Před parlamentními volbami však bohužel nebylo projednání návrhu na ratifikaci Aarhuské úmluvy v Parlamentu dokončeno (zůstalo ve fázi 2. čtení, přičemž k návrhu nebylo přijato žádné usnesení).

¹¹ Srovnej článek 10 Ústavy České republiky.

Aarhuská úmluva je mezinárodním právně závazným dokumentem, který upravuje práva a povinnosti osob,¹² a proto v souladu s ustanoveními Ústavy České republiky¹³ je třeba k její ratifikaci souhlasu obou komor Parlamentu.

Postavením Aarhuské úmluvy v právním rádu České republiky se v poslední době zabýval i Nejvyšší správní soud.¹⁴ Soud vyšel z článku 10 Ústavy České republiky, podle něhož: „*vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*“. Odkázal rovněž na čl. 1 odst. 2 Ústavy, který stanoví že „*Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva*“. S ohledem na tato ustanovení Ústavy je podle soudu nutné vykládat české právo v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy (tedy tak, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob). V případě nesouladu mezi Aarhuskou úmluvou a českými zákony by se použilo ustanovení úmluvy (měla by tzv. „aplikační přednost“).

*„Právě imperativ souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky České republiky je v tomto případě určující. Nejvyšší správní soud je při současné právní úpravě povinen vyložit vnitrostátní právo takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Jestliže je tedy ... podle vnitrostátního práva vnímat vícero způsoby, pak přednost má dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.“*¹⁵

„Podle všeobecně přijímaného názoru teorie i soudní praxe mohou mít ve smyslu čl. 10 Ústavy přednost před českými zákony pouze tzv. „bezprostředně použitelné“ mezinárodní smlouvy, z jejichž ustanovení lze přímo dovodit práva fyzických a právnických osob vůči státu. Soud tedy jednoznačně konstatoval, že Aarhuská úmluva je bezprostředně použitelnou mezinárodní smlouvou. Před českými úřady a soudy se proto lze přímo dovolávat práv, která Aarhuská úmluva zaručuje.“^{16, 17}

¹² Zejména právo na informace o životním prostředí a přístup k právní ochraně.

¹³ Srovnej článek 49 písm. a) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁴ Srovnej odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, bod V.

¹⁵ Srovnej odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, bod V.

¹⁶ Srovnej Pavel Černý na <http://www.justiceandenvironment.org/wp-content/wp-upload/IE2006/Aarhuscasestudy.pdf>, str. 33, bod 20, nebo Tichá, T., Dvořák, L., Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí – dodatek k článku publikovaném v čísle 06/2006, str. 18 an.

¹⁷ V této souvislosti je zajímavé srovnání s postavením Aarhuské úmluvy v právních řádech některých dalších států. Například maďarské soudy ve svých rozsudcích pravidelně na Aarhuskou úmluvu odkazují. V Polsku je Aarhuská úmluva považována za přímo použitelnou a má přednost před národním právním řádem s výjimkou ústavních ustanovení. Ale například v Rakousku, nebo na Slovensku není postavení Aarhuské úmluvy stále jasné, soudy i ostatní úřady se spíše zdráhají citovat, nebo odkazovat na tuto úmluvu a je vyvíjena pouze

Aarhuská úmluva je také součástí práva Evropských společenství: Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistoupilo také Evropské společenství k Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (srovnej Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1). Úmluva se tak stala součástí práva komunitárního, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Jedná se o smlouvy, kde existuje dělená pravomoc mezi Evropská společenství a členské státy a kde se signatáři příslušné mezinárodní úmluvy stávají jak Evropská společenství, tak členské státy.¹⁸

3.1.4. Preambule

Pojem a význam preambule

Preambule je vlastně jakýmsi úvodem celé smlouvy, je její součástí, ale nestanoví žádné závazné povinnosti. Namísto toho má mnoho jiných funkcí, např. ukotvení smlouvy v širším právním i politickém kontextu, vytvoření principů výkladu a určení cílů při provádění smlouvy. Principy obsažené v preambuli mohou pomoci při:

- výkladu textu smlouvy samotné i národní prováděcí legislativy,
- určení rozsahu použití smlouvy,
- umístění smlouvy do právního rámce,¹⁹
- vyjádření budoucího vývoje práva v oblasti upravené smlouvou i souvisejících oblastech.²⁰

Preambule většinou vzniká jako sled druhotných ustanovení o motivech uzavření smlouvy, poukázáním na společné základy a popisem minulého, současného i budoucího vztahu mezi smluvními stranami. Preambule nepopisuje pouze důvody, ale také cíle a účel smlouvy.

Preambule může být použita pro účely výkladu smlouvy.²¹ Proto může být obrovským významem preambule určení smyslu smluvních ustanovení, stejně jako objasnění jejich účelu.

minimální činnost na podporu práv občanské společnosti, které lze vyvodit z ustanovení Aarhuské úmluvy.

¹⁸ Srovnej kapitolu věnující se právu Evropských společenství v ČR.

¹⁹ Srovnej s odkazy v Aarhuské úmluvě na princip 1 Stockholmské deklarace, nebo princip 10 Deklarace z Ria.

²⁰ Příklad vývoje principu 21 Stockholmské deklarace, posléze principu 2 Deklarace z Ria a článku 3 Úmluvy a o biodiverzitě.

²¹ Vídeňská úmluva o smluvním právu, článek 31 odstavec 2, stanoví, že preambule je součástí smlouvy a je prvotním zdrojem výkladu.

Jednotlivá ustanovení preambule

Ustanovení odstavce 8 preambule výslovně vyjadřuje souvislost mezi právem na zdravé životní prostředí²² a účastí veřejnosti, kterou rozděluje do 3 pilířů²³, přičemž každý z nich považuje za zásadní k dosažení výše zmíněných práv.

Ustanovení odstavce 9 představuje praktičtější pohled na daný vztah. Zmiňuje jednu ze základních výhod účasti veřejnosti - zvýšení kvality rozhodnutí a jeho snazší prosazení. Může se tak stát poskytnutím dodatečných informací, obranou variantních řešení, nebo třeba poskytnutím podrobných znalostí o místních poměrech a praktických následcích daného jednání. Provedení rozhodnutí se výrazně usnadní pokud je veřejnost zahrnuta již od samého počátku rozhodování, její zájmy a obavy v něm byly řádně vyslyšeny. V těchto případech lze očekávat mnohem významnější podporu rozhodnutí ze strany veřejnosti. Působí také při zvyšování povědomí veřejnosti o způsobu rozhodování, důvěry v rozhodnutí i celý společenský systém. Poslední věta tohoto ustanovení pak vyjadřuje vůli, touhu úřadů dojít ke správnému rozhodnutí s ohledem na zájmy veřejnosti.

3.1.5. Definice

Pojem a význam definice

Definice hrají významnou roli při výkladu a provádění úmluvy. Protože jde o mezinárodní úmluvu, která se vztahuje k širokému spektru různorodých národních úprav, je zapotřebí co nejpřesnějších definic používaných pojmů. Tyto definice by měly usnadnit a sjednotit provádění úmluvy.

Orgán veřejné správy

Základní definicí je definice orgánu veřejné správy²⁴, která je rozdělena do čtyř částí tak, aby pokryla co nejširší spektrum možností. Zcela zřejmě se nevztahuje na orgány moci zákonodárné a soudní, přestože má tendenci se vztahovat k množství vládních a výkonných činností, včetně činností souvisejících se zákonodárným procesem. Nedávná privatizace veřejných služeb, způsobila mezerovitost mnoha jiných definic. Úmluva se ale jasně snaží stanovit, že ani takovýto postup nepovede k výjimce z práva na účast veřejnosti.

²² Stejně jako povinností ochraňovat životní prostředí.

²³ Již výše zmíněné právo na informace, účast v řízení a přístup k soudní ochraně.

²⁴ Srovnej článek 2 odstavce 2 Aarhuské úmluvy.

První část definice zahrnuje klasické orgány veřejné správy, a to správní úřady s rozhodovací pravomocí na všech místních úrovních.²⁵ Důležité je, že pojem orgán veřejné správy není omezen spektrem svojí činnosti pouze na orgány ochraňující životní prostředí.²⁶

Druhá část definice označuje za orgán veřejné správy i právnické, nebo fyzické osoby, které vykonávají funkci správního orgánu podle vnitrostátního práva. V jednotlivých státech se bude jednat o rozdílný okruh osob.²⁷ Oproti klasickým orgánům veřejné správy, zmíněným v první části definice, je u těchto orgánů vyžadován vztah k životnímu prostředí.

Třetí část definice za orgán veřejné správy prohlašuje i jakékoliv jiné osoby s odpovědnostmi či funkcemi veřejné správy, nebo poskytující veřejné služby, které jsou řízeny²⁸ orgány veřejné správy dle první a druhé části definice.²⁹

Od orgánů podle druhé části definice se tyto orgány odlišují nepřímostí zdroje své pravomoci, která vzniká ze vztahu podřízenosti k úřadům či osobám uvedených v předchozích dvou částech. Oproti osobám dle druhé části definice je rozšířen pojem o „odpovědnosti veřejné správy“. Stejně jako u osob dle druhé části definice je i zde nezbytný vztah k životnímu prostředí.

Čtvrtá část definice se vztahuje na všechny instituce organizací regionální hospodářské integrace, které jsou smluvními stranami Aarhuské úmluvy.³⁰

Jak již bylo výše řečeno, orgány moci soudní a zákonodárné do této definice nespádají. Důvodem je zcela odlišný způsob jejich rozhodování. Orgány moci zákonodárné, zákonodárné sbory tvoří zástupci zvolení veřejností, kteří podléhají kontrole právě při

²⁵ Vnitrostátní, regionální nebo jiné úrovní, typicky např.: národní i regionální ministerstva a úřady, jejich regionální a místní útvary, stát, stejně jako obecní úřady ve městech i vesnicích.

²⁶ Je nepodstatné, zda úřad pracuje, nebo má pravomoc na úseku ochrany životního prostředí, v této definici jsou zahrnuty veškeré orgány jakékoliv funkce.

²⁷ Právě na základě míry privatizace některých státních funkcí.

²⁸ Během vyjednávání o znění smlouvy, se ukázal trend k privatizaci veřejných funkcí, proto některé státy (Belgie, Dánsko, Norsko) vydaly výkladové stanovisko k této definici, ve kterém za podřízené regulaci považují osoby, které potřebují souhlas nebo rozhodnutí veřejného orgánu k zásadním otázkám své existence. Příkladem mohou být soukromé společnosti poskytující vodu, elektřinu a plyn ve Velké Británii. Srovnej Griffin v. South West Water Service Limited, [1995] IRLR 15, described in P. Roderick, United Kingdom, in R. Hallo ed., Access to Environmental Information in Europe: The Implementation and Implications of Directive 90/313/EEC (1996), p. 267 citováno z The Aarhus Convention an Implementation Guide.

²⁹ Pod rozsah tohoto písmene spadají fyzické nebo právnické osoby, které jsou ve veřejném vlastnictví, např. městem vlastněné společnosti, poskytující služby veřejnosti; osoby, které mohou být jak ve veřejném, tak soukromém vlastnictví, pokud obyvatelé mají povinnost platit za jejich služby poplatky; dokonce i společnosti, které poskytují služby spojené s životním prostředím, pokud jsou předmětem státního dozoru.

³⁰ Příkladem takové organizace je Evropské společenství. O jeho vztahu k Aarhuské úmluvě srovnej kapitolu o právu Evropského společenství.

volbách. Soudní sbory musejí rozhodovat nestranně a nezávisle bez ohledu na veřejné mínění.³¹

Tato výjimka se vztahuje také na orgány veřejné správy, pokud vykonávají soudní nebo normotvorné funkce. Příkladem mohou být různé orgány obcí, které mají jak výkonnou tak normotvornou funkci. Pokud orgán jedná v rozsahu své výkonné funkce, spadá toto jednání pod Aarhuskou úmluvu, pouze při výkonu zákonodárné nebo soudní funkce se uplatní výjimka a orgán není do rozsahu Aarhuské úmluvy zahrnut.

Zvláštní zmínku vyžaduje postavení orgánu při přípravě návrhů předpisů, které je speciálně upraveno ustanovením článku 8 Aarhuské úmluvy. Z této úpravy lze dovodit, že tuto oblast činnosti Aarhuská úmluva nepovažuje za zákonodárnou, a proto je pokryta ustanoveními Aarhuské úmluvy. Pokud zákonodárny sbor nejedná v mezích své zákonodárné pravomoci, spadá do rámce definice orgánu veřejné správy.

Na závěr je možné zmínit, že nic nebrání zákonodárným sborům v obdobném použití pravidel Aarhuské úmluvy pro své vlastní postupy.³²

Veřejnost

Definice veřejnosti³³ se obecně vztahuje na každou osobu. Fyzickou osobou je lidská bytost, právnickou osobou je potom osoba na základě zákona, soudního nebo správního rozhodnutí se způsobilostí uzavírat smlouvy vlastním jménem, žalovat a být žalován, a rozhodovat svými zástupci, např. obchodní společnost, sdružení, nadace.³⁴ Oproti používané definici veřejnosti jako jedné nebo více fyzických nebo právnických osob³⁵ Aarhuská úmluva výslovně zmiňuje i sdružení a skupiny. Pojem veřejnosti podle této definice není ničím podmíněn. Pro práva podle Aarhuské úmluvy tedy není podstatné, zda určitý člen veřejnosti má na věci zájem, nebo jí může být dotčen.

Podle ustanovení článku 3 odstavce 9 Aarhuské úmluvy nesmí být z pojmu veřejnosti vyjmut žádný její člen na základě národnosti, občanství, nebo bydliště. Podle tohoto ustanovení mohou mít určitá práva i osoby, které nejsou občany (např. požadovat poskytnutí informací).

³¹ Mnoho ustanovení Aarhuské úmluvy se nevztahuje na soudní sbory, protože je nutné zajistit jejich nezávislost a ochránit práva účastníků na spravedlivý proces.

³² Srovnej odstavec 11 preambule Aarhuské úmluvy.

³³ Srovnej článek 2 odstavec 4 Aarhuské úmluvy.

³⁴ Srovnej The Aarhus Convention an Implementation Guide komentář k článku 2 odstavci 2, str. 32 an.

³⁵ Srovnej např. Espoo úmluva článek 1 písmeno x, nebo Úmluva o přeshraničních vlivech průmyslových nehod článek 1 písmeno j.

Pokud je zmíněna povinnost orgánu veřejné správy jednat určitým způsobem vůči veřejnosti, není splněním této povinnosti, pokud tak úřad jedná pouze vůči jednotlivé osobě podle svého výběru, popř. části osob. Neboť hmotná i procesní práva zaručená Aarhuskou úmluvou se vztahují na každou jednotlivou fyzickou nebo právnickou osobu.³⁶ Toto pravidlo se použije např. při poskytování informací (podle ustanovení článku 5 Aarhuské úmluvy), nebo při veřejném slyšení (podle článku 6 odstavce 7 Aarhuské úmluvy).

Jak již bylo zmíněno výše, Aarhuská úmluva rozšiřuje definici účastníka o výslovně zmínění sdružení, organizace nebo skupiny fyzických nebo právnických osob. Tyto jsou již ve většině případů samy o sobě právnickou osobou, takže spadají zároveň do dvou kategorií definice. Proto lze dojít k výkladu, že tato zmínka je učiněna za účelem zahrnutí i sdružení, organizací nebo skupin bez právní subjektivity. Nejrůznější útvary vytvořené ad hoc k danému případu tedy lze považovat za veřejnost.³⁷ Podmínkou je ale splnění požadavků stanovených národním právním řádem, jsou-li nějaké.³⁸

Aarhuská úmluva na některých místech zvýhodňuje nevládní organizace zabývající se životním prostředím³⁹, ale ve většině případů mají neorganizovaní jednotlivci stejná práva na účast v řízení. To platí také pro podnikatelské společnosti, nebo nevládní společnosti, které se nezabývají životním prostředím.

Dotčená veřejnost

Dotčená veřejnost⁴⁰ označuje podmnožinu veřejnosti⁴¹ v rozsahu zvláštního vztahu k danému řízení o životního prostředí. To znamená, že mezi dotčenou veřejnost patří ti, kteří mohou být daným rozhodnutím dotčeni, nebo na něm mají zájem. Definice dotčené veřejnosti se vztahuje ke druhému pilíři – účasti veřejnosti na řízení.⁴²

Přestože je institut dotčené veřejnosti zúžením institutu veřejnosti, zůstává stále velmi široký. Zdá se, že zdaleka překračuje obvyklé pojmy spojené se zkoumáním dostatečného zájmu. Zahrnuje totiž nejen ty osoby, které mohou být daným rozhodnutím dotčeny, ale i ty,

³⁶ Tuto teorii potvrzuje i článek 9 odstavec 1 Aarhuské úmluvy. Právo na přezkum je zde stanoveno pro každého.

³⁷ V českém právním řádu se jedná o formální skupiny osob podle zvláštních právních předpisů, ale bez právní subjektivity (např. petiční výbor, občanská iniciativa atd.) Srovnej přednášku Tiché, T. o poskytování informací a účasti veřejnosti ze dne 20. 3. 2007.

³⁸ Srovnej s druhou částí definice veřejnosti.

³⁹ Srovnej například článek 9 odstavec 2 Aarhuské úmluvy.

⁴⁰ Srovnej článek 2 odstavec 5 Aarhuské úmluvy.

⁴¹ I zde platí pro veřejnost zmíněný zákaz vyloučení na základě obsahu článku 3 odstavce 9 Aarhuské úmluvy, kdy nesmí být z pojmu veřejnosti vyjmut žádný její člen na základě národnosti, občanství, nebo bydliště.

⁴² Pojem dotčená veřejnost je použit v ustanovení článku 6, návazně potom ustanovení článku 9 odstavce 2 Aarhuské úmluvy.

kteře mají na rozhodnutí zájem. Tato definice tak zahrnuje i ty, jejichž zákonem zaručené práva mohou být oslabena, nebo poškozena schvalovanou činností. Zájmy, které mohou být dotčeny, se pak liší v závislosti na vnitrostátním právním řádu. Mohou mezi ně patřit vlastnická a věcná práva, práva na fyzickou integritu, stejně jako práva sociální, jako např. na zdravé životní prostředí.

Důležité je, že Aarhuská úmluva nepožaduje prokázání právního zájmu. Pojem tedy zahrnuje jak právní, tak faktické zájmy. Oproti většině kontinentálních právních systémů, ve kterých osoby se spíše faktickými zájmy na věci nemají většinou všechna práva, Aarhuská úmluva poskytuje stejné postavení oběma skupinám.⁴³

3.1.6. Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech

Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech⁴⁴ upravuje ustanovení článku 6 Aarhuské úmluvy. Aarhuská úmluva nepožaduje zákonnou úpravu procesu⁴⁵ rozhodování o povolení, schválení specifické činnosti, ale pokud tato úprava existuje⁴⁶, musí splňovat požadavky na účast veřejnosti⁴⁷ obsažené v tomto článku. Tyto požadavky neupravují postup celého řízení krok po kroku, věnují se spíše jednotlivým bodům, které jsou důležité pro účinnou účast veřejnosti.⁴⁸

Je nutné si uvědomit a pamatovat, že práva vyplývající z Aarhuské úmluvy jsou nezávislá na právech zaručených vnitrostátním právním řádem. Členové veřejnosti nebo dotčené veřejnosti mohou mít podle národní legislativy nejrůznější zvláštní práva oproti Aarhuské úmluvě.

⁴³ Příkladně v ustanovení článku 6 upravujícím procesní práva a v ustanovení článku 9 o přístupu k právní ochraně.

⁴⁴ Jedná se především o správní povolení, jako např.: územní rozhodnutí, stavební a kolaudační povolení, včetně povolení týkající se bezpečnosti a znečišťování, povolení k využití přírodních zdrojů, znečišťování vody, vzduchu, půdy... Druhy a formy závisí na vnitrostátní právní úpravě.

⁴⁵ Oproti např. řízení EIA, IPPC, atd.

⁴⁶ Ve všech státech je vyžadována určitá forma povolení pro činnosti typu přílohy I.

⁴⁷ Možnost obrany při nedodržení těchto požadavků představuje ustanovení článku 9 odstavce 2 Aarhuské úmluvy o přístupu k soudní ochraně.

⁴⁸ Proto jsem při zpracovávání článku nepostupovala podle pořadí jednotlivých odstavců. Nejdříve vymezují rozsah působnosti tohoto článku, potom postupují chronologicky v řízení – činnost žadatele před zahájením řízení, účast veřejnosti v počátečním stádiu, pak k samotnému průběhu řízení poskytování informací veřejnosti aktivně i pasivně, včetně zvláštní úpravy rozhodnutí, rozumné lhůty v řízení, a na závěr projev účasti veřejnosti – podávání připomínek a vypořádání se s nimi. Pro snadnější orientaci, uvádím tabulku:

Zařazení jednotlivých odstavců článku 6 Aarhuské úmluvy do podkapitol:

Odst. č.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Podkapitola. č.	2	5	7	4	3	6	8	9	5, 6	2	2

Rozsah činností

Výčet specifických činností⁴⁹ je upraven na několika místech Aarhuské úmluvy. Obsah článku 6 odstavce 1 písmene a) a b) stanoví způsob určení, na které speciální činnosti⁵⁰ se bude vztahovat úprava účasti veřejnosti podle tohoto článku. Společná je jim možnost významného vlivu na životní prostředí.

Text písmene a) odkazuje na přílohu, která obsahuje seznam činností, u kterých je lze předpokládat možnost takového vlivu.

V písmenu b) je zakotvena povinnost smluvních stran zahrnout do tohoto článku i další činnosti, které sice nejsou obsaženy v příloze dle písmene a), ale mohou mít obdobný vliv.⁵¹ Rozsah tohoto článku se automaticky vztahuje také na změny a rozšíření činností, pokud tato změna či rozšíření splňují samy o sobě daná kritéria.⁵² U některých činností, které jsou obsaženy v příloze I, mohou být v určitých případech některá práva omezena.⁵³

Text písmene b)⁵⁴ požaduje od smluvních stran další rozšíření činností, které budou v souladu s národním právním řádem spadat pod ustanovení tohoto článku. Jedná se o rozhodnutí o navrhovaných činnostech, které sice nejsou obsaženy v příloze I, ale mohou mít obdobný významný vliv na životní prostředí. Stranám je ponechána volnost ve způsobu tohoto určení.⁵⁵ Některé další činnosti podléhají tomuto článku na základě úprav v příloze I.⁵⁶ Důležité je, že není vyžadována jistota, ale zcela postačí možnost vlivu. Na druhé straně je podstatné omezení významnosti vlivu, které reaguje na požadavek přiměřenosti při účasti veřejnosti na rozhodování. Veřejnost má právo účastnit se jen těch rozhodnutí o navrhované činnosti, která mohou mít minimálně významný vliv na životní prostředí.⁵⁷ Na druhou stranu pojem významný musí být vykládán objektivně, bez účelové snahy o vyloučení účasti veřejnosti.

⁴⁹ Srovnej tabulka č. 1 v příloze k diplomové práci.

⁵⁰ Aarhuská úmluva používá pojem navrhované činnosti, které ale dále nedefinuje. Definici je možné najít v Úmluvě Espoo, článku 1 bodu v : „*Navrhovaná činnost*“ znamená jakoukoli činnost nebo jakoukoli významnou změnu činnosti podléhající rozhodnutí příslušného orgánu v souladu s aplikovatelným vnitrostátním postupem“.

⁵¹ Seznam činností byl navrhován s odkazem na směrnici EIA a IPPC. Srovnej Official Journal L 257, 10/10/1996, str. 0026-0040.

⁵² Srovnej Příloha I, odstavec 22 Aarhuské úmluvy. A srovnej článek 6 odstavec 10 Aarhuské úmluvy.

⁵³ Srovnej Příloha I, odstavec 21 Aarhuské úmluvy.

⁵⁴ Znění písmene b) je oproti písmenu a) kratší o (rozhodnutí) zda povolit. Reaguje tak na situaci, kdy mnohé z činností nemusí být předmětem samostatného, uceleného řízení o povolení.

⁵⁵ Strany tak mohou učinit například výčtem kategorií jako v Příloze I, nebo rozhodováním o jednotlivých případech.

⁵⁶ Například odstavec 20 Přílohy I Aarhuské úmluvy o činnostech zahrnutých do procesu EIA.

⁵⁷ Významný vliv je definovaný například v odstavci 1 Přílohy III Úmluvy Espoo, nebo směrnici EIA. V podstatě se jedná o hodnocení na základě rozsahu, umístění a účinků navrhované činnosti.

Dalším místem Aarhuské úmluvy, kde je upraven rozsah řízení spadajících pod úpravu účasti veřejnosti podle článku 6 je jeho odstavec 10, který úzce souvisí s ustanovením Přílohy I odstavce 22. Jeho podstatou je podrobit i další, pozměňující správní řízení týkající se dané činnosti účasti veřejnosti v zásadě v plném rozsahu.

Limitem jsou zde použité pojmy *mutatis mutandis* (v českém překladu i jako přiměřeně) pro použití ustanovení článku 6⁵⁸ a vhodnost pro použití tohoto postupu vůbec⁵⁹. Pojem *mutatis mutandis* je vykládán⁶⁰ jako: s nezbytnými změnami v jednotlivých detailech, což znamená, že situace je obecně stejná, ale může být změněna, pokud je to nezbytné. Úprava se tedy použije se změnami pouze tam, kde je to nezbytné. Existuje tak možnost zvážit vhodnost využití tohoto postupu a případně i článek 6 Aarhuské úmluvy vůbec nepoužít. S ohledem na celkové vyznění Aarhuské úmluvy by ale článek měl být aplikován i v případě jakékoliv pochybnosti.⁶¹

Zvláštní pozornost a úprava je v rámci celé Aarhuské úmluvy také věnována geneticky modifikovaným organismům.⁶² Rozsah použití článku 6 je omezen proveditelností a vhodností účasti veřejnosti na řízení o povolení záměrného vypuštění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí. Neurčitost formulace je dána historickými okolnostmi.⁶³ V některých zemích je používána stejná úprava jako pro řízení o vlivu na životní prostředí.⁶⁴

Možnost vyloučení některých činností, které by jinak podléhaly článku 6 Aarhuské úmluvy, upravuje ustanovení písmene c) odstavce 1 článku 6 Aarhuské úmluvy. Jedná se o posuzování případ od případu, kdyby účast veřejnosti mohla mít nepříznivý vliv na bezpečnost státu a zároveň tak stanoví vnitrostátní právo. Nejasné znění Aarhuské úmluvy umožňuje více výkladů.⁶⁵ K vyloučení nepostačuje pouhý fakt, že daná činnost spadá do okruhu bezpečnosti státu, nutná je možnost nepříznivého vlivu na bezpečnost státu. V těchto

⁵⁸ Konkrétně jeho odstavců 2 až 9.

⁵⁹ Tj. použit článek 6 odstavec 10 Aarhuské úmluvy.

⁶⁰ Srovnej citace z Blackova právního slovníku v *The Aarhus Convention an Implementation Guide*.

⁶¹ Z administrativního hlediska by bylo vhodnější stanovit pravidla platná pro všechny případy, než rozhodovat o každém jednotlivém případě.

⁶² Srovnej např. odstavce 20 Preambule, článek 5 odstavec 8, nebo právě článek 6 odstavec 11.

⁶³ Souběžně probíhající tvorba Kartagenského protokolu o biologické bezpečnosti, kdy tvůrci Aarhuské úmluvy nechtěli nijak zasahovat do budoucího znění protokolu.

⁶⁴ O členských státech EU srovnej například *The Aarhus Convention an Implementation Guide*, str. 112.

⁶⁵ První z nich, se opírá možnost rozhodnutí o vyloučení o jasně stanovené ustanovení vnitrostátního práva. Pokud takovéto ustanovení neexistuje zaniká i možnost v případě potřeby vyloučit daný případ z účasti veřejnosti. Druhý výklad dělí text na dvě samostatné části a vyvozuje potřebu národní úpravy a možnost rozhodovat pouze případ od případu, nikoliv kategoricky. Výklad o nutnosti vnitrostátní úpravy pouze pro rozhodování případ od případu, zatímco vyloučení kategorické je možné i bez něj, není možný, jde o výjimku z obecného pravidla.

mezích si pak smluvní strany mohou tuto výjimku upravit ve svých národních právních řádech.

Aktivní činnost žadatele před zahájením řízení (určení dotčené veřejnosti, poskytnutí informací, diskuse)

Ustanovení odstavce 5 článku 6 Aarhuské úmluvy upravuje cestu vedoucí ke zvýšení účinnosti účasti veřejnosti, a to podporu budoucího žadatele k jednání ještě před podáním žádosti, a tedy samotným začátkem řízení.⁶⁶

Toto jednání je rozděleno do tří kroků. Prvním z nich je určení dotčené veřejnosti. Budoucí žadatel může díky své znalosti místních podmínek snáze a lépe určit, kdo může být daným rozhodnutím ovlivněn, a to ještě před samotným zahájením řízení. Druhým krokem je poskytnutí informací o daném záměru. Tato přímá komunikace mezi žadatelem a veřejností zkracuje cestu dané informace, což omezuje možnost nesprávné interpretace, zvyšuje její důvěryhodnost a celou komunikaci urychluje. Třetím krokem je zahájení diskuze se zúčastněnou veřejností, která vede k lepšímu porozumění cílů a vlastností daného záměru veřejností a současně k poznání názorů dotčené veřejnosti budoucím žadatelem. Tato diskuze umožňuje budoucímu žadateli změnit žádost ještě před jejím podáním, omezuje množství rozporů, které se budou muset řešit v řízení, a snižuje tak zatížení příslušného orgánu veřejné správy.

Toto ustanovení se vztahuje pouze na dobu před zahájením řízení, nijak neomezuje povinnosti smluvních stran vyplývající ze smlouvy⁶⁷ a nemůže být použita jako jejich variantní splnění. V žádném případě tak nijak neomezuje pojem dotčené veřejnosti.⁶⁸

Navíc je toto ustanovení pouze návrhem, radou.⁶⁹ Aarhuské úmluva nepožaduje po smluvních stranách uložení této povinnosti na budoucího žadatele. Smluvní strany mohou zachovat významnou roli orgánu veřejné správy při účasti veřejnosti. Kritérium účelnosti může být použito při nebezpečí zneužití žadatelem k ovlivnění dotčené veřejnosti, např. propagandou, lobbingem.

⁶⁶ To povede ke zvýšení aktivní účasti žadatele, přenesení části komunikace s veřejností přímo na žadatele a tím omezení množství nedorozumění a z nich vznikajících sporů zaviněných zahrnutím další strany – orgánu veřejné správy. Výsledně také k pocitu větší odpovědnosti dotčené veřejnosti již v rané fázi řízení.

⁶⁷ Například povinnost smluvních stran poskytnout dotčené veřejnosti informace podle ustanovení článku 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

⁶⁸ Například možnosti žadatele omezit okruh dotčené veřejnosti vlastním výběrem.

⁶⁹ Srovnej v anglickém znění „*should, where appropriate...*“, v českém „*pokud je to účelné, měly by...*“

Účast veřejnosti již od počátečního stádia

Povinnost zajistit účast veřejnosti již v počátečním stádiu řízení stanoví odstavec 4 článku 6 Aarhuské úmluvy.⁷⁰

Pojem počáteční je definován jako čas, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené a účinná účast veřejnosti je tedy možná. To nebrání orgánu veřejné správy v zaujetí stanoviska nebo určení předběžného názoru k možnému rozhodnutí o navrhované činnosti. Ale orgán veřejné správy musí zůstat otevřený sběru doplňujících informací, zpracovávat jednotlivé úseky řízení a stavět se otevřeně k diskuzi s veřejností o možné změně svých stanovisek. Samozřejmě to brání orgánům veřejné správy v naplňování předběžných rozhodnutí před jejich dokončením, které je založené mimo jiné na výsledku účasti veřejnosti.

Řízení týkající se složitých činností může být dlouhé a spleťté, pravděpodobně bude zahrnovat mnoho fází a souběžných řízení. V jednotlivém řízení potom účinnost účasti veřejnosti může záviset nejen na účasti v tomto řízení, ale i v řízeních souvisejících. Při těchto komplexních řízeních by měla být účast veřejnosti, aby byla účinná, umožněna v každé fázi řízení, kde rozhodnutí orgánu veřejné správy může mít významný vliv na životní prostředí.⁷¹

V některých státech je zaveden integrovaný postup v řízení o životním prostředí,⁷² což povede k účasti veřejnosti v pouze tomto jednom řízení. Přesto i v těchto případech musí být neustále věnována pozornost účinnosti účasti veřejnosti, tomu zda je včasná a účinná ve všech aspektech daného rozhodnutí.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Článek 6 odstavec 2 Aarhuské úmluvy upravuje informování dotčené veřejnosti tak, aby její účast byla efektivní.⁷³ Znění tohoto odstavce je v trpném rodě, což umožňuje stranám přenést realizaci této svoji povinnosti na jiné, v závislosti na právním systému daného státu. Je ale nutné upozornit, že i po přenesení povinnosti na jiný subjekt, zůstává stát odpovědný za splnění této povinnosti.

⁷⁰ Následuje za odstavcem 3 článku 6, který upravuje rozumné časové lhůty. Rozdíl mezi odstavci spočívá v tom, že odstavec 3 je o postupu řízení, zatímco odstavec 4 je o zahájení řízení.

⁷¹ Obzvlášť řízení o aktivitách obsažených v Příloze I, kde může být požadováno pro tyto činnosti mnoho navazujících rozhodnutí, jakékoliv povolení navrhované činnosti, které má vztah k vlivu na životní prostředí by mělo podléhat této úmluvě.

⁷² Tento postup vede k posouzení vlivu na životní prostředí pouze v jednom komplexním řízení.

⁷³ Jedná se pouze o minimální standart, srovnej článek 5 odstavec 3 Aarhuské úmluvy.

Jsou zde navrženy dva způsoby informování. Veřejné oznámení znamená rozšíření dané informace co nejširší veřejnosti, za použití obvyklých prostředků komunikace např.: novin a jiných tištěných periodik, televize, rozhlasu, internetu, plakátů, billboardů, atd.⁷⁴ Za přiměřený jej lze považovat tehdy, pokud je informována alespoň dotčená veřejnost a to v dostatečně rané fázi řízení. Druhým způsobem je poskytnutí informací individuálně, tj. přímo určitým skupinám veřejnosti. Tento způsob je důležitý pokud je pravděpodobné dotčení osobních zájmů, nebo při účasti nevládních organizací.⁷⁵

Sousloví přiměřeně, včas a účinně velmi rozšiřuje pouhou povinnost informovat veřejnost a úzce se dotýká praktických problémů. Oznámení musí být dostatečně pružné na to, aby bylo efektivní. Za klíčovou strategii se považuje tzv. „proniknutí informace“, kdy lze využít různých nástrojů k obecnému informování široké veřejnosti v kombinaci s důkladnějším informováním užších cílových skupin. Poměrně velkou pozornost je třeba věnovat způsobu, jak v dnešní informacemi přesycené společnosti, jednat co nejefektivněji.⁷⁶ Nestačí pouhé dosažení dotčené veřejnosti danou informací, veřejnost jí musí porozumět a měla by být vyvinuta veškerá rozumná snaha k podpoře její účasti. Pojem včas je podrobněji zmíněn⁷⁷ v článku 6 odstavci 4.

Ustanovení odstavce 2 dále pokračuje poměrně dlouhým demonstrativním⁷⁸ výčtem povinně poskytovaných informací.

Zvláštní úpravě podléhá poskytování informací o vydaném rozhodnutí. Aarhuská úmluva⁷⁹ ukládá smluvním stranám informovat veřejnost o vydání rozhodnutí. Toto právo není omezeno na účastníky řízení nebo dotčenou veřejnost, ale týká se veřejnosti celkově.

Určení časové lhůty (okamžitě) je velmi podstatné. Ve většině právních systémů počíná běžet lhůta pro podání odvolání právě oznámením rozhodnutí. Pokud nebylo rozhodnutí oznámeno, lhůta pro odvolání neběží, ale žadatel už může začít toto rozhodnutí naplňovat. Uvedení status quo v soulad se změnou rozhodnutí je potom spojeno s velkými náklady, nebo je dokonce zcela nemožné.

⁷⁴ Srovnej článek 6 odstavec 3 směrnice EIA.

⁷⁵ Srovnej vytváření zón v bezprostřední blízkosti ve směrnici Seveso I.

⁷⁶ Doporučováno je např.: uvádět jen odkaz na zdroj dalších informací, soustředit se na užší cílové skupiny, spolupráce s odborníky, efektivní využití možností internetu.

⁷⁷ Včasnost je obsažena i v článku 6 odstavci 6 písmene f a článku 6 odstavci 2 písmenu d Aarhuské úmluvy.

⁷⁸ Srovnej „mimo jiné“

⁷⁹ Konkrétně ustanovení článku 6 odstavce 9.

Obecná vnitrostátní úprava, která upravuje oznámení rozhodnutí účastníkům řízení, není tímto dotčena. Je obvyklé doplňovat takovéto oznámení o rozhodnutí o některé další informace⁸⁰, které zajímají právě jen účastníky řízení.

Pasivní poskytování informací veřejnosti

Ustanovení článku 6 odstavce 6 Aarhuské úmluvy ukládá orgánům veřejné správy umožnit s určitými výjimkami přezkoumání všech informací⁸¹ relevantních pro dané rozhodnutí. Toto ustanovení je obdobné mnoha úpravám požadujícím přístup k informacím pro strany řízení, ale rozšiřuje toto právo i na všechny členy dotčené veřejnosti.

Pojem přezkoumání v sobě obsahuje možnost prostudovat informaci a dělat si poznámky. V praxi může být tento požadavek splněn určením rozumných hodin na příznivém místě, kde bude daná informace v přístupné formě. Pokud tak stanoví národní právní řád, je možné uložit povinnost podat žádost o umožnění přezkumu dané informace. Aarhuská úmluva navíc zakazuje požadovat poplatek za pouhé přezkoumání informace.⁸²

Důležitý je také pojem doby účasti na řízení, protože povinnost zpřístupnit informace je vztažena k době začátku účasti veřejnosti.⁸³ Je zřejmé, že řízení začíná nejpozději veřejným oznámením podle článku 6 odstavce 2 Aarhuské úmluvy. Veřejné oznámení může také určovat orgány veřejné správy, u kterých je daná informace k dispozici, a může tak plnit přinejmenším některé z funkcí stanovených v odstavci 6 článku 6, což je nutné brát v úvahu při přípravě úpravy účasti v řízení.

Pojem informací dostupných v době účasti veřejnosti v řízení může být vykládán nejméně dvěma způsoby. Jeden možný výklad nepožaduje, aby při tvorbě informace byly plněny minimální standardy, ale požaduje, aby informace byla zpřístupněna, pokud existuje. Proti tomuto výkladu hovoří fakt, že by bylo možné formulovat tento požadavek mnohem jasněji. Druhý možný výklad je, že zahrnutí pojmu dostupných zahrnuje jakoukoliv informaci, která je přístupná jakkoliv, kdykoliv během účasti veřejnosti v řízení. To zahrnuje i možnost, kdy informace není v přímém držení orgánem veřejné správy, ale přesto je dostupná, protože ji má někdo jiný, např. navrhovatel dané činnosti. Reaguje tak i na stav, kdy některé informace jsou dostupné ve velmi rané fázi řízení, někdy i před jeho zahájením, zatímco jiné

⁸⁰ Nejčastěji o možnosti odvolání se.

⁸¹ Pojem informace musí být vykládán v souladu s celou Aarhuskou úmluvou, znamená tedy informaci v jakékoliv formě a nesmí být vykládán restriktivně tak, aby omezil přístup k ní.

⁸² Ale stále existuje možnost uložit rozumné poplatky za jiné služby, jako kopírování, v souladu se ostatními částmi Aarhuské úmluvy.

⁸³ Tuto otázku je také podstatné uvážit při provádění odstavce 2, oznámení.

se mohou objevit až v jeho průběhu. Aarhuská úmluva dále pokračuje výčtem informací, které jsou vždy relevantní v daném řízení. Druhý z možných výkladů se zdá být více v duchu úmluvy, protože připuštění prvního výkladu by znamenalo, že může být rozhodnuto bez zvážení všech relevantních informací, které jsou orgány veřejné správy povinny vytvořit.

Konečně příslušný orgán veřejné správy musí zpřístupnit informace co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné. To zcela zřejmě ukládá povinnost danému orgánu k zpřístupnění nově objevené informace stejným způsobem jako informace původní.⁸⁴

Důvody pro odmítnutí zpřístupnění informace jsou obdobné jako o u článku 4 odstavce 3 a 4 Aarhuské úmluvy.

Tento odstavec dále pokračuje demonstrativním výčtem relevantních informací. Aarhuská úmluva ale neurčuje, kdo a jakým způsobem tyto informace vytvoří a na čí náklady.⁸⁵

Obdobně jako při aktivním poskytování informací veřejnosti i zde existuje zvláštní úprava týkající se rozhodnutí. Povinnost vůči veřejnosti neobsahuje jen informaci o vydání rozhodnutí, ale také jeho zpřístupnění.⁸⁶ Opět bez omezení všem členům veřejnosti. A nejen rozhodnutí samé, ale také důvody a hlediska, na kterých je rozhodnutí založeno. I tato povinnost orgánů veřejné správy je většinou upravena v rámci obecného řízení.

Důvody pro zpřístupnění i odůvodnění rozhodnutí se týkají mnoha oblastí.⁸⁷ Jednou z nich je vypořádání se s účastí veřejnosti.⁸⁸ Zpřístupnění odůvodnění jednak obecně zvyšuje důvěru ve správnost rozhodnutí, ale také ukazuje, že orgán veřejné správy se opravdu důkladně zabýval podanými připomínkami, vzal je úvahu, z jakých důvodů je přijal nebo odmítnul, atd.

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

Téma rozumných lhůt pro účast veřejnosti je obsaženo v Aarhuské úmluvě na více místech⁸⁹. Aarhuská úmluva požaduje stanovení rozumných lhůt k informování veřejnosti o

⁸⁴ Obdobnou povinnost obsahuje i Espoo konvence. Srovnej článek 6 odstavce 3 Espoo konvence.

⁸⁵ Mnoho úprav řízení EIA vyžaduje vytvoření obdobných informací. Smluvní strany mohou použít příkladu těchto úprav a uložit vytvoření informací a nesení spojených nákladů žadateli, na základě principu znečišťovatel platí.

⁸⁶ Srovnej s ustanovením článku 6 odstavce 9 Aarhuské úmluvy.

⁸⁷ Např. příklad pro budoucí obdobná rozhodnutí, základ pro přezkumné rozhodnutí, pokud je původní napadeno, posouzení zákonnosti, správnosti rozhodnutí.

⁸⁸ Srovnej s možným výkladem obsahu článku 6 odstavce 8 Aarhuské úmluvy na zahrnutí vypořádání připomínek do odůvodnění rozhodnutí.

⁸⁹ Např. ustanovení článku 3 odst. 1 a nyní rozebíranému ustanovení článku 6 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

určených údajích⁹⁰ tak, aby se veřejnost mohla účastnit efektivně řízení⁹¹. Navíc, ale toto ustanovení zvláště odkazuje i na jinou úvahu při stanovování rozumných lhůt, tj. zájem na poskytnutí veřejnosti přiměřeného času na přípravu její účasti.

Toto ustanovení používá pojmu jednotlivé fáze. Pokud budeme vycházet z odůvodnění potřeby rozumných časových lhůt⁹², může být odkaz na fáze přímým odkazem na fáze řízení. Tedy, každá z fází řízení během účasti veřejnosti musí obsahovat rozumné lhůty pro její účast. Ve složitých případech, kdy se veřejnost účastní více řízení, se může pojem fáze vztahovat i k celkovému rozhodnutí.

Smluvní strany tedy musí zajistit, že všechny fáze řízení, které se vztahují k účasti veřejnosti v řízení, obsahují rozumné lhůty, které umožní účinnou realizaci ostatních požadavků článku 6 Aarhuské úmluvy, včetně času pro zpracování informací poskytnutých podle odstavce 2, času na vyhledání doplňkových informací, času na přípravu účasti na veřejných slyšeních, nebo podání připomínek.

Konečně, rozumné časové lhůty musí být brát v úvahu vztah mezi článkem 6 a zbylými částmi Aarhuské úmluvy. Smluvní strany by měly zavést do celého systému pružnost, aby zaručili, že např. čekání na splnění požadavků na lhůty stanovené v článku 4 nezabrání účasti veřejnosti v řízení.⁹³ Přestože to není výslovně zmíněno v textu Aarhuské úmluvy, rozumné lhůty mohou být přínosem i pro orgány veřejné správy, poskytnutím dostatečného času pro řízení účasti veřejnosti a zpracování informací poskytnutých veřejností.

Právo podávat připomínky

Právo podávat připomínky⁹⁴ se od většiny ostatních ustanovení článku 6 Aarhuské úmluvy liší okruhem oprávněných osob. Toto práva přísluší každému z okruhu veřejnosti, nikoliv jen veřejnosti dotčené. Každý má právo podávat připomínky, informace, stanoviska, nebo rozборы⁹⁵, které orgán veřejné správy nesmí odmítnout pro nepříslušnost k dotčené veřejnosti.

⁹⁰ Dle ustanovení článku 6 odst 2 Aarhuské úmluvy.

⁹¹ Srovnej znění ustanovení článku 6 odstavce 3 Aarhuské úmluvy.

⁹² Poskytnutí informací, umožnění přípravy veřejnosti a její účinná účast.

⁹³ Srovnej také ustanovení článku 3 odst. 1 požadující zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy

⁹⁴ Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 7 Aarhuské úmluvy. Obdobné oprávnění obsahuje i Espoo konvence v článku 4 odstavci 2.

⁹⁵ Dále z důvodu lepší srozumitelnosti textu budu používat pouze pojem připomínky.

Zajímavá je souvislost s článkem 9 odstavcem 2 Aarhuské úmluvy, který stanoví možnost dosažení soudního přezkumu činnosti podle celého článku 6 a zároveň přiznává toto právo pouze dotčené veřejnosti, ne veřejnosti jako celku. Jedním z možných řešení výkladového problému u tohoto článku je přiznání postavení dotčené veřejnosti každému, kdo se aktivně účastní podáním připomínek.

Pojem relevance ve vztahu k navrhované činnosti, který je použit pro toto oprávnění je posuzován na prvním místě z pohledu podavatele připomínky. Každou připomínku, kterou daný člen veřejnosti považuje za relevantní, musí orgán veřejné správy⁹⁶ přijmout. Jak vážně se s ní dále bude zabývat samozřejmě závisí na objektivní relevanci, což se odrazí ve vypořádání s připomínkou podle ustanovení článku 6 odstavce 8 Aarhuské úmluvy.

Aarhuská úmluva zmiňuje dvě možnosti k podávání připomínek, buď písemnou formou, nebo na veřejném jednání, nebo veřejném průzkumu.⁹⁷ Institut veřejného jednání není podrobněji upraven, přesto je při jeho vnitrostátní úpravě nezbytné vycházet z požadavků Aarhuské úmluvy, které se vztahují na účast veřejnosti jako takovou.⁹⁸

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Aarhuská úmluva⁹⁹ ukládá smluvní stranám povinnost zajistit, že výsledek účasti veřejnosti bude brán náležitě v úvahu. Ve většině signatářských zemí je obecným požadavkem písemné a řádně odůvodněné rozhodnutí. V těchto právních systémech je potom možné dovodit význam pojmu náležitě vzít v úvahu, jako požadavek na zahrnutí výsledku účasti veřejnosti do písemného a řádně odůvodněného rozhodnutí. Nezbytným předpokladem je oprávnění rozhodujícího orgánu veřejné správy brát v úvahu výsledek účasti veřejnosti.

Obdobný požadavek je obsažen i v následujících ustanoveních Aarhuské úmluvy, článku 7¹⁰⁰ a 8¹⁰¹. V ustanovení článku 8 stanovena povinnost brát výsledek účasti veřejnosti v úvahu v maximální možné míře, zatímco v článku 6 náležitě. Z porovnání celkového znění

⁹⁶ Orgán veřejné správy příslušný pro přijímání připomínek musí být zmíněn ve veřejném oznámení podle ustanovení článku 6 odstavce 2 písmena d) Aarhuské úmluvy.

⁹⁷ Veřejné jednání umožňuje žadateli představit daný záměr, odpovědět na otázky a připomínky. Institut veřejného jednání je ve většině zemí známý přinejmenším z řízení EIA. Mělo by se konat dostatečně brzy, v souladu s požadavkem na otevřenost všech možností řešení (článek 6 odstavce 4 Aarhuské úmluvy), ale v dostatečném časovém odstupu od oznámení záměru dané činnosti, tak aby veřejnost měla možnost prostudovat podané informace, atd. (srovnej požadavky článku 6 odstavce 3 Aarhuské úmluvy).

⁹⁸ Srovnej ustanovení článku 3 odstavce 1 Aarhuské úmluvy. Výsledkem by měli být úvahy obdobné předchozí poznámce.

⁹⁹ Konkrétně ustanovení článku 6 odstavce 8 Aarhuské úmluvy

¹⁰⁰ Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí.

¹⁰¹ Účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů.

článků, rozsahu práv, které dávají veřejnosti, i intenzitě ovlivnění práv a zájmů vyplývá, že pojem náležitě by měl znamenat ještě víc než v maximální možné míře.

Způsob vyhodnocení výsledků účasti veřejnosti se neustále vyvíjí, může ho ulehčit mnoho logistických metod, jako je registrace písemných připomínek, nahrávání nebo protokolování veřejných slyšení,¹⁰² sdružování připomínek do skupin podle jejich obsahu, speciální přílohy rozhodnutí k vypořádání všech připomínek atd. Bez ohledu na zvolený postup, výsledkem musí být důkladné zvážení podstaty všech obdržených připomínek bez ohledu na podavatele a zahrnutí podstaty připomínek do odůvodnění rozhodnutí. Neznamená to ovšem, že by příslušný orgán veřejné správy musel všem připomínkám vyhovět a změnit podle nich své rozhodnutí. Stále ale platí, že orgán veřejné správy je odpovědný za rozhodnutí na základě všech údajů, včetně připomínek, a musí být schopný odůvodnit, proč dané připomínce nevyhověl.¹⁰³

Pokud výsledek účasti veřejnosti nebyl vzat náležitě v úvahu, jedná se o procesní pochybení, které může vést k neplatnému rozhodnutí a za určitých okolností i k soudnímu přezkumu rozhodnutí.¹⁰⁴

3.1.7. Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí

Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí je upravena v ustanovení samostatného článku Aarhuské úmluvy - článku 7. Ve srovnání s článkem 6 Aarhuské úmluvy jsou práva i povinnosti v tomto článku definovány méně precizně, přinejmenším co se týče plánů a programů. Celková úprava je mnohem flexibilnější při hledání vhodného způsobu zapojení veřejnosti.

Byť nejsou v Aarhuské úmluvě pojmy „plán“, „program“, nebo „politika“ definovány, ustanovení tohoto článku mezi nimi rozlišuje.¹⁰⁵

První skupinou jsou plány a programy, které se týkají¹⁰⁶ životního prostředí¹⁰⁷. Tyto plány a programy zahrnují množství činností v široké škále odvětví a na všech vládních

¹⁰² Tyto záznamy pak budou plnit důležitou funkci při přezkumu rozhodnutí dle ustanovení článku 9 odstavce 2.

¹⁰³ Srovnej Zelený kruh, Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy, str. 4.

¹⁰⁴ Srovnej článek 9 odstavec 2 Aarhuské úmluvy.

¹⁰⁵ Tyto pojmy mají ovšem určitý obecný význam. Zajímavé je i srovnání s Espoo konvencí, která také s těmito pojmy pracuje bez jejich bližšího vysvětlení.

¹⁰⁶ Je zde použito pojmu „týkají se“ (anglické znění „relating to“). Při porovnání s pojmem možného vlivu, je zde stanoven standard vyšší, přísnější.

¹⁰⁷ Definice pojmu životní prostředí vyplývá z ustanovení článku 2 odstavci 3 Aarhuské úmluvy, který definuje

úrovních.¹⁰⁸ Smluvní státy jsou povinny přijmout prováděcí a jiná¹⁰⁹ opatření k zajištění účasti veřejnosti v této oblasti, v souladu s celým obsahem Aarhuské úmluvy musejí být tato opatření skutečná a účinná. Vyjádřením a také měřítkem účinnosti těchto opatření je výsledný transparentní a spravedlivý rámec účasti. To znamená, že veřejnost musí mít možnost používat pravidla stanovená danými opatřeními, která jsou vyjádřena jasně a zřejmě a používána konsistentně. Poskytnutí nezbytných informací se váže k ustanovení článku 5 odstavce 3 písmena c a odstavce 7 písmena a Aarhuské úmluvy, které ukládají smluvním státům povinnost zveřejňovat určité druhy informací.

Vztah ustanovení článku 6 a článku 7 Aarhuské úmluvy je velmi blízký, posílený navíc přímým zahrnutím některých povinností obsažených v ustanovení článku 6.¹¹⁰ Jejich použití je ale modifikováno podmínkou „v tomto rámci“ (tj. v transparentním a spravedlivém). I pro plány a programy se použijí tyto odstavce článku 6: 3 (a tedy i 2), 4 a 8, a tedy povinnosti týkající se poskytnutí informací dotčené veřejnosti, rozumných lhůt, včasné účasti a zvážení výsledku účasti veřejnosti.¹¹¹ Na zbylé odstavce potom ustanovení článku 7 neodkazuje: odstavce 1, 10 a 11 (všechny se týkají vymezení rozsahu použití ustanovení odstavce 6), 5 (který se týká aktivní činnosti žadatele před zahájení řízení), 6 (zpřístupňování informací)¹¹², 9 (zveřejnění rozhodnutí včetně odůvodnění)¹¹³. Nejdůležitější je ovšem vynechání odkazu na odstavec 7 článku 6 Aarhuské úmluvy, který se týká možnosti podávat připomínky a způsoby jejich podávání, z čehož lze vyvodit, že smluvní státy nechtějí být vázány přesně určenými způsoby podávání připomínek.

Dalším zajímavým místem pro výklad je kompromisní znění třetí věty článku 7, která ukládá příslušným orgánům veřejné správy vymežit veřejnost, která se může účastnit. Toto vymezení veřejnosti nesmí být chápáno jako možnost orgánů veřejné správy určit veřejnost, která má právo účastnit se, ale jako povinnost těchto orgánů usilovat o vymezení dotčené veřejnosti v co nejširší možné míře. Tento výklad lze podpořit následujícími argumenty:

informaci týkající se životního prostředí.

¹⁰⁸ Mezi jinými například: plány o využití území a jeho rozvoji, plánování v dopravě, cestovním ruchu, energetice, průmyslu, vodohospodářství, zdravotnictví a hygieně, stejně jako vládní dotace nebo akční plány.

¹⁰⁹ Pojem „jiná“ je kompromisem, který vznikl při vyjednávání úmluvy, původně navrhovaný byl pojem právní, který ovšem stále může naplňovat i nyní zmíněný pojem – jiná.

¹¹⁰ Otevírá se tu tedy i otázka přístupu k soudům (podle článku 9 odstavce 2 Aarhuské úmluvy), který zmiňují i „dalších relevantních ustanovení této úmluvy“, toto téma ale není předmětem mé práce. Obecně lze ale shrnout, že za splnění všech ostatních předpokladů, je tento postup v zásadě možný.

¹¹¹ Všechny tyto povinnosti jsou blíže rozebrány v příslušných podkapitolách, které se věnují relevantním ustanovení článku 6.

¹¹² Použití tohoto odstavce je nejspíše vyloučeno pro obsáhlý výčet dokumentů, které při přípravě plánů a programů nevznikají.

¹¹³ Pokud ale má být brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti, je zveřejnění výsledného plánu nebo programu (a to včetně odůvodnění) otázkou vyplývající z logiky věci, otázkou správné praxe.

Za prvé, úvod toho článku upravuje poskytování informací všem, bez jakéhokoliv omezení, je proto logické, aby se stejně široká skupina po obdržení informací a jejich zvážení mohla účastnit tvorby.

A za druhé sama druhá část věty dává návod k vymezení veřejnosti, musejí být brány v úvahu cíle Aarhuské úmluvy.¹¹⁴

Druhou skupinou jsou „politiky“¹¹⁵, které mohou být definovány jako principy, plány nebo postupy činností. Tato skupina je oddělena od plánů a programů pro svoji větší neurčitost, vágnost a požadavek na hluboké porozumění i právnímu a politickému kontextu. Přesto jsou smluvní státy povinny usilovat o poskytnutí příležitosti veřejnosti účastnit se v přiměřeném rozsahu.¹¹⁶

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

Aarhuská úmluva uznává vedle práva účastnit se řízení, která se určitým způsobem dotýkají života veřejnosti, i právo veřejnosti zastávat určitou úlohu při přípravě předpisů a normativních nástrojů. Toto právo potom upravuje v ustanovení článku 8. Během projednávání Aarhuské úmluvy byla tato otázka velmi podrobně diskutována a odraz těchto jednání můžeme nalézt mimo jiné například v preambuli Aarhuské úmluvy.¹¹⁷ Přesto nedošlo k dohodě o požadavcích na činnost legislativních sborů, s odkazem na přílišnou prerogativnost.

Přesto se Aarhuská úmluva zabývá i rolí výkonné moci při tvorbě předpisů a stanoví povinnost zahrnout do nich i účast veřejnosti. Účast veřejnosti při přípravě předpisů je tak velmi důležitou oblastí Aarhuské úmluvy, přestože je upravena nepříliš striktně.¹¹⁸ Přesto by měl být tento článek vykládán jako závazek smluvních stran přijmout konkrétní opatření k dosažení cílů Aarhuské úmluvy. Posouzení úspěšnosti při naplňování těchto cílů není založeno na výsledcích, ale na vynaloženém úsilí, protože smluvní strany jsou povinny usilovat o jejich dosažení.¹¹⁹ Cílem úmluvy je nejen účast veřejnosti při přípravě předpisů, ale

¹¹⁴ Které jsou vyjádřeny například v ustanovení Preambule Aarhuské úmluvy odstavci 7-11, 13, 16, 17, 21.

¹¹⁵ Ani tento pojem Aarhuská úmluva blíže nedefinuje.

¹¹⁶ Zajímavým příkladem je činnost nizozemského ministra obrany, který nad rámec své povinnosti konzultovat svoji politiku s ostatními ministerstvy, vlastní iniciativou požádal o připomínkování návrhů politik i mnoho nevládních organizací.

¹¹⁷ Nejzřetelnější příklad : „všech odvětvích veřejné správy je žádoucí transparentnost a vyzývajíce zákonodárné orgány k uplatňování principů této úmluvy ve svých postupech“

¹¹⁸ Jedná o povinnosti vyjádřené slovy: „budou usilovat o“ a „měly by být učiněny tyto kroky“.

¹¹⁹ Prosazení a ochrana těchto práv pomocí přístupu k soudům podle ustanovení článku 9 Aarhuské úmluvy je

také stanovení určitých požadavků, o jejichž dosažení by se měly pokoušet i legislativní orgány.

Pokud smluvní státy mají upravenou účast veřejnosti při přípravě předpisů, která předchází účinnosti Aarhuské úmluvy, zůstává v rozsahu překračujícím závazky z ní nedotčena.¹²⁰

Otázkou, na kterou byl kladen velký důraz, je určení předpisů, na které tento článek vztahuje. Vzhledem k různorodosti právních úprav a jejich terminologie byly zvoleny velmi široké pojmy.¹²¹ Na rozdíl od rozhodování podle ustanovení článku 6 Aarhuské úmluvy se jedná o rozhodnutí, která se budou vztahovat na všechny osoby v daném postavení a na rozdíl od ustanovení článku 8 Aarhuské úmluvy se jedná o normy závazné.

Oblast úpravy práva účasti veřejnosti je vymezena jako příprava¹²² normativních aktů orgány veřejné správy.¹²³ Zahnuje tedy účast veřejnosti v legislativním procesu až do okamžiku, kdy je připravený návrh postoupen zákonodárným orgánům. I zde jsou použity některé základní principy pro účast veřejnosti, například účinnost účasti, dostatečně brzké stadium, ve kterém jsou ještě otevřené všechny varianty a použití termínu významný vliv na životní prostředí¹²⁴.

Aarhuská úmluva stanoví tři kroky, které by měly být přinejmenším splněny k dosažení jejich cílů.

Zprv je nutné stanovit dostatečný časový rámec pro účinnou účast.¹²⁵ Za druhé by návrh měl být publikován, nebo jinak zpřístupněn veřejnosti.¹²⁶ A za třetí musí pro veřejnost

možné pouze pokud národní právní úprava zahrne i tento postup do rozsahu odstavce 2 článku 9 Aarhuské úmluvy.

¹²⁰ Srovnej ustanovení článku 3 odstavce 5 a 6 Aarhuské úmluvy. Příkladem takovéto úpravy může být maďarský zákon z roku 1987 o zákonodárném procesu, který stanovil, že nevládní organizace a profesní sdružení mají mít možnost se vyjádřit k návrhům zákonů.

¹²¹ Srovnej: „*prováděcích předpisů a jiných, obecně aplikovatelných právně závazných předpisů*“ a „*obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů*“. Kdy tyto by měly zahrnovat například: nařízení, vyhlášky, výnosy, instrukce, normativní příkazy, normy a pravidla.

¹²² Nevztahuje se proto na činnost orgánu veřejné správy mimo přípravu (např. podpis zákona prezidentem republiky).

¹²³ Orgány veřejné správy totiž kromě rozhodnutí o konkrétním případě, plní část svých povinností i přípravou a schvalováním „předpisů“. Protože se Aarhuská úmluva vztahuje převážně na činnost orgánů veřejné správy (srovnej definici obsaženou v článku 2 Aarhuské úmluvy), účast veřejnosti při přípravě předpisů je provedena také skrze tyto orgány.

¹²⁴ O tomto termínu blíže srovnej ustanovení článku 6 odstavec 1 Aarhuské úmluvy.

¹²⁵ Jako příklad stanovení takového časového rámce je uváděn opět maďarský zákon, který sice nestanoví přesně určený časový limit, ale 4 faktory, které musejí být brány v úvahu při jeho stanovení, a to: možnost vytvořit si dobře odůvodněný názor, tento potom musí být takový, aby ho bylo možno brát v úvahu při projednávání návrhu, rozsah návrhu a druh organizace, která bude podávat takovéto vyjádření.

¹²⁶ Srovnej s poskytování informací veřejnosti podle ustanovení článku 6 odstavce 2 Aarhuské úmluvy. Jako příklad je možné vzít klasickou publikaci návrhů předpisů v USA ve Federal Register (a to včetně možnosti a

existovat možnost podávat připomínky přímo nebo prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů.¹²⁷ Způsob podávání připomínek je ponechán na vůli dané smluvní strany. Pojem reprezentativních poradních orgánů je vykládán jako soubor několika důležitých prvků, vlastností. Má se jednat o reprezentanta dané části veřejnosti, nebo i veřejnosti celé¹²⁸ a musí opravdu plnit svoji poradní funkci¹²⁹.

Přestože v Aarhuské úmluvě nejsou stanoveny závazné obrysy účasti veřejnosti při přípravě předpisů, mají smluvní strany povinnost zajistit, aby byl výsledek účasti veřejnosti brán v úvahu v maximální možné míře.¹³⁰ V praxi by proto měl konečný návrh obsahovat popis účasti veřejnosti a způsob vypořádání se s touto účastí.¹³¹

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

3.2.1. Pojem a historie

Celým názvem se jedná o Úmluvu o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států.¹³² Tato úmluva byla sjednána dne 25. 2. 1991 ve finském Espoo a platná je ode dne 10. 9. 1997.¹³³ Česká republika ji ratifikovala dne 26. 2. 2001 a je pro ní platná od dne 27. 5. 2001.

Tato úmluva má i protokol, který ale zatím nevstoupil v platnost. Jedná se o Protokol o strategickém posuzování životního prostředí, který byl sjednán v Kyjevě dne 21. 5. 2003 a Česká republika ho ratifikovala 19. 7. 2005.

Pro účely této práce je potřebné upozornit i na Rozhodnutí III/8, které obsahuje Pokyny pro účast veřejnosti při posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice

způsobu podání připomínek), nebo činnost maďarského ministerstva životního prostředí, které využívá jednak seznam NGO, které si přejí být informovány elektronickou cestou a jednak elektronickou sítí NGO (tzv. Zelený pavouk), která spojuje více než 200 maďarských nevládních organizací.

¹²⁷ Mnoho zemí už zavedlo některý ze způsobů rutinní konzultace veřejnosti. Například Evropská komise vytvořila poradní orgán pro otázky životního prostředí, který se věnuje i účasti veřejnosti.

¹²⁸ Nejde tedy o nějakou formu expertního orgánu, ale samozřejmě může využívat služeb odborníků na dané téma.

¹²⁹ Použití tohoto poradního orgánu ukazuje na stupeň otevřenosti a transparentnosti řízení.

¹³⁰ Srovnej s komentářem k ustanovení článku 6 odstavce 8 Aarhuské úmluvy.

¹³¹ Tento přehled může být přínosný i pro přehled samotných orgánů veřejné správy, pokud je příprava návrhů komplikovaná, rozdílná mezi několika orgány.

¹³² Dále jen „Espoo konvence“. Publikovaná byla jako Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb.m.s.

¹³³ Espoo konvence tedy časově předcházela Aarhuské úmluvě.

států.¹³⁴ Jedná se o nezávazný, doporučující dokument, založený na případových studiích z jednotlivých států.

Základním požadavkem Espoo konvence je zavedení přeshraničního posuzování činností mezi smluvními stranami úmluvy, pokud takové navrhované činnosti mohou mít významný nepříznivý vliv na životní prostředí. Tento požadavek byl reakcí na přeshraniční znečišťování ve spojení s prevencí znečištění poskytovanou právě posuzováním vlivů.¹³⁵ Jedním z cílů celé úpravy pak je zabránit vzniku a snížit napětí mezi jednotlivými smluvními stranami.¹³⁶ Dalším z cílů je pomoc při přeshraničním posuzováním tím, že na ně Espoo konvence stanoví základní požadavky.¹³⁷

V oblasti účasti veřejnosti Espoo konvence požaduje možnost účasti veřejnosti z oblastí, které mohou být dotčeny navrhovanou činností, a dále požaduje, aby příležitost k účasti veřejnosti z dotčené smluvní strany byla ekvivalentní příležitosti poskytnuté veřejnosti ze strany původu.¹³⁸

3.2.2. Definice

Veřejnost

Pojem veřejnost¹³⁹ se podle Espoo konvence vztahuje pouze na fyzické a právnické osoby, není tedy rozšířena o sdružení, organizace a skupiny právnických nebo fyzických osob. Z toho vyplývá, že za veřejnost nepovažuje ad hoc vytvořené entity bez právní subjektivity, ale pouze jejich jednotlivé členy.¹⁴⁰

¹³⁴ Tyto pokyny byly vytvořeny Ruskou federací na základě rozhodnutí II/3 druhého shromáždění smluvních stran Espoo konvence v Sofii.

¹³⁵ Ze stejných důvodů vznikly i další úmluvy, např. Úmluva o dálkové znečišťování ovzduší, Úmluva o přeshraničních vlivech průmyslových havárií, atd.

¹³⁶ A to díky poskytování informací a konzultacím s dotčenou smluvní stranou a jejími občany.

¹³⁷ Jednotlivé úpravy procesu posuzování vlivů smluvních stran se totiž mohou velmi lišit, např. rozsahem činností, které jsou posuzované, podrobností úpravy, atd. To může být problém obzvláště mezi smluvními stranami, které nejsou členskými státy Evropského společenství.

¹³⁸ Espoo konvence tedy nepožaduje shodné prostředky účasti veřejnosti v zainteresovaných smluvních stranách, ale pouze výslednou ekvivalentní možnost takové účasti. Srovnej ustanovení článku 2 odstavce 6 Espoo konvence.

¹³⁹ Srovnej ustanovení článku 1 bod x Espoo konvence.

¹⁴⁰ Na druhou stranu je nezbytné zdůraznit, že Espoo konvence upravuje pouze minimální standart a smluvní strany si mohou upravit danou otázku přísněji a tím i dosáhnout požadavků Aarhuské úmluvy, což se zajisté týká i rozšíření definice veřejnosti. Srovnej ustanovení článku 2 odstavce 2 Espoo konvence v souvislosti s ustanovením článku 2 odstavce 9 Espoo konvence.

Rozsah činností

Činnosti,¹⁴¹ které by měly být posuzovány podle Espoo konvence jsou vyjmenovány v Příloze I.¹⁴² Pokud smluvní strany shledají tento list činností jako nedostatečný, mohou se dohodnout na jeho rozšíření.¹⁴³

Celá řízení EIA lze rozdělit do několika fází mezi něž patří: oznámení dotčené smluvní straně¹⁴⁴; organizace poskytování informací a účasti veřejnosti; poskytnutí dokumentace k posuzování vlivů a konečné rozhodnutí

Pokud se dotčená strana rozhodne, že se nechce účastnit posuzování, je celé řízení zastaveno a je jen na smluvní straně původu¹⁴⁵, zda bude pokračovat v posuzování vlivů na životní prostředí.¹⁴⁶ Z pohledu veřejnosti z dotčené smluvní strany je proto podstatné dosáhnout zájmu na přeshraničním posuzováním.

3.2.3. Účast veřejnosti

Aktivní činnost žadatele před zahájením řízení (určení dotčené veřejnosti, poskytnutí informací, diskuze)

Přestože tato oblast není upravena Espoo konvencí v praxi je často využívána.¹⁴⁷

¹⁴¹ Espoo konvence se vztahuje nejen na projekty specifických činností, ale ukládá smluvním stranám usilovat o přeshraniční posuzování i plánů, projektů a politik. Srovnej ustanovení článku 2 odstavce 7 Espoo konvence.

¹⁴² Tento seznam je v porovnání s obdobnými seznamy velmi krátký. Obsahuje pouze sedmáct bodů, které jsou obecně definované, mnohdy neobsahují žádné limity, atp. Např.: integrovaná chemická zařízení, velké přehrady a nádrže, rozsáhlá těžba, in situ dobývání a zpracovávání kovových rud nebo uhlí, nebo odlesňování velkých oblastí.

¹⁴³ Srovnej ustanovení článku 2 odstavce 5 Espoo konvence. Základní kritéria pro rozšiřování o záměry jsou upraveny v Příloze III Espoo konvence. Jedná se o jeho rozsah, umístění a účinky. Návod k aplikaci Espoo konvence zmiňuje i možnost místních dohod o přeshraničním posuzování, které jsou uzavírány před jeho zahájením.

¹⁴⁴ Definice je obsažena v ustanovení článku 1 bodu iii Espoo konvence.

¹⁴⁵ Definice je obsažena v ustanovení článku 1 bodu ii Espoo konvence. Spolu s dotčenou stranou pak tvoří tzv. zainteresované strany.

¹⁴⁶ Srovnej ustanovení článku 3 odstavce 4 Espoo konvence.

¹⁴⁷ Jedná se především o přípravu žadatele na účast veřejnosti. Vzhledem k přeshraniční povaze a faktu, že účast veřejnosti může být účinná pouze tehdy, jsou materiály přístupné v pro ni srozumitelném (většinou mateřském) jazyce, musí si žadatel „předpřipravít“ překlady materiálů, rozsah dotčených oblastí, seznamy příslušných orgánů dotčené strany, atd. Díky tomu je potom možno informovat o zahájení řízení veřejnost všech zainteresovaných stran ve shodném okamžiku. Srovnej Box 2 Rozhodnutí III/8, jadernou elektrárnu "Loviisa 3" Taková činnost potom úzce souvisí s účastí veřejnosti již od počátečního stádia, která sice opět není Espoo konvencí upravena, v praxi se vyskytuje poměrně často.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Informování veřejnosti je při přeshraničním posuzování opravdu klíčovou otázkou. Espoo konvence stanoví povinnost informovat veřejnost dotčené smluvní strany v regionu,¹⁴⁸ který bude navrhovanou činností pravděpodobně ovlivněn. Vzhledem ke specifické obtížnosti přeshraničního posuzování, je tato povinnost uložena všem zainteresovaným stranám.¹⁴⁹

Protože bylo prokázáno, že účast veřejnosti je efektivní pouze pokud veřejnost poskytnutým informacím rozumí, je zapotřebí zajistit včasné a kvalitní překlady dostatečně širokého okruhu informací.¹⁵⁰

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

Téma rozumných lhůt je v Espoo konvenci obsaženo na více místech.¹⁵¹ Nikde ale nejsou upraveny rozumné lhůty pro účast veřejnosti.¹⁵²

Právo podávat připomínky

Právo podávat připomínky¹⁵³ má obdobně jako v Aarhuské úmluvě veřejnost jako celek, nikoliv jen dotčená veřejnost. Na rozdíl od Aarhuské úmluvy, Espoo konvence

¹⁴⁸ Srovnej s ustanovením článku 6 odstavce 2 Aarhuské úmluvy, která požaduje informovat pouze dotčenou veřejnost (oproti veřejnosti v dotčeném regionu podle Espoo konvence), ale zato rozšiřuje tuto povinnost požadavkem na přiměřenost, včasnost a účinnost informování. Espoo konvence oproti tomu požaduje pouze včasnost. Obdobně jako u Aarhuské úmluvy i zde existuje možnost přenést výkon poskytování informací na jiný subjekt, jak se často v praxi děje (v mnoha případech poskytuje informace přímo navrhovatel, někdy ve spolupráci s místními NGO). Odpovědnost smluvních stran za informování veřejnosti, ale zůstává i v těchto případech nedotčena.

¹⁴⁹ Srovnej ustanovení článku 3 odstavce 8 Espoo konvence. Tato povinnost vzniká až po vyjádření přání dotčené strany účastnit se přeshraničního posuzování. K informování veřejnosti je používáno nespočet forem, od webových stránek, přes inzeráty v novinách a televizi, po plakáty na místě navrhované činnosti. Obdobně je formulována i povinnost informovat veřejnost o dokumentaci EIA podle ustanovení článku 4 odstavce 2 Espoo konvence. V této souvislosti je důležité upozornit na fakt, že Espoo konvence neupravuje právo na pasivní poskytování informací veřejnosti. Což je ve své podstatě odůvodnitelné skutečností, že informace v cizím jazyce, mnohdy poměrně daleko od domova by byly pro veřejnost nedostupné, nepoužitelné. O to větší péči je ale třeba věnovat aktivnímu zprostředkování informací.

¹⁵⁰ Vzhledem k odborné, technické povaze dokumentace EIA může vést nekvalitní překlad ke ztrátě, nebo zkrácení podstatných informací. Jedním ze způsobů prevence takovýchto problémů může být jasný a srozumitelný styl dokumentace v původním jazyce. Osoba odpovědná za provádění překladů je většinou identická s osobou, která financuje účast veřejnosti (jedná se tedy o navrhovatele, nebo stranu původu), velmi vhodné je určit ji již na počátku celého řízení. Naopak rozšiřování informací by mělo být prováděno ve spolupráci, nebo alespoň se souhlasem dotčené strany. V praxi bylo opět přeloženo 7 z 10 dokumentů, buď celá dokumentace, nebo přinejmenším její netechnické shrnutí.

¹⁵¹ Srovnej ustanovení článku 4 odstavce 2, nebo článku 3 odstavce 2.

¹⁵² Přesto jsou pro přeshraniční účast většinou stanoveny stejné lhůty jako pro účast veřejnosti v rámci smluvní strany původu (cca 1-2 měsíce), v některých případech jsou pak tyto lhůty prodlouženy až na dvojnásobek. V Rozhodnutí III/8 je doporučeno upravit lhůty dvoustrannou úmluvou nebo při konzultacích před zahájením celého řízení. Jednotlivé doporučené lhůty potom jsou 30-40 dní pro připomínky k dokumentaci EIA a 40-60 dní pro připomínky k stanovisku EIA. Podstatné je, aby tyto lhůty nebyly zkráceny o čas, který si vyžádá předávání jednotlivých dokumentů. Bližší informace srovnej Box 3 Rozhodnutí III/8.

nepožaduje, aby veřejnost považovala tyto připomínky za relevantní.¹⁵⁴ Vzhledem k mezistátní povaze posuzování podle Espoo konvence, se musela tato úmluva vyrovnat s předáním připomínek příslušnému orgánu. Určení místa pro podávání připomínek ponechává Espoo konvence na smluvních stranách. Všechny zainteresované smluvní strany jsou odpovědné zato, že podané připomínky jsou potom předloženy příslušnému orgánu státu původu, a to přednostně přímo, pouze ve vhodných případech orgánu státu původu, který je předá dále příslušnému orgánu státu původu.¹⁵⁵ Důležité je, že předání připomínek musí proběhnout v rozumné lhůtě před přijetím konečného rozhodnutí.

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Espoo úmluva¹⁵⁶ ukládá smluvní stranám povinnost zajistit, že na výsledek účasti veřejnosti bude v konečném rozhodnutí brán náležitý ohled.¹⁵⁷

3.2.4. Financování přeshraniční účasti veřejnosti

Jedním z nejdůležitějších aspektů při přeshraniční účasti veřejnosti jsou finanční otázky.¹⁵⁸ Espoo konvence nijak neupravuje otázku, kdo ponese tyto náklady.¹⁵⁹ Financování

¹⁵³ Srovnej ustanovení článku 4 odstavce 2 Espoo konvence. Toto ustanovení se týká možnosti veřejnosti dotčené smluvní strany podávat připomínky k navrhované činnosti. A ustanovení článku 4 odstavce 2 Espoo konvence. Toto ustanovení se týká připomínek k dokumentaci EIA ze strany veřejnosti dotčené smluvní strany. Obě ustanovení upravují podávání připomínek i jejich další zpracování shodně. Jediným rozdílem je určení lhůty u připomínek k dokumentaci EIA, důvodem této lhůty je pokročilé stadium celého procesu a zajištění, že na posouzení připomínek bude před konečným rozhodnutím dostatek času. Z případových studií k Rozhodnutí III/8 vyplývají tyto způsoby podávání připomínek: zřízení webových stránek projektu, e-mailem, vyplněním dotazníku veřejností v dotčeném regionu, nebo klasickou písemnou formou.

¹⁵⁴ V praxi ale pravděpodobně zůstane okruh podávaných připomínek shodný, protože veřejnost předkládá svoje připomínky právě z důvodu relevance pro daný případ. Hlavním účelem tohoto omezení v Aarhuské úmluvě bylo naznačit, že připomínky veřejnosti nemohou být odmítnuty jako nerelevantní. Na druhé straně vypořádání se s připomínkami veřejnosti a váha, kterou ji bude orgán veřejné správy přikládat, bude určitě závislá na jejich objektivní relevanci i v případě Espoo konvence.

¹⁵⁵ Právě z důvodu odpovědnosti všech zainteresovaných stran je vše doporučováno podávat připomínky jak orgánům strany původu, tak orgánům dotčené strany, což mimo jiné povede i ke správné informovanosti všech zainteresovaných stran. Srovnej ustanovení článku 4 odstavce 2 Espoo konvence. Na rozdíl od Aarhuské úmluvy, Espoo konvence výslovně nestanovuje povinnost určit orgán příslušný k podávání připomínek veřejnosti. Tuto povinnost lze ale vyvodit z celkových povinností a cílů podle Espoo konvence, vedle jiných i znění ustanovení článku 3 odstavce 5 Espoo konvence.

¹⁵⁶ Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 1 Espoo konvence, které je obdobné ustanovení článku 6 odstavce 8 Aarhuské úmluvy.

¹⁵⁷ Zde existuje rozdíl s Aarhuskou úmluvou, které používá pojmu „brát v úvahu“, v anglickém znění „*due account is taken*“ v Espoo konvenci a „*due account is taken*“ v Aarhuské úmluvě. Rozdíl tedy existuje pouze v českém překladu a míra zohlednění připomínek veřejnosti bude stejná podle obou úmluv.

¹⁵⁸ Zvýšené náklady plynou například z nutnosti překládat dokumenty a připomínky, poskytovat informace (ve formě letáků, novinové nebo televizní inzerce, e-mailů, webových stránek) a organizovat veřejná slyšení a jednání. Náklady se pak mohou pohybovat od US\$ 500 po US\$ 1,500,000, většinou ale kolem cca € 15,000. Srovnej Box 4 Rozhodnutí III/8.

¹⁵⁹ Obecně je doporučováno, aby tyto náklady nesla smluvní strana původu. Dalšími možnostmi je financování navrhovatelem činnosti, dotčenou smluvní stranou, mezinárodní finanční institucí, nebo kombinace předchozích.

navrhovatelem je v praxi nejčastější.¹⁶⁰ Dalším poměrně často se vyskytujícím plátcem je strana původu.¹⁶¹ Za výjimečných okolností ponese náklady na účast veřejnosti i strana dotčená.¹⁶² Možná je i kombinace výše zmíněných zdrojů financování.¹⁶³

Mezinárodní finanční instituce náklady přímo nenesou, jsou ale významné při porovnávání standartů a zvyšování nároků veřejnosti na účast v řízení. Většinou také požadují řádné posouzení (tj. včetně účasti veřejnosti) před poskytnutím zdrojů financování daného projektu. Srovnej například činnost a závazky EBRD nebo WB.

¹⁶⁰ Tuto situaci podporuje i princip „znečišťovatel platí“. A dokazuje to i výsledek případových studií, kdy v 7 z 10 případů financoval náklady na účast veřejnosti právě navrhovatel. Důvody mohou být nalezeny v jejich odpovědnosti vůči společnosti a životnímu prostředí, nebo i ve snaze o bezproblémové řízení, pro které je jedním z předpokladů efektivní účast veřejnosti již od samého počátku. Srovnej Box 4 Rozhodnutí III/8. Toto řešení podporuje i finský zákon o řízení EIA ve svém ustanovení § 22. Pokud ale není stanovena povinnost navrhovatele nést náklady na účast veřejnosti v národním právním řádu, přebírá navrhovatel náklady dobrovolně a příslušné orgány nemají žádnou možnost to na něm vynucovat. Je nutné si také uvědomit, že navrhovatel ponese pouze náklady účelné, nezbytné k dosažení souhlasného stanoviska EIA.

¹⁶¹ Strana původu obvykle nese náklady, pokud je odmítl nést navrhovatel. Jedním ze způsobů jak nahradit prostředky takto vynaložené smluvní stranou, je stanovení určitých poplatků za řízení EIA. Výše a použití těchto poplatků by měla být upraveno co nejtransparentněji.

¹⁶² Přestože je tato varianta velmi nepravděpodobná, v praxi výjimečně nastává. Srovnej například případ vodní elektrárny na Drávě, kdy dotčená strana sama přeložila v angličtině poskytnuté materiály. Výhodou této situace pak může být lepší vyjednávací pozice pro dotčenou stranu, například při určování rozumných lhůt pro podávání připomínek, atd.

¹⁶³ Nesení nákladů oběma zainteresovanými stranami je velmi časté například v při výstavbě silnic nebo mostů. V takovém případě je ustanoven společný orgán pro posouzení daného návrhu, provedenou společné posouzení EIA projektu jako celku. Srovnej například stavbu mostu přes Dunaj mezi Rumunskem a Bulharskem, kdy si obě strany nesly svoje vlastní náklady. Další možností je ad hoc rozdělení nákladů, například při stavbě finské jaderné elektrárny “Loviisa-3”, kdy finské úřady přeložili veškeré materiály a ruské NGO se postarali o jejich distribuci.

4. Právo Evropského společenství

Právo Evropského společenství se účasti veřejnosti věnuje na několika úrovních, upravuje požadavky na transpozici úpravy pro členské státy a zároveň stanovuje i povinnosti pro orgány a instituce Evropského společenství. V této kapitole se nejdříve budu zabývat úpravou účasti veřejnosti v orgánech a institucích Evropského společenství, která vyplývá z přistoupení Evropského společenství k Aarhuské úmluvě. Úprava pro transpozici členskými státy je obsažena v množství směrnic, z nichž nejpodstatnější jsou směrnice o účasti veřejnosti, směrnice ELA, SEA, IPPC, rámcová směrnice o vodě, směrnice o GMO a směrnice o odpovědnosti za škodu na životním prostředí, jejíž působnost přesahuje Aarhuskou úmluvu.

4.1. Přijetí Aarhuské úmluvy Evropským společenstvím

Aarhuskou úmluvu podepsalo Evropské společenství spolu s patnácti členskými státy dne 25. června 1998 a schválilo ji dne 17. února 2005¹⁶⁴.

Pro přijetí Aarhuské úmluvy musely být splněny dvě podmínky. Za prvé Evropské společenství musí mít pravomoc k přístupu k úmluvě a za druhé úmluva sama musí umožňovat přistoupení takovéto organizaci.

Aarhuská úmluva umožňuje přistoupení i organizace regionální hospodářské integrace¹⁶⁵, při kterém vyžaduje prokázání pravomoci k takovému přistoupení.¹⁶⁶

Pravomoc Evropského společenství k uzavření takovéto úmluvy vyplývá z ustanovení článku 175 odstavce 1 smlouvy o Evropském společenství, podle kterého má Evropské společenství působnost při uzavírání mezinárodních úmluv a pro přijímání závazků vyplývajících z toho, co má být plněno podle seznamu cílů z ustanovení článku 174 odstavce 1 smlouvy o Evropském společenství.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Evropské společenství tak učinilo v Rozhodnutí Rady ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství (2005/370/ES).

¹⁶⁵ Srovnej s ustanovením článku 17 Aarhuské úmluvy.

¹⁶⁶ Viz ustanovení článku 19 odstavce 5 Aarhuské úmluvy, který stanoví povinnost prokazovat pravomoc k přijetí úmluvy. Toto prohlášení učinilo Evropské společenství takto: „Prohlášení Evropského společenství souladu s článkem 19 úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Evropské společenství prohlašuje, že v souladu se Smlouvou o založení Evropského společenství, a zejména s čl. 175 odst. 1 této smlouvy, je oprávněno uzavírat mezinárodní smlouvy a plnit závazky z nich vyplývající, které přispívají ... k udržování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí...“

¹⁶⁷ „Politika Společenství v oblasti životního prostředí přispívá k sledování následujících cílů: udržování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví, obezřetné a racionální využívání

Cíle Aarhuské úmluvy mohou být považovány za příspěvek k posilování a zajištění účinnosti ochrany životního prostředí z hlediska výše zmíněných cílů, protože je všeobecně přijímáno, že zlepšování poskytování informací veřejnosti a její širší účast v řízení je základním nástrojem pro zajištění povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí a zároveň vede k lepší implementaci legislativy týkající se životního prostředí.

Mezinárodní úmluva, kterou Evropské společenství uzavře, se stává součástí komunitárního práva¹⁶⁸ a je tedy pro Evropské společenství závazná (vztahuje se tedy i na instituce a správně-administrativní úkony orgánů)¹⁶⁹, stejně jako pro všechny členské státy. Z pohledu druhé smluvní strany je však klasickou mezinárodní smlouvou, takže je třeba na ni aplikovat jak právo komunitární, tak mezinárodní¹⁷⁰. Jedná se o tzv. vnější smlouvy.

Podpisem mezinárodní úmluvy tedy Evropské společenství nejen uznává význam jejích cílů, ale také se zavazuje k zavedení nezbytných opatření k jejímu dodržování a k přizpůsobení právních předpisů požadavkům úmluvy. Proto jsou také mezinárodní úmluvy často Evropským společenstvím ratifikovány teprve poté, co byla přijata legislativa – tedy směrnice nebo nařízení, která přebírá ustanovení této mezinárodní konvence do sekundárního práva Evropského společenství.¹⁷¹ Stalo se tak i v případě přijetí Aarhuské úmluvy, kdy již před její ratifikací Evropské společenství přijalo soubor hlavních právních předpisů, které ji dále rozvíjejí a přispívají k dosažení jejích cílů.¹⁷²

přírodních zdrojů, podpora opatření na mezinárodní úrovni, čelících regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí.“

¹⁶⁸ „... A to díky uzavíracímu aktu (nejčastěji nařízení, v jehož příloze je obsažena), jímž je vnější smlouva inkorporována do komunitárního práva. Uzavírací akt je přijímán orgány Společenství jako jiné komunitární akty a publikován v Úředním listu. V hierarchii pramenů práva ES se vnějším smlouvám přisuzuje místo mezi primárním právem ES a sekundárními právními akty... Závaznost i platnost vnějších smluv nastává podle norem mezinárodního práva, aniž by byla nutná jejich komunitární recepce či transformace... Vnější smlouva může založit práva a povinnosti s bezprostředním účinkem v komunitárním právu.“ Viz Svoboda, Pavel, Doc., Judr., Ke vztahu mezinárodních závazků EU a jejich členských států, <http://www.ipravnik.cz/ipravnik/ipravnik.nsf/0/0B1897FA1A2947E1C1256FF00047ED3B>

¹⁶⁹ Orgány Evropského společenství totiž spadají pod definici orgánů veřejné správy, která je obsažena v Aarhuské úmluvě.

¹⁷⁰ Vnější smlouva je především součástí mezinárodního práva veřejného, protože druhou smluvní stranou je další subjekt mezinárodního práva. Proto podléhá mj. obyčejovému režimu, kodifikovanému ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969 resp. 1986.

¹⁷¹ Není to však povinné, existují konvence, které byly ratifikovány před tím, než byla příslušná evropská legislativa vytvořena, případně taková legislativa nebyla přijata ani po ratifikaci.

¹⁷² Například: směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a směrnice 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí, směrnice 96/61/EC o integrované prevenci a kontrole - „směrnice IPPC“, směrnice 85/337/EEC o posuzování vlivů některých projektů na životní prostředí - „směrnice EIA“ nebo také nařízení 2001/1049/ES o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

4.2. Nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy

4.2.1. Pojem

Celým názvem se jedná o Nařízení¹⁷³ Evropského parlamentu a Rady č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a instituce Evropského společenství.¹⁷⁴

Cílem nařízení je používat ustanovení Aarhuské úmluvy i na orgány a instituce Evropského společenství. Nařízení se v obecné rovině vztahuje na jakýkoli veřejný orgán, instituci, úřad nebo agenturu založené Smlouvou o ES nebo na jejím základě a požaduje, aby orgány a instituce Evropského společenství zajistily účast veřejnosti na přípravě „plánů a programů týkajících se životního prostředí“ tak, že o nich budou veřejnost včas informovat a poskytnou jí příležitost k vyjádření připomínek (hlava III). To se vztahuje na plány a programy, které přispívají k dosažení cílů politiky Evropského společenství v oblasti životního prostředí nebo které na ně mohou mít významný dopad.

Jaké otázky byly při jeho přípravě brány do úvahy je pěkně vidět v preambuli nařízení: ohled na Aarhuskou úmluvu, souběh s požadavky na členské státy a konečně specifický vztah k Šestámu akčnímu programu.¹⁷⁵

4.2.2. Historie

Dne 25. června 1998 podepsalo Evropské společenství spolu s patnácti členskými státy Aarhuskou úmluvu. Podpis Aarhuské úmluvy zavázal Evropské společenství k přizpůsobení právních předpisů požadavkům úmluvy. Evropské společenství již před tím přijalo soubor hlavních právních předpisů, který ale nestačil k splnění požadavků Aarhuské úmluvy. Proto Evropská komise předložila dne 24. října 2003 návrh nařízení. Toto nařízení je platné od 28. září 2006 a účinné od 28. června 2007.

¹⁷³ „Nařízení ... je obecně závazným pravidlem na všech úrovních, závazné pro všechny. Je přímo účinné, tzn., že tvoří iakékoliv právo, které uplatňuje přímou účinnost ve všech členských státech stejně jako národní právo, a to bez jakékoliv další intervence ze strany státní moci členských států.“ Viz http://eur-lex.europa.eu/cs/droit_communaire/droit_communaire.htm#1.3 Nařízení bylo zvoleno proto, že směrnice jsou směřovány členskými státy, a proto byla tato forma vyloučena. Srovnej důvodovou zprávu k nařízení.

¹⁷⁴ Publikované OJ L 264, 25.9.2006, p. 13–19

¹⁷⁵ Viz ustanovení odstavce 9 preambule nařízení.

4.2.3. Postavení v právním řádu České republiky

Nařízení vydávaná orgány Evropských společenství mají v členských státech účinky obdobné národním zákonům; mohou tedy jednotlivcům zakládat nejen oprávnění, kterých se mohou domáhat před národními orgány, zejména soudy, a které jsou tyto povinny chránit, ale i povinnosti, jejichž porušení může být sankcionováno, ať už orgány ES či orgány národními.

Svou schopností zakládat povinnosti přímo jednotlivcům jsou nařízení specifická i vůči ostatním sekundárním právním aktům, tedy zejména směrnicím a rozhodnutím. Pro rozlišení, o jaký druh právního aktu se jedná, je přitom rozhodující pouze jeho obsah a účinky, které vyvolává v právním postavení svých adresátů, nikoliv označení ani procedura, na základě které byl přijat.¹⁷⁶ Pojem nařízení je obecně vymezen v ustanovení čl. 249 odst. 2 Smlouvy o Evropském společenství, podle kterého jsou nařízení obecně závazná ve všech svých částech a přímo použitelná v členských státech.

4.2.4. Preambule

Jednotlivá ustanovení preambule

Preambule odkazuje jednak na komunitární právo a jednak na samu Aarhuskou úmluvu a snaží se uvést je do souladu.

Komunitárnímu právu jsou věnovány první dva odstavce, které definují cíle v oblasti ochrany životního prostředí a obdobně jako ustanovení odstavce 8 a 9 preambule Aarhuské úmluvy zdůrazňují výhody plynoucí z efektivní účasti veřejnosti.

Poté již se preambule věnuje Aarhuské úmluvě. Nejprve ji zasazuje do historických souvislostí¹⁷⁷, zdůrazňuje její požadavky¹⁷⁸, vyjadřuje potřebu souladu komunitárního práva a Aarhuské úmluvy¹⁷⁹ a kroky, které Evropské společenství již k zajištění souladu učinilo¹⁸⁰.

4.2.5. Cíle

Přestože jsou cíle¹⁸¹ u tohoto nařízení poměrně předvídatelné a nijak tuto představu nepřekračují, nařízení s nimi pracuje dále ve svém textu a je proto zapotřebí je zmínit.

¹⁷⁶ Srov. např. rozhodnutí ve věci 307/81 *Aluisi vs. Italia*, odst. 9

¹⁷⁷ Ustanovení odstavce 3 Preambule nařízení, jehož znění bylo v průběhu přijímání nařízení také změněno v důsledku schválení Aarhuské úmluvy.

¹⁷⁸ Viz ustanovení odstavce 17 Preambule nařízení. Evropský parlament spolu s Hospodářským a sociální výborem navrhoval doplnění tohoto odstavce o povinnost informovat veřejnost skrze na to speciálně vyhrazené webové stránky (obdobně jako je to upraveno v nařízení 1049/2001), tento návrh ale neprošel.

¹⁷⁹ Viz ustanovení odstavce 3 a 4 Preambule nařízení.

¹⁸⁰ Viz ustanovení odstavce 4 Preambule nařízení.

¹⁸¹ Srovnej úpravu v ustanovení článku 1 nařízení.

Cíle nařízení je možné shrnout do dvou oblastí. První přispívá k provádění závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy, a to stanovením pravidel pro použití této úmluvy na úrovni orgánů a subjektů Evropského společenství. Pro téma této práce je důležité, že jedním z demonstrativně vyjmenovaných opatření je i umožnění účasti veřejnosti na plánech a programech týkajících se životního prostředí. Druhý cíl je spíše návodem pro používání nařízení v praxi. V souladu s celkovým trendem stanoví snahu orgánů a subjektů Evropského společenství o poskytnutí pomoci a rady veřejnosti při uplatňování jejich práv.

4.2.6. Definice

Orgán veřejné správy

Orgány veřejné správy jsou v Aarhuské úmluvě definované velmi široce. Kromě jiného jsou mezi ně řazeny i orgány organizací regionální hospodářské integrace, které jsou stranou Aarhuské úmluvy. Je proto nezbytné, aby orgány a subjekty Evropského společenství, na něž se toto nařízení vztahuje, byly definovány stejně širokým a funkčním způsobem¹⁸², přičemž tuto definici nelze omezit pouze na orgány zmiňované v ustanovení článku 7 Smlouvy o Evropském společenství¹⁸³.

Podle Aarhuské úmluvy mohou být orgány a subjekty Společenství vyjmuty z oblasti působnosti úmluvy, pokud jednají v soudní nebo zákonodárné funkci. Nicméně z důvodu zajištění souladu s nařízením č. 1049/2001¹⁸⁴ se v oblasti přístupu k informacím definice orgánu veřejné správy vztahuje i na orgány a subjekty Evropského společenství, které jednají v zákonodárné funkci.¹⁸⁵

Ve srovnání s definicí obsaženou v Aarhuské úmluvě, která je strukturovaná do několika částí ve snaze zahrnout pokud možno všechny orgány, které jsou nadány nějakou výkonnou pravomocí, je definice obsažená v nařízení mnohem více strohá. Je to umožněno jednak aplikací ustanovení pouze na jeden a navíc známý právní systém a zároveň povahou Evropských společenství, kdy všechny orgány veřejné správy mají svůj právní základ přímo ve Smlouvě o Evropském společenství, nebo v aktech z této smlouvy vycházejících. Množina orgánů veřejné správy podle obou definic bude s nejvyšší pravděpodobností stejná.

¹⁸² Viz ustanovení článku 2 odstavce 1 písmena c nařízení.

¹⁸³ Tedy Evropský parlament, Evropskou radu, Evropskou komisi, Evropský soudní a účetní dvůr. K tomuto problému srovnej i kritiku nařízení od EEB.

¹⁸⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

¹⁸⁵ Evropské společenství tak využilo ustanovení odstavce 11 Aarhuské úmluvy. Tato výjimka byla v průběhu schvalování nařízení široce diskutována, mnohokrát měněna, protože se ale vztahu převážně k poskytování informací, nebudu se jejím vývojem dále zabývat.

Plány a programy

Definice plánů a programů je jedním ze stěžejních ustanovení celého nařízení¹⁸⁶, bylo proto předmětem diskuzí a častých změn jak ze strany orgánů Evropského společenství¹⁸⁷, tak ze strany veřejnosti. Ani Aarhuská úmluva nemohla být vodítkem, protože definici plánů a programů neobsahuje, přesto je možné z jejího obecného kontextu dovodit, že se jedná plány a programy ve velmi širokém slova smyslu, se zahrnutím i akčních plánů pro životní prostředí, na jejichž základě potom mohou vzniknout nejrůznější strategie.

Plány a programy týkající se životního prostředí jsou nakonec definovány třemi znaky, doplňující definicí a výjimkou.

První znak definuje vztah k Evropskému společenství. Plán nebo program musí podléhat přípravě a případně i přijetí orgánem nebo subjektem Evropského společenství. Návrh na zahrnutí i financování nebyl úspěšný, hlavním kritériem vztahu k Evropskému společenství tedy zůstala pouze příprava, popřípadě i přijetí orgány, nebo subjekty jak jsou definované výše.

Druhým kritériem je právní základ vzniku plánu nebo programu. Musí se jednat o takové plány, nebo programy, které jsou přímo vyžadovány právním, nebo správním předpisem.

Poslední složkou definice je jejich vztah k životnímu prostředí, který je odvozen od cílů politiky Evropského společenství. Tyto cíle jsou kromě jiných zdrojů blíže definovány v Šestém akčním programu Evropského společenství¹⁸⁸, nebo v obecných akčních programech, které budou následovat. Plány a programy by měly buď přispívat k dosažení těchto cílů, nebo mít na jejich dosažení významný účinek ať už pozitivní, nebo negativní.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Obsažena v ustanovení článku 2 odstavce 1 písmena e nařízení.

¹⁸⁷ V prvním čtení chtěl Evropský parlament rozšířit tuto definici i na politiky. Při druhém čtení se pojem politiky vyskytuje již pouze v preambuli a nikoliv definici samotné. Evropská komise totiž odmítla použití pojmu politik, ze dvou důvodů. Jednak sama Aarhuská úmluva ponechává smluvním stranám prostor k uvážení, stanoví, že: „*smluvní strany budou usilovat o to, aby veřejnosti byla poskytnuta v přiměřeném rozsahu příležitost pro její účast při tvorbě politik týkajících se životního prostředí*“. Pojem politika je navíc tak obtížně definovatelný, že není možné stanovit tuto povinnost závazně. Tato definice byla původně rozšířena i na plány a programy financování orgánem nebo subjektem Evropského společenství. Tento návrh považoval Evropský parlament za jednu ze svých priorit, kterou ovšem v dalším jednání nedovedl prosadit. Evropská komise ho odmítla s poukázáním na to, že „*Aarhuská úmluva upravuje účast veřejnosti v případě, kdy jsou plány a programy připravovány veřejnými orgány. Stejně tak se, pokud jde o projekty s významným vlivem na životní prostředí podle článku 6 úmluvy, vyžaduje účast veřejnosti na rozhodování o jejich povolení, není však stanoven požadavek týkající se rozhodování o financování. Vzhledem k tomu, že k povolování dochází na úrovni členských států, účast veřejnosti by měla stanovena na této úrovni.*“ Viz Stanovisko Komise COM(2006)81.

¹⁸⁸ Rozhodnutí č. 1600/2002/EC, které vytyčuje cíle v oblasti životního prostředí pro období let 2002-2012.

¹⁸⁹ Tento požadavek je v souladu s ustanovení článku 6 Smlouvy o Evropském společenství.

Do definice plánů a programů jsou potom výslovně zařazeny i obecné akční plány. A naopak vyjmuty finanční a rozpočtové plány¹⁹⁰ a programy, interní programy práce orgánu nebo subjektu Evropského společenství, nebo nouzové plány a programy, které jsou určeny výlučně k civilní ochraně.¹⁹¹

Veřejnost

Definice veřejnosti je převzata z Aarhuské úmluvy¹⁹² s pouze drobnou odchylkou ve znění, která se pravděpodobně v praxi ani neprojeví.¹⁹³

V souvislosti tímto ustanovení je podstatné zmínit i zákaz diskriminace na základě státního občanství, místa bydliště, nebo národnosti.¹⁹⁴

Dotčená veřejnost

Definice dotčené veřejnosti se na rozdíl do Aarhuské úmluvy vztahuje pouze ke třetímu pilíři - přístupu k soudům. Navíc je zde pojem dotčené veřejnosti nahrazen pojmem kvalifikované entity, který je terčem sporů a mnoha změn.

Nespadá tedy pod téma této práce a dále se jí nebudu zabývat.

4.2.7. Účast veřejnosti na plánech a programech týkajících se životního prostředí

Nařízení upravuje účast veřejnosti ve své hlavě třetí v jediném článku číslo 9. Obdobně jako Aarhuská úmluva neupravuje průběh řízení krok za krokem, ale věnuje se spíše jednotlivým bodům řízení, které jsou důležité pro účinnou účast veřejnosti.

¹⁹⁰ Odůvodnění této výjimky je poukázáno na skutečnost, že tyto plány a programy sami o sobě nemají významný vliv na dosažení cílů v oblasti životního prostředí.

¹⁹¹ V původní návrhu byla stanovena i výjimka pro bankovní plány a programy, které ale nakonec nejsou ve výjimce obsaženy a spadají tedy do definice plánů a programů týkajících se životního prostředí.

¹⁹² Porovnej znění ustanovení článku 2 odstavce 4 Aarhuské úmluvy se zněním ustanovení článku 2 odstavce 1 písmene b nařízení.

¹⁹³ Odchylka se týká sdružení, organizací a skupin těchto osob, kdy nařízení nepožaduje soulad s vnitrostátní právní úpravou a nebo praxí. Jedněmi z možných důvodů může být jednak odlišnost povahy Aarhuské úmluvy a nařízení. Zatímco Aarhuská úmluva jako mezinárodní smlouva se vztahuje (a musí být podle toho upravena) na velké množství rozličných právních řádů, které předem ani nemusí znát, nařízení pracuje pouze s právními řády jemu známými a počtem omezenými. Dalším důvodem může být obsolentnost dané úpravy, v komentáři k Aarhuské úmluvě, ani v žádné zprávě (poskytnuté vládou, nebo nevládními organizacemi) o provádění Aarhuské úmluvy jsem nenašla diskuzi, připomínky, praktické příklady k využití této podmínky.

¹⁹⁴ Viz ustanovení odstavce 6 Preambule nařízení.

Rozsah činnosti

Nařízení na rozdíl od Aarhuské úmluvy zahrnuje do rozsahu své úpravy jen účast veřejnosti na plánech a programech. Nejprve se tedy budeme zabývat důvody vynechání rozhodnutí o povolení určité činnosti do působnosti nařízení.

Účast veřejnosti na rozhodování o povolení určitých činností, není zahrnuta do působnosti nařízení, protože tato rozhodnutí jsou většinou přijímána na úrovni členských států, nikoliv na úrovni Evropského společenství.

V průběhu přijímání nařízení bylo poměrně dlouho zvažováno, zda má do působnosti nařízení zahrnout i rozhodování o financování činností, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Tento návrh nakonec neprošel, a to z několika důvodů. Za prvé sama Aarhuská úmluva nepožaduje zajištění účasti veřejnosti na rozhodování o financování činností. Za druhé, z pravidla existuje možnost účasti na takovýchto rozhodnutí při jeho přijímání na národní úrovni, docházelo by tedy ke zbytečnému zdvojení účasti veřejnosti. A za třetí při implementaci Aarhuské úmluvy do národních právních řádů nebyla stanovena povinnost pro členské státy umožnit účast veřejnosti i na rozhodnutích o financování, došlo by tedy k neopodstatněnému rozdílu mezi úpravou na úrovni Evropského společenství a na národní úrovni.

Samostatnou otázkou je úprava účasti veřejnosti v řízení týkajících se geneticky modifikovaných organismů. Jich se týká směrnice č. 2001/18, která upravuje umístění geneticky modifikovaných organismů na trh rozhodnutím na úrovni Evropského společenství a také účast veřejnosti na takovémto řízení.¹⁹⁵ V současném znění nařízení není účast veřejnosti na takovémto typu řízení vůbec upravena, protože o její úpravě neustále probíhají mezinárodní diskuze. Dokonce i v rámci Aarhuské úmluvy má tato oblast svoji specifickou úpravu. Bylo tedy považováno za vhodnější počkat s úpravou na výsledky těchto prací a až teprve poté upravit tuto oblast i na úrovni Evropského společenství.

Do rozsahu nařízení je naopak zahrnuta úprava účasti veřejnosti na přípravě plánů a programů¹⁹⁶ týkajících se životního prostředí. Ve srovnání s Aarhuskou úmluvou, která za prvé tyto plány a programy nijak nedefinuje a účast veřejnosti na nich upravuje pouze odkazy na příslušná ustanovení, postupuje nařízení jinak. Z důvodu právní jistoty a snazšího provádění nařízení definuje nařízení plány a programy, a to dostatečně široce, takže se nevztahuje pouze na opatření, která jsou takto pojmenována. Jedná se tedy o organizované

¹⁹⁵ Úprava účasti veřejnosti je obsažena v ustanovení článku 24 této směrnice.

¹⁹⁶ Evropský parlament se snažil prosadit do působnosti nařízení i politiky, v této své snaze byl ovšem neúspěšný.

systemy spolupráce za účelem dosažení určitých cílů. Oblast působnosti se nevztahuje pouze na přípravu těchto plánů a programů, ale také na jejich úpravu a přezkum.¹⁹⁷

Protože definice orgánů a subjektů nařízení se nevztahuje na ty, které jednají v zákonodárné nebo soudní pravomoci, je účast veřejnosti umožněna jen v určitých fázích. Na příklad při rozhodování o určitém plánu, který nejdříve připraví Evropská komise a poté ho schvaluje Evropský parlament, je účast veřejnosti umožněna jen do doby postoupení návrhu Evropskému parlamentu. V řízení před Evropským parlamentem je už účast veřejnosti zajištěna jinými prostředky.

Aktivní činnost orgánů nebo subjektů Evropského společenství (určení dotčené veřejnosti, poskytnutí informací)

Obdobně jako v Aarhuské úmluvě existuje povinnost určit veřejnost, která by mohla být daným plánem nebo programem dotčena, nebo by na něm mohla mít zájem. Má se tak činit s přihlédnutím k cílům tohoto nařízení.¹⁹⁸

Výklad tohoto ustanovení bude shodný s Aarhuskou úmluvou. Toto ustanovení vyplývá ze situace, kdy přijímané plány a politiky zahrnují širokou škálu oborů lidské činnosti a kdy příslušný subjekt nebo orgán Evropského společenství by měl mít nejlepší přehled o možné cílové skupině veřejnosti, a tedy by měl být i nejpovolanější ke správnému určení této veřejnosti.

Účast veřejnosti od počátečního stádia řízení

Povinnost zajistit účast veřejnosti již v počátečním stádiu řízení stanoví odstavec 2 článku 9 nařízení. V porovnání se zněním Aarhuské úmluvy neobsahuje toto ustanovení požadavek na účast v počátečním stádiu, přesto musí být příležitost pro účast včasná a účinná, v době, kdy jsou ještě možnosti volby otevřeny.¹⁹⁹

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Informování veřejnosti je upraveno na dvou místech ustanovení článku 9 nařízení.

¹⁹⁷ Viz ustanovení článku 9 odstavce 1 nařízení, toto znění se objevilo až při prvním čtení v Evropském parlamentu, původní návrh obsahoval pouze přijetí těchto plánů a programů

¹⁹⁸ Viz ustanovení článku 9 odstavce 2 nařízení. Původní návrhy obsahovali navíc dovětek o zahrnutí i nevládních organizací, které se zabývají ochranou životního prostředí.

¹⁹⁹ Jedním z důvodů nezahrnutí pojmu počáteční stádium je i odlišný průběh řízení o konkrétním správním rozhodnutí a o přijetí plánu a programu. V pozměňovacích návrzích Evropského parlamentu v prvním čtení se tento pojem vyskytoval. Kdy byla zvláště zdůrazněna právě situace plánu nebo programu, který je připravován Evropskou komisí a poté schvalován jiným orgánem. Účast veřejnosti byla požadována již ve stádiu přípravy návrhu Evropskou komisí.

Prvním místem je odstavec 3. Ten se týká informování veřejnosti, která byla určena orgánem nebo subjektem Evropského společenství. Informování nemusí provádět přímo tyto orgány, nebo subjekty, obdobně jako v Aarhuské úmluvě jsou za tuto činnost pouze zodpovědné, přenést ji ale mohou na někoho jiného.²⁰⁰

Způsob informování veřejnosti je dvojitý. Buď veřejným oznámením. Nebo jakýmkoliv jiným prostředkem, bude-li k tomuto účelu vhodný, jako jeden z příkladů jsou uvedeny elektronické prostředky.

Výčet informací, která mají být poskytnuty je rozdělen do tří částí, první dvě, znění návrhu a informace o životním prostředí nebo hodnocení dopadů na něj, jsou poskytovány pouze pokud je má orgán nebo subjekt k dispozici. Třetí část se věnuje praktickým opatřením pro účast, které obsahují informace o správním subjektu, od kterého lze získat informace, kterému lze podat připomínky, stanoviska a dotazy a o časových rámcích.

Druhým místem je informování²⁰¹ veřejnosti²⁰² o výsledném plánu, nebo programu.²⁰³ Mezi informacemi, které jsou takto poskytnuty je obsaženo znění plánu nebo programu, důvody a faktory, na kterých jsou tyto založeny, a to včetně informací o účasti veřejnosti.

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

Téma rozumných lhůt pro účast veřejnosti je obsaženo v nařízení na více místech.

Za prvé, nařízení požaduje stanovení rozumných lhůt k informování veřejnosti²⁰⁴ tak, aby se veřejnost mohla účastnit efektivně rozhodování. Navíc, ale toto ustanovení zvlášť odkazuje i na jinou úvahu při stanovování rozumných lhůt, tj. zájem na poskytnutí veřejnosti přiměřeného času na přípravu na její účast.

Druhou oblastí je potom ustanovení článku 9 odstavce 4 nařízení, které určuje přesnou lhůtu pro podání připomínek a oznámení zasedání nebo slyšení.²⁰⁵ Tyto lhůty mohou být

²⁰⁰ Srovnej použití výrazu „... zajistí, aby byla informována ...“.

²⁰¹ Na rozdíl od ustanovení článku 9 odstavce 3 nařízení je zde použito výrazu informují, z toho lze dovodit, že tuto povinnost mají vykonat subjekty a orgány Evropského společenství přímo, nepřenášet ji na někoho jiného.

²⁰² Pojem veřejnost zde již není omezen veřejností určenou příslušným orgánem nebo úřadem. Přestože ještě po druhém čtení v Evropském parlamentu Evropská rada navrhovala odkaz na veřejnost definovanou v odstavci 2 (tj. veřejnost tak jak je určena orgánem nebo subjektem Evropského společenství).

²⁰³ Viz ustanovení článku 9 odstavce 5 druhé věty. Až ve druhém čtení Evropského parlamentu se objevil pozměňovací návrh na rozšíření informací i o politiky, který byl ale Evropskou radou odmítnut.

²⁰⁴ Viz ustanovení článku 9 odstavce 3 písmena c bodu iii.

²⁰⁵ Tato přesná určení byla do návrhu vložena až na nátlak Evropského parlamentu. Jedná se o osmítýdenní lhůty pro podávání připomínek (což bylo obvyklé v praxi již před tímto nařízením) a čtyřtýdenní (Evropským parlamentem původně prosazovaná osmítýdenní lhůta byla zamítnuta s poukazem na možnou kontraproduktivnost) lhůtu pro oznámení zasedání, nebo slyšení.

zkráceny, pokud už veřejnost měla možnost vyslovit svoje připomínky, nebo pokud jde o naléhavý případ.²⁰⁶

Právo podávat připomínky

Právo podávat připomínky je v nařízení upraveno pouze v souvislosti s časovou lhůtou k takovéto činnosti. Lze tedy dovozovat, že toto oprávnění má celá veřejnost²⁰⁷ a to jakýmkoliv způsobem. Toto právo je explicitně v nařízení zmíněno nad rámec Aarhuské úmluvy, která ho pro plány a programy vůbec neupravuje²⁰⁸.

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Obdobně jako Aarhuská úmluva²⁰⁹ ukládá i nařízení orgánům a subjektům Evropského společenství brát náležitý²¹⁰ ohled na výsledek účasti veřejnosti.²¹¹ Přičemž tento ohled má být brán při rozhodování o plánu nebo programu.²¹²

4.3. Směrnice o účasti veřejnosti

Celým názvem se jedná o Směrnici²¹³ Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně.²¹⁴

²⁰⁶ Pojem naléhavého případu není nikde dále definován, ale bude se pravděpodobně jednat o ohrožení lidského zdraví, nebo veřejné bezpečnosti.

²⁰⁷ A nejen veřejnost určená orgánem nebo subjektem Evropského společenství podle ustanovení článku 9 odstavce 2 nařízení.

²⁰⁸ Neodkazuje totiž na ustanovení článku 6 odstavce 7, z toho ale nelze dovozovat, že by toto oprávnění neexistovalo, ale že si smluvní strany Aarhuské úmluvy přály při jeho úpravě ponechat volnost (co se např. lhůt, způsobů, atd. týče).

²⁰⁹ Aarhuská úmluva sice používá pojmu brát v úvahu, ale v anglickém znění je v obou případech použit termín *due account*. Praktický výklad těchto pojmů tedy bude pravděpodobně shodný.

²¹⁰ Míra tohoto ohledu (náležitě) je shodná v nařízení i Aarhuské úmluvě.

²¹¹ Viz ustanovení článku 9 odstavce 5 nařízení.

²¹² Děje se tak na rozdíl od Aarhuské úmluvy, která stanoví povinnost přímo pro rozhodnutí („v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti“). Jedním z možných důvodů tohoto rozdílu je působnost nařízení – politiky a programy, na rozdíl od Aarhuské úmluvy, která takto stanoví pro správní rozhodnutí (a při úpravě plánů a programů na tuto úpravu již jen odkazuje, s tím, že se použije pouze „v tomto rámci“). Snahou Aarhuské úmluvy je tedy prosadit zahrnutí účasti veřejnosti do rozhodnutí samého, tj. mimo jiné i zmínění výsledku účasti veřejnosti v jeho odůvodnění. V případě plánů a politik, která většinou odůvodnění neobsahují, je postačující pokud je ohled na výsledek účasti veřejnosti brán při rozhodování o něm, to znamená, že bude zmiňován například v odůvodnění, komentářích k jednotlivým fázím návrhu.

²¹³ Srovnej ustanovení čl. 249 odst. 3 SES. Směrnice tedy zásadně nemají přímý účinek jako nařízení, s výjimkou ustanovení zakládajících práva jednotlivcům, která nebyla náležitě transponována. Směrnice samotné ale v žádném případě nemohou zakládat jednotlivcům povinnosti.

²¹⁴ V anglickém znění publikované v Official Journal L 156, 25/06/2003 P. 0017 – 0025. Dále jen „směrnice o účasti veřejnosti“.

Směrnice upravuje tři samostatné oblasti, které jsou spojené tématem účasti veřejnosti²¹⁵. První oblastí je stanovení základních pravidel pro účast veřejnosti na vypracovávání plánů a programů pro skupinu směrnic, která dosud tyto pravidla neobsahovala. Druhou a třetí oblastí je změna směrnic IPPC a EIA tak, aby vyhovovaly požadavkům na účast veřejnosti obsaženým v Aarhuské úmluvě.²¹⁶

4.3.1. Preambule

Preambule směrnice o účasti veřejnosti obsahuje poměrně obšírné pojednání o důvodech této úpravy spolu s krátkým shrnutím způsobu úpravy účasti veřejnosti na přípravě plánů a programů. Tato směrnice o účasti veřejnosti byla navržena ze dvou hlavních důvodů.²¹⁷

Prvním z nich jsou výhody vyplývající z účasti veřejnosti.²¹⁸ Druhým důvodem byl podpis Aarhuské úmluvy Evropským společenstvím.

Zvláštní pozornost je potom věnována směrnici Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a směrnici Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění. Ty by měly být pozměněny, aby byly plně v souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy.²¹⁹

4.3.2. Cíle

Cílem²²⁰ směrnice o účasti veřejnosti je přispět k plnění závazků z Aarhuské úmluvy a to konkrétně ve dvou oblastech, účast veřejnosti na vypracovávání plánů a programů týkajících se životního prostředí a zlepšení účast veřejnosti a přístupu k právní ochraně ve směrnících EIA a IPPC.

²¹⁵ V jedné části se dokonce věnuje i vytvoření možnosti přístupu k soudní ochraně.

²¹⁶ Této části směrnice o účasti veřejnosti (úpravy procesu EIA a IPPC) se věnují v samostatné části této práce. Proto se v této části zaměřím pouze na první část směrnice o účasti veřejnosti.

²¹⁷ Srovnej původní důvodovou zprávu Evropské komise k návrhu směrnice, nebo preambuli směrnice.

²¹⁸ Už tady je zajímavé jak se do preambule směrnice dostaly dvě výhody („...přispívá k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k veřejné podpoře učiněných rozhodnutí). První z nich původně navrhovala Evropská komise, Evropský parlament ji chtěl nahradit zde zmíněnou druhou, v konečné podobě existují obě vedle sebe.

²¹⁹ Zejména s článkem 6 a 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy.

²²⁰ Srovnej ustanovení článku 1 směrnice o účasti veřejnosti.

4.3.3. Definice

Veřejnost

Ze všech definic obsažených v Aarhuské úmluvě je ve směrnici o účasti veřejnosti použita pouze jedna. A tou je právě definice veřejnosti²²¹, která je skoro doslovným převzetím definice z Aarhuské úmluvy.²²²

Vymezení veřejnosti s právem účastnit se

Podrobnější vymezení veřejnosti s právem účastnit se je ponecháno na členských státech.²²³ Měla by být ale zajištěna široká účast veřejnosti, včetně nevládních organizací zabývajících se ochranou životního prostředí, a to s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu a cíle směrnice o účasti veřejnosti.²²⁴

4.3.4. Účast veřejnosti na plánech a programech

Ve své první části směrnice o účasti veřejnosti upravuje účast na plánech a programech²²⁵, a to v jediném článku.²²⁶ Tato úprava obsahuje pouze některé základní požadavky na členské státy. Podrobnosti úpravy si mohou členské státy upravit samy, s tím, že jsou omezeny pouze jediným požadavkem – účinnou účastí a přípravou veřejnosti.²²⁷

Rozsah činnosti

Obdobně a z obdobných důvodů jako nařízení zahrnuje i směrnice o účasti veřejnosti do rozsahu své působnosti pouze účast veřejnosti na plánech a programech.²²⁸

Směrnice o účasti veřejnosti ovšem vymezuje rozsah své působnosti výčtem. Kdy nejprve odkazuje na plány a programy, jejichž vypracování je požadováno určitými předpisy.²²⁹ A tyto předpisy, respektive konkrétní ustanovení těchto předpisů, potom vyjmenovává ve své Příloze I.

Z rozsahu působnosti této části směrnice o účasti veřejnosti jsou logicky vyjmuty plány a programy, které jsou sice vyžadovány předpisy z Přílohy I, ale postup pro účast

²²¹ Viz ustanovení článku 2 odstavce 1 směrnice o účasti veřejnosti.

²²² Jediným rozdílem je záměna pojmů praxe a zvyklosti.

²²³ Srovnej ustanovení článku 2 odstavce 3 směrnice o účasti veřejnosti.

²²⁴ Srovnej důvodovou zprávu k návrhu směrnice o účasti veřejnosti (52000PC0839) část 6.1.2.

²²⁵ Evropský parlament opět navrhoval rozšíření i o politiky. Toto rozšíření ovšem neprosadil.

²²⁶ Srovnej ustanovení čl. 2 směrnice o účasti veřejnosti.

²²⁷ Toto ustanovení je obsaženo až v odstavci 3 větě 2 článku 2 směrnice o účasti veřejnosti.

²²⁸ A to jak při jejich přípravě, změně a revizi. Srovnej ustanovení článku 2 odstavce 2 první věta.

²²⁹ Viz ustanovení článku 2 odstavce 2 směrnice o účasti veřejnosti.

veřejnosti je upraven směrnicí SEA, nebo rámcovou směrnicí o vodě.²³⁰ A dále se nevztahuje na plány a programy navrhované výlučně za účelem národní obrany nebo přijaté v případě mimořádných situací civilního charakteru.²³¹

Účast veřejnosti v počátečním stádiu řízení

Povinnost zajistit účast veřejnosti již v počátečním stádiu řízení stanoví odstavec 2 článku 2 směrnice o účasti veřejnosti. V porovnání se zněním Aarhuské úmluvy neobsahuje toto ustanovení účast v počátečním stádiu, přesto musí být příležitost pro účast včasná a účinná, před přijetím rozhodnutí, v době, kdy jsou ještě možnosti volby otevřeny.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Informování veřejnosti je upraveno na dvou místech ustanovení článku 2 směrnice.

Prvním místem je odstavec 2 písmeno a, který požaduje úpravu poskytování informací způsobem zcela shodným s nařízením.

Druhým místem je informování veřejnosti²³² o výsledném plánu, nebo programu.²³³ Zajímavé je určení povinnosti informovat. Příslušný orgán je povinný vyvinout přiměřené úsilí k informování veřejnosti. Není zde tedy stanovena povinnost a odpovědnost za informování veřejnosti, ale pouze povinnost členského státu vyvinout přiměřené úsilí k poskytnutí informací.²³⁴ Mezi informacemi, které jsou takto poskytnuty je zahrnuto přijaté rozhodnutí a to včetně důvodů a úvah, na kterých je založeno, a navíc i informací o procesu účasti veřejnosti.

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

Určení rozumných lhůt pro účast veřejnosti je ponecháno na členských státech.²³⁵ Stanovena je povinnost členských států lhůty určit, a to tak, aby byly přiměřené a poskytovaly dostatek času pro jednotlivé fáze účasti veřejnosti.

²³⁰ Viz ustanovení článku 2 odstavce 5 směrnice o účasti veřejnosti.

²³¹ Viz ustanovení článku 2 odstavce 4 směrnice o účasti veřejnosti.

²³² Pojem veřejnost je zde stále omezen tak, jak ji vymezí členský stát.

²³³ Viz ustanovení článku 2 odstavce 2 písmena d směrnice o účasti veřejnosti.

²³⁴ Konečná podoba tohoto ustanovení má zajímavou historii. Evropská komise ve svém původním návrhu stanovila klasickou povinnost členského státu informovat veřejnost. Ale Evropský parlament chtěl tuto úpravu poskytování informací zpřísnit, požadoval, aby po přezkoumání připomínek a stanovisek vyjádřených veřejností příslušný orgán vyvinul přiměřené úsilí k individuální nebo kolektivní odpovědi veřejnosti, ve které jí vysvětlí možné výsledky účasti veřejnosti na daném rozhodnutí. Z toho pak je odvozena konečná úprava, která zachovala koncept přiměřené úsilí orgánu, ale změnila rozsah poskytovaných informací.

²³⁵ Srovnej ustanovení článku 2 odstavce 3 věty 2 směrnice o účasti veřejnosti.

Právo podávat připomínky

Právo podávat připomínky je ve směrnici o účasti veřejnosti zmíněno pouze v souvislosti s úpravou jiných institutů. Za prvé v souvislosti s poskytováním informací veřejnosti je členským státům uložena povinnost informovat i o příslušném orgánu, kterému je možné předkládat připomínky²³⁶. Druhým institutem je brzká účast veřejnosti, kdy je stanoveno právo veřejnosti vyjádřit své připomínky a stanoviska před přijetím rozhodnutí, dokud jsou všechny možnosti otevřené. Z toho tedy vyplývá, že členské státy jsou povinny upravit právo podávání připomínek tak, aby tyto mohly být podány v dostatečně brzké fázi celého rozhodovacího procesu a aby byla veřejnost informovaná o orgánu, který tyto připomínky přijímá.

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Směrnice o účasti veřejnosti samozřejmě ukládá i členským státům zajistit i zohlednění výsledku účasti veřejnosti, a to ve fázi přijímání rozhodnutí.²³⁷ Stanovenou formou je přihlížení k výsledkům účasti veřejnosti s náležitou intenzitou.²³⁸

4.4. Směrnice EIA

4.4.1. Pojem a historie

Celým názvem se jedná o Směrnici Rady číslo 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“) ze dne 27. června 1985.²³⁹

Cílem směrnice EIA je zajistit, že určité záměry²⁴⁰ budou předmětem povolení a posouzení jejich vlivu na životní prostředí. Toto řízení může být zahrnuto do jichž existujících povolovacích řízení, nebo upraveno samostatně.

Výkon práva veřejnosti účastnit se tohoto řízení nemusí být podle judikatury Evropského soudního dvora nutně bezplatný.²⁴¹

²³⁶ Srovnej ustanovení článku 2 odstavce 2 písmena a směrnice o účasti veřejnosti.

²³⁷ Srovnej ustanovení článku 2 odstavce 2 písmena c směrnice o účasti veřejnosti.

²³⁸ Srovnej s pojmem brát v úvahu (Aarhuská úmluva), brát ohled (nařízení o aplikaci Aarhuské úmluvy na orgány ES).

²³⁹ Zveřejněna v Úředním věstníku L 175, 5.7.1985, s. 40. Tato směrnice byla již několikrát novelizována, pro účely této práce je nejdůležitější novelizace Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, která byla zveřejněna v Úředním věstníku L 156, 25. 6. 2003, str. 17.

²⁴⁰ Tyto záměry jsou jednak vyjmenovány v Příloze I směrnice EIA, jedná se o záměry, které by mohly mít podstatný vliv na životní prostředí. Jejich seznam byl upraven tak, aby odpovídal Aarhuské úmluvě.

4.4.2. Definice

Rozsah činností

Tato směrnice se vztahuje na soukromé i veřejné záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. Jejich seznamy jsou uvedeny v přílohách směrnice, kde jsou rozděleny do dvou kategorií v souladu s Aarhuskou úmluvou.²⁴² Kritizovaná možnost plošného vynětí z důvodu národní obrany, byla změněna a nyní mají členské státy možnost rozhodnout o výjimce pouze po individuálním posouzení případu, pokud existuje možnost nepříznivého vlivu na cíle národní obrany. Další výjimkou je možnost vynětí určitého záměru ve výjimečných případech, ale v tomto případě vznikají členskému státu některé další povinnosti.²⁴³

Vymezení veřejnosti s právem účastnit se

Právo účastnit se řízení má pouze veřejnost dotčená,²⁴⁴ která je definována obdobně jako v Aarhuské úmluvě.²⁴⁵

²⁴¹ Srovnej rozhodnutí ESD C-216/05, ze dne 9. 11. 2006 ve věci Komise ES v. Irsko. Skutkovou podstatou bylo zpoplatnění účasti veřejnosti částkou 20€ a v případě řízení před odvolacím orgánem 45€. Evropská komise tvrdila, že dotčené poplatky jsou mimojiné v rozporu se systematickou a účelem směrnice 85/337, jelikož brání veřejnosti ve výkonu práv, která jí tato směrnice přiznává. ESD odkázal na čl. 6 odst. 3 směrnice 85/337 který umožňuje, aby členské státy vázaly účast veřejnosti, které se záměr týká, na určité podmínky. Podle uvedeného ustanovení tak členské státy mohou vymežit podrobné podmínky poskytování informací a jejich projednání, a zejména stanovit, kdo je dotčenou veřejností, jakož i upřesnit způsob, jakým může být uvedená veřejnost informována a jak s ní má být věc projednána. Krom toho a v rozporu s tvrzeními Komise je tento přístup podpořen právní úpravou v oblastech úzce souvisejících se směrnicí 85/337 (směrnicí 90/313 a 2003/4), podle které „členské státy mohou vázat poskytnutí informace na zaplacení poplatku, který ale nesmí přesáhnout přiměřenou částku. Tyto právní úpravy ukazují, že v myslí zákonodárce Společenství není vybírání poplatku v přiměřené výši neslučitelné se zajištěním přístupu k informacím.“... „Ačkoliv směrnice 85/337 nebrání poplatkům, jako jsou poplatky, které ukládá vnitrostátní právní úprava dotčená v projednávané věci, nemohou být však stanoveny ve výši, která by bránila tomu, aby uvedená směrnice byla plně účinná, v souladu s cílem, který sleduje. Tak by tomu bylo, kdyby z důvodu své výše poplatků vytvářel překážku ve výkonu práv na účast vyplývajících z článku 6 směrnice 85/337.“ Kritiku tohoto rozsudku srovnej Smolek, M.: Judikatura ESD, Ekologie a právo, č. 03/2007, str. 20 an. Autor článku vychází z potřeby diferenciovaného přístupu k zpoplatnění poskytování informací a možnosti účasti. Důvodem odlišnosti v přístupu jsou i pozitivní přínosy účasti veřejnosti pro veřejnou správu, na rozdíl od poskytování informací, které veřejnou správu pouze zatěžují.

²⁴² Směrnice historicky předcházela Aarhuské úmluvě, která se výčtem záměrů inspirovala.

²⁴³ Srovnej ustanovení článku 2 odstavce 3 směrnice ELA.

²⁴⁴ Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 4 směrnice ELA. Evropský parlament kritizoval toto ustanovení a snažil se ho změnit tak, aby právo na účast měla veřejnost, jejíž členové se potom sami rozhodnou, jestli mají zájem o dané řízení, a tím sami sebe nejlépe vymezi jako veřejnost dotčenou.

²⁴⁵ Srovnej ustanovení článku 1 odstavce 2 směrnice ELA. Jediným rozdílem oproti Aarhuské úmluvě je upřesnění pojmu environmentální rozhodování tak, aby odpovídalo rozsahu rozhodování upraveném ve směrnici ELA.

4.4.3. Účast veřejnosti na řízení

Účast veřejnosti od počátečního stádia řízení

Směrnice EIA obdobně jako Aarhuská úmluva upravuje i právo dotčené veřejnosti na včasnou a účinnou účast, v době, kdy jsou všechny možnosti volby ještě otevřené.²⁴⁶ Oproti Aarhuské úmluvě není toto právo spojeno s účastí od počátečního stádia řízení. Protože je toto právo spojeno s právem podávat připomínky, u kterých je možnost podávání obvykle určena před přijetím rozhodnutí, došlo ve znění této směrnice k poměrně nevhodnému spojení, které ztěžuje její správný výklad. Tímto spojením je „v době, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřené, tedy před učiněním rozhodnutí o žádosti o povolení“. S ohledem na znění a výklad Aarhuské úmluvy, stejně jako směrnice EIA, nelze dovozovat, že dostatečně raná a tedy i účinná je každá účast veřejnosti, která je možná v jakékoliv fázi do učinění samotného rozhodnutí.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Směrnice EIA ukládá členským státům několik povinností v oblasti poskytování informací veřejnosti. První povinností je zajistit poskytování informací veřejnosti.²⁴⁷ Rozsah těchto informací je ve směrnici EIA přímo vyjmenován.²⁴⁸ Ze znění směrnice vyplývá, že členské státy nejsou povinny sdělovat tuto informaci, pouze jsou zodpovědné za sdělení těchto informací a její výkon mohou přenést na někoho jiného. Tyto informace jsou sdělovány veřejnosti jako celku, nikoliv jen dotčené veřejnosti.²⁴⁹ A to v počátečním stádiu rozhodovacího procesu nebo nejpozději, jakmile je možné tyto informace poskytnout. Navrhovanými způsoby je veřejné oznámení nebo jiné vhodné prostředky, jako například elektronická media, pokud jsou k dispozici. Členským státům je tedy ponechána volnost ve výběru způsobů poskytování informací.²⁵⁰

Druhou oblastí je poskytování informací o výsledku řízení, o rozhodnutí o povolení.²⁵¹ Tyto informace jsou poskytovány celé veřejnosti přímo příslušným orgánem. V otázce způsobu je jedinou podmínkou vhodnost tohoto postupu. Informace se týkají obsahu rozhodnutí, tj. povolení a jeho podmínek, včetně jeho odůvodnění a informací o procesu

²⁴⁶ Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 4 směrnice EIA.

²⁴⁷ Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 2 směrnice EIA.

²⁴⁸ Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 2 směrnice EIA.

²⁴⁹ Směrnice EIA definuje pojem veřejnost obdobně jako Aarhuská úmluva (srovnej ustanovení článku 1 odstavce 2 směrnice EIA). Jedná se tedy opět o každou fyzickou i právnickou osobu, stejně jako entity bez právní subjektivity.

²⁵⁰ Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 5 směrnice EIA.

²⁵¹ Srovnej ustanovení článku 9 odstavce 1 směrnice EIA.

účasti veřejnosti. Navíc je rozšířen i popis případných opatření k vyloučení nebo snížení nepříznivých vlivů. Tato povinnost je uložena bez časových lhůt.

Pasivní zpřístupnění informací veřejnosti

Poslední oblastí poskytování informací je jejich zpřístupňování dotčené veřejnosti.²⁵² Tyto informace musí být zveřejňovány pouze dotčené veřejnosti. Opět existuje možnost členských států přenést tuto povinnost na od státu odlišné subjekty, přičemž zůstane zachována odpovědnost členských států. Toto zpřístupnění musí nastat v přiměřených lhůtách. Rozsah takto zpřístupňovaných informací je určen přímo ve směrnici EIA.²⁵³ Zvláštní situace nastává, pokud se členský stát rozhodne vyjmout určitý záměr z řízení EIA.²⁵⁴ V tomto případě je mimo jiné členský stát povinen zvážit, zda by nebyla vyhovující jiná forma posouzení a pokud ano, zpřístupní dotčené veřejnosti informace získané touto formou, spolu s informacemi o vyjmutí a jeho důvodech.

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

Určení rozumných lhůt pro účast veřejnosti je ponecháno na členských státech. Podmínkou je zachování dostatečné časové lhůty pro přípravu a účinnou účast na rozhodování, a to pro všechny jednotlivé fáze řízení.²⁵⁵

Právo podávat připomínky

Právo podávat připomínky je ve směrnici EIA přímo zakotveno.²⁵⁶ Je omezeno pouze na dotčenou veřejnost,²⁵⁷ která má právo podávat připomínky a stanoviska příslušnému orgánu.²⁵⁸ Tyto připomínky a stanoviska mají být podávány v době, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené, tedy před přijetím rozhodnutí. Účelem toho práva je účast na daném řízení.

²⁵² Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 3 směrnice EIA.

²⁵³ Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 3 směrnice EIA.

²⁵⁴ Jde o výjimečné případy podle ustanovení článku 2 odstavce 3 směrnice EIA.

²⁵⁵ Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 6 směrnice EIA.

²⁵⁶ Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 4 směrnice EIA. Při doslovném jazykovém výkladu by se toto právo mohlo zdát dokonce širší než právo zakotvené v Aarhuské úmluvě, kde je omezeno relevancí v očích veřejnosti. V praxi ovšem veřejnost bude podávat svoje připomínky právě proto, že je považuje v dané situaci za relevantní. Toto právo může být ještě rozšířeno o nejrůznější druhy konzultací s veřejností. Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 5 směrnice EIA: „*Podrobné podmínky ... konzultací s dotčenou veřejností (například písemným vyjádřením nebo veřejnou anketou) stanoví členské státy.*“

²⁵⁷ Což je v přímém rozporu s Aarhuskou úmluvou, která stanoví možnost podávat připomínky každému.

²⁵⁸ Určení, který orgán je příslušný, spadá mezi informace, o kterých musí být veřejnost informovaná hned na počátku řízení. Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 2 písmena c směrnice EIA.

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Směrnice EIA ukládá členským státům přihlížet k výsledkům účasti veřejnosti.²⁵⁹ Tato povinnost se vztahuje k fázi rozhodování. Intenzita ohledu zde není vůbec určena. A přihlíží se k výsledkům jednání, tj. k podaným připomínkám a stanoviskům, výsledkům anket, konzultací, atd.

4.4.4. Přeshraniční vlivy

Zvláštní pozornost je věnována i záměrům, které by mohly mít závažný vliv na životní prostředí ve více členských státech.²⁶⁰ Pokud je ovlivněn i jiný členský stát, existují dva důvody pro zahájení přeshraničních konzultací, členský stát si je vědom, že by provoz zařízení na jeho území mohl mít závažný nepříznivý vliv na životní prostředí jiného členského státu a poskytne druhému členskému státu základní informace o záměru (jeho popis, možné přeshraniční vlivy záměru, možná rozhodnutí a určení časové lhůty pro odpověď). Poté vyčká, zda dotčený členský stát vyjádří zájem účastnit se rozhodovacího řízení. Druhou možností je, že sám členský stát, který by mohl být významně zasažen, podá žádost.

Členský stát, na jehož území má být daný záměr, zašle dotčeným členským státům veškeré informace tak, jak je poskytoval i „svoji“ veřejnosti. Potom nastává povinnost členských států zajistit, že budou tyto informace poskytnuty i dotčeným orgánům a veřejnosti a že tito budou mít možnost podat svoje stanoviska. Příležitost pro podání stanovisek musí nastat před vydáním povolení a dotčená veřejnost i orgány na druhé straně musejí mít na jejich zaslání přiměřenou dobu. Tato stanoviska se zasílají přímo orgánům příslušným v členském státě na jehož území má být záměr uskutečněn.

Kromě tohoto dotyčné členské státy zahájí mezi sebou jednání, například o možných přeshraničních vlivech, opatřeních ke snížení těchto vlivů, nebo časovém rámci pro tato jednání.²⁶¹

Podrobné podmínky jsou ponechány na vůli členských států, které se ji mohou stanovit volně. Omezeny jsou pouze zachováním možnosti účinné účasti dotčené veřejnosti.²⁶²

²⁵⁹ Srovnej ustanovení článku 8 směrnice EIA.

²⁶⁰ Skutečnost, že žádost bude podléhat přeshraničnímu posuzování, patří mezi skutečnosti, o kterých je nutné informovat veřejnost. Důvodem této povinnosti je podpora spolupráce veřejnosti ve všech potencionálně dotčených státech. Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 2 směrnice EIA. Úprava záměrů s možným přeshraničním vlivem je obsažena v ustanovení článku 7 směrnice EIA.

²⁶¹ Srovnej ustanovení článku 7 odstavce 4 směrnice EIA.

²⁶² Srovnej ustanovení článku 7 odstavce 5 směrnice EIA.

4.5. Směrnice SEA

4.5.1. Pojem

Celým názvem se jedná o směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.²⁶³

Při přijímání směrnice SEA byl jako jeden z hlavní argumentů využíván odkaz na nedostatečné fungování řízení EIA.²⁶⁴ Směrnice SEA měla být alespoň částečným řešením těchto problémů a podpořit tak lepší posuzování vlivů na životní prostředí. Poměrně zajímavý je i fakt, že otevřenost celého řízení byla zařazena mezi jeden z hlavních požadavků úpravy, a bylo zdůrazňováno, že v procesu SEA hraje ještě podstatnější roli než v procesu EIA.²⁶⁵

4.5.2. Definice

Rozsah činností

Rozsah celé úpravy byl jednou z nejdiskutovanějších otázek v procesu přijímání. Původní návrh Evropské komise se totiž vztahoval jen na okruh územních plánů, které jsou podrobeny formálnímu přijetí. Po kritice jak ze strany institucí Evropského společenství, jednotlivých členských států, tak nejrůznější environmentálních organizací, byla tento rozsah několikrát měněn až se ustálil na schválené verzi.²⁶⁶ Nakonec se tedy vztahuje na plány, programy a jejich změny²⁶⁷, které jsou vyžadovány předpisy a které jsou připravovány, nebo schvalovány orgány nebo dokonce i úřadem pro legislativní proces. Tyto plány a programy se posuzují, pokud mohou mít významný vliv na životní prostředí,²⁶⁸ a pokud jsou uvedeny

²⁶³ Zveřejněna byla v Úředním věstníku L 197, 21/07/2001 str. 0030 – 0037. Dále jen „směrnice SEA“.

²⁶⁴ Ze stále aktuálně existujících problémů např.: nedostatečné zvažování alternativ, nedostatečné zahrnutí synergických, globálních a kumulativních vlivů, atd. Srovnej se Zprávou Komise pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele (A4-0245/98).

²⁶⁵ Srovnej se Zprávou Komise pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele (A4-0245/98). Ve velmi pečlivě vypracované zprávě autor vychází z nejnovější odborné literatury vztahující se k tématu. Uvádí v ní také existující formy SEA, příklady z praxe, atd.

²⁶⁶ Její první částí je definice plánů a programů, která je obsažena v ustanovení článku 2 odstavce 1.

²⁶⁷ Nikoliv tedy i politiky, jak bylo požadováno v připomínkách. Otázkou zůstává, jestli pouhá snaha zahrnout do rozsahu směrnice i politiky, naplňuje požadavek Aarhuské úmluvy o úsilí stran o poskytnutí možnosti účasti veřejnosti na jejich přípravě.

²⁶⁸ Nejedná se tedy o negativní vliv, ale možnost jakéhokoliv významného vlivu. Srovnej ustanovení článku 3 odstavce 1 směrnice SEA.

ve výčtu plánů a programů.²⁶⁹ Výjimka je stanovena pro plány a programy určené výhradně k národní obraně a finanční a rozpočtové plány a programy.²⁷⁰

4.5.3. Účast veřejnosti

V souladu s přístupem Aarhuské úmluvy v oblasti plánů a programů je účast veřejnosti upravena poměrně flexibilně, ponechává prostor na zvolení vhodného způsobu zapojení veřejnosti na jednotlivých členských státech.

Účast veřejnosti je směrnicí SEA upravena ve dvou základních okruzích, první se týká poskytování informací a druhý možnosti vyjádřit svoje stanovisko, které má být vzato v úvahu při rozhodování.

Poskytování informací

Informace jsou poskytovány veřejnosti jako celku.²⁷¹ Postup poskytování informací není nijak blíže upraven, zůstává pouze vymezen jejich okruh (návrh plánu nebo programu, zpráva o vlivech na životní prostředí).²⁷² Dotčené veřejnosti a orgánům se poskytují informace o rozhodnutí, tj. samotný přijatý plán nebo program a jeho „odůvodnění“.²⁷³

Možnost vyjádřit stanovisko a vypořádání se s ním

Právo vyjádřit svoje stanovisko je dáno pouze dotčené, nebo pravděpodobně dotčené veřejnosti.²⁷⁴ Tato není ve směrnici SEA nijak definována, protože povinnost definovat ji je

²⁶⁹ Srovnej ustanovení článku 3 odstavce 2 směrnice SEA, např.: zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy.

²⁷⁰ Srovnej ustanovení článku 3 odstavce 8 směrnice SEA. Zajímavé je srovnání s ustanovením článku 6 odstavce 1 písmena c Aarhuské úmluvy, která se sice vztahuje na výjimku z činností a nikoliv jen plánů a programů, ale požaduje posuzování každého jednotlivé případu (směrnice SEA pouze konstatuje, že jí tyto plány a programy nepodléhají) a navíc i prokázání negativního vlivu na národní bezpečnost (směrnice SEA vylučuje všechny plány, které se týkají výhradně národní obrany nebo civilní ochrany bez ohledu na vlivy jejich posouzení).

²⁷¹ Definice veřejnosti je obsažena v ustanovení článku 1 písmena d směrnice SEA a jeho znění je totožné s Aarhuskou úmluvou.

²⁷² Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 1 směrnice SEA.

²⁷³ Obsah toho odůvodnění je spolu s povinností informovat o rozhodnutí upraven v ustanovení článku 9 směrnice SEA a v průběhu přijímacího procesu byl značně rozšířen. Nyní se tedy jedná o prohlášení o úvahách, začleněných do plánu nebo programu, vypořádání se se zprávou o vlivech na životní prostředí, vyjádřeními veřejnosti i dotčených orgánů, důvody výběru s ohledem na další projednávaná rozumná řešení, opatření o monitorování.

²⁷⁴ Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 2 a 4 směrnice SEA. Co se rozsahu veřejnosti týče, Aarhuská úmluva pouze poměrně nejasně ukládá příslušným orgánům veřejné správy vymežit veřejnost, která se může účastnit. Omezení práva na dotčenou veřejnost je přesto poměrně diskutabilní. Aarhuská úmluva sice toto právo pro plány a programy neupravuje, respektive neodkazuje na úpravu pro specifické činnosti, u kterých mají právo podávat připomínky každý. Ale i v úpravě plánů a programů požaduje zavedení skutečných a účinných opatření, které povedou k výslednému transparentnímu a spravedlivému rámci účasti.

přenesena na členské státy. Příležitost vyjádřit svoje stanovisko musí být dána včas a být skutečná, v přiměřené lhůtě a před jeho přijetím.²⁷⁵

Takto vyjádřená stanoviska je nutno brát v úvahu jak při vypracovávání plánu nebo programu, tak před jeho přijetím.²⁷⁶ Důležitou povinností je povinnost celý proces zvažování řádně zdůvodnit (včetně vypořádání se se stanovisky a odůvodněním výběru dané varianty) a posléze i zveřejnit dotčené veřejnosti.²⁷⁷

4.5.4. Přeshraniční konzultace

Zvláštní pozornost je věnována tématu přeshraničních konzultací.²⁷⁸ Před zahájením přeshraniční konzultace nejprve dojde k výměně informací o návrhu a zprávě o vlivech na životní prostředí, může se tak dít na žádost dotčeného státu, nebo z popudu státu, který provedení plánu nebo programu připravuje.

Po obdržení těchto informací se dotčený členský stát rozhodne, zda zahájit konzultace a vyrozumí o tom druhý stát. Oba státy se potom dohodnou na způsobu zapojení dotčených orgánů a veřejnosti a na přiměřeném časovém rámci pro trvání těchto konzultací.

Výsledky přeshraniční konzultace se berou v úvahu při vypracovávání a přijímání daného plánu a programu.²⁷⁹ Směrnice SEA pak ukládá členským státům o výsledku informovat pouze dotčený stát nikoliv i dotčenou veřejnost tohoto státu.²⁸⁰

4.6. Směrnice IPPC

4.6.1. Pojem

Celým názvem se jedná o směrnici Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění.²⁸¹

Tato směrnice si klade za cíl omezovat nebo předcházet znečištění, a proto zavádí řízení o povolování pro zařízení, ve kterých dochází k určitým typům činností²⁸². Před

²⁷⁵ Ve způsobu podávání stanovisek jsou tedy dodrženy požadavky Aarhuské úmluvy - a tedy povinnosti týkající se rozumných lhůt, včasné účasti a zvážení výsledku účasti veřejnosti.

²⁷⁶ Srovnej ustanovení článku 8 směrnice SEA.

²⁷⁷ Srovnej ustanovení článku 9 směrnice SEA.

²⁷⁸ Ty jsou upraveny v ustanovení článku 7 směrnice SEA.

²⁷⁹ Srovnej ustanovení článku 8 směrnice SEA.

²⁸⁰ Srovnej ustanovení článku 9 směrnice SEA.

²⁸¹ Publikovanou v Úředním věstníku L 257, 10.10.1996, s. 26. Dále jen „směrnice IPPC“. Tato směrnice byla již několikrát novelizována, pro účely této práce je nejdůležitější novelizace směrnicí o účasti veřejnosti.

²⁸² Tyto činnosti jsou vyjmenovány v Příloze I směrnice o IPPC.

novelizací v ní byla některá ustanovení upravující účast veřejnosti obsažena, ale k zajištění souladu s Aarhuskou úmluvou bylo nezbytné tato ustanovení dále rozšířit.

4.6.2. Definice

Žádost o povolení

Další změna v novelizaci se týká změny v rozsahu informací obsažených v žádosti o povolení.²⁸³ V této žádosti musejí být tedy obsaženy i popis různých náhradních řešení prověřených žadatelem.²⁸⁴

4.6.3. Účast veřejnosti

Rozsah činností

Rozsah činností, na kterých veřejnosti právo se účastnit, byl také novelizován. A nyní se tedy vztahuje na vydávání povolení pro nová zařízení, nebo na podstatné změny v provozu těchto zařízení,²⁸⁵ za určitých podmínek i na aktualizaci povolení.²⁸⁶ Tímto zpřesněním bylo dosaženo souladu s definicí obsaženou v Aarhuské úmluvě.²⁸⁷

Vymezení veřejnosti s právem účastnit se

Právo účastnit řízení má pouze veřejnost dotčená.²⁸⁸ Tato definice je naprosto identická s definicí obsaženou v Aarhuské úmluvě, jediný rozdíl je v jejím přizpůsobení se názvům řízení v směrnici IPPC.²⁸⁹

²⁸³ Tato novelizace s účastí veřejnosti nesouvisí jen zdánlivě. Veřejnosti je totiž pak tato žádost o povolení poskytována jako jeden z prostředků, jak ji informovat.

²⁸⁴ Srovnej ustanovení článku 6 odstavce 1 poslední odrážky směrnice o IPPC.

²⁸⁵ Novelizace pak upřesnila definici pojmu podstatné změny, za podstatnou změnu nebo rozšíření se pak považují ty změny nebo rozšíření, které samy o sobě dosahují prahových hodnot. Srovnej ustanovení článku 2 bodu 10 písmena b směrnice o IPPC. Je důležité upozornit, že za podstatnou změnu mohou být stále považovány i změny, které nedosahují těchto prahových hodnot.

²⁸⁶ Srovnej ustanovení článku 15 odstavce 1 v souladu s čl. 13 odst. 2 první odrážkou směrnice o IPPC.

²⁸⁷ Srovnej Příloha I odstavec 22 Aarhuské úmluvy.

²⁸⁸ Srovnej ustanovení článku 15 odstavce 1 směrnice o IPPC.

²⁸⁹ Srovnej ustanovení článku 2 bodu 14 směrnice o IPPC. Používá tedy pojmů „rozhodování ohledně udělení nebo aktualizace povolení nebo podmínek povolení“ namísto environmentálního rozhodování, které je obsaženo v Aarhuské úmluvě. Pro výklad toho pojmu tedy srovnejte výklad definice dotčené veřejnosti v části věnované Aarhuské úmluvě.

Účast veřejnosti od počátečního stadia

I směrnice o IPPC v souladu s požadavkem Aarhuské úmluvy požaduje zajištění možnosti včasné a účinné účasti veřejnosti.²⁹⁰ Neobsahuje ale zdůraznění právo na účast od počátečního stadia, ani účast ve fázi, kdy jsou všechny možnosti volby ještě otevřené.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Směrnice o IPPC ukládá členským státům několik povinností k poskytování informací veřejnosti. První povinností je zajistit poskytování informací veřejnosti.²⁹¹ Rozsah těchto informací je vyjmenován v Příloze V. Ze znění směrnice vyplývá, že členské státy nejsou povinny sdělovat tuto informaci, pouze jsou zodpovědné za sdělení těchto informací a její výkon mohou přenést na někoho jiného. Tyto informace jsou sdělovány veřejnosti jako celku nikoliv jen dotčené veřejnosti.²⁹² A to v počátečním stádiu rozhodovacího procesu nebo nejpozději, jakmile je možné tyto informace poskytnout. Navrhovanými způsoby je veřejné oznámení nebo jiné vhodné prostředky, z nichž jedním jsou například elektronická media, pokud jsou k dispozici.²⁹³

Druhou oblastí je poskytování informací o výsledku řízení, o rozhodnutí.²⁹⁴ Tyto informace jsou poskytovány celé veřejnosti přímo příslušným orgánem. V otázce způsobu je odkázáno na soulad s příslušnými postupy. Informace se týkají obsahu rozhodnutí, tj. povolení a jeho podmínek, včetně jeho odůvodnění a informací o procesu účasti veřejnosti. Tato povinnost je uložena bez časových lhůt.

Pasivní zpřístupnění informací veřejnosti

Poslední oblastí poskytování informací je jejich zpřístupňování dotčené veřejnosti.²⁹⁵ Opět existuje možnost členských států přenést tuto povinnost na odlišné subjekty. Toto zpřístupnění musí nastat v přiměřených lhůtách. Rozsah takto zpřístupňovaných informací je určen v Příloze V směrnice o IPPC.

²⁹⁰ Srovnej ustanovení článku 15 odstavce 1 směrnice o IPPC.

²⁹¹ Srovnej ustanovení článku 1 Přílohy V směrnice o IPPC.

²⁹² Definice veřejnosti (srovnej ustanovení článku 2 bodu 13 směrnice o IPPC) se obecně vztahuje na každou osobu. Tato definice je až na drobnou odchylku shodná s definicí obsaženou v Aarhuské úmluvě (onou odchylkou je použití pojmu praxe, zatímco Aarhuská úmluva na stejném místě používá pojmu zvyklosti).

²⁹³ Srovnej také s článkem 5 Přílohy V směrnice o IPPC.

²⁹⁴ Srovnej s článkem 15 odstavcem 5 směrnice o IPPC.

²⁹⁵ Srovnej s článkem 2 Přílohy V směrnice o IPPC.

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

Určení rozumných lhůt pro účast veřejnosti je ponecháno na členských státech. Podmínkou je zachování dostatečné časové lhůty pro přípravu a účinnou účast na rozhodování, a to pro všechny jednotlivé fáze řízení.²⁹⁶

Právo podávat připomínky

Právo podávat připomínky je ve směrnici o IPPC přímo zakotveno.²⁹⁷ Je omezeno pouze na dotčenou veřejnost, která má právo podávat připomínky a stanoviska příslušnému orgánu. Tyto připomínky a stanoviska mají být podávány před přijetím rozhodnutí.

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Směrnice o IPPC ukládá členským státům přihlížet k výsledkům účasti veřejnosti.²⁹⁸ Tato povinnost se vztahuje k fázi rozhodování. Intenzita je zde určena jako náležitá. A přihlíží se k výsledkům konzultací konaných podle Přílohy V směrnice o IPPC, tj. k podaným připomínkám a stanoviskům, výsledkům anket, konzultací, atd.

4.6.4. Přeshraniční vlivy

Zvláštní pozornost je věnována i zařízením, které by mohly mít závažný nepříznivý vliv na životní prostředí ve více členských státech.²⁹⁹ Mezi členskými státy vzniká specifický dvojstranný vztah, ve kterém mají oba státy svoje práva a povinnosti. Členský stát, na jehož území byla podána žádost o povolení takového zařízení, musí informovat druhý členský stát, a to ve stejném rozsahu a lhůtách jako informuje ostatní veřejnost. Členské státy poté zajistí, aby byly tyto informace po přiměřenou dobu zveřejněny i veřejnosti státu, který by mohl být postižen.

Na základě takto podaných informací se otevírá volné pole pro úpravu konzultací mezi členskými státy. Jedinými kladenými podmínkami je provedení jakékoliv nezbytné konzultace, a to na základě vzájemnosti a rovnoprávnosti.³⁰⁰ Navíc musí členské státy zajistit možnost i pro veřejnost ze státu, který by mohl být postižen, podávat připomínky před tím, než příslušný orgán rozhodne.

²⁹⁶ Srovnej s ustanovením článku 5 druhé věty Přílohy V směrnice o IPPC.

²⁹⁷ Srovnej ustanovení článku 3 Přílohy V směrnice o IPPC. Kromě možnosti podávat připomínky je umožněna i úprava konzultací s veřejností. Viz ustanovení článku 5 Přílohy V směrnice o IPPC.

²⁹⁸ Srovnej ustanovení článku 4 Přílohy V směrnice o IPPC.

²⁹⁹ Skutečnost, že žádost bude podléhat přeshraničnímu posuzování, patří mezi skutečnosti, o kterých je nutné informovat veřejnost. Důvodem této povinnosti je podpora spolupráce veřejnosti ve všech potenciálně dotčených státech. Srovnej ustanovení článku 1 písmena b Přílohy V směrnice o IPPC.

³⁰⁰ Srovnej ustanovení článku 17 odstavce 1 a 2 směrnice o IPPC.

Při rozhodování pak musí členský stát brát v úvahu výsledky těchto konzultací³⁰¹ a o svém rozhodnutí informovat i druhý členský stát, tento informuje o rozhodnutí i veřejnost na svém území.³⁰²

4.7. Rámcová směrnice o vodě

4.7.1. Pojem

Celým názvem se jedná o směrnici číslo 2000/60/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. října 2000 ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.³⁰³

Tato směrnice stanoví obecný rámec pro ochranu „sladkovodních“ vod.³⁰⁴ Cíli této ochrany je poměrně hodně, mezi jinými například: zabránění zhoršování a podpora zlepšení vodních ekosystémů, podpora udržitelného užívání vod, omezení znečišťování, omezení sucha i povodní.³⁰⁵

4.7.2. Definice

Rozsah úpravy

Neobsahuje ale přesný výčet činností, ke kterým se má tato účast vztahovat. Z toho je možné dovodit, že členské státy mají podporovat aktivní účast veřejnosti ve všech oblastech upravených směrnicí o vodě, se zvláštním důrazem na zpracování, přezkum a aktualizaci plánů povodí.³⁰⁶

4.7.3. Účast veřejnosti

Rámcová směrnice o vodě ukládá členským státům aktivní zapojení všech zainteresovaných stran, tedy zajisté i veřejnosti.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Členské státy mají povinnost aktivně poskytovat informace, které se týkají plánu povodí, a to v rozdílných časových lhůtách. Nejméně 3 roky před začátkem upravovaného období tak musí být publikován časový plán spolu se způsobem prací a pro veřejnost asi

³⁰¹ Srovnej ustanovení článku 17 odstavce 3 směrnice o IPPC.

³⁰² Srovnej ustanovení článku 17 odstavce 4 směrnice o IPPC.

³⁰³ Publikovanou v Úředním věstníku L 327, 22/12/2000 str. 0001 – 0073.

³⁰⁴ Přesněji vnitrozemských povrchových vod, brakických vod, pobřežních vod a podzemních vod.

³⁰⁵ Srovnej ustanovení článku 1 rámcové směrnice o vodách.

³⁰⁶ Srovnej ustanovení článku 14 odstavce 1 rámcové směrnice o vodách.

nejdůležitějším postupem konzultací. O rok později pak přehled významných problémů hospodaření s vodou. A naposledy 1 rok před upravovaným obdobím kopii návrhu plánu povodí.³⁰⁷

Pasivní poskytování informací veřejnosti

Členské státy musí komukoliv na vyžádání zpřístupnit podkladové dokumenty a informace použité ke zpracování návrhu povodí, děje se tak po podání žádosti.³⁰⁸

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

Účelem úpravy rozumných lhůt pro účast veřejnosti je poskytnout jí i orgánům veřejné správy dostatek času na účinnou účast. Vzhledem k předstihu, se kterým jsou informace poskytovány veřejnosti, a faktu, že od zveřejnění těchto informací má veřejnosti 6 měsíců na vyjádření svých připomínek, je požadavek na úpravu rozumných lhůt určitě splněn.³⁰⁹

Právo podávat připomínky

Právo podávat připomínky je v souladu s Aarhuskou úmluvou dáno každému bez omezení. Na rozdíl od Aarhuské úmluvy zde není vyjádřen požadavek na relevanci připomínek, ale tento aspekt se projeví při jejich vypořádávání. A také odlišně od Aarhuské úmluvy existuje možnost podávat připomínky pouze v písemné formě.

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Rámcová směrnice o vodách vůbec neupravuje způsob vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti, což je v rozporu s požadavky Aarhuské úmluvy.³¹⁰ Přesto je možné tuto chybu napravit hned několika způsoby.³¹¹

³⁰⁷ Srovnej ustanovení článku 14 odstavce 1 rámcové směrnice o vodách.

³⁰⁸ Srovnej ustanovení článku 14 odstavce 1 rámcové směrnice o vodách. Požadavek na okruh takto poskytovaných informací bude s největší pravděpodobností v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy. Aarhuská úmluva ani nevylučuje možnost upravit poskytování informací na základě žádosti. Jediným chybějícím prvkem je bližší určení časové lhůty poskytnutí informací. Tuto oblast si ale členské státy mohou dále upravit.

³⁰⁹ Srovnej ustanovení článku 14 odstavce 1 a 2 rámcové směrnice o vodách.

³¹⁰ Tuto povinnost totiž Aarhuská úmluva ukládá jak při rozhodování o specifických činnostech dle článku 6, tak při tvorbě plánů a programů podle článku 7.

³¹¹ Například: doplněním potřebných ustanovení při transpozici do právních řádů členských států, aplikací předpisů, které již jsou součástí právních řádů, přímou aplikovatelností Aarhuské úmluvy.

4.8. Směrnice o GMO

4.8.1. Pojem

Celým názvem se jedná o Směrnici Evropského parlamentu a Rady č.2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS.³¹²

Tato směrnice upravuje záměrné uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí. A to nezávisle na tom, zda se tak děje z důvodů uvádění na trh nebo jiných.³¹³

4.8.2. Účast veřejnosti

Směrnice o GMO pouze velmi rámcově upravuje uložení povinnosti členským státům konzultovat návrh záměrného uvolnění s veřejností.³¹⁴ Způsob konzultací je zcela ponechán na členských státech, ovšem s několika podmínkami. Těmi je vhodný rámec konzultací, v jehož rámci je zdůrazněno určení rozumné časové lhůty³¹⁵. Cílem konzultací by pak měla být možnost veřejnosti vyjádřit svoje stanovisko.

4.9. Směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí

4.9.1. Pojem

Celým názvem se jedná o směrnici číslo 2004/35/ES Evropského parlamentu a Rady o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí ze dne 21. dubna 2004 (dále jen „směrnici o odpovědnosti“).³¹⁶

Hlavním cílem směrnice je finanční odpovědnost provozovatele za škodu (nebo její bezprostřední hrozbu) na životním prostředí. Náklady na nápravu škod na životním prostředí (včetně preventivních opatření) způsobovaných provozovateli, kteří z této činnosti mají

³¹² Zveřejněnou v Úředním věstníku L 106, 17/04/2001 str. 0001 – 0039.

³¹³ Srovnej ustanovení článku 1 směrnice o GMO. Tato úprava má být provedena tak, aby zajistila ochranu lidského zdraví a životního prostředí v souladu s principem předběžné opatrnosti.

³¹⁴ Srovnej ustanovení článku 9 směrnice o GMO. V souvislosti s GMO je nutné zdůraznit i znění Aarhuské úmluvy, která sice účast veřejnosti na povolování záměrného vypouštění GMO do životního prostředí požaduje, ale na druhou stranu ji omezuje proveditelným a vhodným rozsahem. O citlivosti otázky GMO vypovídá i nařízení č. 1946/2003 ze dne 15. července 2003 o přeshraničních pohybech geneticky modifikovaných organismů. To účast veřejnosti vůbec neupravuje, informace poskytované mezi Evropskou komisí, členskými státy a popř výrobcem označuje jako důvěrné, tj. nesmí se poskytovat žádné třetí straně, samozřejmě s výjimkami. Srovnej ustanovení článku 16 této směrnice.

³¹⁵ Patrně jako pozůstatek diskuzí o původním návrhu, který explicitně určoval lhůtu 90 dnů.

³¹⁶ Publikovanou v Úředním věstníku L 143, 30/04/2004 S. 0056 – 0075.

finanční prospěch, by měla být hrazena jimi, nikoliv celou společností (tzv. internalizace externalit).

Kromě spravedlivého hrazení nákladů na škody na životním prostředí by tato úprava mohla fungovat jako ekonomický nástroj ochrany životního prostředí.³¹⁷

Pro rozbor této směrnice v oblasti účasti veřejnosti je důležité, že nespadá do oblasti působnosti Aarhuské úmluvy. Ustanovení o účasti veřejnosti tedy nemusejí vyhovovat požadavkům Aarhuské úmluvy, protože jsou jakýmsi „nadstandardem“ pro účast veřejnosti.

4.9.2. Účast veřejnosti

Rozsah činnosti

Rozsah použití směrnice je omezen pouze na škody na chráněných druzích rostlin a živočichů³¹⁸ a přírodních stanovištích,³¹⁹ na vodě a na půdě.

Dalším omezením rozsahu směrnice o odpovědnosti je její aplikace až na škody, které dosahují určité intenzity.³²⁰

Faktickým omezením pro použití směrnice je i rozdělení provozovatelů do jednotlivých kategorií, kdy někteří jsou odpovědní za způsobenou škodu objektivně, ostatní pak pouze subjektivně a to pouze za škodu na chráněných druzích a přírodních stanovištích a nikoliv za škodu na vodě a půdě.³²¹

Členské státy mají možnost omezit odpovědnosti i v případech činnosti v souladu s povolením nebo se současným stavem technických znalostí.³²²

Působnost směrnice je omezena i časově, nevztahuje se tak na škody, které vznikly před její účinností, nebo činnostmi, které byly před její účinností ukončeny, a určuje i objektivní promlčecí lhůtu.³²³

³¹⁷ Srovnej Bernard, M., Odpovědnost za škody na životním prostředí, *Via Iuris*, nebo ustanovení článku 1 směrnice o odpovědnosti.

³¹⁸ Ty směrnice definuje úzce jako druhy uvedené v přílohách II. a IV. směrnice Rady 92/43/ES, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a druhy ptáků uvedených v příloze I. směrnice 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků. Srovnej ustanovení článku 2 směrnice o odpovědnosti.

³¹⁹ Ty směrnice o odpovědnosti také definuje odkazem na přílohy směrnice o stanovištích, nebo směrnice o ptácích. Srovnej ustanovení článku 2 směrnice o odpovědnosti.

³²⁰ Pro škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích jsou limitem závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo zachování příznivého stavu ochrany, pro škody na vodách je nezbytný závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo kvantitativní stav a ekologický potenciál. Nejnížší a proto i nejspornější limit je stanoven pro škody na půdách – závažné riziko pro lidské zdraví. Všechny tyto limity srovnej v ustanovení článku 2 směrnice o odpovědnosti. Kritéria pro posuzování rozsahu škody jsou stanoveny v Příloze I směrnice o odpovědnosti.

³²¹ Další omezení například pro škody při použití jaderné energie, národní obraně, atd. srovnej v ustanovení článku 4 směrnice o odpovědnosti.

³²² Srovnej ustanovení článku 8 odstavce 4 směrnice o odpovědnosti.

³²³ Srovnej ustanovení článku 17 směrnice o odpovědnosti. Směrnice je účinná od 30. 4. 2007.

Pro účast veřejnosti je velmi významná možnost výjimky v případě bezprostřední hrozby škody. Členské státy mají možnost v těchto případech vyloučit účast veřejnosti.³²⁴

Osoby oprávněné k podání žádosti

Okruh osob oprávněných k podání žádosti o opatření byl v průběhu schvalování směrnice mnohokrát měněn.³²⁵ Definice oprávněných osob je v konečné znění směrnice o odpovědnosti poměrně složitá.³²⁶ Definice se týká pouze fyzických a právnických osob,³²⁷ které jsou rozděleny do tří kategorií. Tyto kategorie jsou dále určeny přímo směrnicí, nebo ponechány na vymezení členskými státy.

První kategorií osob jsou ti, kteří jsou dotčeni škodou na životním prostředí, nebo jí budou pravděpodobně dotčeni. Pro tuto kategorii již nejsou stanovena žádná další kritéria.³²⁸

Druhou kategorií jsou osoby, které mají dostatečný zájem na rozhodování o životním prostředí v souvislosti se škodami na životním prostředí. Členským státům je uložena povinnost blíže určit pojem dostatečného zájmu.³²⁹ Směrnice o odpovědnosti ale sama určuje, že zájem nevládních organizací je vždy dostatečný, pokud tato organizace usiluje o ochranu životního prostředí a splňuje požadavky vnitrostátního práva.

Třetí, poslední, kategorií jsou osoby, které prohlašují, že došlo k porušení práva, stanoví-li to vnitrostátní právní řád jako podmínku řízení. Obdobně jako u druhé kategorie i zde jsou členské státy povinny stanovit obsah pojmu porušení práva a nevládní organizace jsou považovány za nositele těchto práv.

Práva na účast podle směrnice o odpovědnosti

Okruh osob oprávněných k žádosti má dva možné způsoby jednání – vyjádření a žádost o opatření.

³²⁴ Srovnej ustanovení článku 12 odst. 5 směrnice o odpovědnosti, který následně vylučuje i možnost přezkumného řízení z podnětu veřejnosti.

³²⁵ Objevovaly se návrhy zúžit tento okruh pouze na osoby bezprostředně ohrožené na zdraví nebo životě (srovnej ustanovení článku 14 odst. 1 zprávy z 1. čtení v Evropském parlamentu), nebo naopak umožnit podání žádosti jakémukoliv sdružení, které splňuje požadavky národního právního řádu a podle stanov se věnuje ochraně životního prostředí (srovnej ustanovení článku 2 odst. 14 návrhu směrnice).

³²⁶ Srovnej ustanovení článku 12 odst. 1 směrnice o odpovědnosti.

³²⁷ A nikoliv také entit bez právní subjektivity podle článku 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

³²⁸ Tato kategorie tak tvoří první část „dotčené veřejnosti“ ve smyslu Aarhuské úmluvy.

³²⁹ Druhá kategorie potom množinu „dotčené veřejnosti“ podle Aarhuské úmluvy doplňuje. Z toho vyplývá, že členské státy budou muset určit pojem dostatečného zájmu v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy a neomezovat ho pouze na zájem právní, ale také na zájem faktický.

Směrnice o odpovědnosti k právu podat vyjádření určuje pouze okruh oprávněných osob³³⁰ a jejich možnost podat příslušnému orgánu jakékoliv vyjádření, které souvisí s škodou³³¹ na životním prostředí.

Podmínky pro žádost o opatření³³² jsou již stanoveny podrobněji. Žádost mohou opět podat pouze k tomu oprávněné osoby příslušnému orgánu. Tato žádost musí být doplněna o relevantními informacemi a údaji.³³³

Tyto práva ale může členský stát vyloučit v případě bezprostřední hrozby škody.³³⁴

Vyhodnocení účasti podle směrnice o odpovědnosti

Příslušný orgán je povinen vyjádření³³⁵ i žádosti o opatření zvážit,³³⁶ pokud hodnověrně dokazují, že došlo ke škodám na životním prostředí.³³⁷ Příslušný orgán informuje o tom, zda přijal nebo zamítnul žádost o opatření.³³⁸ Tato informace musí být zdůvodněná a poskytnutá co nejdříve a vždy v souladu s vnitrostátním právem.³³⁹ Zvláštním způsobem je upraven okruh osob, které budou informovány. Oproti veškerým předpokladům se nejedná o

³³⁰ Tento okruh je užší než požaduje Aarhuské úmluva v ustanovení článku 6 odst. 7.

³³¹ Nebo možností škody, o které takto oprávnění ví.

³³² Těmi jsou podle směrnice o odpovědnosti opatření preventivní a nápravná (srovnej ustanovení článku 5 a 6 směrnice o odpovědnosti).

³³³ Srovnej ustanovení článku 12 odst. 2 směrnice o odpovědnosti. Tato povinnost byla zpřísněna, protože původní návrh směrnice v ustanovení článku 14 odst. 2 požadoval doplnění těchto informací až na žádost příslušného úřadu. Zpřísnění navrhl již Evropský parlament ve své zprávě k 1. čtení (srovnej ustanovení článku 14 odst. 2) s poněkud zvláštním odůvodněním, že je to právě provozovatel, který obvykle disponuje velkým množstvím informací.

³³⁴ Srovnej ustanovení článku 12 odst. 5 směrnice o odpovědnosti, který následně vylučuje i možnost přezkumného řízení z podnětu veřejnosti. Tato výjimka byla v průběhu schvalovacího procesu doplněna do původního návrhu směrnice, zrušena a následně opět povolena, a to i přes velmi správný argument Evropského parlamentu při druhém čtení, že požadavek na opatření v případě bezprostředně hrozící škody je vlastně nejdůležitější součástí účasti veřejnosti.

³³⁵ Příslušný orgán bude zvažovat vyjádření a nikoliv prohlášení, jak špatně stanoví český překlad směrnice dostupný v databázi Eur-lex. Pojem prohlášení není ve směrnici dále zmiňován a proti jeho použití svědčí i srovnání s anglickým, popř. německým zněním.

³³⁶ Srovnej ustanovení článku 12 odst. 3 směrnice o odpovědnosti. Standart vyhodnocení (zvážit, v anglickém znění „consider“) se bude pravděpodobně lišit od ustanovení článku 6 odstavce 8 Aarhuské úmluvy (brát náležitě v úvahu, v anglickém znění „takes due account“). Při zvažování je zcela správně určena povinnost orgánu dát příležitost k vyjádření i druhé straně - provozovateli.

³³⁷ Sporný je postup příslušného úřadu v případě žádosti o opatření na základě hrozící škody, která těžko bude hodnověrně dokazovat, že škoda (již) existuje.

³³⁸ Srovnej ustanovení článku 12 odst. 4 směrnice o odpovědnosti.

³³⁹ Povinnost příslušného orgánu poskytnout informace byla v původním znění směrnice stanovena mnohem přísněji. To totiž stanovilo, že pokud příslušný orgán nerozhodl o žádosti do 4 měsíců, musel informovat o jednotlivých krocích, které učinil a v budoucnu připravuje. Srovnej ustanovení článku 14 odst. 6 návrhu směrnice o odpovědnosti. Tento požadavek byl zrušen Radou, která odkazoval na zjednodušení možného přístupu k soudům.

osoby, které se k danému případu vyjádřily nebo podaly žádost o opatření, ale pouze osoby, které předložily své vyjádření.³⁴⁰

³⁴⁰ Tento nedostatek může být napraven při transpozici směrnice do jednotlivých právních řádů členských států, nebo odstraněn výkladem, kdy za osoby, které předložily svoje vyjádření budou považovány i osoby, které předložily žádost o opatření.

5. Právní úprava ČR

Základním právním předpisem upravujícím řízení v českém právním řádu je správní řád. I při výslovném vyloučení jeho působnosti se použijí alespoň základní zásady v něm obsažené. Tento zákon je ale pro řízení v oblasti životního prostředí modifikován mnoha zákony k němu speciálními. Nejdůležitějšími z nich jsou: zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, návrh zákona o ekologické újmě a zákon o integrované prevenci a omezování znečištění. Všechny tyto zákony práva spojená s účastí veřejnosti upravují příznivěji než správní řád. Naopak restriktivně se k účasti veřejnosti staví horní zákon a zákon o hornické činnosti a také atomový zákon.³⁴¹

Subsidiárně použitelný je správní řád i vůči novému stavebnímu zákonu, ten upravuje územní plánování, územní řízení (včetně svého vztahu k řízení EIA) a konečně i stavební řízení.

Dalšími samostatně upravenými řízeními jsou řízení EIA a SEA, upravená společně zákonem ELA.

Konečně poslední oblastí je účast veřejnosti při přípravě právních předpisů.

5.1. Správní řád

5.1.1. Pojem

Správní řád je základní zákon upravující vztahy mezi správními orgány mezi sebou a mezi správními orgány a osobami, které o něco správní orgán žádají³⁴², nebo kterým má správní orgán stanovit nějakou povinnost³⁴³. Upravuje náležitosti podání, procesní práva a povinnosti osob, jichž se postup správního orgánu týká, způsob určení orgánu, který má řízení nebo jiný postup provést, postup správních orgánů, prostředky, které správní orgán může

³⁴¹ Publikován jako zákon č. 18/1997 Sb. ze dne 24. ledna 1997 o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon). Ten upravuje účast veřejnosti naprosto nevyhovujícím způsobem. Aarhuská úmluva řadí činnosti spojené s provozem jaderných zařízení do okruhu specifických činností podléhajících účasti veřejnosti podle ustanovení článku 6 (srovnej ustanovení, které upravují působnost Aarhuské úmluvy v Příloze I Aarhuské úmluvy bodu 1). Atomový zákon přesto za jediného účastníka řízení před Státním úřadem pro jadernou bezpečnost označuje žadatele (srovnej ustanovení § 14 atomového zákona). Jakákoliv veřejnost je tedy z těchto řízení vyloučena. Nejedná se pouze o veřejnost chránící životní prostředí, ale také o obce, vlastníky nemovitostí, atd. Nakládání s radioaktivními materiály je dokonce vyloučeno i z působnosti zákona o IPPC. Srovnej Tichá, T., Dvořák, L., Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, Ekologie a právo, č. 06/2006, str. 6. Činnosti spojené s provozem jaderných zařízení spadají do působnosti zákona EIA, jejich vliv na životní prostředí bude tedy možné posoudit i za účasti veřejnosti (srovnej Přílohu I zákona EIA, kategorie 1 body 3.2 - 3.5).

³⁴² O přiznání práva, stanovení či zrušení povinnosti, o vyjádření, posudek, stanovisko, atd

³⁴³ Uložit pokutu, stanovit zákaz nějaké činnosti, apod

používat a prostředky obrany osob proti nesprávnému postupu správního orgánu. Nově správní zákon upravuje i postupy, které nejsou správním řízením.³⁴⁴

Správní řád tedy sám o sobě nestanovuje hmotná práva osob,³⁴⁵ které stanovují takzvané zvláštní zákony. Ty buď vůbec neupravují procesní otázky³⁴⁶, nebo upravují jen některé³⁴⁷ nebo všechny³⁴⁸ procesní postupy. Zvláštní zákony v některých případech obsahují ustanovení vylučující použití správního řádu úplně³⁴⁹, nebo vylučující některá jeho ustanovení³⁵⁰.

Praktické zkušenosti ekologických nevládních organizací s ročním používáním nového správního řádu vyznívají poměrně pozitivně. „... zákon nastolil řadu restrikcí proti podstatně stručnějším a liberálnějším „novotnovskému“ zákonu č. 71/1967 Sb. Nicméně roční zkušenost s jeho použitím při výkonu státní správy neukazuje nijak výrazné zhoršení faktického procesního postavení účastníků řízení, občanů a sdružení. Je to způsobeno jednak setrvačností zaběhlých úředních postupů, od kterých úředníci upouštějí pouze zvolna a neradi, jednak tím, že ani obsahově nejde v nejčastěji používaných úředních postupech o příliš výrazné a pronikavé zhoršení.“³⁵¹

5.1.2. Historie

Reforma správního řízení a s ní i nový správní řád se připravoval již od roku 1998. První vládní návrh správního řádu³⁵² ale Poslanecká sněmovna ve 3. čtení neschválila.

Ale již v roce 2002 uložila vládu ministru vnitra předložit jí správní řád znovu.³⁵³ Projednávání v Poslanecké sněmovně bylo poznamenáno nadcházejícími volbami a zejména tím, že již v prvním čtení byl odmítnut návrh legislativního dvojčete správního řádu: exekuční řád správní. Právě neúspěch projektu samostatného kodexu pro všechny exekuce prováděné veřejnou správou spolu s požadavky některých zákonodárců vedl k tomu, že tehdejší návrh byl zásadním způsobem přepracován formou komplexního pozměňovacího návrhu ústavně-

³⁴⁴ Např. vyjádření, osvědčení a sdělení; veřejnoprávní smlouvy; opatření obecné povahy. Jako opatření obecné povahy označujeme správní akt, který se nachází na pomezí mezi právním předpisem a rozhodnutím. Tuto povahu má proto, že konkrétně vymezuje svůj předmět (jako rozhodnutí) a je určeno obecně vymezenému okruhu účastníků (jako právní předpis). Úpravu srovnej v ustanovení § 171 – 174 správního řádu. Typickým příkladem je například územní plán.

³⁴⁵ Např. nárok na vydání povolení, nebo na státní příspěvek, atd.

³⁴⁶ V tom případě se dle ustanovení § 1 odst. 2 použije správní řád v celém rozsahu.

³⁴⁷ V tom případě se použije správní řád pouze na postupy výslovně zvláštním zákonem neupravené.

³⁴⁸ Např. zákon o daních – v tom případě se použijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů.

³⁴⁹ Pak se použijí jen základní zásady správních orgánů. Srovnej ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu.

³⁵⁰ Pak se použijí základní zásady plus výslovně nevyloučená ustanovení správního řádu.

³⁵¹ Srovnej Vybrané problémy a poznatky z aplikace nového správního řádu po 1. lednu 2006, Podklad pro školení NNO 27.1. 2006.

³⁵² Z roku 2001.

³⁵³ Usnesením č.602 ze dne 12. června 2002.

právního výboru, který, ač byl poměrně zdařilým kompromisem, se však již nepodařilo v závěru funkčního období Poslanecké sněmovny prosadit.³⁵⁴

Nová vláda v roce 2002 opět pokračovala v přípravě správního zákona, vycházela přitom především z nepřijatého komplexního návrhu. Tento návrh byl ale v připomínkovém řízení podstatně přepracován.³⁵⁵

Dne 23. března 2004 byl správní řád schválen³⁵⁶ ve třetím čtení a postoupen Senátu. Prezident republiky zákon podepsal a následně byl správní řád dne 24. září 2004 publikován ve Sbírce zákonů pod č. 500.

5.1.3. Definice

Dotčené osoby

Tento pojem je legislativní zkratkou osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká.³⁵⁷ Vzhledem k tomu že pojem „dotýkat se“ správní řád nijak nevymezuje, jedná se sice o velmi široké, ale současně i neurčité vymezení.³⁵⁸

Ustanovení správního řádu, které se týkají dotčených osob, jsou obsaženy na několika místech správního řádu. První oblastí jsou základní zásady činnosti správních orgánů.³⁵⁹ Tyto zásady se vztahují i na účastníky řízení jako podmnožinu dotčených osob.

Další oblastí je formální správní řízení.³⁶⁰ Pokud dotčená osoba není účastníkem řízení, může se domáhat pouze oprávnění vyplývajících ze základních zásad postupů správních orgánů (ochrana práv a oprávněných zájmů, právo uplatňovat práva a chráněné zájmy, přiměřené poučení, atd.). Protože nejsou tyto práva nijak dále konkretizovány, bude záležet na uvážení správního úřadu v konkrétním případě. Jediným způsobem obrany proti postupu správních orgánů je stížnost podle § 175.

³⁵⁴ Srovnej výklad důvodové zprávy ke správnímu řádu.

³⁵⁵ Např. úprava doručování, doplnění sporného správního řízení, celkové zjednodušení návrhu.

³⁵⁶ Spolu s jeho doprovodným změnovým zákonem, který byl publikován pod číslem 501/2004 Sb.

³⁵⁷ Srovnej ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu. Pojmem dotčených osob se nezabývá ani většina komentářů správního řádu. Informace zde použité proto vycházejí z jediného zdroje, a to Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, str. 88 an. Pojem dotčených osob nelze ztotožňovat s dotčenou veřejností podle Aarhuské úmluvy. Kritiku použití tohoto pojmu obsahuje i Nový správní řád – Čebišová, T.: K východiskům a pojmům nového správního řádu, str. 51.

³⁵⁸ Alespoň částečné vymezení je stanoveno pouze pro formální správní řízení.

³⁵⁹ Např. ochrana dobré víry a oprávněných zájmů, veřejná správa jako služba, poučovací povinnost, hospodárnost postupů správních orgánů, procesní rovnost dotčených osob, souladnost procesních postupů.

³⁶⁰ Zde je termín dotčené osoba použit při definici pojmu účastníka řízení, v ustanovení § 38 odst. 2 při nahlížení do spisu, nebo v ustanovení § 79 odst. 7 při náhradě nákladů za opatření údajů z úřední evidence.

Poslední oblastí jsou jiné postupy správních orgánů.³⁶¹ A „přiměřeně“ či „obdobně“ se na dotčené osoby použijí ustanovení týkající se procesní způsobilosti, zastoupení, nebo úkonů účastníků.

Účastníci řízení

Při vymezení účastníků řízení³⁶² je podstatné si uvědomit princip subsidiarity správního řádu. Díky němu mohou nastat tři situace. Při prvních z nich vymezuje účastníky řízení výhradně správní řád,³⁶³ ve druhém případě existuje zvláštní zákon, který umožňuje zvláštnímu okruhu subjektů stát se účastníkem řízení nad rámec, který určuje správní řád.³⁶⁴ Konečně ve třetí případě je okruh účastníků upraven výlučně zvláštním zákonem.³⁶⁵

Dále se budu zabývat vymezením účastníků řízení podle správního řádu, které vychází z koncepce dvou základních skupin či kategorií účastníků s rozdílným rozsahem procesních práv.

První z nich jsou účastníci podle ustanovení § 27 odstavce 1 správního řádu, tzv. účastníci hlavní.³⁶⁶ A jsou jimi v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společensví práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu,³⁶⁷ a ten, komu má rozhodnutí založit, změnit, zrušit nebo určit právo nebo povinnost, v řízení zahajovaném z moci úřední.

Druhou skupinou jsou potom ostatní, tzv. vedlejší účastníci,³⁶⁸ kterými jsou další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech. Dostatečná je tedy existence možnosti dotčení subjektivních práv a

³⁶¹ To znamená postupy při vydávání vyjádření, sdělení, osvědčení, opatření obecné povahy, nebo podávání stížností.

³⁶² Rozsáhlý výčet národních úprav účastenství srovnej v Nový správní řád – Svoboda, K.: Typy obecných úprav správního řízení, str. 96 an.

³⁶³ Viz například zákon o ovzduší, řízení o správních deliktech právnických osob, atd.

³⁶⁴ Viz například zákon o ochraně přírody a krajiny, o posuzování vlivů na životní prostředí, vodní zákon.

³⁶⁵ Viz například ustanovení § 17 odst. 3 horního zákona – řízení o stanovení chráněného ložiskového území, nebo atomový zákon.

³⁶⁶ Nazývají též hlavní, nepominutelní, esenciální nebo účastníci ve věci. Srovnej definici v ustanovení § 27 odstavce 1 správního řádu. V řízení z moci úřední nebylo nutné odkazovat na společensví práv, protože správní orgán povinně zahajuje řízení se všemi takovými osobami. Zvláštní vymezení hlavních účastníků je upraveno pro sporné řízení v ustanovení § 141 správního řádu, nebo exekuční řízení v ustanovení § 118 odstavce 2 správního řádu.

³⁶⁷ Tedy například podílový spoluvlastníci, veřejnoprávní smlouva mezi více než dvěma stranami ve sporném řízení podle správního řádu, atd.

³⁶⁸ Nazývají též vedlejší, dotčení, nepřímí nebo parciální. Srovnej definici v ustanovení § 27 odstavce 2 správního řádu.

povinností,³⁶⁹ na druhé straně tato možnost musí být přímá, bezprostřední. Jejich okruh bude správní orgán určovat v průběhu celého správního řízení.³⁷⁰

Osoby, které jsou účastníky podle zvláštního zákona, se mohou stát účastníky jak hlavními, tak vedlejšími.³⁷¹ Zásadně se stávají účastníky vedlejšími. Účastníky hlavními se mohou stát ve dvou případech, zvláštní zákon tak výslovně stanoví, nebo se řízení zakládá, mění nebo ruší jejich právo nebo povinnost, popř. se prohlašuje, že takové právo nebo povinnost mají nebo nemají.

Není ještě zcela jasné, zda se rozdíly v procesním postavení těchto skupin účastníků týkají pouze konkrétních případů, výslovně upravených jednotlivými ustanoveními správního řádu.³⁷²

Správní řád také upravuje situaci tzv. tvrzených, nebo sporných účastníků řízení.³⁷³ Základní zásadou je, že pokud o sobě někdo tvrdí, že je účastník, a o tomto tvrzení existují pochybnosti, bude se s ním zacházet jako s účastníkem, dokud se neprokáže opak. To nijak

³⁶⁹ Nejčastěji vlastnické právo, ale také povinnost strpět nějaké omezení, které vyplývá z práva účastníka, jež bylo založeno vydaným rozhodnutím.

³⁷⁰ Vyplývá to z ustanovení § 47 správního řádu, který se týká informování o zahájení řízení, a vedle něj i ze základních zásad činnosti správních orgánů.

³⁷¹ Srovnej definici v ustanovení § 27 odstavce 3 správního řádu.

³⁷² Rozdíly v procesním postavení pouze v případech výslovně stanovených zákonem jsou dovozovány v Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, str. 92 an. Hlavním argumentem této úvahy je fakt, že na rozdíl od původního vládního návrhu správní řád neobsahuje princip, podle něž rozsah procesních práv vedlejších účastníků vyplývá z jejich vztahu k předmětu řízení. Dalšími z argumentů jsou i ústavní požadavek na rovnost účastníků v řízení (ustanovení čl. 37 odstavce 3 Listiny), navazující soudní judikatura, nebo samotné ustanovení § 7 odst. 2 správního řádu, o povinnosti správního orgánu činit opatření potřebná k zajištění rovnosti dotčených osob, pokud je tato rovnost ohrožena. Naopak Vedral, J.: Správní řád – komentář, str. 216, zdůrazňuje, že rozsah procesních práv a povinností se odvíjí od jejich hmotněprávního poměru k věci a dále uvádí demonstrativní výčet ustanovení, ve kterých je tak stanoveno. Z pohledu této práce jsou procesní rozdíly mezi jednotlivými skupinami účastníků zcela v pořádku, ale pouze do té doby než jsou práva jedné ze skupin omezena do té míry, že již jejich účast nemůže být účinná.

Těmito rozdíly podle Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, str. 95 an jsou: ustanovení opatrovníka, pokud se nepodaří oznámit zahájení řízení; dispozice předmětem řízení; požadavek na veřejné ústní projednání; žádost o přerušení řízení; souhlas s přerušením řízením; individuální oznámení usnesení o opatření proti nečinnosti; neplatí pro ně nepřekročitelná prekluzivní roční lhůta pro podání odvolání v případě, že jim rozhodnutí nebylo doručeno; postoupení jinému věcně příslušnému správnímu orgánu jen na požádání, nebo se souhlasem žadatele; individuální doručování i v řízení s velkým počtem účastníků; uzavírání veřejnoprávní smlouvy namísto rozhodnutí; uzavírání veřejnoprávní smlouvy mezi sebou. Kromě toho existuje poměrně široká skupina dalších oprávnění, které ale nezakládají zvláštní procesní práva, kterými ostatní účastníci nedisponují. V souvislosti s požadavky Aarhuské úmluvy na účast veřejnosti se bude jevit nejproblematičtější ustanovení o prekluzivní roční lhůtě upravené v ustanovení § 84 odstavce 1, který sice zvyšuje v českých poměrech tak potřebný stav právní jistoty, na druhou stranu omezuje práva veřejnosti, a to na základě porušení povinnosti stanovené smluvním stranám v ustanovení článku 6 odstavce 9 Aarhuské úmluvy: „Pokud bylo rozhodnutí vydáno orgánem veřejné správy, strany zajistí, aby o něm byla veřejnost okamžitě informována v souladu s příslušnými postupy.“ Skutečnost, že požadavek informovat o rozhodnutí může být v této souvislosti ztotožněn s doručením, podporuje Implementation Guide on Aarhus Convention (zpracován v části diplomové práce o aktivním poskytování informací veřejnosti podle Aarhuské úmluvy), který v odůvodnění nezbytnosti této úpravy pracuje právě s lhůtami na přezkum rozhodnutí.

³⁷³ Srovnej ustanovení § 28 správního řádu.

nebrání projednávání a rozhodování věci.³⁷⁴ Rozhodnutí o tom, zda je osoba účastníkem se vydává ve formě usnesení.³⁷⁵

5.1.4. Účast veřejnosti v řízení

Působnost

Správní řád vymezuje svoji působnost³⁷⁶ tak, že upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.³⁷⁷ Tato definice obsahuje dva základní prvky, a to okruh subjektů a charakteristiku jejich činnosti. Oba prvky musejí být splněny.

Prvním prvkem je tzv. institucionální vymezení působnosti, podle kterého se správní řád vztahuje na několik typů subjektů, a to orgány moci výkonné (např. ministerstva, správní úřady s celostátní působností ne/podřízené některému ministru, územní správní úřady, Policii ČR, vládu³⁷⁸ a prezidenta), orgány územních samosprávných celků (obecní a krajské úřady), tzv. jiné orgány³⁷⁹ a konečně i fyzické a právnické osoby³⁸⁰.

Druhým prvkem pak je činnost těchto subjektů, výkon státní správy. Výkon státní správy je výkon veškeré veřejnoprávní působnosti v oblasti veřejné správy, tedy činnosti, která směřuje k zabezpečení záležitostí veřejného zájmu.³⁸¹ Výkonem státní správy není

³⁷⁴ Účelem této úpravy je neprodlužovat zbytečně řízení, vyčkáváním na rozhodnutí o právu účastnit se. Nevýhodou ale je, že existuje možnost, že o účastenství bude kladně rozhodnuto až poté co rozhodnutí „zdánlivě“ nabude právní moci. A správní orgán potom bude muset rozhodovat podle ustanovení § 41 odst. 5 a 6 správního řádu o poměru výši újmy zmeškavšího účastníka a mezitím nabytých práv v dobré víře nebo dotčení veřejného zájmu.

³⁷⁵ Rozhodování ve formě usnesení reaguje na předchozí judikaturu Ústavního soudu, která požadovala rozhodnutí o účastenství ve formě procesního rozhodnutí správního orgánu.

³⁷⁶ Srovnej ustanovení § 1 odstavce I správního řádu.

³⁷⁷ Pro ně pak zavádí legislativní zkratku „správní orgán“, které budu používat i ve své práci.

³⁷⁸ Přestože činnost vlády by měla spočívat v obecném politickém řízení výkoné moci, její speciálními zákony svěřen i výkon konkrétní správní agendy. Příkladem může být ustanovení § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle kterého povoluje vláda svým rozhodnutím výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích. V těchto případech je v souladu s Aarhuskou úmluvou dovozováno (srovnej např. Vedral, J.: Správní řád – komentář, str. 25), že vláda jedná jako správní orgán, popř. orgán veřejné správy podle Aarhuské úmluvy, a na její jednání se tedy vztahuje jak správní řád, tak přímo aplikovatelná Aarhuská úmluva.

³⁷⁹ Mezi ně patří tzv. nezávislé správní orgány, z nejznámějších Nejvyšší kontrolní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro ochranu osobních údajů.

³⁸⁰ Bude se jednat o profesní komory, státní fondy, notáře, atd. V oblasti ochrany životního prostředí lze zmínit např. tzv. veřejné strážce, nebo osoby pověřené kontrolou podle ustanovení § 50 odst. 2 písm. c) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. Rozšíření působnosti správního řádu o fyzické a právnické osoby je plně v souladu s Aarhuskou úmluvou, které se tímto snažila reagovat na privatizaci veřejné správy v některých zemích při co nejpřesnější definici orgánu veřejné správy. Tuto situaci ve svých rozsudních komentářích i Ústavní soud ČR (srovnej nálezy II. ÚS 75/93). Veřejnou moc rozdělil na „moc státní“ a „zbývající veřejnou moc“, které je svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí.

³⁸¹ Jedná se tedy kromě klasického „správního řízení“ v užším slova smyslu (dále jen „formální správní řízení“) i o veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy a vyřizování stížností.

soukromoprávními prostředky vykonávaná veřejná správa, to znamená situace, kdy tyto subjekty nejsou ve vrchnostenském postavení.³⁸²

Posledním vymezením působnosti je zásada subsidiarity správního řádu. To znamená, že se správní řád použije pouze tehdy, pokud nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.³⁸³

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Povinnost správních orgánů informovat veřejnost není ve správním řádu upravena na jednom místě. Většinou je spojena s úpravou jednotlivých rozhodnutí, u kterých je přímo určeno komu a jakým způsobem je správní orgán poskytuje. Způsob aktivního poskytování informací je ve správním řádu upraven jako institut doručování,³⁸⁴ které je možné provést osobně,³⁸⁵ elektronickou poštou³⁸⁶ nebo veřejnou vyhláškou. Doručení veřejnou vyhláškou znamená vyvěšení písemnosti na úřední desce³⁸⁷ a zároveň její zveřejnění na internetu. Pro řízení při ochraně životního prostředí budou nejčastějšími případy tohoto způsobu doručování při návrhu na vydání opatření obecné povahy, nebo v řízení s velkým počtem účastníků.³⁸⁸ K snazšímu a rychlejšímu doručování, stejně jako zvýšení pohodlí účastníků slouží právo každého účastníka zvolit si adresu pro doručování (včetně adresy elektronické).

³⁸² Srovnej ustanovení § 1 odstavce 3 správního řádu. Tato výjimka se týká i vztahů „uvnitř“ subjektů, nebo mezi nimi, nestanoví-li zákon jinak.

³⁸³ Srovnej ustanovení § 1 odstavce 2 správního řádu. Důležitá je podmínka stanovení jiného postupu, nejenom vyloučení působnosti správního řádu. Protože čl. 2 odst. 3 Ústavy, statní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, mezi a způsoby, které stanoví zákon, není pouze garancí proti zneužití státní moci, ale i vyjádřením nutnosti jejího zákonného podkladu. Srovnej Pl. ÚS 14/96.

³⁸⁴ Při něm správní orgán nejčastěji využívá v terminologii Aarhuské úmluvy tzv. individuální informování, tedy vysoce efektivní poskytování informací poměrně úzkému okruhu veřejnosti (účastníků), např. osobní, nebo elektronické doručování. Méně je používáno podle Aarhuské úmluvy veřejné oznámení (které je ve správním řádu označeno jako doručování veřejnou vyhláškou). Vzhledem k převaze individuálního poskytování informací nebude problém naplnit požadavek Aarhuské úmluvy na přiměřenost, účinnost a včasnost alespoň vůči okruhu účastníků řízení.

³⁸⁵ Osobní (fyzické) doručování může provést správním orgán sám, nebo prostřednictvím obecního úřadu, policejního orgánu, provozovatele poštovních služeb. Správní řád tedy plně využívá možnosti Aarhuské úmluvy přenést poskytování informací na subjekt odlišný od orgánu veřejné správy (srovnej ustanovení článku 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy).

³⁸⁶ Doručování elektronickou formou se děje na požádání účastníka, může-li to přispět k urychlení řízení a je-li to technicky možné (doručované materiály existují v elektronické podobě).

³⁸⁷ Úřední deska musí být nepřetržitě veřejně přístupná a její obsah musí být zveřejněn na internetu. Tuto povinnost správní orgán splní tak, „... že zřídí stálou nepřetržitě přístupnou úřední desku, která umožní jednoduchým způsobem vizuálně zjistit obsah vyvěšených písemností, a zřídí internetovou stránku, kde zpřístupní obsah úřední desky. Stálá úřední deska může mít rovněž podobu jednoduchého (tj. obsluha je bez komplikací zvládnutelná pro každého) technického zařízení, které zobrazí zájemci obsah vyvěšených písemností.“ Srovnej Závěr č. 12 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005.

³⁸⁸ Tj. v řízení, ve kterých počet všech účastníků překračuje 30 (srovnej ustanovení § 144 správního řádu). Doručovat veřejnou vyhláškou ale ani v tomto řízení není možné hlavním účastníkům, kteří jsou správnímu orgánu známi.

Zvláštním způsobem pak je doručování do vlastních rukou, které se používá pro nejdůležitější písemnosti.³⁸⁹

Okruh informací, o kterých je správní orgán povinný informovat účastníky, se bude lišit případ od případu. Do základního okruhu³⁹⁰ ale patří: informace o zahájení řízení, o kterém správní úřad uvědomí všechny jemu známé účastníky,³⁹¹ určení lhůty pro navrhování důkazů,³⁹² nařízení ústního jednání,³⁹³ rozhodnutí,³⁹⁴ odvolání,³⁹⁵ usnesení o určení lhůty,³⁹⁶ návrh a schválené znění opatření obecné povahy.³⁹⁷ Naopak neexistuje povinnost správního orgánu v odvolacím řízení informovat účastníky o předání spisu druhé instanci, přestože od tohoto data běží lhůta pro rozhodnutí.³⁹⁸

Pasivní poskytování informací veřejnosti

Správní řád se soustředí na pasivní informování účastníků řízení a jejich zástupců, ale okrajově se zabývá i ostatními.³⁹⁹

Právo účastníků na poskytnutí informací se skládá ze dvou částí. První z nich je oprávnění účastníka⁴⁰⁰ požádat správní orgán o poskytnutí informací o řízení.⁴⁰¹ Druhou částí je oprávnění účastníka a jeho zástupce nahlížet do spisu,⁴⁰² včetně vyhotovování si výpisků a

³⁸⁹ Předvolání, rozhodnutí, písemnosti, o nichž tak stanoví zvláštní zákon, nebo o nichž to nařídí oprávněná úřední osoba a písemnosti, u nichž hrozí, že by mohly být vydány jinému účastníkovi řízení, který má na věci protichůdný zájem. Do vlastních rukou lze doručovat osobně, ale i elektronicky.

³⁹⁰ Okruh informací, které mají být sděleny dotčené veřejnosti je širší, protože obsahuje i seznam „poučovací“ informací o budoucím průběhu řízení, možných způsobech účasti na něm, atd. Vzhledem k tomu, že správní řád se vztahuje nejen na řízení při ochraně životního prostředí, je pochopitelné, že tyto povinnosti správního orgánu neobsahuje. Je ale nezbytné doplnit jejich úpravu ve zvláštních předpisech.

³⁹¹ Srovnej ustanovení § 47 odstavec 1 správního řádu.

³⁹² Srovnej ustanovení § 36 odstavec 1 správního řádu.

³⁹³ Srovnej ustanovení § 49 odstavec 1 správního řádu.

³⁹⁴ Srovnej ustanovení § 72 odstavec 1 správního řádu. Aarhuská úmluva o poskytování informací o rozhodnutí požaduje mnohem širší okruh informovaných subjektů, dokonce nejenom dotčenou veřejnost, ale veřejnost jako celek.

³⁹⁵ Srovnej ustanovení § 86 odstavec 2 správního řádu.

³⁹⁶ To se ale doručuje jen těm, kterým je určena, nebo se jich přímo dotýká. Srovnej ustanovení § 39 odstavce 1 správního řádu.

³⁹⁷ Ty se i s odůvodněním oznamují veřejnou vyhláškou. Srovnej ustanovení § 172 a 173 odstavec 1 správního řádu.

³⁹⁸ Srovnej Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, str. 125.

³⁹⁹ Aarhuská úmluva požaduje poskytování informací dotčené veřejnosti, informací o rozhodnutí dokonce celé veřejnosti.

⁴⁰⁰ A podle striktního jazykové výkladu pouze jeho, nikoliv jeho zástupce, což podporuje i srovnání se práva nahlížet do spisu, kde je zástupce výslovně uveden. Pro opačnou variantu naopak svědčí pojetí veřejné právy jako služby a z toho vyplývající interpretace ve prospěch účastníků.

⁴⁰¹ Srovnej ustanovení § 36 odst. 2 správního řádu. Správní orgán tyto informace poskytne, nestanoví-li zákon jinak. V porovnání s nahlížením do spisu se bude jednat o obecnější, rámcové informace k průběhu řízení. Pouhý odkaz na spis z logiky věci nebude postačovat, protože by se jednalo o pouhý odkaz na možnost využití jiného práva účastníka a tím i zbytečně zdvojenou úpravu tohoto práva. V souladu s ustanovení § 15 odst. 1 bude tato informace poskytnuta písemně, nepožádá-li účastník o ústní.

⁴⁰² Spis tvoří veškeré písemnosti, které se vztahují k projednávané věci, včetně soupisu všech jeho součástí. Založen musí být nejpozději v okamžiku zahájení řízení. O ústních jednání s účastníky se vyhotovuje protokol,

kopii z něj.⁴⁰³ Výjimka je stanovena pro utajované informace a informace, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti.⁴⁰⁴

Jiné osoby než účastníci mohou nahlédnout do spisu, pouze, prokáží-li svůj právní zájem nebo jiný vážný důvod a pokud tímto nahlédnutím nebude porušeno právo některého z účastníků, nebo veřejný zájem.⁴⁰⁵

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

Správní řád upravuje určení lhůt dvěma způsoby, buď tuto lhůtu stanoví přímo správní řád sám, nebo ponechává toto určení na správním orgánu.

který je také součástí spisu. Díky tomu je okruh poskytovaných informací velmi široký, ale jeden z možných výkladů Aarhuské úmluvy ho stanoví ještě širší, když požaduje zpřístupnit „dostupné“ informace, tedy nejen informace v bezprostředním držení orgánu, ale i jiné existující informace relevantní pro dané rozhodnutí. Oproti tomu zakládáním písemností do spisu je plně splněn požadavek na poskytnutí těchto informací co nejdříve po jejich obdržení správním orgánem.

⁴⁰³ Srovnej ustanovení § 36 odst. 1 a 4 správního řádu. A to i tehdy, je-li rozhodnutí již v právní moci. Zpoplatnění vyhotovení kopií správním orgánem je zcela v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy. Okruh takto poskytovaných informací byl několikrát vykládán poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu. Srovnej Závěr č. 27 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 3. 2006. „*Správní orgán je povinen zhotovit účastníkům řízení či jejich zástupcům kopie spisu nebo jeho části, i když je součástí spisu projektová dokumentace.*“ Důvodem tohoto práva je, že není vyloučeno podle ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu. Pokud je projektová dokumentace autorským dílem (nemusí tomu tak být vždy), je sice kopie tohoto díla jeho užitím, ke kterému je nutný souhlas autora, ale pro jeho užití k úřednímu účelu existuje výjimka (srovnej ustanovení § 34 odst. 1 písm. a autorského zákona). Pro úplnost lze dodat, že podle ustanovení § 177 odst. 2 nového stavebního zákona *kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká. V odůvodněných případech lze usnesením odepřít nahlížení do vybraných částí dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti.* Srovnej Závěr č. 37 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 6. 2006. „*Účastník řízení je podle ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu oprávněn požadovat, aby správní orgán pořídil kopii obrazového nebo zvukového záznamu, který je součástí spisu. V případech, kdy bude účastník řízení požadovat pořízení kopie na nosiči, který není uveden v položce 3 Sazebníku zákona o správních poplatcích, správní orgán ji poskytne, je-li to v jeho technických možnostech (vždy tedy na disketu a CD, je-li to v technických možnostech i na DVD, flashku, atp.).*“

⁴⁰⁴ Srovnej ustanovení § 36 odst. 6 správního řádu. Z této výjimky existuje výjimka pro použité nebo navrhované důkazy, které musí být účastníku nebo jeho zástupci zpřístupněny k nahlédnutí, ale nikoliv k vyhotovení výpisků nebo kopií. Okruh této výjimky byl několikrát vykládán poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu. Srovnej Závěr č. 25 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005: „*Účastník řízení nebo jeho zástupce může za podmínek § 38 odst. 6 správního řádu nahlížet do části spisu obsahující utajované informace, pokud jí byl nebo bude prováděn důkaz. Nahlížení do listiny obsahující utajovanou informaci je možné jen v rozsahu informace, kterou byl nebo bude důkaz proveden.. nahlížení... lze s ohledem na ochranu veřejného zájmu odepřít, pokud by v důsledku nahlížení mohlo v konkrétním případě dojít k mimořádně vážné nebo vážné újmě zájmům České republiky, k ohrožení života či zdraví osob nebo k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie.*“, tato úprava je odůvodněná i obsahem nálezu Ústavního soudu ČR č. 105/2004 Sb. z. Srovnej Závěr č. 38 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006: „*Při nahlížení do spisu je třeba podle § 38 odst. 1 správního řádu umožnit účastníkům řízení a jejich zástupcům nahlédnutí i do písemností obsahujících obchodní tajemství, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.*“ Podle názoru poradního sboru povinnost mlčenlivosti musí mít veřejnoprávní charakter. Ale podle § 2 odst. 3 správního řádu: „*je správní orgán povinen šetřit práva a oprávněné zájmy dotčených osob ... se vztahuje rovněž na ochranu obchodního tajemství... správní orgán v tomto případě neumožní nahlížení do spisu třetím osobám a zohlední při rozhodování, zda bude ústní jednání veřejné.*“

⁴⁰⁵ Srovnej ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu. Ani toto rozšíření pravděpodobně zcela nenaplnuje požadavek Aarhuské úmluvy (srovnej ustanovení článku 6 odst. 6) na poskytnutí informací všem z okruhu dotčené veřejnosti.

Správní orgán může určit lhůty pro úkon účastníka řízení, je-li takové určení potřebné. Tato lhůta musí být přiměřená, nesmí ohrožovat účel řízení, ani porušovat rovnost účastníků.⁴⁰⁶

Správní řád pak upravuje jednotlivé lhůty na mnoha místech. Jednou z oblastí, kde správní řád upravuje lhůty pro účast veřejnosti je u oprávnění navrhnout důkazy, nebo jiné návrhy.⁴⁰⁷ Zásadou je, že účastníci mohou navrhnout důkazy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Z této zásady potom existují dva typy výjimek. A to zvláštní zákonné ustanovení,⁴⁰⁸ nebo usnesení správního orgánu.

V odvolacím řízení je nejdříve stanovena lhůta pro podání odvolání⁴⁰⁹ a v řízení samém pro vyjádření se k odvolání.⁴¹⁰

Velmi důležitá je také lhůta při doručování veřejnou vyhláškou. Písemnost se považuje za doručenu až 15 den po vyvěšení na úřední desce a zveřejnění na internetu a teprve poté začínají běžet lhůty spojené s doručením písemnosti.⁴¹¹

Správní orgán je omezen minimální lhůtou i při informování o ústním jednání.⁴¹²

Správně určit konec lhůty je možné jen díky pravidlům počítání času. Ty jsou ve správním řádu upraveny obdobně jako ve všech procesních předpisech.⁴¹³ Zjištění počátku

⁴⁰⁶ Srovnej ustanovení § 39 odstavce 1 správního řádu. Toto ustanovení se použije například při podávání připomínek dotčených osob k návrhu opatření obecné povahy, protože v tomto případě určení lhůty zcela chybí. Tato povinnost může být ještě zpřesněna požadavkem Aarhuské úmluvy na „rozumné“ lhůty, tj. takové lhůty, které umožní veřejnosti dostatek času na přípravu a účinnou účast v řízení, ale na druhou stranu umožňují realizaci i ostatních práv vyplývajících z Aarhuské úmluvy. Na žádost účastníka ji správní orgán může prodloužit.

⁴⁰⁷ Srovnej ustanovení § 36 odstavce 1 správního řádu.

⁴⁰⁸ Například ustanovení § 115 odst. 8 vodního zákona, nebo § 18 odst. 3 zákona o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě.

⁴⁰⁹ Srovnej ustanovení § 83 odstavce 1 správního řádu.

⁴¹⁰ Srovnej ustanovení § 86 odstavce 2 správního řádu. Tu stanoví správní orgán tak, aby byla přiměřená, minimálně však 5 denní. V této souvislosti je zajímavý výklad ustanovení § 86 odst. 3 správního řádu, který stanoví, že k připomínkám podaným po lhůtě nemusí správní orgán přihlížet. Zda-li se jedná o omezení týkající se celého odvolacího řízení, nebo jenom jeho části před správním orgánem prvního stupně, bude muset ukázat až soudní výklad. Srovnej Čemý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, str. 263.

⁴¹¹ Srovnej ustanovení § 25 a 26 správního řádu.

⁴¹² Srovnej ustanovení § 49 správního řádu. Minimální lhůta je stanovena jako pětidenní, hrozí-li nebezpečí z prodlení může být i kratší. Tato lhůta je asi jedna z nejspornějších co se dostatečného času na přípravu a účinnou účast týče.

⁴¹³ Přesto se některé případy stávají sporné a je zapotřebí jejich výkladu. Srovnej Závěr č. 1 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. 5. 2005: „Případně-li při fikci doručení konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den.“ V odůvodnění poradní sbor uvedl, že je nutno přihlížet především k zásadě stanovené § 4 odst. 1 správního řádu („Veřejná správa je službou veřejnosti.“) a při aplikaci ustanovení, které připouští dvojitý výklad, vždy zvolit takové řešení, které zajistí lepší ochranu práv dotčených osob.“ Nebo Závěr č. 26 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 3. 2006: „...musí být stěžovatel o vyřízení stížnosti v šedesátidenní lhůtě vyrozuměn, tedy vyrozumění o vyřízení stížnosti musí být v této lhůtě odesláno od správního orgánu.“ Na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, který stanoví, že rozhodnutí je vydáno předáním stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení.

běhu těchto lhůt se zajišťuje doručováním s písemným potvrzením o dni převzetí nebo dodání.

Právo podávat připomínky

Právo podávat připomínky ve smyslu Aarhuské úmluvy,⁴¹⁴ které je zcela zásadní oprávněním veřejnosti při účasti v řízení, je upraveno na mnoha místech správního řádu, což je způsobeno oddělenou úpravou jednotlivých typů řízení. Podstatným rozdílem oproti Aarhuské úmluvě je okruh subjektů oprávněných podávat připomínky. Správní řád toto oprávnění poskytuje pouze účastníkům řízení, zatímco Aarhuská úmluva opravňuje veřejnost, tedy každého.⁴¹⁵ Všechny tyto připomínky mohou účastníci podávat písemně, ústně do protokolu nebo v elektronické podobě.⁴¹⁶

První oblastí úpravy je formální správní řízení v první stupni. Zde je toto právo dále rozděleno na právo navrhnout důkazy,⁴¹⁷ vyjádřit stanoviska k projednávané věci⁴¹⁸ a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.⁴¹⁹

Právo navrhnout důkazy⁴²⁰ má každý účastník, správní orgán pak navržené důkazy provede, nebo v odůvodnění rozhodnutí uvede, proč tak neučinil.⁴²¹

Asi nejpodobnější právu podávat připomínky ve smyslu Aarhuské úmluvy je oprávnění vyjádřit své stanovisko k projednávané věci.⁴²² To mohou účastníci vyjádřit kdykoliv během řízení.

Poslední oprávněním je pak vyjádření se k podkladům rozhodnutí.⁴²³ Z toho oprávnění ale existují výjimky, a to pro žadatele, kterému se v plném rozsahu vyhovuje, pro účastníka, který se práva vyjádřit se vzdal, nebo pokud zákon stanoví jinak.⁴²⁴

⁴¹⁴ Konkrétně ustanovení článku 6 odstavce 7 Aarhuské úmluvy.

⁴¹⁵ V této souvislosti je nutno podotknout, že správní řád se vztahuje na veškerou činnost správních orgánů při výkonu veřejné správy, nejenom účast veřejnosti na určitých specifických činnostech, které jsou vymezeny Aarhuskou úmluvou. Tento nedostatek tedy může být napraven v navazujících, zvláštních právních předpisech.

⁴¹⁶ Srovnej ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu, který upravuje náležitosti podání. Formy podávání připomínek tak zcela vyhovují požadavkům Aarhuské úmluvy, která určuje dvě možnosti, písemně a je-li to vhodné na veřejném jednání.

⁴¹⁷ Srovnej ustanovení § 36 odstavce 1 správního řádu. Jedná se tedy o oprávnění k uplatnění procesních práv účastníků (přerušeni, zastavení řízení, atd.).

⁴¹⁸ Srovnej ustanovení § 36 odstavce 2 správního řádu.

⁴¹⁹ Srovnej ustanovení § 36 odstavce 3 správního řádu.

⁴²⁰ V některých případech se jedná dokonce o povinnost. Srovnej ustanovení § 52, nebo § 50 odst. 2 správního řádu.

⁴²¹ Tento postup ve spojení se způsobem, jakým je správní orgán povinný rozhodovat o provedení důkazů (ustanovení § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu), plně vyhovuje požadavkům Aarhuské úmluvy na vyhodnocení účasti veřejnosti (srovnej ustanovení článku 6 odstavce 8).

⁴²² Jedná se i oprávnění vyjádřit stanovisko k úkonům ostatních účastníků řízení.

⁴²³ Toto oprávnění vyplývá z povinnosti správního orgánu před vydáním rozhodnutí dát účastníkům možnost vyjádřit se k jeho podkladům (srovnej ustanovení § 50 správního řádu). A má i ústavní základ v čl. 38 odst. 2 Listiny. Děje se tak na výzvu správního orgánu, jak dovozuje Vedral, J.: Správní řád – komentář, str. 266,

Řízení potom ovlivňuje i právo účastníka požádat, aby bylo ústní jednání veřejné.⁴²⁵

Druhou oblastí a zcela zvláštním způsobem vyjádření názoru, postoje účastníka k věci je využití některého z opravných prostředků. Toto právo je správním řádem stanoveno zcela nad rámec Aahuské úmluvy.⁴²⁶ Institut opravných prostředků umožňuje přezkoumat většinu „meritorních“, stejně jako procesních rozhodnutí na základě aktivního postupu účastníků. Opravné prostředky pak lze podle jejich charakteristických vlastností rozdělit do dvou hlavních skupin, a to na řádné a mimořádné.

Řádné opravné prostředky směřují proti nepravomocným rozhodnutím,⁴²⁷ existuje právní nárok na jejich projednání⁴²⁸ a obecně mají suspenzivní⁴²⁹ a devolutivní⁴³⁰ účinek. Oproti tomu mimořádné opravné prostředky směřují proti již pravomocným rozhodnutím, není na ně právní nárok a vzájemně se od sebe podstatně odlišují.

Nejobvyklejším opravným prostředkem celkově je odvolání. Jedná se o řádný opravný prostředek, který může podat každý účastník řízení ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.⁴³¹ Odvolání musí být odůvodněné a může směřovat proti části nebo celému výroku nepravomocného rozhodnutí.⁴³² Přezkum rozhodnutí provádí zásadně nadřízený orgán, a to po právní stránce v plném rozsahu a po věcné jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání.⁴³³ V rozhodování o odvolání se uplatňuje princip koncentrace, který omezuje skutečnosti a důkazy, které lze uvádět v odvolání.⁴³⁴ Podané odvolání má odkladný účinek⁴³⁵

z ustanovení § 144 odst. 3 správního řádu, který výslovně zmiňuje výzvu v souvislosti s tímto ustanovením. Po výzvě k vyjádření by neměly být podklady k rozhodnutí dále doplňovány.

⁴²⁴ To je případ například rozhodování o odvolání podle ustanovení § 90 odstavce 1 písmena c správního řádu.

⁴²⁵ To má pouze hlavní účastník; správní orgán je povinen tomuto návrhu vyhovět s výjimkou případu, kdy by tím mohla být způsobena újma jiným účastníkům (srovnej ustanovení § 49 odst. 1)

⁴²⁶ A stanoví tak vyšší standart účasti veřejnosti, za podmínky, že veřejnosti (přínejmenším té dotčené) je umožněna účast na řízení.

⁴²⁷ Srovnej ustanovení § 73 odst. 1 správního řádu.

⁴²⁸ Srovnej ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu.

⁴²⁹ Srovnej ustanovení § 85 odst. 1 správního řádu. Suspenzivní účinek znamená, že napadené rozhodnutí nenabude právní moci, dokud není o opravném prostředku pravomocně rozhodnuto. Tento účinek může správní orgán vyloučit.

⁴³⁰ Srovnej ustanovení § 178 správního řádu. Devolutivní účinek je projevem dvojinstantčnosti správního řízení, to znamená, že o napadené rozhodnutí přezkoumává nadřízený orgán.

⁴³¹ Jiná lhůta může být stanovena zvláštním zákonem. Sám správní řád upravuje dvě výjimky a to v případě chybného či chybějícího poučení o možnosti odvolání (srovnej ustanovení § 83 odst. 2 správního řádu) a v případě neoznámení rozhodnutí (srovnej ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu).

⁴³² Z této obecné charakteristiky samozřejmě existuje množství výjimek, např. odvolání nelze podat proti rozhodnutí, jímž správní orgán prohlásil nicotnost, ani proti rozhodnutí u sporu z veřejnoprávní smlouvy, nebo proti opatření obecné povahy; odvolání nesmí podat účastník, který se svého práva po oznámení rozhodnutí vzdal. Samostatnou skupinu potom tvoří usnesení a rozhodnutí jiná než konečná ve formálním správním řízení, kde je možnost podat odvolání velmi omezená.

⁴³³ S výjimkou přezkumu ve veřejném zájmu, kdy soud není rozsahem námitek vázán. Jedná se o omezení principu úplné apelace.

⁴³⁴ Srovnej ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu. K novým skutečnostem a návrhům na provedení důkazů se přilíží jen tehdy, pokud je účastník nemohl učinit v řízení v první stupni. Někteří autoři (např. Černý, P., Dohnal, V., Korbek, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, str. 255), považují spojení principů omezení úplné

a rozhoduje o něm v zásadě nadřízený správní orgán, ve speciálních případech je ale možná i autoremedura.⁴³⁶

Druhým a posledním řádným opravným prostředkem je rozklad, ten směřuje proti rozhodnutí ústředního správního úřadu, ministra, nebo jeho tajemníka v prvním stupni.⁴³⁷

Mimořádnými opravnými prostředky pak jsou přezkum řízení⁴³⁸, obnova řízení⁴³⁹ a vydání nového rozhodnutí.

Třetí oblastí je pak samo odvolací řízení,⁴⁴⁰ ve kterém se uplatňuje jednak oprávnění všech účastníků vyjádřit se k podanému odvolání⁴⁴¹ a posléze i vyjádřit se k podkladům rozhodnutí o odvolání.⁴⁴² Na tuto fázi řízení se ale vztahuje koncentrační zásada, správní orgán tedy nepřihlíží k novým skutečnostem a návrhům na provedení důkazů, pokud je bylo možné uplatnit již dříve.

Specifickým prostředkem ochrany před správním orgánem je právo domáhat se ochrany před nečinností správního orgánu, pokud uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí.⁴⁴³

Čtvrtá oblast úpravy se už vztahuje na zvláštní řízení při uzavírání veřejnoprávních smluv. Správní orgán je namísto rozhodnutí oprávněn uzavřít s hlavní účastníkem řízení subordinační veřejnoprávní smlouvu. K uplatnění tohoto práva je ale nezbytný písemný souhlas všech ostatních účastníků.⁴⁴⁴

apelace a koncentrace správního řízení za potencionálně rizikovou kombinaci. V kontextu české praxe správního řízení jsou ale tato omezení žádoucí.

⁴³⁵ Za podmínky, že odvolání je podané včas a je přípustné (srovnej ustanovení § 85 odst. 1 správního řádu). Tento účinek může být ale vyloučen, a to přímo ustanovením správního řádu (např. odvolání pro usnesení), zvláštním zákonem a nebo správním orgánem, který je omezen zákonnými důvody. Možnost vyloučit odkladný účinek odvolání je oproti předchozí úpravě rozšířena, což vzbuzuje obavy ze strany environmentálních NGO (srovnej nejen obsah, ale i rozsah výkladu k této problematice v Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, str. 260 an. a Vedral, J.: Správní řád – komentář, str. 508).

⁴³⁶ Srovnej ustanovení § 87 správního řádu.

⁴³⁷ Srovnej ustanovení § 152 správního řádu.

⁴³⁸ Které se ovšem zahajuje z moci úřední a aktivita účastníka je omezena na možnost podat podnět, který není návrhem na zahájení řízení. Jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.

⁴³⁹ Které je možné zahájit jak z moci úřední, tak na žádost účastníka. Přípustným důvodem podání žádosti o obnovu řízení je závažná změna skutkového stavu, která nastala až po právní moci rozhodnutí.

⁴⁴⁰ Srovnej ustanovení § 86 správního řádu.

⁴⁴¹ K tomu jsou správní orgánem vyzváni při zasilání odvolání.

⁴⁴² Srovnej ustanovení § 90 odst. 1 písm. c správního řádu.

⁴⁴³ Srovnej ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu. Úprava lhůt pro vydání rozhodnutí je obsažena v § 71 správního řádu. V rámci ochrany před nečinností se účastník dále může domáhat vydání tzv. mezitímního rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci (ustanovení § 148 správního řádu).

⁴⁴⁴ Srovnej ustanovení § 161 správního řádu. Obdobný souhlas je nezbytný i ke změně takové smlouvy. Důkazem využívání tohoto typu smluv i při ochraně životního prostředí je například ustanovení § 45e odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, které se týká ochrany ptačích oblastí.

Pátou oblastí jsou opatření obecné povahy.⁴⁴⁵ K jeho návrhu má právo kdokoliv, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny,⁴⁴⁶ uplatnit ústní nebo písemné připomínky.⁴⁴⁷

Šestou oblastí je oprávnění účastníka podávat připomínky nikoliv pouze k věci, ale i k osobám, které se bezprostředně podílejí na výkonu pravomocí správního orgánu.⁴⁴⁸ Pokud se účastník domnívá, že lze důvodně pochybovat o nepodjatosti těchto osob,⁴⁴⁹ má právo podat námitku podjatosti vůči této osobě. Tyto osoby potom budou vyloučeny z úkonů, kterými by mohly ovlivnit řízení. Proti úředním osobám, ale i proti postupu správního orgánu směřuje stížnost, kterou má účastník právo reagovat na nevhodné chování osob, nebo postup orgánu, proti němuž zákon neposkytuje jiný prostředek ochrany.⁴⁵⁰

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Účast veřejnosti v řízení by neměla žádný význam, kdy neexistovala povinnost správního orgánu nějakým způsobem zpracovat účast veřejnosti a tento výsledek vzít náležitě v úvahu.⁴⁵¹ Správní řád tuto povinnost upravuje v rámci odůvodnění rozhodnutí, kdy správní orgán má povinnost zahrnout do něj i informaci o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků, stejně jako s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí.⁴⁵²

⁴⁴⁵ Srovnej ustanovení § 171-174 správního řádu. Nejedná se ani o rozhodnutí, ani o právní předpis, který je typický svým konkrétně vymezeným předmětem a pouze obecně vymezeným okruhem osob. A slouží pouze ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona. (Srovnej rozsudek NSS č. 740/2006, citován v Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, str. 260 an. a Vedral, J.: Správní řád – komentář, str. 333). V řízení týkajících se životního prostředí je typickým příkladem územní plán.

⁴⁴⁶ Toto právo tedy není omezeno pouze na účastníky řízení, protože při schvalování opatření obecné povahy k řízení s účastníky vlastně nedochází. Kdo bude oprávněn podávat připomínky je pak závislé na úvaze správního orgánu v každém jednotlivém případě. Osobě, kterou správní orgán nepovažuje za přímo dotčenou opatřením obecné povahy, musí tuto skutečnost dokázat v odůvodnění opatření. Srovnej Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, str. 260 an. a Vedral, J.: Správní řád – komentář, str. 338. Jisté privilegované postavení mají vlastníci dotčených nemovitostí a další osoby, které správní orgán určí. Ti mohou podávat tzv. námitky, se kterými se správní orgán musí jednotlivě vypořádat v odůvodnění opatření a pokud na jejich základě návrh opatření obecné povahy změní, předložit ho změnou návrhu „poškozené“ straně k podání nových námitek. I požadavky Aarhuské úmluvy na účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik (srovnej ustanovení článku 7 Aarhuské úmluvy) jsou mnohem volnější, nižší než při rozhodování o specifických činnostech, například právo podávat připomínky vůbec nezmiňuje (ale lze jej dovodit) a zvláště vymezují i dotčenou veřejnost.

⁴⁴⁷ Srovnej ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu. Formy připomínek je nutné pojímat jako alternativní (tj. je možné využívat v jednom případě obě formy), například kvůli požadavkům Aarhuské úmluvy v ustanovení článku 6 odst. 8. Tento výklad podporuje i Vedral, J.: Správní řád – komentář, str. 986).

⁴⁴⁸ Tzv. úřední osoby.

⁴⁴⁹ A to z důvodu poměru k věci, účastníkům řízení, nebo jejich zástupcům má tato osoba zájem na výsledku řízení.

⁴⁵⁰ Srovnej ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu.

⁴⁵¹ Tento požadavek klade i Aarhuská úmluva v ustanovení článku 6 odst. 8. A jeden z možných způsobů splnění tohoto požadavku považuje zahrnutí výsledku účasti do písemného a řádně odůvodněného rozhodnutí.

⁴⁵² Srovnej ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu. Pokud správní orgán řádně splní tuto svoji povinnost, je výsledek účasti veřejnosti zpracován přesně podle požadavků Aarhuské úmluvy.

5.2. Zákon o ochraně přírody a krajiny

5.2.1. Pojem

Z hlediska účasti veřejnosti⁴⁵³ ve správních řízeních je nejvýznamnějším a nejčastěji užívaným předpisem zákon o ochraně přírody a krajiny.⁴⁵⁴ Účast veřejnosti upravuje v oblasti poskytování informací a oprávnění stát se účastníkem.⁴⁵⁵ Tuto účast neomezuje pouze na svoji působnost, ale veškerá řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.

5.2.2. Účast veřejnosti v řízení

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Poskytování informací upravuje zákon o ochraně přírody a krajiny poměrně specifickým způsobem.⁴⁵⁶ Jednak okruh informací se týká pouze zamýšlených zásahů a zahajovaných správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem.⁴⁵⁷ Tyto informace jsou poskytovány „předem“⁴⁵⁸ a pouze na žádost, která musí být věcně i místně specifikovaná⁴⁵⁹ a je platná jeden rok ode den jejího podání.⁴⁶⁰ Žádost může podat občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, které musí mít právní subjektivitu⁴⁶¹

⁴⁵³ I když veřejnost je zde chápána spíše ve smyslu občanských sdružení, které se ale na základě toho zákona stávají účastníky správního řízení podle ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu.

⁴⁵⁴ Publikovaný jako zákon České národní rady ze dne 19. února 1992 o ochraně přírody a krajiny pod č. 114/1992 Sb. Tento zákon byl již mnohokrát novelizovaný.

⁴⁵⁵ Kromě toho upravuje i možnost veřejnosti účastnit se na ochraně životního prostředí (srovnej ustanovení § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Toto oprávnění se ale týká ochrany, nikoliv řízení při ochraně životního prostředí, a proto se jím dále v této práci nebudu zabývat.

⁴⁵⁶ Srovnej ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁵⁷ Rozsah těchto informací tedy zcela nevyhovuje požadavkům Aarhuské úmluvy (srovnej ustanovení článku 6 odst. 2) a bude je třeba rozšířit požadavky zvláštního zákona (např. zákona o právu na informace o životním prostředí, č. 123/1998 Sb.), nebo tím, že se žadatel stane účastníkem řízení.

⁴⁵⁸ Pojem předem bude zapotřebí vykládat s požadavky Aarhuské úmluvy na účast veřejnosti v počáteční fázi řízení, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené a účast veřejnosti tak může být účinná.

⁴⁵⁹ Není tedy možné podávat zcela obecné „generální“ žádosti (což byla dříve běžná praxe). Jako „věcná specifikace“ by mělo postačit vymezení typu správních řízení, o která má sdružení zájem (buď obsahově - např. řízení o kácení dřevin, řízení týkající se dopravních staveb - nebo podle příslušných ustanovení právních předpisů). Jako místní specifikace pak například území obce či chráněné krajinné oblasti (nebo jejich část), případně i „celý obvod místní příslušnosti správního orgánu“.

⁴⁶⁰ Tuto žádost je možné podávat i opakovaně, jediným omezením tedy je, že občanská sdružení si musejí evidovat datum podání žádosti. Určení platnosti žádost je reakcí na zánik, nebo ukončení činnosti občanských sdružení, které by jinak museli být dále informováni, pokud by si nepožádali o opak. Povinnost podat si žádost (navíc nezpoplatněnou, bez ukládání zbytečného administrativního břemene) nelze považovat za odporující Aarhuské úmluvě. Naopak je to ukázkou dobré spolupráce mezi orgány veřejné správy a veřejností, která si přeje být o těchto záležitostech informována.

⁴⁶¹ Požadavek na právní subjektivitu je v rozporu přinejmenším s jedním z možných výkladů Aarhuské úmluvy. Druhá část definice veřejnosti „...v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí - jejich sdružení,

a jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny.⁴⁶² Takto požádat mohou kterýkoliv orgán státní správy. K naplnění informační povinnosti správního orgánu stačí, pokud je informace o zahájení řízení zveřejněna na úřední desce příslušného správního orgánu a současně způsobem umožňujícím na internetu.⁴⁶³

Oprávnění stát se účastníkem

Právě pro úpravu možnosti stát se účastníkem řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny,⁴⁶⁴ je zákon o ochraně přírody a krajiny nejdůležitějším zvláštním předpisem ve smyslu ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu. Sporné je, zda to mohou být pouze občanská sdružení, která si podalo žádost o poskytování informací, nebo jakékoliv jiné občanské sdružení.⁴⁶⁵ Občanské sdružení se musí do řízení „přihlásit“, přesnými slovy zákona písemně oznámit svoji účast ve lhůtě 8 dnů, která začíná běžet buď od doručení písemného vyhotovení informace o zahájení řízení, nebo od zveřejnění na desce úřadu a současně na internetu.⁴⁶⁶

5.3. Vodní zákon

5.3.1. Pojem

Účast veřejnosti je ve vodním zákoně upravena obdobně jako v zákoně o ochraně přírody a krajiny a rozšířena o možnost veřejnosti účastnit se přípravy plánů povodí. Na řízení podle

organizace nebo skupiny“ může být totiž interpretována více způsoby, kdy jedním z nich je i zahrnutí všech entit bez právní subjektivity do pojmu veřejnost. Vnitrostátní požadavek na právní subjektivitu entit bez právní subjektivity by z tohoto pohledu mohl být považován za velmi problematický.

⁴⁶² Tento svůj cíl nemusejí nijak dále dokládat (s výjimkou stanov), což je mnohdy terčem kritiky, ale v samotné důsledku se jedná o požadavek Aarhuské úmluvy, byť se musí poměrně složitě odvodit. U environmentální nevládních organizací se předpokládá zájem nebytný k přístupu k soudům, ale před možností přístupu k soudům, musejí být účastníkem řízení a tedy žadatelem podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁶³ Tato forma poskytování informací byla otevřena v doručování veřejnou vyhláškou pro řízení s velkým počtem účastníků (srovnej správní řád ustanovení § 25 a 144 správního řádu).

⁴⁶⁴ Srovnej ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Speciálním případem, kdy je účast veřejnosti podle platné úpravy vyloučena (být jde zcela zjevně o řízení týkající se zájmů ochrany přírody) je udělování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích. Na základě poslanecké novely vydává tyto výjimky od r. 2004 vláda. Ačkoli ze zákona vyplývá, že by tak měla činit ve správním řízení, rozhoduje vláda na svých schůzích bez rozpravy usnesením na základě podkladů, předložených ministerstvem životního prostředí. Tato situace je nejen v rozporu s požadavky Aarhuské úmluvy, ale z hlediska obecných nároků na řádný proces je zjevně protiústavní. Přesto se dosud nepodařilo dosáhnout jejího zrušení.

⁴⁶⁵ Která splňuje požadavky na subjektivitu a ochranu životního prostředí. Srovnej Miko, L. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář, str. 274.

⁴⁶⁶ Určení počátku běhu lhůty tímto způsobem není nejšťastnější, protože se vlastně jedná o doručení veřejnou vyhláškou, kde podle správního řádu začíná běžet lhůta až 15. dnem do vyvěšení na úřední desku a zároveň zveřejněním na internetu.

tohoto zákona se vztahuje správní řád.⁴⁶⁷ Hlavní cílem vodního zákona⁴⁶⁸ je ochrana povrchových i podzemních vod, která se uskutečňuje regulací činností ovlivňujících vlastnosti vody. Při ochraně vod se chrání její kvalita i kvantita, prostředí, ve kterém se voda vyskytuje, a na vodu vázané ekosystémy.

5.3.2. Účast veřejnosti v řízení

Rozsah činnosti

První oblastí, která upravuje účast veřejnosti podle vodního zákona, je účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech - rozhodování v řízeních podle vodního zákona.

Oprávnění stát se účastníkem

Tohoto řízení se mohou účastnit občanská sdružení, jejichž cílem je ochrana životního prostředí. Tento cíl se dokazuje pouze obsahem stanov. Sdružení nejdříve mohou požádat správní orgán o poskytování informací o zahajovaných správních řízeních podle vodního zákona. Žádost musí být věcně i místně specifikována.⁴⁶⁹

O postavení účastníka v řízení musí občanské sdružení také požádat, a to do 8 dnů ode dne sdělení informace o zahájení řízení.⁴⁷⁰

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Oznámení o konání ústního jednání se doručuje do vlastních rukou, nebo veřejnou vyhláškou. Veřejnou vyhláškou se doručuje nejen oznámení o konání ústního jednání, ale i rozhodnutí u liniových staveb, řízení s velkým počtem účastníků, pokud rozhodnutí může ovlivnit území více obcí.

⁴⁶⁷ Srovnej ustanovení § 115 odst. 1 vodního zákona.

⁴⁶⁸ Publikovaný jako zákon ze dne 28. června 2001 č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“).

⁴⁶⁹ Srovnej ustanovení § 115 odst. 6 vodního zákona. Aktivní poskytování informací na žádost není nikterak v rozporu s požadavky Aarhuské úmluvy. Naopak se jedná o vhodný příklad spolupráce orgánu veřejné správy s veřejností ještě před zahájením samotného řízení. Platnost žádosti není časově omezena na rozdíl od žádosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁷⁰ Srovnej ustanovení § 115 odst. 7 vodního zákona. Občanské sdružení tak bude oprávněno účastnit se řízení od jeho samého počátku. Postavení účastníka podle českého správního řádu v mnohém překračuje požadavky Aarhuské úmluvy, nebude proto s Aarhuskou úmluvou v rozporu o toto postavení požádat. Problémem zůstává obdobně jako u správního řádu veřejnost stojící mimo občanské sdružení, která nemá možnost účastnit se řízení podle požadavků Aarhuské úmluvy.

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

V rámci rozumných lhůt je jednak určena lhůta mezi doručením a konáním ústního jednání, která musí být minimálně 8 a ve složitějších případech a u veřejné vyhlášky 30 dnů. Lhůta 30 dnů musí být stanovena před konáním místního šetření, nebo ústního jednání. Pokud se nekoná ústní jednání musí být taková vyhláška zveřejněna nejméně 30 dnů před uplynutím lhůty pro podávání připomínek

5.3.3. Účast veřejnosti při přípravě plánů

Specifickou oblastí účasti veřejnosti je příprava plánů oblastí povodí.⁴⁷¹ Jedná se o úpravu transponující požadavky rámcové směrnice o vodách do českého právního řádu. Závazné části plánů oblastí povodí jsou vyhlašovány nařízením rady kraje.⁴⁷²

Rozsah úpravy

Veřejnost se může účastnit přípravy, aktualizace a přezkumu⁴⁷³ plánů oblastí povodí, které stanoví konkrétní cíle pro dané povodí na základě rámcových cílů a programů, potřeb a současného stavu.⁴⁷⁴ Tyto plány jsou posuzovány i podle zákona EIA, který také umožňuje účast veřejnosti.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Příslušné správní orgány mají povinnost aktivně poskytovat informace, které se týkají plánu povodí, a to v rozdílných časových lhůtách. Nejméně 3 roky před začátkem upravovaného období tak musí být publikován časový plán spolu se způsobem prací. O rok později pak přehled významných problémů hospodaření s vodou. A naposledy 1 rok před upravovaným obdobím návrh plánu povodí.⁴⁷⁵

⁴⁷¹ Podrobnosti týkající se plánů oblastí povodí jsou upraveny vyhláškou ministerstva zemědělství. Srovnej ustanovení § 25 odst. 4 vodního zákona.

⁴⁷² Srovnej ustanovení § 25 odst. 5 vodního zákona.

⁴⁷³ Srovnej ustanovení § 25 odst. 6 vodního zákona. Aktualizace a přezkumy plánů probíhají každý 6 let od data jejich schválení.

⁴⁷⁴ Srovnej ustanovení § 25 odst. 1 vodního zákona.

⁴⁷⁵ Srovnej ustanovení § 25 odst. 2 vodního zákona. Pasivní poskytování informací český zákon neupravuje, přestože ho rámcová směrnice o vodě vyžaduje. Informace ale bude možné získat na základě zákona o poskytování informací o životním prostředí.

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

Přestože rámcová směrnice o vodě ukládá členským státům umožnit veřejnosti podávání připomínek nejméně po dobu 6 měsíců, vodní zákon lhůtu pro podávání připomínek neobsahuje.

Právo podávat připomínky

Právo podávat připomínky je v souladu s Aarhuskou úmluvou a rámcovou směrnicí o vodě dáno každému bez omezení. Na rozdíl od Aarhuské úmluvy zde není vyjádřen požadavek na relevanci připomínek, ale tento aspekt se projeví při jejich vypořádávání. Připomínky je možné podávat k plánu a programu prací a k návrhu plánu oblasti povodí.⁴⁷⁶

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Vodní zákon ani rámcová směrnice o vodě neupravují způsob vyhodnocování výsledků účasti veřejnosti. Bude se proto postupovat podle subsidiárně použitelného správního řádu.

5.4. Návrh zákona o ekologické újmě

5.4.1. Pojem

Celým názvem se bude pravděpodobně jednat o zákon o přecházení a nápravě ekologické újmy a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ekologické újmě“). Přijetím tohoto zákona splní Česká republika požadavky směrnice o odpovědnosti.⁴⁷⁷ Cíl a účel zákona jsou obdobné směrnicí o odpovědnosti, jeho obsah je logicky rozšířen o výkon státní správy v této oblasti. Účast veřejnosti je v některých rysech podobná zákonu o ochraně přírody a krajiny. Česká úprava nevyužívá možnosti vyloučit účast veřejnosti v případě bezprostředně hrozící škody.⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ Vodní zákon tedy neurčuje právo veřejnosti připomínkovat i přehled významných problémů. Srovnej ustanovení § 25 odst. 2 vodního zákona.

⁴⁷⁷ Bohužel již po lhůtě pro transpozici stanovené směrnicí o odpovědnosti na den 30.4.2007 (srovnej ustanovení článku 19 odst. 1 směrnice o odpovědnosti), ke dni 30.6.2007 zákon stále nebyl schválen.

⁴⁷⁸ Srovnej ustanovení článku 12 odst. 5 směrnice o odpovědnosti.

5.4.2. Účast veřejnosti

Osoby oprávněné k účasti na řízení

Obdobně jako podle zákona o ochraně přírody a krajiny⁴⁷⁹ i podle zákona o ekologické újmě se mohou stát účastníky řízení občanská sdružení, jejichž cílem je podle stanov ochrana životního prostředí.⁴⁸⁰ Navíc se mohou stát účastníky obecně prospěšné společnosti, jejichž cílem je podle zakládací listiny ochrana životního prostředí.⁴⁸¹ Pouze těmto osobám, které požádaly o poskytnutí informací,⁴⁸² je umožněno požádat i o postavení účastníka. Taková žádost musí být písemná a musí být učiněna ve lhůtě 8 dnů ode dne sdělení informace o zahajovaném řízení.⁴⁸³ Tento postup se použije pro řízení zahajovaná na žádost, tak pro řízení z moci úřední. Další osoby se mohou stát účastníky na základě správního řádu.⁴⁸⁴

Rozsah činnosti

Věcná působnost návrhu zákona o ekologické újmě je stanovena obdobně jako u směrnice o odpovědnosti. Jedná se tedy o škody na chráněných druzích, přírodních stanovištích, vodě nebo půdě se všemi omezeními vyplývajícími již ze směrnice.⁴⁸⁵

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Poskytování informací upravuje zákon o ekologické újmě⁴⁸⁶ obdobným způsobem jako zákon o ochraně přírody a krajiny. Informace jsou poskytovány na žádost, která musí být

⁴⁷⁹ Na rozdíl od zákona o ochraně přírody a krajiny ale není požadována jejich právní subjektivita a tato možnost není stanovena i pro organizační složku takového sdružení. Srovnej ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. A vyvstávají v něm proto obdobné otázky, např. zda se může jako účastník do řízení přihlásit i sdružení, které nepodaló žádost o poskytování informací. Popřípadě bylo by toto nepovolení ještě v souladu s požadavky směrnice o účasti veřejnosti (s ohledem na výkladové možnosti členských států)?

⁴⁸⁰ Srovnej ustanovení § 8 odst. 5 zákona o ekologické újmě.

⁴⁸¹ Česká úprava tak reaguje na požadavek směrnice o odpovědnosti upravit postavení nevládních organizací. Srovnej ustanovení článku 12 odst. 1 směrnice o odpovědnosti.

⁴⁸² Srovnej ale důvodovou zprávu k zákonu o ekologické újmě: „Tím není dotčena obecná právní úprava obsažená v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informaci o životním prostředí, v platném znění.“

⁴⁸³ Pojem sdělení informace je použit i v zákoně o ochraně přírody a krajiny: „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.“

⁴⁸⁴ Srovnej ustanovení § 27 správního řádu. Soulad okruhu oprávněných osob bude nutné posuzovat s ohledem na povinnosti členských států blíže určit pojmy „dostatečný zájem“ a „porušení práva“ (srovnej ustanovení článku 12 odst. 1 směrnice o odpovědnosti). Úvaha, zda se obě skupiny shodují, přesněji, zda česká úprava vyhovuje požadavkům směrnice, je velmi nesnadná. Nejdůležitější pro ní bude vyřešení poměru mezi právem a zájmem, popřípadě oprávněním státu definovat dostatečným zájem odkazem na přímé dotčení práva nebo povinnosti.

⁴⁸⁵ Jedná se o omezení rozsahem újmy, časem, rozdělením provozovatelů, neliberačními důvody. Tyto výjimky jsou stanoveny v ustanovení § 1 odst. 2 a 3 a § 2 zákona o ekologické újmě. Návrh zákona o ekonomické újmě využívá i možnosti omezit finanční odpovědnosti provozovatele, jednal-li v souladu s povolením, nebo podle stavu vědeckých a technických znalostí (srovnej ustanovení článku 8 odst. 4 směrnice o odpovědnosti a § 12 odst. 6 zákona o ekologické újmě).

věcně i místně specifikovaná.⁴⁸⁷ Informace pak podává příslušný správní úřad, a to správních řízeních zahájených podle zákona o ekologické újmě.

Právo podávat podněty

Ve směrnici o odpovědnosti mohou oprávněné osoby žádat příslušný orgán o opatření.⁴⁸⁸ Toto oprávnění na první pohled v zákoně o ekologické újmě chybí, je ale upraveno na jiném místě českého právního řádu – správním řádu.⁴⁸⁹ Problematická tak zůstane pouze povinnost příslušného orgánu informovat o tom, zda nějaké opatření přijal, nebo nepřijal, protože správní řád upravuje povinnost správního orgánu podat tuto informaci pouze pokud je o to v podnětu požádáno.

5.5. Zákon o IPPC

5.5.1. Pojem

Zákon o IPPC je dalším ze zákonů, které modifikují řízení podle správního řádu. Správní řád je tedy pro řízení o integrovaném povolení subsidiárně použitelný.⁴⁹⁰ Tento zákon rozděluje osoby s právem účasti na řízení do dvou skupin. První z nich jsou účastníci řízení, mezi něž mohou patřit i občanská sdružení chránící veřejné zájmy, např. nejrůznější environmentální nevládní organizace. Druhou skupinou jsou pak příslušníci veřejnosti, kteří vůbec nemusí dokazovat svůj vztah k danému řízení a mohou podávat svoje vyjádření.

Zákon o IPPC⁴⁹¹ stanoví u vybraných záměrů s nejvýznamnějšími dopady na životní prostředí⁴⁹² povinnost projít procesem „integrovaného povolení“. V tomto procesu příslušný orgán⁴⁹³ v případě, že se rozhodne povolení vydat, stanoví žadateli závazné podmínky

⁴⁸⁶ Srovnej ustanovení § 8 odst. 5 zákona o ekologické újmě.

⁴⁸⁷ Ale na rozdíl od zákona o ochraně přírody a krajiny není její platnost omezena na 1 rok ode dne jejího podání. Oprávněna k jejímu podání jsou výše vymezená občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti.

⁴⁸⁸ Srovnej ustanovení článku 12 odst. 1 směrnice o odpovědnosti.

⁴⁸⁹ Konkrétně srovnej ustanovení § 42 správního řádu.

⁴⁹⁰ Srovnej ustanovení § 46 odstavce 6 zákona o IPPC.

⁴⁹¹ Publikovaný jako zákon ze dne 5. února 2002 č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o IPPC“).

⁴⁹² Tyto zařízení jsou uvedena v příloze č. 1 zákona o IPPC, oproti Aarhuské úmluvě je z působnosti zákona o IPPC vyjmuto nakládání s GMO (to je upraveno zákonem o GMO v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy na účast veřejnosti), a také problematika znečištění a vypouštění radioaktivních látek (to je upraveno atomovým zákonem, který požadavkům Aarhuské úmluvy nevyhovuje, ale nejdůležitější zařízení budou posuzovány podle zákona EIA, kde je účast veřejnosti umožněna). Srovnej ustanovení § 2 odst. 3 zákona o IPPC.

⁴⁹³ Krajský úřad.

provozu zařízení. Zároveň se integrovaným povolením nahrazují souhlasy a vyjádření vydávané v jiných případech podle jednotlivých, tzv. složkových předpisů⁴⁹⁴.

Bez integrovaného povolení nemůže stavební úřad vydat stavební povolení pro nové záměry⁴⁹⁵. Tzv. stávající zařízení, tedy již fungující provozy, které podléhají režimu zákona IPPC, musí integrované povolení získat do 31. 10. 2007.

5.5.2. Účast veřejnosti

Rozsah činností

Rozsah činností, na které se tento zákon vztahuje, souvisí s pojmem zařízení.⁴⁹⁶ Jedná se o technické nebo technologické jednotky vymezené v Příloze I zákona, včetně na ně navazujícího souvisejícího souboru jednotek ve stejné provozu.⁴⁹⁷ K takto vymezenému zařízení se uděluje integrované povolení.⁴⁹⁸

Rozsah činností, na kterých veřejnosti právo se účastnit, byl také novelizován. A nyní se tedy vztahuje na vydávání povolení pro nová zařízení, nebo na podstatné změny v provozu těchto zařízení, za určitých podmínek i na aktualizaci povolení. Novelizace pak upřesnila definici pojmu podstatné změny, za podstatnou změnu nebo rozšíření se nyní považují ty změny nebo rozšíření, které samy o sobě dosahují prahových hodnot. Tímto zpřesněním bylo dosaženo souladu s definicí obsaženou v Aarhuské úmluvě.⁴⁹⁹ Je důležité upozornit, že za podstatnou změnu mohou být stále považovány i změny, které nedosahují těchto prahových hodnot.

Vymezení veřejnosti s právem účastnit se

Jak v Aarhuské úmluvě, tak ve směrnici IPPC je právo účastnit se dáno dotčené veřejnosti. Zákon o IPPC vymezuje účastníky řízení,⁵⁰⁰ jejichž okruh pravděpodobně nebude vyhovovat těmto požadavkům, na druhé straně oprávnění podávat připomínky a další práva spojovaná s účastí veřejnosti poskytuje každému. Za účastníka řízení zákon o IPPC prohlašuje provozovatele, obec a kraj, na jejichž území bude zařízení umístěno a občanská sdružení, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana veřejných zájmů podle zvláštních

⁴⁹⁴ Například podle zákona o ovzduší, vodách, lesích, o ochraně přírody a krajiny a dalších.

⁴⁹⁵ Srovnej ustanovení § 45 zákona o IPPC.

⁴⁹⁶ Srovnej ustanovení § 2 pís. a. zákona o IPPC.

⁴⁹⁷ Výjimka platí pro výzkum a vývoj.

⁴⁹⁸ Provozovatel zařízení si může požádat o udělení povolení, přestože jeho provoz neobsahuje jednotky vymezené v příloze zákona o IPPC.

⁴⁹⁹ Srovnej Příloha I, odstavec 22, Aarhuské úmluvy.

⁵⁰⁰ Srovnej ustanovení § 7 odst. 1 zákona o IPPC.

právních předpisů. Občanská sdružení se ale musí jako účastník řízení písemně přihlásit do 30 dnů od zveřejnění údajů. Tento poměrně úzký okruh je doplněn definicí, která za účastníka prohlašuje také každého, kdo by byl účastníkem v jednotlivých řízeních o povolení daného zařízení.⁵⁰¹

Účast veřejnosti od počátečního stadia

Zákon o IPPC naprosto bezproblémově vyhovuje požadavku na účast veřejnosti již od raného stadia řízení, tím, že je veřejnost informována bezprostředně po podání žádosti a od té doby má právo podávat připomínky, účastnit se ústních jednání, atd.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Poskytování informací sleduje systém stanovený ve směrnice o IPPC,⁵⁰² V různé šíři a různě intenzivním způsobem jsou tak informace poskytovány veřejnosti, dotčené veřejnosti (neboli účastníkům řízení) a přes hranice dotčeným státům.⁵⁰³ Veřejnost je informována přesně podle požadavků směrnice o IPPC, v dostatečně brzké fázi řízení a formou veřejného oznámení. Povinnost informovat veřejnost musí správní orgán splnit maximálně do 7 dnů od obdržení úplné žádosti. Veřejnost informuje o stručném shrnutí podstatných údajů ze žádosti a způsobu, jakým se mohou seznámit s kompletní žádostí.⁵⁰⁴ Tyto informace jsou zveřejněny na internetu, úřední desce příslušného správního orgánu a úřední desce obce, na jejímž území se dané zařízení bude nacházet.⁵⁰⁵

Účastníci řízení jsou ve stejné lhůtě informováni zasláním celé žádosti.

Dvojím způsobem je informovaný dotčený stát⁵⁰⁶ Nejdříve je mu ve stejné lhůtě jako účastníkům řízení zaslána žádost a poté je ve spolupráci s Ministerstvem zahraničí postoupena dotčenému státu ke zveřejnění.⁵⁰⁷

⁵⁰¹ Srovnej ustanovení § 7 odst. 2 zákona o IPPC. Někteří autoři dovozují, že se tak bude jednat i o účastníky podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu. Srovnej Účastenství podle zvláštních právních předpisů, upravujících řízení ve věcech životního prostředí, interní materiál Ekologického právního servisu

⁵⁰² Rozsah takto poskytovaných informací ale pravděpodobně nedosáhne požadavků směrnice o IPPC, obzvláště v oblasti pravděpodobného postupu jednání orgánů, možného rozhodnutí, atd.

⁵⁰³ Srovnej ustanovení § 8 zákona o IPPC.

⁵⁰⁴ Na rozdíl od požadavků směrnice o IPPC zákon neobsahuje povinnost žadatele uvést v žádosti i popis různých náhradních řešení, které prověřoval. Neuložení této povinnosti následně velmi omezuje rozsah informací, které jsou poskytovány veřejnosti právě na základě žádosti.

⁵⁰⁵ Takto musejí být informace zveřejněny po dobu 30 dnů, během nichž má veřejnost právo podávat připomínky. V pochybnostech je za rozhodný den považovaný den zveřejnění na internetu, na portálu veřejné správy obce a příslušného správního orgánu.

⁵⁰⁶ Jedná se o stát, jehož životní prostředí může být významně nepříznivě ovlivněno provozem zařízení. Srovnej definice v ustanovení § 8 odst. 1 píš. d zákona o IPPC.

⁵⁰⁷ Vzhledem k opakovanému zasílání žádosti a lhůtě 7 dnů u první z povinností, je možné dovodit, že příslušný

Při poskytování informací je upraven odlišně od správního řádu i okruh informací, které musí správní úřad chránit. Kromě informací, na které se vztahuje ochrana podle zvláštních zákonů, musí správní orgán chránit i obchodní tajemství.

Zvláštní úprava se opět vztahuje i na rozhodnutí. To je spolu s informací kdy a kde lze do něj nahlížet zveřejňováno veřejnosti jako celku, na úřední desce i internetu po dobu 60 dnů. Lhůta pro zveřejnění je 5 dnů od nabytí právní moci.

Pasivní zpřístupnění informací veřejnosti

Pasivní zpřístupnění informací se týká nejdříve podané žádosti a později i rozhodnutí. Správní orgán a obec zveřejní na svých úředních deskách a internetu kdy a kde je možné do žádosti nahlížet, pořizovat si z ní výpisy, opisy a kopie.⁵⁰⁸

U rozhodnutí je obdobným způsobem informováno ale pouze o možnosti do něj nahlédnout⁵⁰⁹.

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

I v řízení o IPPC je cílem rozumných lhůt poskytnout veřejnosti dostatek času na přípravu. Chronologicky první časovou lhůtu stanoví zákon pro občanská sdružení, která se chtějí přihlásit jako účastník do řízení. Lhůta je 30 dnů od zveřejnění žádosti.⁵¹⁰

Stejně dlouhá lhůta je stanovena i pro podávání připomínek⁵¹¹. Pro veřejnost tato lhůta plyne od zveřejnění stručného shrnutí žádosti na internetu⁵¹², pro účastníky od doručení této žádosti.⁵¹³

Časová lhůta mezi oznámení a konáním ústního jednání není stanovena,⁵¹⁴ bude se tedy muset řídit obecnými požadavky na účinnou účast veřejnosti.

správní úřad nejdříve pošle žádost nepřeloženou, nebo jen s krátkým přeloženým shrnutím a až poté ve spolupráci s ministerstvem zahraničních věcí celou žádost přeloží. Další postup konzultací s dotčeným státem zákon o IPPC neupravuje, použijí se tedy mezinárodní smlouvy, nebo se využije možnosti, že vyjádření může podávat každý.

⁵⁰⁸ Srovnej ustanovení § 8 odst. 2 zákona o IPPC.

⁵⁰⁹ Srovnej ustanovení § 13 odst. 8 zákona o IPPC. Pojem nahlížet ale musí být vykládán v souladu s požadavky směrnice o IPPC, která přinejmenším pro dotčenou veřejnost požaduje zpřístupnění, a Aarhuské úmluvy, která rozšiřuje toto právo na dělání poznámek.

⁵¹⁰ Srovnej ustanovení § 7 odst. 1 zákona o IPPC.

⁵¹¹ Lhůta pro podání připomínek je splněna již jejich zasláním.

⁵¹² Srovnej ustanovení § 8 odst. 2 zákona o IPPC.

⁵¹³ Srovnej ustanovení § 9 odst. 3 zákona o IPPC. Počátek běhu lhůty se pro obě kategorie sice liší, ale následek jejího překročení je fakticky stejný. Veřejnosti skončí oprávnění podávat připomínky a k připomínkám účastníků po lhůtě správní orgán nepřihlíží.

⁵¹⁴ Vycházíme-li z takového výkladu ustanovení § 12 zákona o IPPC, který stanoví správnímu orgánu pouze učinit úkon nařízení ústního jednání na datum, které může překročit 5 denní lhůtu.

Právo podávat připomínky

Zákon o IPPC místo pojmu připomínky používá pojmu vyjádření. Právo podávat vyjádření koncipuje tento zákon velmi široce, oprávnění k jejich podání má totiž každý. Zvláště je toto právo zdůrazněno pro účastníky řízení, jejichž jediné privilegium v tomto ohledu se týká určení počátku běhu lhůty, nikde není stanovena větší váha jejich vyjádření při samotném rozhodování o nich.⁵¹⁵

Oproti tomu právo účastnit se ústního jednání mají pouze účastníci řízení.⁵¹⁶

Protože právo podávat připomínky splňuje i další náležitosti (např. jejich podání před samotným rozhodnutím), je upraveno dokonce na vyšší úrovni než požaduje směrnice o IPPC nebo Aarhuská úmluva.

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Povinnou součástí odůvodnění integrovaného povolení je mimojiné i vypořádání připomínek veřejnosti i účastníků, a to bez jakéhokoliv rozdílu v nakládání s nimi. Pro celkový přehled o připomínkách veřejnosti v průběhu povolování určité činnosti, je důležitá i povinnost správního orgánu zahrnout do integrovaného povolení požadavky k ochraně životního prostředí uvedené ve stanovisku ELA a nebo zdůvodnit, proč tak neučinil.

5.6. Horní zákon a zákon o hornické činnosti

5.6.1. Pojem

Jedněmi z nejproblematictějších zákonů z pohledu účasti veřejnosti jsou právě horní zákon a zákon o hornické činnosti. Možnost účasti veřejnosti lze dovodit pouze ze speciálního postavení zákona o ochraně přírody a krajiny, a to pouze pro některá řízení. Také pro tato řízení se subsidiárně používá správní řád.⁵¹⁷

Horní zákon a zákon o hornické činnosti⁵¹⁸ zahrnují do své působnosti celý životní cyklus dobývání nerostů, od vyhledávání a průzkumu ložisek, přes přípravu a vlastní dobývání nerostů, až po zajišťování a likvidaci důlních děl. Patří do ní též činnosti související s těžbou nerostů a činnosti podobné.

⁵¹⁵ Srovnej ustanovení § 8 odst. 2 a § 9 odst. 3 zákona o IPPC.

⁵¹⁶ Srovnej ustanovení § 12 zákona o IPPC.

⁵¹⁷ Srovnej § 46 zákona o hornické činnosti a § 41 horního zákona.

⁵¹⁸ Publikovány jako zákon ze dne 19. dubna 1988 č. 44/1988 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství (dále jen „horní zákon“) a zákon České národní rady ze dne 21. dubna 1988 č. 61/1988 Sb. o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě

Jde vesměs o činnosti ovlivňující stav životního prostředí a neobnovitelných přírodních zdrojů.⁵¹⁹ Z hlediska ochrany životního prostředí jsou nejdůležitějšími cíli právní úpravy omezení negativního působení hornické činnosti na životní prostředí a racionální a šetrné využívání přírodních zdrojů. K zajištění těchto i jiných cílů je v obou zákonech obsaženo velké množství jednotlivých řízení, např. řízení o povolení k provádění geologických prací, o povolení k vyhledávání a průzkumu výhradního ložiska důlními díly, ořízení chráněného ložiskového území,⁵²⁰ o rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru,⁵²¹ nebo o povolení k otvírce, k přípravě a k dobývání ložiska.⁵²² V těchto řízeních jsou chráněny zájmy životního prostředí prostřednictvím dotčených orgánů státní správy. V některých je umožněna i účast veřejnosti.

5.6.2. Účast veřejnosti

Osoby s právem účasti na řízeních

Chronologicky prvním důležitým řízením je řízení o stanovení chráněného ložiskového území. Podle výslovného znění zákona je účastníkem řízení pouze navrhovatel.⁵²³

V navazujícím řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru jsou účastníky navrhovatel, fyzické a právnické osoby, jejichž vlastnická práva a jiná práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím přímo dotčena, obec, v jejímž územním obvodu se dobývací prostor nachází, a obce, jejichž územní obvody mohou být stanovením dobývacího prostoru dotčeny.⁵²⁴ Přestože zde horní zákon neodkazuje na zvláštní předpis, je zákon o ochraně přírody a krajiny vůči němu zvláštním, pokud tedy mohou být tímto řízením dotčeny zájmy ochrany přírody, mohou se ho účastnit i občanská sdružení.

Na něj pak navazuje povolení k hornické činnosti. Vymezení účastníků řízení je širší a blíží se obecné definici účastníka podle správního řádu. Účastníky řízení o povolení hornické činnosti jsou žadatel, investor, vlastník důlního díla, občané,⁵²⁵ jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním

⁵¹⁹ To dokládá i Příloha I Aarhuské úmluvy, která ve svém bodě 16. prohlašuje za specifickou činnost lomy a povrchové doly, kde rozloha povrchu těžebního místa přesahuje 25 hektarů, nebo těžba rašeliny, jestliže rozloha povrchu těžebního místa přesahuje 150 hektarů.

⁵²⁰ Srovnej ustanovení § 16 horního zákona.

⁵²¹ Srovnej ustanovení § 27 horního zákona. Tato správní řízení vedou obvodní báňské úřady a rozhodují v něm o oprávnění organizace, provádějící hornickou činnost, k budoucímu dobývání ložiska vyhrazeného nerostu.

⁵²² Srovnej ustanovení § 17 an. zákona o hornické činnosti.

⁵²³ Srovnej ustanovení § 17 odst. 3 horního zákona.

⁵²⁴ Srovnej ustanovení § 28 odst. 2 horního zákona.

⁵²⁵ Pojem „občané“ je třeba vykládat jako fyzické a právnické osoby.

obvodu má být hornická činnost vykonávána.⁵²⁶ I zde se navíc může uplatnit zákon o ochraně přírody a krajiny a řízení se tedy může účastnit občanské sdružení.

Účast veřejnosti od počátečního stadia

Chronologicky prvním důležitým řízením je řízení o stanovení chráněného ložiskového území. Podle výslovného znění zákona je účastníkem řízení pouze návrhovatel.⁵²⁷ Takovéto vyloučení veřejnosti může být v rozporu s požadavkem Aarhuské úmluvy na účast veřejnosti v řízení od počátečního stadia, od doby kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené a účast veřejnosti může být účinná.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

V řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru se povinnost poskytovat informace týká zahájení řízení, o kterém musí obvodní báňský úřad informovat účastníky. Pokud je báňský úřad nezná, nebo se jedná o stanovení dobývacího prostoru na rozsáhlém území, učiní tak veřejnou vyhláškou. Informace o zahájení řízení musejí být doplněny i o informace o ústním jednání a upozornění, že ústní jednání je poslední příležitost pro uplatnění připomínek a návrhů účastníků.

Obdobně při povolení k hornické činnosti obvodní báňský úřad informuje účastníky o zahájení řízení, a to minimálně 10 dnů před ústním jednáním.⁵²⁸

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

V řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru musí mezi oznámením a konáním ústního jednání uplynout doba minimálně 7 dnů (pokud báňský úřad oznamuje tuto informace známým účastníkům podle ustanovení § 28 odst. 3 horního zákona) a 15 dnů (pokud se tak děje veřejnou vyhláškou podle ustanovení § 28 odst. 5 horního zákona). U oznamování veřejnou vyhláškou je zatím nejasné, kdy začne běžet 15 denní lhůta. Při oznámení zahájení řízení veřejnou vyhláškou se postupuje obdobně jako při územním řízení

⁵²⁶ Srovnej ustanovení § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti.

⁵²⁷ Srovnej ustanovení § 17 odst. 3 horního zákona a Účastensství podle zvláštních právních předpisů, upravujících řízení ve věcech životního prostředí, interní materiál Ekologického právního servisu "(navrhovatelem je) tedy většinou těžařská společnost, která má zájem o budoucí využití ložiska. Vyloučení správního řádu, tedy např. i účastensství vlastníka pozemku v tomto řízení, je tedy jednoznačné; podle našeho názoru je v rozporu s Ústavou. Na vymezení chráněného ložiskového území totiž navazují právě řízení o stanovení dobývacího prostoru a o povolení hornické činnosti. ... Ačkoliv je podle zmíněného ustanovení za účastníka považován „pouze“ návrhovatel, na základě argumentu speciality zákona o ochraně přírody a krajiny mohou být zřejmě účastníky řízení o stanovení dobývacího prostoru i občanská sdružení podle § 70. Naše zkušenosti tento výklad potvrzují."

⁵²⁸ Srovnej ustanovení § 18 odst. 3 zákona o hornické činnosti.

podle zvláštních předpisů. Přestože uplynutí lhůty nekončí zcela právo podávat připomínky a návrhy, ale pouze povinnost přihlížet k nim, je možné považovat tyto lhůty za příliš krátké ve smyslu požadavků Aarhuské úmluvy na rozumné lhůty pro účast veřejnosti. Obzvláště v porovnání se lhůtou pro dotčené správní orgány (srovnej ustanovení § 28 odst. 4 horního zákona), která je 15 denní a správní orgán má možnost požádat o její prodloužení.

Při vydávání povolení k hornické činnosti je určena minimálně 10 denní lhůta mezi oznámením a konáním ústního jednání.⁵²⁹

Právo podávat připomínky

V řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru i v řízení o povolení hornické činnosti jsou účastníci oprávněni podávat připomínky a návrhy, respektive stanoviska a námitky.

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

V řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru je obvodní báňský úřad povinný posoudit připomínky a návrhy účastníků a rozhodnout o nich v rámci rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru.⁵³⁰

V řízení o povolení k hornické činnosti zákon o hornické činnosti neurčuje, jak má obvodní báňský úřad dále nakládat s připomínkami veřejnosti, na toto řízení se ale vztahuje správní řád⁵³¹, takže se nimi vypořádá v odůvodnění rozhodnutí podle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.

5.7. Stavební zákon

5.7.1. Pojem

Nový stavební zákon⁵³² upravuje účast veřejnosti rozdílným způsobem pro územní plánování, územní řízení i stavební řízení. Obecně je možné říci, že možnosti při účasti veřejnosti jsou nepřímě úměrné sledu jednotlivých řízení – nejširší jsou v těch nejranějších řízeních. V územním plánování je upravena účast veřejnosti zcela novým způsobem. Možnost

⁵²⁹ Srovnej ustanovení § 18 odst. 3 zákona o hornické činnosti. I v tomto řízení je pro účast veřejnosti stanovena velmi krátká lhůta, která musí být považována za opravdu naprosto minimální.

⁵³⁰ Srovnej ustanovení § 28 odst. 7 a 8 horního zákona. Přestože to z horního zákona přímo nevyplývá, způsob a důvody rozhodnutí o připomínkách veřejnosti bude podle požadavků Aarhuské úmluvy součástí odůvodnění rozhodnutí, o kterém musí být veřejnosti informována.

⁵³¹ Srovnej § 46 zákona o hornické činnosti.

⁵³² Celým názvem se jedná o zákon o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Publikovaný pod číslem 183/2006 Sb. z.

podávat připomínky má každý, ale zákon dále stanoví rozdílný způsob zacházení s připomínkami a námitkami, nejen podle intenzity vztahu k řízení, ale i podle velikosti skupiny osob se shodným názorem. Velmi podstatný je také princip koncentrace námitek, nelze tedy uplatňovat námitky nebo připomínky, o kterých bylo rozhodnuto při vydání nadřazené územně plánovací dokumentace.

V územním řízení samotném je účast veřejnosti opět zajištěna použitím vůči stavebnímu zákonu speciálního zákona o ochraně přírody a krajiny. Veřejnost zde má i poměrně zajímavé oprávnění zabránit svými připomínky konání „zjednodušených“ územních řízení a jejich nahrazení územním řízením v plném rozsahu. Stavební zákon v tomto řízení upravuje i svůj vztah k zákonu EIA.

Ve stavebním řízení jsou pak účastníky pouze osoby s věcnými právy k dotčeným nemovitostem.

Při výkladu stavebního zákona je nutné si uvědomit, že zákon o ochraně přírody a krajiny jako celek je speciálním předpisem ve vztahu k předpisům o územním plánování a stavebním řádu⁵³³ a pokud to stavební zákona výslovně nevylučuje je pro něj subsidiárně použitelný⁵³⁴ správní řád.

5.7.2. Územní plánování

Územní plánování je první, počáteční etapou rozhodování o využití území. Podstatou územního plánování je identifikovat zájmy, které se vztahují k určitému území. Stavební zákon dělí tyto zájmy na ekologické, ekonomické a sociální, ale také na veřejné a soukromé.⁵³⁵ Po identifikaci jednotlivých zájmů je nezbytné určit a posoudit vlivy těchto zájmů a v konečné fázi pro ně nalézt vyvážený kompromis.⁵³⁶ Tento kompromis by měl umožňovat trvale udržitelný rozvoj všech skupin zájmů.⁵³⁷ Z povahy věci je celá tato fáze velmi komplexní a tedy i poměrně složitá, a proto je rozdělena do několika kroků,⁵³⁸ které se nazývají koncepční nástroje územního plánování. Tyto nástroje

⁵³³ Srovnej ustanovení § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto ustanovení má zvláštní význam pro např. pro stanovení okruhu účastníků, kdy obecná úprava stavebního zákona bude vždy modifikována ustanoveními speciálních předpisů.

⁵³⁴ Srovnej ustanovení § 192 stavebního zákona.

⁵³⁵ Srovnej ustanovení § 18 odst. 1 a 3 stavebního zákona.

⁵³⁶ Srovnej ustanovení § 18 a 19 stavebního zákona. O tom, jak je tato činnost komplexní, svědčí mimo jiné i výčet 16 velmi obecně formulovaných úkolů územního řízení.

⁵³⁷ Srovnej ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona.

⁵³⁸ Protože se jedná o jednotlivé na sebe navazující kroky, měly by i všechny tyto nástroje na sebe navazovat, doplňovat se a případné rozpory mezi nimi by měly být co nejdříve řešeny.

jsou v zásadě tři – územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, některé z nich se ale dále dělí.⁵³⁹

Společná úprava účasti veřejnosti v územním plánování

Přestože je účast veřejnosti upravena pro každý z těchto nástrojů samostatně existují některé instituty společné pro účast veřejnosti v celém územním řízení.

Zástupce veřejnosti

Prvním takovým prvkem je zástupce veřejnosti.⁵⁴⁰ Jedná se o fyzickou nebo právnickou osobu, která je zmocněna určitým počtem obyvatel, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku.⁵⁴¹ Tento institut je novou efektivní možností účasti veřejnosti, protože jeho prostřednictvím je možné podávat námítky, o kterých musí být rozhodnuto s odůvodněním.⁵⁴²

Veřejné projednání

Častým způsobem účasti veřejnosti je veřejné projednání.⁵⁴³ Nařizuje ho pořizovatel, který je i povinen o jeho průběhu provést písemný záznam. Vedle toho je pořizovatel i povinný zajistit výklad územně plánovací dokumentace. Možnost podávat připomínky a námítky je omezena pouze na písemnou formu,⁵⁴⁴ takto podané připomínky a námítky se připojují k záznamu o veřejném projednání. Pro určení běhu lhůt je podstatné, že pokud se koná veřejných projednání více, je možné podávat připomínky a námítky až do dne konání posledního z veřejných projednání.

Podávání námitek a připomínek

⁵³⁹ Mezi územně plánovací podklady tak patří územně analytické podklady a územní studie a mezi územně plánovací dokumentací patří zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán.

⁵⁴⁰ Srovnej ustanovení § 23 stavebního zákona.

⁵⁴¹ Přesné určení počtu občanů srovnej ustanovení § 23 odst. 2: „Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoliv obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.“ Způsob a prokázání zmocnění určuje ustanovení § 23 odst. 3 stavebního zákona.

⁵⁴² Po splnění formálních náležitostí zmocněný zástupce veřejnosti může podat námitku k zásadám územního rozvoje, územnímu plánu (ve fázi konceptu i návrhu), územnímu opatření o asanaci nebo stavební uzávěře. Rozhodnutí o námítkách je možné nechat přezkoumat podle správního řádu, popř. ve správním soudnictví. V případě zrušení nebo změny rozhodnutí o námítkách je potom část územně plánovací dokumentace postižená zrušenou námítkou neplatná a nelze podle ní postupovat.

⁵⁴³ Srovnej ustanovení § 22 stavebního zákona.

⁵⁴⁴ Kromě písemné formy jsou povinné i identifikační údaje a podpis osoby, která tyto připomínky uplatňuje.

Námítky a připomínky se liší osobou, které je oprávněná je podat, i formou a způsobem, jak je s nimi nakládáno. Zatímco připomínky může podávat kdokoliv, okruh oprávněných osob k podávání námitek se u různých nástrojů liší, ale většinou je může podávat zástupce veřejnosti.⁵⁴⁵ Námítky musí být v písemné formě a odůvodněné, součástí odůvodnění pak musí být vymezení území dotčeného námítkou, důkaz oprávněnosti námítky údaji z katastru, identifikace osoby a podpis. O námítkách dotčených osob musí být rozhodnuto s odůvodněním. Rozhodnutí o námítkách se stává součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Pokud dojde ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námítkách, je nutné uvést příslušný nástroj územního plánování do souladu s touto změně, do doby než se tak stane, nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí nástroje územního plánování, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námítkách.

Pro námítky i připomínky platí princip koncentrace, který znamená, že je možné uplatňovat je nejpozději během veřejného projednání a zároveň že nelze uplatňovat námítky nebo připomínky, o kterých bylo rozhodnuto při vydání nadřizované územně plánovací dokumentace.⁵⁴⁶

Zveřejňování písemností

I některé aspekty zveřejňování písemností jsou upraveny společně pro celé územní plánování.⁵⁴⁷ Písemnosti ve věcech územního plánování se doručují veřejnou vyhláškou, pokud tak stanoví stavební zákon. Postup při zveřejnění na úředních deskách se liší od obecné úpravy ve správním řádu, protože zveřejňuje-li se písemnost vyvěšením na více úředních deskách, považuje se za den vyvěšení den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději. V případě potřeby se písemnost zveřejní i jiným způsobem v místě obvyklém. Vedle toho se písemnosti zveřejňují způsobem umožňujícím dálkový přístup.

⁵⁴⁵ Celkový přehled osob oprávněných k podání námitek převzatý z www.obcan.ecn.cz: zásady územního rozvoje – námítky podává obec a zástupce veřejnosti; územní plán – vlastník nemovitosti dotčené návrhem veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšného opatření a zastavitelné plochy, zástupce veřejnosti; vymezení zastavěného území – vlastníci zastavěných stavebních pozemků, stavebních proluk, sousedních pozemků a někteří další; regulační plán – osoba, která by byla účastníkem územního řízení; územní opatření o uzavěře a územní opatření o asanaci – dotčení vlastníci nemovitostí, zástupce veřejnosti a občanské sdružení.

⁵⁴⁶ K důsledkům pro účast veřejnosti srovnej www.obcan.ecn.cz : „Pro dotčené osoby z toho plynou nároky, které dosud mohly poznat např. v občanském soudním řízení. V územním plánování je proto potřeba si uvědomit, jaký typ ÚPD námítkují, zejména pokud jde o jeho podrobnost a navrhopvat skutečně jen to, co je možné u daného typu ÚPD ovlivnit. Skutečnosti, které vzhledem k charakteru dané ÚPD tato řešit nemůže, si ponechat až na pozdější, podrobnější fázi územního plánování, aby příp. rozhodnutím pořizovatele o námítkce nebyla zmařena příležitost podat námítku v další fázi územního plánování. Na druhou stranu je třeba mít na paměti, že ve stavebním řízení není možné uplatnit námítku, pokud již byla nebo mohla být předložena při projednávání regulačního plánu nebo v územním řízení.“

⁵⁴⁷ Srovnej ustanovení § 20 stavebního zákona.

Může se stát, že písemnost⁵⁴⁸ je natolik obsáhlá, že by nebylo možné nebo účelné celý její obsah vyvěsit na úřední desce a zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pak se vyvěsí pouze oznámení se základními údaji o jejím obsahu s uvedením, kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout. Možnost nahlédnutí do písemnosti musí příslušný správní orgán zajistit po celou dobu vyvěšení písemnosti nebo oznámení a v průběhu lhůt stanovených pro podání stanovisek, námitek a připomínek.

Jednotlivé nástroje územního plánování

Účast veřejnosti je pro každý z těchto nástrojů upravena odlišně, dále proto bude rozebrána pro každý z nástrojů zvlášť.

Územně plánovací podklady

Jak již z názvu vyplývá jedná se o podklady pro další navazující nástroje.⁵⁴⁹ Jedná se tedy o prvotní popis a posouzení stavu území, jeho limitů a problémů, stejně jako možných změn. V této fázi je účast veřejnosti zcela vyloučena.

Politika územního rozvoje

Územně nejširší záběr má politika územního rozvoje,⁵⁵⁰ která se vztahuje k celému území ČR, nahlíží na něj nejen v celorepublikových, ale i přeshraničních a mezinárodních souvislostech. V tomto kroku je tak určena strategie a limity pro všechny na něj navazující nástroje. Závaznost vyplývá nejen z územního rozsahu nástroje, ale i znění zákona.⁵⁵¹ Protože zájmy a souvislosti, které spoluurčují politiku územního rozvoje, se v průběhu času mění, aktualizuje se každé 4 roky i politika územního rozvoje, a to v zásadě stejným postupem jako se přijímá první.⁵⁵²

Přípravy toho nástroje se již může účastnit veřejnost.

Aktivní poskytování informací veřejnosti⁵⁵³ je zajištěno zveřejněním návrhu politiky územního rozvoje, spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území⁵⁵⁴. Ministerstvo pro místní rozvoj je povinno zveřejnit tyto informace způsobem umožňujícím dálkový přístup.

⁵⁴⁸ Za písemnost se považují i výkresy, schémata a jiná zobrazení.

⁵⁴⁹ Srovnej ustanovení § 25 – 30 stavebního zákona.

⁵⁵⁰ Srovnej ustanovení § 31 – 35 stavebního zákona. K problematice postavení Politiky územního rozvoje České republiky ze dne 17. května 2006, kterou vydala vláda ČR jako usnesení č. 561, srovnej článek Povolná, V., *Dočkáme se územního rozvoje?*, Via Iuris.

⁵⁵¹ Srovnej ustanovení § 31 odst. 4 stavebního zákona.

⁵⁵² Srovnej ustanovení § 35 stavebního zákona.

⁵⁵³ Srovnej ustanovení § 33 odst. 4 stavebního zákona.

⁵⁵⁴ Posuzovaný podle ustanovení § 32 odst. 2 stavebního zákona.

Právo podávat připomínky k tomuto návrhu má potom každý, a to přímo ministerstvu pro místní rozvoj. Určení lhůty pro podávání připomínek je ponecháno ministerstvu pro místní rozvoj, zákon ale stanoví její minimální délku – 90 dnů.⁵⁵⁵ Řádné vypořádání účasti veřejnosti je zajištěno povinností ministerstva pro místní rozvoj zohlednit při úpravě návrhu mimo jiné i připomínky veřejnosti.⁵⁵⁶ Poskytnutí informací veřejnosti o výsledku je zajištěno povinností ministerstva pro místní rozvoj zveřejnit sdělení o schválení politiky územního rozvoje ve Sbírce zákonů a současně zveřejněním celého dokumentu způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁵⁵⁷

Územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentace je souhrnným označením pro další nástroje územního plánování, které zpřesňují, konkretizují otázky, cíle a strategie využití území v souladu se závaznou politikou územního rozvoje.⁵⁵⁸

Zásady územního rozvoje

Prvním ze skupiny těchto nástrojů jsou zásady územního rozvoje,⁵⁵⁹ které se pořizují pro území kraje a stanoví základní limity a požadavky na využití území.⁵⁶⁰ Vydáván je ve formě opatření obecné povahy.⁵⁶¹

I tento nástroj územního plánování umožňuje účast veřejnosti. Příprava a schvalování zásad územního rozvoje je ještě dále rozdělena do několika fází. Nejdříve je připraven návrh zásad územního rozvoje, který je společně projednán s dotčenými orgány, upraven a jsou posouzeny jeho vlivy na životní prostředí a až poté je umožněna účast veřejnosti.⁵⁶²

⁵⁵⁵ Stavební zákon určuje devadesátidenní lhůtu i pro stanoviska správních orgánů (srovnej ustanovení § 34 odst. 3 stavebního zákona). S ohledem na účinnou účast veřejnosti je zajisté správné, že lhůta pro připomínky veřejnosti nemůže být kratší než pro stanoviska správních orgánů, ale vzhledem k znevýhodnění veřejnosti oproti správním orgánům bude vhodné danou lhůtu přiměřeně prodloužit.

⁵⁵⁶ Srovnej ustanovení § 33 odst. 6 stavebního zákona.

⁵⁵⁷ Srovnej ustanovení § 31 odst. 3 stavebního zákona.

⁵⁵⁸ To se projevuje například u zásad územního rozvoje, které musejí být uvedeny do souladu s následně schválenou politikou územního rozvoje, a po dobu rozporu mezi politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje není možné podle sporných částí zásad postupovat, nebo rozhodovat (srovnej ustanovení § 41 odst. 4).

⁵⁵⁹ Srovnej ustanovení § 36 – 42 stavebního zákona.

⁵⁶⁰ Srovnej ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona.

⁵⁶¹ Srovnej ustanovení § 36 odst. 4 stavebního zákona.

⁵⁶² Srovnej ustanovení § 39 stavebního zákona. Možnost veřejnosti vyjádřit se k připravovaným zásadám územního rozvoje přichází tedy až v poslední fázi, bude proto mnohem obtížnější reagovat na jednotlivé připomínky veřejnosti a tím bude značně omezena účinnost účasti veřejnosti, která je hlavní požadavkem Aarhuské úmluvy i při přípravě plánů a politik (srovnej článek 7 Aarhuské úmluvy, který mimo jiné požaduje i včasnou účast veřejnosti). Obdobný postup se uplatňuje i pro aktualizace zásad územního rozvoje, která by měla probíhat každé 2 roky (srovnej ustanovení § 42 stavebního zákona).

Účast veřejnosti je možná ve dvou formách – na veřejném projednání⁵⁶³ a podáním námitek, nebo připomínek. Jako obvykle i v tomto případě je účast veřejnosti zahájena aktivním poskytováním informací tentokrát ze strany pořizovatele, který zveřejňuje návrh zásad územního rozvoje veřejnou vyhláškou, která musí být zveřejněna nejméně 30 dnů od doručení.⁵⁶⁴ V oblasti úpravy rozumných lhůt existuje poměrně snadná možnost omezit veřejnost v čase na přípravu na účinnou účast, a to díky určení lhůty pro oznámení veřejného projednání.⁵⁶⁵

Právo vyjádřit se k návrhu zásad územního rozvoje je dále rozděleno na právo podávat námítky a připomínky.

Lhůta pro využití tohoto oprávnění veřejností je vázána právě na veřejné projednání, které je poslední možnou příležitostí pro uplatnění připomínek, nebo námitek veřejného zástupce.⁵⁶⁶ Návaznost jednotlivých nástrojů ilustruje i skutečnost, že k námítkám a připomínkám, o kterých bylo rozhodnuto již při schvalování politiky územního rozvoje, se nepřihlíží.⁵⁶⁷ Rozdíl mezi námítkami a připomínkami spočívá v několika oblastech. První z nich je osoba oprávněná k jejich podání, námítky může podávat pouze zástupce veřejnosti.⁵⁶⁸ Druhým rozdílem je forma, námítky musí být odůvodněné a musí v nich být vymezeno území, kterého se týkají.⁵⁶⁹ Poslední rozdíl je v jejich vyhodnocení, o námítkách se zpracovává návrh rozhodnutí o námítkách,⁵⁷⁰ zatímco připomínky se pouze vyhodnocují v rámci výsledků projednání.

Po projednání návrhu zásad územního rozvoje je možného upravit, nebo zcela přepracovat. Při podstatné úpravě je účast veřejnosti zaručena jako při předchozím přijímání, včetně veřejného projednání a možnosti podávat připomínky a námítky.

⁵⁶³ Obecnu úpravu srovnej § 172 odst. 3 správního řádu.

⁵⁶⁴ Srovnej doručování veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 2 správního řádu s modifikací pravidla při vyvěšování na více úředních deskách podle § 20 odst. 1 stavebního zákona. K počítání lhůt v územním plánování srovnej Šikola, L., Lhůty v územním plánování, Via Iuris.

⁵⁶⁵ Na tento problém upozorňuje právě Šikola, L., Lhůty v územním plánování, Via Iuris. Podstatou problému je určení minimální 15 denní lhůty pro oznámení konání veřejného projednání, které tak může velmi výrazně zkrátit lhůtu pro seznámení veřejnosti se všemi podklady. Možné řešení situace pak autor naznačuje v závěru: „Při úvahách *de lege ferenda* by bylo vhodné se zabývat změnou současné právní úpravy a den konání veřejného projednání vázat raději na uplynutí lhůty k nahlížení do dokumentace (např. veřejné projednání se koná do 5 dnů po uplynutí lhůty ke zveřejnění návrhů územně plánovací dokumentace).”

⁵⁶⁶ Zástupce veřejnosti musí být na tuto skutečnost upozorněn (srovnej ustanovení § 39 odst. 2 stavebního zákona). Dotčené orgány potom na tyto připomínky a námítky reagují svými stanovisky.

⁵⁶⁷ Srovnej ustanovení § 39 odst. 3 stavebního zákona.

⁵⁶⁸ A samozřejmě dotčené obce, které ale nejsou předmětem zájmu této práce. Právo podávat připomínky náleží každému.

⁵⁶⁹ Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátlová, Z., Doležal, J., Mareček, J., Nový stavební zákon v teorii a praxi s poznámkami a souvisejícími předpisy, str. 103 spojuje s obecným určením území (území kraje) nepřípustnost celé námítky.

⁵⁷⁰ Rozhodnutí o námítkách určuje obsah zásad územního rozvoje (srovnej ustanovení § 41 odst. 3 stavebního zákona).

Územní plán

Územní plán je opatřením obecné povahy, které stanoví koncepci a limity pro využívání území obce.⁵⁷¹ Jako jeden z řady nástrojů musí být v souladu s předcházejícími nástroji územního plánování (politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje kraje) a následující nástroje naopak musejí být v souladu s ním (regulační plán, rozhodnutí v území).⁵⁷²

V odůvodněných případech je možné spojit pořízení územního plánu s regulačním plánem.⁵⁷³ V takovémto případě pak veřejná projednání musí splňovat požadavky pro projednání územního i regulačního plánu, možnost účasti veřejnosti, tedy nelze tímto způsobem omezit.

Přestože se v souvislosti se schvalováním územního plánu obvykle hovoří o 3 fázích, existuje o jednu fází víc.⁵⁷⁴ První fází je návrh pořízení územního plánu, který může iniciovat nejen obec, nebo orgány veřejné správy, ale také občan obce, nebo vlastník nemovitosti na území obce.⁵⁷⁵

Účast veřejnosti je pak umožněna hned od počátku druhé fáze přípravy územního plánu, návrh zadání musí být zveřejněn a vystaven k nahlédnutí po dobu 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednání zadání na úřední desce. Kdokoliv má tedy možnost získat informace o návrhu zadání a ve stejné lhůtě i podat svoje připomínky k tomuto návrhu.

Další fakultativní fází je koncept územního plánu, který se vypracovává pouze stanoví-li tak zadání územního plánu.⁵⁷⁶ Účast veřejnosti je zajištěna veřejným projednáním a možností podat připomínky a námítky.⁵⁷⁷ Veřejnosti jsou poskytnuty informace o konceptu a to možností nahlédnout do něj u pořizovatele, nebo obce, pro jejíž území se plán pořizuje. Lhůta je určena jako 30 denní ode dne doručení veřejné vyhlášky o veřejném projednání. Informace o veřejném projednání jsou zveřejněny také formou veřejné vyhlášky minimálně

⁵⁷¹ Srovnej ustanovení § 43 – 60 stavebního zákona. Obdobně jako ostatní nástroje územního plánování i územní plán je vyhodnocován a měněn, a to nejméně jednou za 4 roky. Účast veřejnosti při jeho změnách zůstává stejná. Specifickou součástí územního plánu je vymezení zastavěného území, pokud obec nemá schválený územní plán, je možné vymezit zastavěné území speciální postupem podle § 59 stavebního zákona, při kterém je účast veřejnosti vyloučena s jedinou výjimkou pro majitele pozemků v intravilánů a pozemků s nimi sousedících, kteří jsou oprávněni podávat námítky.

⁵⁷² Srovnej ustanovení § 43 odst. 3 a 5 stavebního zákona. Pokud dojde ke změně územně plánovací dokumentace vydané krajem, nebo politiky územního rozvoje, je obec povinna uvést územní plán s nimi do souladu, podle části, která je v rozporu nelze rozhodovat.

⁵⁷³ Srovnej ustanovení § 57 stavebního zákona.

⁵⁷⁴ Touto fází je návrh na pořízení územního plánu, po něm následuje zadání, koncept a návrh územního plánu.

⁵⁷⁵ Již toto oprávnění je možné považovat za velmi specifickou formu účasti úzce omezeného okruhu veřejnosti. Srovnej ustanovení § 44 stavebního zákona.

⁵⁷⁶ Srovnej ustanovení § 48 odst. 1 stavebního zákona. Důležitou roli hraje při posuzování a výběru mezi jednotlivými variantami využití území.

⁵⁷⁷ Srovnej ustanovení § 48 odst. 2 stavebního zákona.

15 dnů před jeho konáním. Specifikem veřejného projednání je obsah výkladu k navrhovanému konceptu.

Právo podávat připomínky náleží opět každému, zatímco právo podávat námítky má pouze zástupce veřejnosti a v určitých případech i vlastníci nemovitostí.⁵⁷⁸ Lhůta pro podávání připomínek a námitek tentokrát nekončí veřejným projednáním ale až 15 dnů po něm.⁵⁷⁹ Vyhodnocení zohlednění námitek a připomínek je součástí odůvodnění závěru této fáze – návrhu pokynů pro zpracování návrhu územního plánu.⁵⁸⁰

Poslední fází je návrh územního plánu,⁵⁸¹ který vychází ze schváleného návrhu pokynů pro zpracování návrhu, pokud proběhla fáze konceptu, pokud byla fáze konceptu vynechána, vychází ze schváleného zadání územního plánu. Účast veřejnosti v této fázi je umožněna až po společném projednávání orgány veřejné správy. Veřejné projednání se tak koná až o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu. Veřejnost je informována o návrhu územního plánu prostřednictvím veřejné vyhlášky a její umožněno nahlížet do návrhu po dobu 30 dnů od jejího doručení. Návrh je vystaven u pořizovatele i obce, pro kterou územní plán pořizuje. Nejpozději při veřejném projednání existuje možnost podat námítky nebo připomínky.⁵⁸² Připomínky může podat každý, námítky může podávat jen úzce vymezené skupina dotčených osob a veřejný zástupce.⁵⁸³ Na námítky jsou kladeny vyšší formální požadavky.⁵⁸⁴ Princip koncentrace se projevuje tím, že k námítkám a připomínkám, o kterých bylo rozhodnuto již při vydávání zásad územního rozvoje, se nepřihlíží. Řádné vypořádání s námítkami a připomínkami veřejnosti probíhá obdobně jako v zásadách územního rozvoje. O připomínkách je rozhodnuto v rámci vyhodnocení výsledků projednání a o námítkách se zpracovává návrh rozhodnutí.⁵⁸⁵

⁵⁷⁸ Jedná se o vlastníky pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch.

⁵⁷⁹ K námítkám a připomínkám podaným po lhůtě se nepřihlíží.

⁵⁸⁰ Srovnej ustanovení § 49 odst. 2 písmena d stavebního zákona. Zpracování námitek ke konceptu je ještě jednou zmiňováno v ustanovení § 53 odst. 1 stavebního zákona v souvislosti se zpracováním návrhu rozhodnutí o nich a námítkám k návrhu územního plánu.

⁵⁸¹ Srovnej ustanovení § 50 stavebního zákona.

⁵⁸² K později podaným námítkám a připomínkám se nepřihlíží.

⁵⁸³ Jedná se o vlastníky pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch. Tato skupina je vymezena shodně s osobami oprávněným podávat námítky ke konceptu územního plánu.

⁵⁸⁴ Srovnej ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona. Námítky musí být odůvodněné, obsahovat důkaz dotčených práv údaji z katastru nemovitostí a vymezení území dotčeného námítkou.

⁵⁸⁵ Srovnej ustanovení § 53 odst. 1 stavebního zákona. Pokud je rozhodnutí o námítkách změněno, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím. Do doby než se tak stane, nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námítkách (srovnej ustanovení § 54 odst. 4 stavebního zákona).

Při podstatné úpravě návrhu se opakovaně koná veřejné projednání a je k němu možné opět vznášet námítky a připomínky.⁵⁸⁶

Regulační plán

Posledním koncepčním nástrojem územního plánování a zároveň posledním ze skupiny územně plánovací dokumentace je regulační plán.⁵⁸⁷ Svým charakterem už patří spíše do realizačních nástrojů územního plánování, protože již stanoví velmi podrobné podmínky pro umístění a uspořádání staveb, vymezuje veřejně prospěšné stavby a opatření atd.⁵⁸⁸ Díky tomu je v řešeném zastavěném území náhradou za územní rozhodnutí a pro rozhodování v území je závazný.⁵⁸⁹ I regulační plán musí být v souladu s předcházejícími nástroji územního plánování.⁵⁹⁰

Regulační plán je opatřením obecné povahy, který může být pořízen z podnětu nebo na žádost, a v odůvodněných případech je možné jeho pořízení spojit se schvalováním územního plánu.⁵⁹¹

Při pořizování regulačního plánu z podnětu probíhá účast veřejnosti tímto způsobem. Nejdříve je veřejnosti informována o návrhu zadání regulačního plánu. Vystavení návrhu zadání regulačního plánu je oznámeno na úřední desce a zároveň způsobem, který umožňuje dálkový přístup. Tento návrh musí být vystaven po dobu 15 dnů k veřejnému nahlédnutí v obci, pro kterou je regulační plán připravován.⁵⁹² Právo uplatnit požadavky na obsah zadání přísluší každému, učinit tak může do 15 dnů ode dne zveřejnění zadání.⁵⁹³ I na základě požadavků veřejnosti je potom návrh zadání upraven a o zpracování požadavků do návrhu je nutné předložit vyhodnocení.⁵⁹⁴

Žádost o vydání regulačního plánu může podat fyzická i právnická osoba, pokud tuto možnost územní plán nebo zásady územního rozvoje upravují a obsahují zadání regulačního plánu.⁵⁹⁵ Součástí žádosti je i návrh regulačního plánu. Od kterého už oba způsoby pořizování regulačního plánu probíhají shodně.

⁵⁸⁶ Srovnej ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona. Tento postup je opět obdobný zásadám územního rozvoje.

⁵⁸⁷ Srovnej ustanovení § 61 – 75 stavebního zákona.

⁵⁸⁸ Srovnej ustanovení § 61 odst. 1 stavebního zákona.

⁵⁸⁹ Dokonce platí, že pokud je regulační plán vydaný krajem, je závazný pro územní a regulační plány vydávané obcemi. Srovnej ustanovení § 61 odst. 2 stavebního zákona.

⁵⁹⁰ Srovnej ustanovení § 71 odst. 3 a 4 stavebního zákona.

⁵⁹¹ Srovnej ustanovení § 57 stavebního zákona a výklad u územního plánu, nebo schvalováním změny územního plánu (srovnej ustanovení § 70 stavebního zákona).

⁵⁹² Srovnej ustanovení § 64 odst. 1 stavebního zákona.

⁵⁹³ Srovnej ustanovení § 64 odst. 3 stavebního zákona. K později uplatněným požadavkům se nepřihlíží.

⁵⁹⁴ Srovnej ustanovení § 64 odst. 4 stavebního zákona.

⁵⁹⁵ Srovnej ustanovení § 62 odst. 3 stavebního zákona. Toto oprávnění lze opět interpretovat jako velmi specifické právo veřejnosti na účast – iniciováním celého postupu.

Požizovatel opět informuje veřejnost o návrhu regulačního plánu. Tento návrh se doručuje veřejnou vyhláškou a musí být vystaven u pořizovatele a v obci nejméně 15 dnů přede dnem veřejného projednání, celkově po dobu 30 dnů.⁵⁹⁶ Druhým způsobem informování veřejnosti jsou tabule, které označují danou plochu, obsahují základní informace o návrhu regulačního plánu a na místě jsou nejméně 30 dnů před dnem veřejného projednání.⁵⁹⁷

Námítky i připomínky je možné vznášet nejpozději na veřejném projednání.⁵⁹⁸ Právo podat připomínky přísluší každému, námítky mohou podat pouze osoby shodné s vymezením účastníků územního řízení.⁵⁹⁹ I při vydávání regulačního plánu se uplatňuje princip koncentrace a nepřihlíží se proto k námítkám nebo připomínkám k věcem, o kterých bylo rozhodnuto v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje.⁶⁰⁰ Návrh regulačního plánu je upraven na základě výsledků projednání, tedy i na základě podaných připomínek a námitek.⁶⁰¹

Při podstatné změně regulačního plánu má veřejnosti shodné právo na veřejné projednání a vyjádření připomínek a námitek.⁶⁰²

Zvláštní pozornost je věnována posuzování vlivů regulačního plánu na životní prostředí. Stavební zákon i zákon EIA stanoví obdobné požadavky pro informování veřejnosti a její účast na řízení, proto je nutné tyto zákony nějakým způsobem koordinovat. V opačném případě by mohlo docházet ke zbytečným duplicitám v postupech a tím i prodlužování řízení.⁶⁰³ Stavební zákona proto upravuje posouzení vlivů regulačního plánu na životní prostředí v případech, kdy příslušným úřadem je krajský úřad.⁶⁰⁴

Rozdílný postup se uplatní pro regulační plány pořizované na žádost a z podnětu. Regulační plány pořizované z podnětu se dále dělí podle toho, zda je zadání regulačního plánu součástí návrhu zásad územního rozvoje, nebo návrhu územního plánu.

⁵⁹⁶ Srovnej ustanovení § 67 odst. 3 stavebního zákona.

⁵⁹⁷ Tento způsob informování je modifikován pro plochy mimo zastavěné území, nebo plochy zvlášť rozsáhlé, kdy místo vyvěšení tabulí určuje pořizovatel (srovnej ustanovení § 67 odst. 2 stavebního zákona).

⁵⁹⁸ K později podaným námítkám a připomínkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny. (srovnej ustanovení § 67 odst. 1 stavebního zákona).

⁵⁹⁹ O námítkách se vydává odůvodněné rozhodnutí, se kterým musí být regulační plán v souladu (srovnej ustanovení § 69 odst. 4 stavebního zákona). Účastníky územního řízení mohou být i občanská sdružení na základě ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁶⁰⁰ Srovnej ustanovení § 67 odst. 4 stavebního zákona.

⁶⁰¹ Srovnej ustanovení § 67 odst. 5 stavebního zákona.

⁶⁰² Srovnej ustanovení § 67 odst. 6 stavebního zákona.

⁶⁰³ Srovnej Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z., Doležal, J., Mareček, J., Nový stavební zákon v teorii a praxi s poznámkami a souvisejícími předpisy, str. 153.

⁶⁰⁴ Srovnej ustanovení § 72 stavebního zákona.

Při pořizování regulačního plánu na žádost probíhá účast veřejnosti podle zákona EIA, žadatel pouze připojí k žádosti o vydání regulačního plánu posudek a dokumentaci vlivů.⁶⁰⁵

Pokud je regulační plán pořizován z podnětu a jeho zadání není součástí návrhu zásad územního rozvoje, nebo územního plánu,⁶⁰⁶ je pořizovatel povinný zveřejnit informaci o oznámení záměru a kdokoliv je oprávněn k zaslání vyjádření.⁶⁰⁷ O těchto vyjádření je pak příslušný úřad neprodleně informován a pořizovatel je povinen na jejich základě upravit návrh zadání regulačního plánu.⁶⁰⁸

Dále už probíhá řízení společně pro oba způsoby pořizování regulačního plánu. Veřejnosti jsou poskytnuty informace o posudku i dokumentaci vlivů, a to způsobem umožňující dálkový přístup, zároveň jsou tyto informace vystaveny spolu s návrhem regulačního plánu. Právo podávat vyjádření k posudku i dokumentaci přísluší každému, lhůta je shodná s lhůtou pro připomínky k návrhu regulačního plánu.⁶⁰⁹ Tyto vyjádření jsou pak spolu s posudkem a dokumentací předmětem veřejného projednání, které musí být oznámeno nejméně 15 dnů předem.⁶¹⁰

5.7.3. Územní řízení

Po přípravě a schválení koncepčních nástrojů územního plánování následuje územní řízení, ve kterém jsou vydávány nástroje realizační. Stavební zákon upravuje několik různých postupů umístování stavby.

Územní řízení

Jedním ze způsobů vydávání územních rozhodnutí je územní řízení.⁶¹¹ Tento postup se použije i pro změny a zrušení územních rozhodnutí, stejně jako pro povolování výjimek z nich.⁶¹²

⁶⁰⁵ Srovnej ustanovení § 74 stavebního zákona.

⁶⁰⁶ Srovnej ustanovení § 73 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁰⁷ Lhůta pro zaslání vyjádření je shodná s lhůtou pro uplatnění požadavků na obsah zadání, tj. 15 dnů (srovnej ustanovení § 64 odst. 3 stavebního zákona). Pokud je zadání regulačního plánu součástí návrhu územního plánu nebo zásad územního rozvoje, použije se obdobný postup s jediným rozdílem a ten spočívá právě v určení této lhůty, která je 20 dnů (srovnej ustanovení § 73 odst. 3 stavebního zákona).

⁶⁰⁸ Srovnej ustanovení § 73 odst. 2 stavebního zákona.

⁶⁰⁹ Srovnej ustanovení § 75 odst. 2 stavebního zákona. Nejpozději tedy do veřejného projednání (srovnej ustanovení § 67 odst. 1 stavebního zákona).

⁶¹⁰ Srovnej ustanovení § 75 odst. 3 stavebního zákona.

⁶¹¹ Srovnej ustanovení § 84 – 94 stavebního zákona.

⁶¹² Srovnej ustanovení § 94 odst. 4 stavebního zákona.

Účastníci řízení

Stavební zákon rozděluje osoby, které se mohou účastnit územního řízení do dvou skupin. Rozdíly mezi těmito skupinami jsou obdobné rozdílům mezi hlavními a vedlejšími účastníky podle správního řádu.

Skupina hlavních účastníků⁶¹³ je poměrně úzce vymezená, spadá do ní pouze žadatel a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.

Oproti tomu vedlejší účastníci⁶¹⁴ jsou vymezeni volněji, do této skupiny spadají osoby, které mají věcná práva k sousedním nemovitostem a tyto práva mohou být územním rozhodnutím přímo dotčena, nebo osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.⁶¹⁵ Právě poslední kategorie bude pro účast veřejnosti na územním řízení ta nejdůležitější.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Veřejnost je o záměru informována vyvěšením informací o záměru na vhodném veřejně přístupném místě u plánovaného místa záměru.⁶¹⁶ Tato informace musí obsahovat údaj o podané žádosti o vydání územního rozhodnutí a grafické vyjádření záměru.⁶¹⁷ Informace musejí být vyvěšeny bezodkladně po nařízení ústního jednání a jejich vyvěšení musí trvat po celou dobu až do ústního jednání. V případě, že tato povinnost není splněna, nařídí stavební úřad opakování ústního jednání.⁶¹⁸

Veřejnost se také informuje o zahájení územního řízení a veřejném ústním projednání, a to nejméně 15 dnů před jeho konáním. Způsob oznamování se liší podle zařazení účastníků, účastníkům hlavním se doručuje jednotlivě, účastníkům vedlejším veřejnou vyhláškou.⁶¹⁹

Způsob informování o vydaném územním rozhodnutí závisí opět na zařazení účastníků a zároveň i na tom, zda je pro danou oblast vydaný územní nebo regulační plán.⁶²⁰ Je-li takový plán vydán doručuje se hlavním účastníkům jednotlivě a vedlejším veřejnou

⁶¹³ Srovnej ustanovení § 85 odst. 1 stavebního zákona.

⁶¹⁴ Srovnej ustanovení § 85 odst. 2 stavebního zákona. K vymezení pojmu „sousední pozemek“ srovnej rozsudek Pl. ÚS č. 19/99, sv. 17, ročník 2000, č. 13 (č. 96/2000 Sb.). Za sousední pozemek nelze považovat pouze pozemek se společnou hranicí, ale také pozemky oddělené cestou, potok, pozemkem jiného vlastníka, atd. pokud daná osoba může být rozhodnutím očividně dotčena ve svých právech.

⁶¹⁵ Srovnej rozsudek SJS 5/2002, č. 1020, který se zabývá vztahem stavebního zákona a zákona na ochranu přírody a krajiny, který považuje za *speciální* ve vztahu ke stavebnímu zákonu. „... Zájmy na ochranu přírody a krajiny proto nemusejí být dotčeny v každém územním řízení....Stavebnímu úřadu nepřísluší posuzovat, budou-li v územním řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Tato kompetence přísluší obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Účastensví občanských sdružení ... upravuje § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.“

⁶¹⁶ Nebo na místě, které určí stavební úřad (srovnej ustanovení § 87 odst. 2 stavebního zákona).

⁶¹⁷ Grafické vyjádření záměru může být nahrazeno jiným podkladem, z něhož lze usuzovat na architektonickou a urbanistickou podobu záměru a jeho vliv na okolí.

⁶¹⁸ Problematiku vyvěšování informací srovnej ustanovení § 87 odst. 2 stavebního zákona.

⁶¹⁹ I vedlejším účastníkům se musí oznamovat zahájení územního řízení doručením do vlastních rukou, pokud nebyl v území vydán územní nebo regulační plán. Srovnej ustanovení § 87 odst. 1 stavebního zákona.

⁶²⁰ Srovnej ustanovení § 92 odst. 3 stavebního zákona.

vyhláškou. Pokud pro danou oblast není vydán územní nebo regulační plán, postupuje se podle úpravy doručování ve správním řádu.⁶²¹

Veřejné ústní jednání

Pro možnost účasti veřejnosti i celkovou transparentnost řízení je důležitou novinkou veřejnost územního řízení. Žádost se projednává na veřejném ústním jednání. Pro počítání lhůt je podstatné, že veřejné ústní projednání se považuje za ukončené až provedení posledního úkonu v protokolu.⁶²²

Pokud se veřejného územního řízení účastní více osob z řad veřejnosti a tato skutečnost by mohla vést ke zmaření účelu veřejného projednání, existuje možnost tyto osoby vyzvat ke zvolení společného zmocněnce.⁶²³

Podávání námitek a připomínek

Námítky jsou oprávněni podávat pouze účastníci řízení – hlavní i vedlejší. Zásada koncentrace se projevuje ve dvou ohledech. Účastníci musí podat námítky nejpozději na veřejném ústním projednání a zároveň se nesmí jednat o námítky k věcem, o kterých bylo rozhodnuto již při vydání územního nebo regulačního plánu.⁶²⁴ Na námítky jsou kladeny určité formální požadavky, účastník musí prokázat svoje postavení účastníka územního řízení⁶²⁵ a námítky řádně odůvodnit. Vedle toho je možnost podávat námítky omezena i materiálně – jejich obsahem.⁶²⁶ Dotčení vlastníci sousedních nemovitostí mohou uplatňovat námítky v rozsahu, ve kterém je jejich právo přímo dotčeno. Právo podávat námítky pro občanská sdružení je omezeno pouze na působnost zvláštního právního předpisu, na jehož základě občanské sdružení hájí veřejné zájmy. O takto podaných námítkách se rozhoduje ve výroku územního rozhodnutí.⁶²⁷

⁶²¹ Srovnej Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátílová, Z., Doležal, J., Mareček, J., Nový stavební zákon v teorii a praxi s poznámkami a souvisejícími předpisy, str. 181.

⁶²² Srovnej rozsudek SR NSS 2/2004, č. 92, který ještě přesněji určuje, že: „*Jednání totiž nekončí přečtením protokolu, neboť jeho účastníci mají poté plné právo se k obsahu protokolu vyjádřit ještě vedle svého podpisu*“.

⁶²³ Srovnej ustanovení § 87 odst. 3 stavebního zákona. Pro institut společného zmocněnce se použije obdobně správní řád.

⁶²⁴ Jinak se k nim nepřihlíží (srovnej ustanovení § 89 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Po konání veřejného ústního jednání bude možné podávat námítky a připomínky pouze pokud se budou týkat nezákonnosti návrhu nebo postupu. Srovnej Černohous, P., Šikola, L.: Od územního plánování po stavební povolení – Kdy a jak se účastnit, Zelený kruh, 2007, str. 18.

⁶²⁵ K prokazování postavení účastníka srovnej Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátílová, Z., Doležal, J., Mareček, J., Nový stavební zákon v teorii a praxi s poznámkami a souvisejícími předpisy, str. 176. Autor zde dovozuje, že jde o povinnost pouze uvést, nikoliv doložit skutečnosti, které zakládají toto postavení.

⁶²⁶ Srovnej ustanovení § 89 odst. 4 stavebního zákona.

⁶²⁷ Srovnej ustanovení § 92 odst. 1 stavebního zákona.

Institut připomínek je upraven mnohem volněji. Připomínky může podat kdokoliv, toto právo náleží veřejnosti jako celku.⁶²⁸ Jediným omezením je jejich podání nejpozději na veřejném ústním projednání.⁶²⁹ Volnější podmínky pro podávání připomínek jsou ale kompenzovány při rozhodování o nich, kdy jsou pouze vyhodnoceny v odůvodnění rozhodnutí.⁶³⁰

Územní řízení a posuzování vlivů na životní prostředí

Při splnění podmínek stanovených zákonem je možné spojit územní řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí.⁶³¹ Stavební zákon stanoví pro tento případ úpravu odchylek.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

O zahájení územního řízení jsou poskytovány informace stejným způsobem, jejich rozsah je ale širší o informace o posudku a dokumentaci vlivů na životní prostředí.⁶³² Zveřejňované je i stanovisko, a to bezodkladně potom co ho stavební úřad obdrží.⁶³³ O veřejném projednání se informuje nejméně 15 dnů před jeho konáním.⁶³⁴

Právo podávat připomínky

Právo zaslat vyjádření náleží každému. Stavební zákon ale musí vybrat lhůtu, ve které je tak možné učinit, protože jsou tyto lhůty v obou předpisech určeny odlišně. I zde se tedy použijí lhůty ze zákona EIA.⁶³⁵

Tato vyjádření musejí být projednána na veřejném projednání, toto veřejné projednání může být sloučeno i s veřejným ústním jednáním.⁶³⁶

Zjednodušené územní řízení

Dalším typem územního řízení je zjednodušené územní rozhodnutí, jedná se o územní rozhodnutí bez předchozího správního řízení v celém rozsahu.⁶³⁷ Rozhodovat v tomto druhu

⁶²⁸ Srovnej ustanovení § 89 odst. 1 stavebního zákona.

⁶²⁹ Srovnej ustanovení § 89 odst. 2 stavebního zákona.

⁶³⁰ Srovnej ustanovení § 92 odst. 1 stavebního zákona.

⁶³¹ Srovnej ustanovení § 91 odst. 1 stavebního zákona.

⁶³² Posudek a dokumentace vlivů musí být zveřejněna i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Srovnej ustanovení zákona EIA.

⁶³³ Srovnej ustanovení § 91 odst. 6 stavebního zákona.

⁶³⁴ Srovnej ustanovení § 91 odst. 5 stavebního zákona.

⁶³⁵ Srovnej ustanovení § 91 odst. 4 stavebního zákona. Neuplatní se tedy pro stavební zákon jinak typická zásada koncentrace. K tomu srovnej i Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z., Doležal, J., Mareček, J., Nový stavební zákon v teorii a praxi s poznámkami a souvisejícími předpisy, str. 180.

⁶³⁶ Srovnej ustanovení § 91 odst. 5 stavebního zákona.

řízení je možné pouze za splnění několika podmínek stanovených zákonem, z nichž pro účely této práce je nejpodstatnější, že daný záměr nesmí podléhat posuzování vlivů na životní prostředí.⁶³⁸ Podstatou účasti veřejnosti je možnost zabránit vydání rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení a namísto něj provedením územního řízení.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Obdobně jako v územním řízení je návrh vyvěšován na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, a to bezodkladně a po celou dobu zveřejnění návrhu u stavebního úřadu.⁶³⁹ Účastníkům řízení se doručuje buď jednotlivě nebo veřejnou vyhláškou.

Právo podávat připomínky

Účastníci řízení a veřejnost mají možnost svými námitkami a připomínkami iniciovat ukončení zjednodušeného územního řízení a jeho nahrazení územním řízením. Veřejnost může podávat připomínky pouze na ochranu veřejného zájmu podle ustanovení zvláštních právních předpisů.⁶⁴⁰ Účastníci řízení nejsou v tomto ohledu nijak omezeni v obsahu svých námitek. Námitky i připomínky musejí být podány písemně formě a ve lhůtě 15 dnů ode posledního dne vyvěšení návrhu na výroku rozhodnutí na úřední desce.⁶⁴¹

Územní souhlas

Dalším typem územního řízení je územní souhlas, který byl upraven v reakci na uvolnění kontroly výstavby, na stavby, které není nutné ani povolovat ani ohlašovat, přesto se jedná o stavby takového rozsahu, který může ovlivnit veřejný zájem nebo chráněné zájmy vlastníků.

Územní souhlas je možný vydat pouze pokud daný záměr splňuje podmínky stanovené ve stavebním zákoně, z nichž jedna se opět váže k faktu, že daná stavba nepodléhá

⁶³⁷ Srovnej Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z., Doležal, J., Mareček, J., Nový stavební zákon v teorii a praxi s poznámkami a souvisejícími předpisy, str. 185.

⁶³⁸ Srovnej ustanovení § 95 odst. 1 písmena b stavebního zákona. Dalšími podmínkami je možnost rozhodnout pouze o umístění stavby, změně využití území, změně stavby a dělení a scelování pozemků, při splnění těchto podmínek: záměr je v zastavitelné ploše nebo v zastavěném území, záměr nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, žádost má všechny předepsané náležitosti, žádost je doložena závaznými stanovisky dotčených orgánů a souhlasem účastníků řízení, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, jež jsou předmětem územního řízení nebo mají společnou hranici s těmito pozemky, a stavbám na nich. Závazná stanoviska a souhlasy účastníků řízení musí obsahovat výslovný souhlas se zjednodušeným řízením. Srovnej ustanovení § 95 odst. 1 stavebního zákona.

⁶³⁹ Součástí této informace je i grafické vyjádření záměru. Srovnej ustanovení § 95 odst. 3 stavebního zákona.

⁶⁴⁰ Například zákon na ochranu přírody a krajiny, zákon o ovzduší, lesní zákon atd. Srovnej ustanovení poznámky pod čarou č. 4 stavebního zákona.

⁶⁴¹ Srovnej ustanovení § 95 odst. 4 stavebního zákona.

posuzování vlivů na životní prostředí a osoby s věcnými právy k dotčeným nemovitostem se záměrem souhlasí.⁶⁴²

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Veřejnost je informována o záměru jeho vyvěšením na veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, a to bezodkladně po jeho oznámení a po dobu minimálně 30 dnů.

Právo podávat připomínky

Možnost podávat připomínky a námítky je obdobná jako u zjednodušeného stavebního řízení. Podaná námítka ale neznamená automatické zahájení územního řízení.⁶⁴³ Účast veřejnosti na tomto druhu řízení není dále upravena.

5.7.4. Stavební řízení

I ve stavební řízení bylo nově upraveno několik institutů pro různé typy staveb. Veřejnost nemá možnost účastnit se těchto řízení. Lze mluvit o účasti dotčené veřejnosti, protože v některých typech stavebního řízení je umožněno podávat připomínky osobám s věcnými právy k sousedním nemovitostem.

Ohlášení staveb

Při ohlašování staveb⁶⁴⁴ není účast veřejnosti nijak upravena, stavba ale musí být v souladu s předchozí územně plánovací dokumentací a stavebník musí doložit, že o svém stavebním záměru prokazatelně informoval vlastníky sousedních pozemků a staveb na nich. Tito vlastníci příslušnému stavebnímu úřadu oznámit své případné námítky proti stavbě do 15 dnů ode dne, kdy byli stavebníkem informováni.⁶⁴⁵

⁶⁴² Srovnej ustanovení § 96 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Územní souhlas postačí v případě staveb, jejich změn a zařízení, která nevyžadují stavební povolení ani ohlášení, ohlašovaných staveb, jejich změn a zařízení, staveb pro reklamu, staveb umístěovaných v uzavřených prostorech existujících staveb, nemění-li se vliv stavby na okolí, úprav terénu, násypů a výkopů do 1,5 m výšky nebo hloubky, pokud nejsou větší než 300 m² a nehraničí s veřejnými komunikacemi a veřejnými prostranstvími nebo nedochází-li k nakládání s odpady, skladových, výstavních a manipulačních ploch do 200 m² mimo vrakovišť a skládek odpadu, změn druhu pozemku o výměře do 300 m², změn staveb. A to pokud: stavební úřad obdrží oznámení o záměru, záměr má být v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Naopak územní souhlas nelze vydat: obsahuje-li závazné stanovisko dotčeného orgánu podmínky, je-li takovým závazným stanoviskem vyjádřen nesouhlas, nebo pokud záměr podléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu.

⁶⁴³ Černohous, P., Šikola, L.: Od územního plánování po stavební povolení – Kdy a jak se účastnit, Zelený kruh, 2007, str. 16

⁶⁴⁴ Srovnej ustanovení § 104-108 stavebního zákona.

⁶⁴⁵ Srovnej ustanovení §

Stavební řízení

Účastenství

Účastníkem stavebního řízení jsou pouze osoby, která mají nějaká věcná práva k dotčeným nemovitostem.⁶⁴⁶ Právo účastnit se má tedy pouze velmi úzce definovaná část dotčené veřejnosti.

Obecná veřejnost nemá tedy možnost účastnit se. Přesto je alespoň zaručeno zohlednění výsledků její účasti z předchozích řízení, je totiž nutné zajistit soulad s územně plánovací dokumentací a územním souhlasem, nebo rozhodnutím.⁶⁴⁷

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Zahájení stavebního řízení se oznamuje účastníkům řízení, kteří jsou stavebnímu úřadu známi. Toto oznámení se musí stát nejméně 10 dnů před ústním jednáním.⁶⁴⁸

Výsledek stavebního řízení – stavební povolení je oznamováno účastníkům veřejnou vyhláškou. Pouze stavebníku a majiteli pozemku je stavební povolení doručováno do vlastních rukou.⁶⁴⁹

Pokud je namísto stavebního povolení uzavírána veřejnoprávní smlouva, stavební úřad oznamuje tento postup osobám, které by byly účastníky stavebního řízení, a to do 7 dnů od předložení návrhu veřejnoprávní smlouvy.⁶⁵⁰

Právo podávat připomínky

Právo podávat námítky mají pouze účastníci řízení. Aby se jimi stavební úřad zabýval musejí se týkat určitých otázek. Podávat námítky lze pouze k projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů. A to pouze pokud jsou jimi dotčeny vlastnická nebo věcná práva, popř. právo provést stavbu založenou smlouvou.⁶⁵¹ Možnost podávat námítky je opět omezena koncentrační zásadou, ve stavebním řízení uplatňovanou ještě přísněji než v řízeních předchozích. Námítky je možné podat nejpozději na ústním jednání.⁶⁵² Nepřihlíží se také k námítkám, které byly nebo mohly být uplatněny v předchozích řízeních, jako je územní řízení, pořizování regulačního plánu nebo při

⁶⁴⁶ Srovnej ustanovení § 109 stavebního zákona.

⁶⁴⁷ Srovnej ustanovení § 111 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁴⁸ Součástí toho oznámení je i upozornění na zásadu koncentrace námitek účastníků. Srovnej ustanovení § 112 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁴⁹ Srovnej ustanovení § 115 odst. 5 stavebního zákona.

⁶⁵⁰ Srovnej ustanovení § 116 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁵¹ Srovnej ustanovení § 114 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁵² Jinak k nim nebude přihlédnuto. Srovnej ustanovení § 112 odst. 1 stavebního zákona.

vydávání územního opatření o stavební uzávěře nebo asanaci území.⁶⁵³ O námitkách se rozhoduje ve výroku stavebního povolení.⁶⁵⁴

Zkrácené stavební řízení

Dalším novým způsobem řízení pro široký okruh staveb⁶⁵⁵ je zkrácené stavební řízení, při kterém je stavební povolení nahrazeno certifikátem autorizovaného inspektora, ten zde hraje velmi důležitou roli. Ve zkráceném řízení stavebník pouze oznamuje stavebnímu úřadu svůj záměr.

Právo podávat připomínky

Povinnou náležitostí při zpracovávání záměru je i získání vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení.⁶⁵⁶ Právě v těchto vyjádření mohou tyto osoby uplatnit své námitky.⁶⁵⁷ Námitky nejdříve posoudí a s podávajícími osobami projedná autorizovaný inspektor. Způsob vypořádání námitek, závěry a podklady k jejich vypořádání přikládá autorizovaný inspektor ke svému certifikátu. Nepodaří-li se autorizovanému inspektorovi odstranit rozpory uplatněné v námitkách, předloží je stavebnímu úřadu.⁶⁵⁸ Ten námitky vypořádá způsobem shodným se stavebním řízením. Stavební úřad také může usnesením rozhodnout o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení, nebo rozhodne o námitkách, pokud jsou v jeho působnosti.

Změna stavby před jejím dokončením

Stavební zákon upravuje i situaci, kdy stavebník požádá o změnu stavby ještě před jejím dokončením.

⁶⁵³ Srovnej ustanovení § 114 odst. 2 stavebního zákona.

⁶⁵⁴ Srovnej ustanovení § 115 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁵⁵ Ze zkráceného stavebního řízení jsou vyloučeny pouze stavby, které jsou zvláštním právním předpisem, územně plánovací dokumentací nebo rozhodnutím orgánu územního plánování přímo označena jako nezpůsobilá pro zkrácené stavební řízení. Srovnej ustanovení § 117 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁵⁶ Srovnej ustanovení § 117 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁵⁷ Stavební zákon nijak neomezuje obsah námitek, které jsou předkládány autorizovanému inspektorovi. Při předkládání stavebnímu úřadu k vypořádání, ale už bude stavební úřad omezen obsahem námitek podle stavebního řízení. Srovnej Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z., Doležal, J., Mareček, J., Nový stavební zákon v teorii a praxi s poznámkami a souvisejícími předpisy, str.222. Srovnej ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona.

⁶⁵⁸ Jedná se o podnět k zahájení řízení, nikoliv o žádost podle ustanovení § 44 správního řádu. Autorizovaný inspektor není účastníkem řízení. Srovnej Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z., Doležal, J., Mareček, J., Nový stavební zákon v teorii a praxi s poznámkami a souvisejícími předpisy, str. 223.

Účast veřejnosti je zajištěna projednání žádosti v rozsahu v jakém se změna dotýká práv účastníků stavebního, případně územního řízení, jakož i zájmů chráněných zvláštními právními předpisy.⁶⁵⁹

5.7.5. Kolaudační řízení

Je posledním krokem povolování stavby. Stavební zákon upravuje opět několik druhů toho řízení, jehož hlavním cílem je kontrola splnění podmínek uložených v předchozích řízeních a celkové kvality provedení stavby. Veřejnost nemá možnost účastnit se těchto postupů, v některých případech se nejedná ani o správní řízení a jediným účastníkem je stavebník.⁶⁶⁰

5.8. Zákon EIA úprava řízení EIA

5.8.1. Pojem

Zákon EIA upravuje právo vyjádřit se k řízení velmi široce – toto oprávnění náleží každému nejen v České republice, ale i ve všech potencionálně dotčených státech. Velmi důležitá je také možnost veřejnosti účastnit se na základě podání připomínek i dalších navazujících řízení.

Zákon EIA⁶⁶¹ upravuje řízení EIA spolu s řízením SEA a v obou případech i přeshraniční konzultace, jsou-li nezbytné. Ve všech těchto řízeních je posuzován vliv na životní prostředí a veřejné zdraví,⁶⁶² pokud existuje možnost závažného ovlivnění životního prostředí.⁶⁶³

Tyto záměry jsou potom posuzovány z hlediska jejich vlivu na veřejné zdraví a životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky a na jejich vzájemné působení a souvislosti.⁶⁶⁴

⁶⁵⁹ Srovnej ustanovení § 118 odst. 2 stavebního zákona.

⁶⁶⁰ Srovnej ustanovení § 120 odst. 3 stavebního zákona. Obdobně je účast veřejnosti vyloučena i u rozhodování o předčasném užívání stavby, nebo o zkušebním provozu.

⁶⁶¹ Publikovaný jako zákon ze dne 20. února 2001 č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon EIA“).

⁶⁶² Pojem vliv na životní prostředí v sobě při dalším použití v textu zahrnuje i vliv na veřejné zdraví.

⁶⁶³ Správně je v zákoně uvedena možnost jakéhokoliv významného vlivu, nejen negativního.

⁶⁶⁴ Srovnej ustanovení § 2 zákona EIA.

Cílem posouzení je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti.⁶⁶⁵ Proto by měl proces EIA proběhnout a většinou se tak děje ještě před zahájením povolenacích řízení.

Pokud není stanoveno jinak, nevztahuje se na toto řízení správní zákon.⁶⁶⁶

5.8.2. Účast veřejnosti

Rozsah činností

V procesu EIA se posuzují záměry uvedené v Příloze I tohoto zákona. Za záměr se považují stavby, činnosti a technologie.⁶⁶⁷ Záměry jsou v Příloze rozděleny do dvou velkých skupin. Záměry a jejich změny⁶⁶⁸, které jsou uvedeny v Příloze I kategorii I zákona EIA se posuzují vždy.

Posouzení, které závisí na závěru zjišťovacího řízení, se vztahuje na záměry a jejich změny, které jsou uvedeny v kategorii II Přílohy I, změny záměrů z Přílohy I, které nedosahují potřebných limitních hodnot a přesto se jejich vliv významně mění, a konečně záměry, pro které se žádá o prodloužení platnosti stanoviska. Tato kategorie byla podstatně rozšířena tím, že záměry z kategorií II mají být posuzovány ve zjišťovacím řízení, i když nedosahují limitních hodnot stanovených zákonem.

Naopak vláda nebo příslušný správní orgán má možnost svým rozhodnutím některé záměry z přezkumu vyloučit.⁶⁶⁹ Jedná se o záměry v oblasti civilní ochrany nebo bezpečnosti státu, které slouží k odvrácení nebo zmírnění následků nepředvídatelných událostí. Nikdy nelze vyloučit z posouzení záměr, který podléhá přeshraničnímu posouzení.

Pokud se vláda rozhodne vyloučit záměr z posuzování, bude podléhat některým dalším povinnostem, jako např. informovat veřejnost o tomto rozhodnutí a možnosti jiného posouzení, nebo informovat Evropskou komisi.

⁶⁶⁵ Srovnej ustanovení § 1 odst. 3 zákona EIA. Celý proces má pět základních fází: oznámení; zjišťovací řízení; dokumentace; posudek a stanovisko.

⁶⁶⁶ Srovnej ustanovení § 23 odst. 12 zákona EIA.

⁶⁶⁷ Srovnej ustanovení § 3 písm. a a § 4 zákona EIA.

⁶⁶⁸ Pokud tyto změny dosahují samy o sobě limitních hodnot.

⁶⁶⁹ Srovnej ustanovení § 4 odst. 2 a § 23 odst. 7 zákona EIA. Tato ustanovení se snaží velmi jasně definovat situaci vážného ohrožení zdraví, bezpečnosti, majetku, nebo i životního prostředí, které vzniklo z nepředvídatelné události, a je nezbytné odvrátit nebo omezit jeho důsledky. Vláda nebo příslušný správní orgán má povinnost jednak posoudit, zda se jedná o tento případ spadající do této kategorie, pokud se rozhodne, že ano a že je zapotřebí vyloučit posuzování EIA, informuje o tom ještě před samotným rozhodnutím Evropskou komisi a zváží, není-li možné alespoň nějaké náhradní posouzení. Po definitivním rozhodnutí o vyloučení z posuzování bude vláda přiměřeně informovat veřejnost.

Zvláštní úpravě podléhá také hodnocení důsledků záměrů na území evropsky významných lokalit a oblastí ochrany ptactva.⁶⁷⁰

Tato výjimka a následné povinnosti vlády a příslušného správního orgánu jsou zcela v souladu s požadavky směrnice EIA, u Aarhuské úmluvy vznikají drobné pochybnosti.⁶⁷¹

Osoby s právem účastnit se řízení

Oprávnění vyjádřit se k řízení může každý.

Účast veřejnosti od počátečního stadia

Směrnice o EIA obdobně jako Aarhuská úmluva upravuje i právo dotčené veřejnosti na včasnou a účinnou účast, v době kdy jsou všechny možnosti volby ještě otevřené.

Požadavek na účast veřejnosti již od počátečního stadia je obsažen jak v Aarhuské úmluvě, tak směrnicí EIA.⁶⁷² Zákon EIA ho plní informování veřejnosti a možností podávat připomínky hned od počátku řízení.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Srovnávat úpravu informování veřejnosti s konkrétními požadavky Aarhuské úmluvy je vzhledem k neurčitosti těchto požadavků zbytečné. Srovnání s požadavky směrnice EIA naopak zcela vyhovuje.⁶⁷³ Některá ustanovení zákon EIA o informování veřejnosti jsou společná řízení EIA i SEA.

Informování veřejnosti je upraveno zákonem EIA dvěma způsoby. Prvním z nich je úprava poskytování informací u jednotlivých institutů v průběhu řízení.⁶⁷⁴ Druhý způsob je velmi přehledný, jasný a napomáhá k lepší orientaci v řízení jak správním orgánům, tak veřejnosti. Jedná se o výčet poskytovaných informací, který je upraven v ustanoveních společných pro řízení EIA i SEA. Kromě toho jsou na stejném místě upraveny i způsoby poskytování informací.⁶⁷⁵

Příslušný správní orgán je tedy povinen poskytovat informace o oznámení, závěru zjišťovacího řízení, dokumentaci, posudku, místě a času konání veřejného projednání a

⁶⁷⁰ Srovnej ustanovení § 23 odst. 13 zákona EIA.

⁶⁷¹ Aarhuská úmluva totiž umožňuje takovéto vyloučení pouze v případě možného nepříznivého vlivu na bezpečnost státu, které už ale dále nedefinuje. Srovnej ustanovení § 6 odst. 1 písmena c Aarhuské úmluvy.

⁶⁷² I když znění směrnice EIA není z nejjasnějších a jeho výklad může činit potíže.

⁶⁷³ A to okruhem poskytovaných informací, okruhem osob, kterým jsou informace poskytovány, stejně jako způsobem jejich poskytování.

⁶⁷⁴ Srovnej například ustanovení § 6 odst. 3, § 8 odst. 2, § 10 odst. 2 a 4 zákona EIA.

⁶⁷⁵ Srovnej ustanovení § 16 zákona EIA, toto ustanovení je společné pro řízení EIA i SEA.

záznam z něj,⁶⁷⁶ stanoviska, konzultaci při mezistátním posuzování, žádosti o vydání navazujících rozhodnutí.⁶⁷⁷ Z takto oznamovaných dokumentů jsou vypouštěny údaje, které lze podle zvláštních právních předpisů zveřejňovat.⁶⁷⁸

Při určení způsobu informování veřejnosti je kladen velký důraz na jeho účinnost, je proto stanovena povinnost poskytnout tyto informace zveřejněním na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, na internetu a minimálně ještě jedním obvyklým způsobem. Rozhodujícím dnem pro zveřejnění je den vyvěšení informace na úřední desce kraje.

Pasivní zpřístupnění informací veřejnosti

Oproti požadavkům směrnice je každý oprávněn nahlížet do dokumentů, toto oprávnění bude navíc rozšířeno zákonem o poskytování informací o životním prostředí.

Správní orgán musí zveřejnit informace kdy a kde je možné nahlížet do: oznámení, dokumentace a posudku.⁶⁷⁹

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

Směrnice EIA ponechává určení rozumných lhůt pro účast veřejnosti na členských státech. Podmínkou je zachování dostatečné časové lhůty pro přípravu a účinnou účast na rozhodování, a to pro všechny jednotlivé fáze řízení, tedy požadavek převzatý z Aarhuské úmluvy.

Lhůty týkající se účasti veřejnosti většinou určují dobu, po kterou je veřejnost oprávněná činit určitý druh připomínek.

Pro připomínky k oznámení platí 20 denní lhůta od jeho zveřejnění,⁶⁸⁰ pro připomínky k dokumentaci je 30 dnů,⁶⁸¹ pro posudek je lhůta také 30 denní, navíc prodloužené o možnost vyjádřit se k němu i na veřejném projednání.⁶⁸² Při překročení těchto lhůt příslušný správní orgán nemusí k připomínkám přihlížet.

⁶⁷⁶ Samotný záznam průběhu veřejného jednání je upraven samostatně v ustanovení § 17 odst. 6 zákona EIA a zveřejňuje se pouze na internetu.

⁶⁷⁷ Srovnej samostatnou úpravu v § 10 odst. 4 zákona EIA.

⁶⁷⁸ Poznámka ve znění zákona odkazuje i na obchodní zákoník, občanský zákoník, trestní řád.

⁶⁷⁹ U stanoviska není tato povinnost explicitně dána (je ale zveřejňováno v rámci aktivního poskytování informací). Směrnice EIA požaduje zpřístupňování pouze dokumentů, které vznikají v průběhu rozhodnutí. O tento dokument ale bude možné požádat na základě zákona o poskytování informací o životním prostředí. Tento výklad podporuje i ustanovení § 23 odst. 1 zákona EIA: „Příslušný úřad, dotčené správní úřady a dotčené územní samosprávné celky jsou povinny dokumenty zpracované v rámci posuzování podle tohoto zákona zpřístupnit podle zvláštních právních předpisů.“

⁶⁸⁰ Srovnej ustanovení § 6 odst. 5 zákona EIA.

⁶⁸¹ Srovnej ustanovení § 8 odst. 3 zákona EIA.

⁶⁸² Srovnej ustanovení § 9 odst. 7 zákona EIA.

Pro veřejné projednání platí, že místo a čas jeho konání musí být zveřejněny minimálně 10 dnů předem.⁶⁸³

Právo podávat připomínky

Na rozdíl od požadavků směrnice EIA a v souladu s Aarhuskou úmluvou je k podávání připomínek oprávněn každý. Pro právo podávat připomínky používá zákon EIA pojem vyjádřit se, upravuje ho v obou formách. Tedy jak písemně k oznámení, dokumentaci a posudku,⁶⁸⁴ tak ústně na veřejném projednání.⁶⁸⁵ Velmi důležitá je také možnost veřejnosti účastnit se navazujících řízení.⁶⁸⁶

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Směrnice o EIA, stejně jako Aarhuská úmluva ukládá členským státům přihlížet k výsledkům účasti veřejnosti.⁶⁸⁷ Protože řízení EIA probíhá v několika krocích, je výsledek účasti veřejnosti zohledňován několikrát, nejdříve oznamovatelem při zpracování dokumentace, poté zpracovatelem při vytváření posudku a návrhu stanoviska a na závěr i příslušným správním orgánem při vydání stanoviska.⁶⁸⁸

Stanovisko⁶⁸⁹ je v dalších navazujících řízeních odborným podkladem, bez něhož nelze vydat rozhodnutí nezbytná k provedení posuzovaného záměru. Jeho obsah musí být vždy brán v úvahu a není-li zahrnut do navazujícího rozhodnutí, musí být jeho nezahrnutí řádně odůvodněno.⁶⁹⁰

Pro účast veřejnosti je také velmi podstatné, že právě svými nesouhlasnými vyjádřeními docílí vypracování dokumentace, nebo veřejného projednání.⁶⁹¹

⁶⁸³ Srovnej ustanovení § 17 odst. 1 zákona EIA. Minimální lhůta je tedy dvakrát delší než je obvyklé. Srovnej ustanovení § 49 správního řádu, § 6 odst. 1 zákona o GMO.

⁶⁸⁴ Srovnej ustanovení § 6 odst. 5, § 8 odst. 3 a § 9 odst. 7 zákona EIA.

⁶⁸⁵ Srovnej ustanovení § 9 odst. 7 a 17 zákona EIA. Veřejné projednání se koná k posudku, pokud k němu příslušný úřad obdrží nesouhlasné vyjádření. Kromě způsobu a lhůt pro oznámení je upravena také možnost ukončit a znovunařítit projednání a zápis z projednání a jeho zveřejnění. Možnou účastí veřejnosti je právě i samotný návrh na konání veřejného projednání, který může veřejnosti učinit v zjišťovacím řízení, kde se určuje způsob zapojení veřejnosti.

⁶⁸⁶ Srovnej ustanovení § 23 odst. 9 zákona EIA.

⁶⁸⁷ Za dostatečné splnění této povinnosti je považováno vypořádání se s připomínkami veřejnosti v písemném odůvodnění rozhodnutí.

⁶⁸⁸ Srovnej ustanovení § 8 odst. 1, § 9 odst. 10, § 10 odst. 1 a přílohy 6 části II bodu 5 zákona EIA.

⁶⁸⁹ Pokud posuzování skončilo již v zjišťovacím řízení, použije se namísto stanoviska závěr zjišťovacího řízení. Srovnej ustanovení § 10 odst. 5 zákona EIA.

⁶⁹⁰ Srovnej ustanovení § 10 odst. 3 a 4 zákona EIA.

⁶⁹¹ Srovnej ustanovení § 7 odst. 4 a § 9 odst. 9 zákona EIA.

5.8.3. Přeshraniční vlivy

Protože navrhované záměry nemusejí mít vliv na životní prostředí pouze na území státu původu, ale mohou zasahovat i území dotčených států,⁶⁹² bylo nutné zákonem upravit i tyto situace. Ten proto odděleně upravuje situace, kdy Česká republika bude dotčeným státem i státem původu.

Motivem celé úpravy je umožnit dotčeným státům a jejich veřejnosti vyjadřovat se k posuzování určitého záměru. Možnost vyjádřit se musí být v zásadě ekvivalentní možnosti vyjádřit se veřejnosti státu původu.⁶⁹³ Protože většinou bude veřejnost z dotčeného státu v obtížnější pozici, je nezbytné upravit některé aspekty posouzení odchýlně, tak aby byl tento nedostatek vyrovnán.

Základní zásadou mezistátního posuzování je proto postup podle „národního“ řízení EIA. Pouze tam kde je z důvodů závazků v mezinárodních smlouvách, požadavků směrnice EIA, nebo prosté nutnosti účinnosti a praktičnosti úpravy, výslovně upraveno v hlavě III zákona odlišně, postupuje se podle pravidel pro mezistátní posuzování.⁶⁹⁴ Vzhledem k vyšší náročnosti celého řízení je příslušným správním orgánem vždy ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s ministerstvem zahraničních věcí.⁶⁹⁵

Rozsah činností

Rozsah činností, které budou mezistátně posuzovány, je určen obsahem přílohy 1 zákona EIA, bude se tedy jednat o záměry, které se posuzují i v „národním“ řízení.⁶⁹⁶ Okruh činností je zde dokonce zpřísněn, protože vláda nemá možnost rozhodnout o výjimce z posuzování v řízení EIA.⁶⁹⁷ Zahájení mezistátního posuzování je možné ze strany státu původu, nebo na žádost dotčeného státu.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Informování veřejnosti je při přeshraničním posuzování opravdu klíčovou otázkou.⁶⁹⁸ Jedním z opatření k lepšímu zapojení dotčeného státu je rozšíření okruhu informací i na

⁶⁹² Srovnej definici dotčeného státu v ustanovení § 11 odst. 1 pís. b: „ stát, jehož území může být zasaženo závažnými vlivy na životní prostředí“

⁶⁹³ Srovnej jeden ze základních požadavků Espoo konvence.

⁶⁹⁴ Srovnej ustanovení § 12 odst. 1 zákona EIA.

⁶⁹⁵ Srovnej ustanovení § 11 odst. 2 a 3 zákona EIA.

⁶⁹⁶ Srovnej ustanovení § 11 zákona EIA.

⁶⁹⁷ Srovnej ustanovení § 4 odst. 2 zákona EIA.

⁶⁹⁸ Proto této otázce Espoo konvence věnuje velkou pozornost. Informace se podle ní poskytují celé veřejnosti na dotčeném území, včas a v jazyce jí srozumitelném (poslední požadavek je pouze doporučovaný).

příběh rozhodování podle zákona EIA a možná navazující rozhodnutí podle zvláštních předpisů.⁶⁹⁹ Shodně s národním řízením je veřejnost informována i o oznámení, dokumentaci, místě a času konzultace,⁷⁰⁰ stanovisku, a na požádání i žádosti o navazující rozhodnutí a znění těchto rozhodnutí.⁷⁰¹

Tyto informace předává příslušný český správní orgán dotčenému státu, nikoliv tedy přímo veřejnosti z dotčeného státu.

Pokud je Česká republika v postavení dotčeného státu, je povinná informovat veřejnost o oznámení, dokumentaci, konzultaci, veřejném projednání, závěru posouzení a navazujících rozhodnutích.⁷⁰² Poskytování těchto informací je omezeno tím, že je Česká republika musí obdržet.⁷⁰³

Tyto informace poskytuje veřejnosti stejným způsobem jako informace o posuzování záměrů na území České republiky.

Rozumné lhůty pro účast veřejnost

Určit správnou délku lhůt je při mezistátním posuzování velmi obtížné. Zřejmé je, že by lhůty měly být delší než při národní posuzování, protože je nezbytné předávat informace mezi státem původu a dotčenými státy, překládat materiály, informace jsou hůře dostupné, atd.

Proto také zákon EIA umožňuje ministerstvu životního prostředí rozhodnout o prodloužení lhůt až o 30 dnů, tedy na více než dvojnásobek většiny lhůt pro účast veřejnosti.⁷⁰⁴

Možnost prodloužení lhůt je pravděpodobně důvodem, proč byly zkráceny lhůty na podávání připomínek oproti národnímu posuzování. Pokud je Česká republika dotčeným státem veřejnost má možnost vyjádřit se k oznámení a dokumentaci v 15 denní lhůtě.⁷⁰⁵

Z vyznění zákona EIA vyplývá, že vzhledem k nutnosti předávat si informace nemusí být vždy dodržena lhůta mezi oznámením a konáním veřejného projednání.⁷⁰⁶

⁶⁹⁹ Srovnej ustanovení § 13 odst. 1 zákona EIA.

⁷⁰⁰ Tuto informaci je stát původu povinný zveřejnit i způsobem, který je shodný s informování veřejnosti na svém území.

⁷⁰¹ Srovnej ustanovení § 13 odst. 1, 3 a 6 zákona EIA.

⁷⁰² Srovnej ustanovení § 14 odst. 1, 4, 6 a 7 zákona EIA.

⁷⁰³ Tento limit má dvě výjimky. Oznamování veřejného projednání je ještě zpřísněno požadavkem na včasné obdržení. Naopak povinnost státu je rozšířena o informování veřejnosti, i pokud se o posuzování záměru dozví jinak než z oznámení. Srovnej ustanovení § 14 odst. 1 a 6 zákona EIA.

⁷⁰⁴ Srovnej ustanovení § 12 odst. 1 zákona EIA.

⁷⁰⁵ Srovnej ustanovení § 14 odst. 2 a 5 zákona EIA.

⁷⁰⁶ Srovnej ustanovení § 14 odst. 5 zákona EIA: „Pokud ministerstvo včas obdrží informaci o místě a času veřejného projednání konaného na území státu původu, zveřejní ji podle § 16.“ Espoo konvence žádným způsobem rozumné lhůty pro účast veřejnosti neupravuje a ani směrnice EIA se výslovně nezmiňuje o

Právo podávat připomínky

Espoo konvence stanoví povinnost zainteresovaných států umožnit veřejnosti vznést svoje připomínky a ty pak v dostatečném předstihu před samotným rozhodnutím předat příslušnému správní orgánu státu původu.⁷⁰⁷

Zákon EIA opravuje povinnost umožnit veřejnosti z dotčeného státu vyjádřit se k oznámení a dokumentaci. Obdobné oprávnění platí i pro českou veřejnost v případě, kdy je Česká republika dotčeným státem. České správní orgány jsou potom povinny vyjádření veřejnosti předat státu původu ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění připomínkovaného dokumentu.⁷⁰⁸

Veřejné projednání je přístupné každému, tedy i veřejnosti z dotčených států. Speciálním institutem mezistátního posuzování je předběžné projednání, nazývané také konzultace. Na kterém se státy mohou dohodnout, pokud existuje více variantních řešení, nebo je nezbytné prodiskutovat preventivní opatření.⁷⁰⁹

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Způsob vyhodnocení výsledku veřejnosti ještě překračuje výslovný požadavek Espoo konvence, protože ta požaduje zohlednění účasti veřejnosti pouze v konečném rozhodnutí.⁷¹⁰ Podle české úpravy se s vyjádřeními veřejnosti z dotčeného státu nakládá stejně jako s vyjádřeními české veřejnosti.

Speciální zacházení je upraveno pouze pro vyjádření dotčeného státu ke stanovisku, kdy je Česká republika povinna zapracovat toto vyjádření do stanoviska, nebo zdůvodnit, proč tak neučinila.⁷¹¹ Protože pro vyjádření ostatních osob k zbylým dokumentům chybí úprava, bude se s nimi nakládat jako při národním posuzování.⁷¹² Tato vyjádření tedy budou také zohledněna, nebo odůvodněna, proč se tak nestalo.

povinnosti členských států zajisti možnost účasti veřejnosti dotčeného státu na veřejném projednání. Řešení problému proto závisí pouze na dohodě mezi státy.

⁷⁰⁷ Srovnej ustanovení § 13 odst. 1 a 3 zákona EIA.

⁷⁰⁸ Srovnej ustanovení § 14 odst. 2 a 5 zákona EIA.

⁷⁰⁹ Srovnej ustanovení § 13 odst. 3 zákona EIA.

⁷¹⁰ Aby to bylo prakticky naplněno je stejně potřeba zohledňovat výsledek účasti veřejnosti v jednotlivých fázích řízení tak, jak to upravuje zákon EIA.

⁷¹¹ Srovnej ustanovení § 13 odst. 5 zákona EIA.

⁷¹² Srovnej princip uvedený v ustanovení § 12 odst. 1 zákona EIA.

5.9. Zákon EIA úprava řízení SEA

5.9.1. Pojem

Úprava veřejnosti v procesu SEA je obdobná jako v procesu EIA. Právo podávat připomínky náleží každému včetně občanů dotčených státní a výkon tohoto práva umožňuje účast i v navazujících řízeních.

Požadavky na účast veřejnosti při přípravě politik, plánů a programů podle Aarhuské úmluvy naplňuje proces SEA,⁷¹³ při kterém jsou posuzovány tzv. koncepce. Koncepce nezpracovávají investoři, ale orgány veřejné správy (tedy především obce, kraje a ministerstva).⁷¹⁴ Smyslem posuzování je zjistit a zhodnotit vlivy koncepce, najít její nejšetrnější variantu a určit preventivní i nápravná opatření.⁷¹⁵ Bez ukončeného procedury SEA nelze žádnou koncepci schválit – ani zcela dokončená koncepce tak nemůže být právně závazná.

Zapojení veřejnosti do procesu SEA je nezbytné a může vlastně být i nejučinnějším řešením, jak pro veřejnost, tak pro správní orgány a v konečném důsledku i investory. Přesto je účast veřejnosti již při přípravě plánů a programů v českém prostředí stále opomíjena.⁷¹⁶ Pokud není stanoveno jinak, nevztahuje se na toto řízení správní zákon.⁷¹⁷

⁷¹³ Pojem SEA je zkratkou Strategic Environmental Assessment, česky se také někdy používá strategická EIA. Upravena je zákonem EIA.

⁷¹⁴ Pojem koncepce je definován zákonem jako „strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané“. Srovnej ustanovení § 3 písm. b zákona EIA. Příkladem koncepce je: politika územního rozvoje, územně plánovací dokumentace (nejčastěji územní plán), krajský plán odpadového hospodářství, celostátní a regionální operační programy EU, národní strategické plány, Strategie hospodářského rozvoje ČR, Plán hlavních povodí, koncepce zpracovávané v oblasti myslivosti, rybářství, energetiky, telekomunikací, cestovního ruchu, regionálního rozvoje atd. Předmětem posouzení nejsou zákony či prováděcí právní předpisy, ani strategie soukromých podniků. Použitím pojmu koncepce, který je dále definován, se zákon EIA vyhýbá problémům, které existují s nedefinovanými pojmy plán, program, politika v Aarhuské úmluvě.

⁷¹⁵ Posuzování zahrnuje zjištění, popis a zhodnocení předpokládaných přímých i nepřímých vlivů provedení i neprovedení koncepce a jejích cílů. Srovnej ustanovení § 10b zákona EIA. Pro lepší přehled v následující popisu oprávnění veřejnosti. Proces posuzování je rozdělen do čtyřech fází: oznámení, zjišťovacího řízení, vyhodnocení a stanoviska.

⁷¹⁶ Srovnej Hrušková, I., Štěrbová, M., Právní rozhledy, Účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí podle mezinárodního a komunitárního práva a srovnání právní úpravy ČR s francouzským a německým systémem, Právní rozhledy, č. 15/2006, str. 551. A praktické zkušenosti se zapojení veřejnosti srovnání Plánování a povolování dopravních staveb a posuzování vlivů na životní prostředí - základní problémy, zpracoval: Ekologický právní servis, únor 2007 „Ve skutečnosti je však ... velmi obtížné se do procesů plánování dopravní infrastruktury a povolování konkrétních staveb efektivně zapojit, a to zejména v počátečních fázích rozhodování (plánování), což by bylo věcně logické a což také vyžadují mezinárodní závazky ČR. Formálně k tomu sice mají řadu příležitostí, ale úřady jejich připomínky vesměs odmítají a odkazují je na jiné (ať již dřívější, nebo budoucí) postupy“ nebo Ombudsman ve své zprávě ze dne 3. 11. 2006 k povolování rychlostní silnice R52 uvedl: „Považuji za paradoxní, že opakovaným, posuzováním a hodnocením koncepčních materiálů a z nich vycházejících záměrů se stává takřka nemožným najít ten správný okamžik, kdy by měly konkrétní návrhy a námitky veřejnosti zazníť“. Nebo Zprávu o implementaci Aarhuské úmluvy 2006, str. 6, která uvádí statistiku

5.9.2. Účast veřejnosti

Rozsah koncepcí

Spektrum takto posuzovaných koncepcí je určeno v několika krocích.⁷¹⁸

Nejdříve zákon EIA stanoví tři kategorie koncepcí, které se posuzují. První kategorií jsou koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v Příloze č. 1. Posouzením tedy musí projít koncepce, které se vztahují k záměrům posuzovaným v procesu EIA. Další rozšiřující kategorií jsou koncepce, které jsou spolufinancované z prostředků fondů EU, a koncepce, u kterých nutnost posouzení stanoví zvláštní zákon. Samozřejmě jsou posuzovány i jejich změny.

Naopak posuzování nepodléhají koncepce pro účely obrany státu a civilní ochrany, stejně jako koncepce finanční a rozpočtové. Úpravou zvláštního postupu jsou z působnosti zákona EIA fakticky vyjmuty i politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, které se posuzují podle stavebního zákona, regulační plány jsou posuzovány v řízení EIA.⁷¹⁹ Zvláštní úpravě podléhá také hodnocení důsledků záměrů na území evropsky významných lokalit a oblastí ochrany ptactva.⁷²⁰

Takto určený okruh je rozdělen na dvě velké části, koncepce, které se posuzují vždy, a ty, které se posuzují, jen pokud tak stanoví zjišťovací řízení. Do první skupiny patří a vždy se posuzují koncepce, jejichž realizace ovlivní území více než jedné obce. Naopak na výsledku zjišťovacího řízení je závislé posuzování změn koncepcí a koncepce, jejichž realizace se dotkne pouze území jedné obce.

Účast veřejnosti od počátečního stádia

Požadavek na účast veřejnosti již od počátečního stádia je obsažen jak v Aarhuské úmluvě, tak směnicí SEA. Zákon EIA ho plní informování veřejnosti a možností podávat připomínky hned od počátku řízení. Veřejné projednání se ale koná až těsně před koncem celého řízení.⁷²¹

celkové počtu řízení, souhlasných stanovisek a závěrů zjišťovacího řízení o tom, že koncepce nepodléhá dalšímu posuzování. Žádný ze závěrů nebyl negativní.

⁷¹⁷ Srovnej ustanovení § 23 odst. 12 zákona EIA.

⁷¹⁸ Srovnej ustanovení § 10a zákona EIA. Vymezení okruhu koncepcí je shodné se směnicí SEA, přesto a právě proto je možné k němu vznést obdobné výhrady.

⁷¹⁹ Srovnej ustanovení § 10i zákona EIA.

⁷²⁰ Srovnej ustanovení § 23 odst. 13 zákona EIA.

⁷²¹ Srovnej Zprávu o implementaci Aarhuské úmluvy 2006, str. 7.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Srovnávat úpravu informování veřejnosti s konkrétními požadavky Aarhuské úmluvy a směrnice SEA je vzhledem k neurčitosti těchto požadavků zbytečné. Kritériem hodnocení české úpravy proto zůstane pouze obecný požadavek na účinnou účast veřejnosti, který je splněn.

Informování veřejnosti je zákonem EIA upraveno dvěma způsoby. Prvním z nich je úprava poskytování informací u jednotlivých institutů v průběhu řízení.⁷²² Druhý způsob je velmi přehledný, jasný a napomáhá k lepší orientaci v řízení jak správním orgánům, tak veřejnosti. Jedná se o výčet poskytovaných informací, který je upraven v ustanoveních společných pro řízení EIA i SEA. Kromě toho jsou na stejném místě upraveny i způsoby poskytování informací.⁷²³

Příslušný správní orgán je tedy povinen poskytovat informace o oznámení koncepce, závěru zjišťovacího řízení, dokumentaci, návrhu koncepce, místě a času konání veřejného projednání a záznam z něj,⁷²⁴ stanoviska ke koncepci, konzultaci při mezistátním posuzování, schválenou koncepci i s odůvodněním,⁷²⁵ usnesení o schválení politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace.⁷²⁶

Z takto oznamovaných dokumentů jsou vypouštěny údaje, které nelze podle zvláštních právních předpisů zveřejňovat.⁷²⁷

Při určení způsobu informování veřejnosti je kladen velký důraz na jeho účinnost, je proto stanovena povinnost poskytnout tyto informace zveřejněním na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, na internetu a minimálně ještě jedním obvyklým způsobem. Rozhodujícím dnem pro zveřejnění je den vyvěšení informace na úřední desce kraje.

Pasivní poskytování informací veřejnosti

Při aktivním informování veřejnosti není upravena pouze povinnost správního orgánu zveřejnit daný dokument, ale vedle něj také povinnost zveřejnit kdy a kde je do něj možné nahlížet, toto oprávnění přísluší každému.

⁷²² Srovnej například ustanovení § 10c, § 10i odst. 5, § 17 odst. 6, § 10g odst. 5 zákona EIA.

⁷²³ Srovnej ustanovení § 16 zákona EIA.

⁷²⁴ Samotný záznam průběhu veřejného jednání je upraven samostatně v ustanovení § 17 odst. 6 zákona EIA a zveřejňuje se pouze na internetu.

⁷²⁵ Srovnej ustanovení § 10g odst. 5 zákona EIA. Zveřejnění veřejnosti jako celku dokonce překračuje požadavky směrnice EIA, která spojuje zveřejnění konečného plánu pouze s dotčenou veřejností.

⁷²⁶ Zveřejnění tohoto typu rozhodnutí je upraveno samostatně v ustanovení § 10i odst. 5 zákona EIA, zveřejňuje se také včetně odůvodnění.

⁷²⁷ Poznámka ve znění zákona odkazuje i na obchodní zákoník, občanský zákoník, trestní řád.

Okruh dokumentů, pro které je tato povinnost stanovena, je: oznámení, dokumentace a návrh koncepce.⁷²⁸

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

Zákon EIA upravuje o každého institutu samostatnou lhůtu, z hlediska účasti veřejnosti jsou nejdůležitější lhůty pro podávání připomínek a přípravu na veřejné projednání.

Připomínky k oznámení koncepce je zapotřebí doručit příslušnému správnímu orgánu ve lhůtě 20 dnů. Tuto lhůtu lze považovat přinejmenším za spornou, co se požadavku na dostatek času veřejnosti na přípravu týče.⁷²⁹

Pro připomínky k návrhu koncepce a dokumentaci platí už lhůta mnohem delší, celkově se jedná o minimálně 35 dní od předložení dokumentu příslušnému správnímu orgánu.⁷³⁰ K připomínkám podaným po lhůtě se nepřihlíží.

Pro veřejné projednání platí, že místo a čas jeho konání musí být zveřejněny minimálně 10 dnů předem.⁷³¹

Právo podávat připomínky

Právo podávat připomínky upravuje zákon EIA v obou formách. Tedy jak písemně k oznámení i návrhu koncepce,⁷³² tak ústně na veřejném projednání.⁷³³ Toto oprávnění náleží všem bez nutnosti splnit jakékoliv podmínky.⁷³⁴ Velmi důležitá je také možnost veřejnosti účastnit se navazujících řízení.⁷³⁵

⁷²⁸ K této povinnosti srovnej také ustanovení § 23 odst. 1 zákona EIA: „Příslušný úřad, dotčené správní úřady a dotčené územní samosprávné celky jsou povinny dokumenty zpracované v rámci posuzování podle tohoto zákona zpřístupnit podle zvláštních právních předpisů.“

⁷²⁹ Jedná se o první seznámení veřejnosti s danou koncepcí, určitý čas může trvat než se o zveřejnění vůbec dozví a čas na prostudování a přípravu připomínek je navíc zkrácen u dobu nutnou k doručení připomínek. Srovnej ustanovení § 10f odst. 4 a 5 zákona EIA.

⁷³⁰ Tato lhůta je tvořena lhůtou pro nařízení veřejného projednání ve spojení s možností zaslat připomínky do 5 dnů po něm. Pro koncepcie zpracovávané ústředním správní úřadem platí odlišná 30 denní lhůta, která běží od zveřejnění návrhu. Pro splnění lhůty stačí připomínky zaslat, nemusejí být doručeny. Srovnej ustanovení § 10j odst. 3 zákona EIA.

⁷³¹ Srovnej ustanovení § 17 odst. 1 zákona EIA. Minimální lhůta je tedy dvakrát delší než je obvyklé. Srovnej ustanovení § 49 správního řádu, § 6 odst. 1 zákona o GMO.

⁷³² Srovnej ustanovení § 10c odst. 3 a § 10f odst. 5 zákona EIA.

⁷³³ Které je blíže upraveno v ustanovení § 17 zákona EIA. Kromě způsobu a lhůt pro oznámení je upravena také možnost ukončit a znovunařídít projednání a zápis z projednání a jeho zveřejnění. Možnou účastí veřejnosti je právě i samotný návrh na konání veřejného projednání, který může veřejnosti učinit v zjišťovacím řízení, kde se určuje způsob zapojení veřejnosti.

⁷³⁴ Oprávnění každého podávat připomínky rozšiřuje možnost určenou směrnicí SEA, kde se toto oprávnění vztahovala pouze k dotčené, nebo pravděpodobně dotčené veřejnosti. Ustanovení Aarhuské úmluvy je v této otázce nejasné a lze ho vyložit více způsoby.

⁷³⁵ Srovnej ustanovení § 23 odst. 9: „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

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Při tvorbě stanoviska ke koncepci je správní orgán povinen vycházet z návrhu koncepce, vyjádření k němu podaným a veřejného projednání.⁷³⁶

Toto stanovisko je nezbytnou podmínkou ke schválení koncepce, pokud nebylo do koncepce zahrnuto, je nutné zdůvodnit, proč se tak stalo.⁷³⁷

5.9.3. Přeshraniční vlivy

Snad ještě častěji než navrhované záměry budou mít vliv na životní prostředí i mimo stát původu navrhované strategie. Cílem je opět ideální situace, kdy se veřejnost z dotčeného státu může účastnit posuzování stejně účinně jako veřejnost ze státu původu. Protože je ale veřejnost z dotčeného státu v mnoha ohledem fakticky znevýhodněna, je zapotřebí kompenzovat nevýhody některými širšími oprávněními.

Základní zásadou mezistátního posuzování je proto postup podle „národního“ řízení SEA. Pouze tam kde je z důvodů závazků v mezinárodních smlouvách, požadavků směrnice EIA, nebo prosté nutnosti účinnosti a praktičnosti úpravy, výslovně upraveno v hlavě III zákona EIA odlišně, postupuje se podle pravidel pro mezistátní posuzování.⁷³⁸ Vzhledem k vyšší náročnosti celého řízení je příslušným správním orgán vždy ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s ministerstvem zahraničních věcí.⁷³⁹

Rozsah činností

Rozsah činností, které budou mezistátně posuzovány, je shodný s okruhem koncepcí posuzovaných v „národním“ řízení SEA.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Informování veřejnosti je při přeshraničním posuzování opravdu klíčovou otázkou.⁷⁴⁰ Pokud je Česká republika státem původu je povinná poskytnout informace o návrhu koncepce, stanovisko ke koncepci a schválenou koncepci.⁷⁴¹

oznámení, dokumentaci nebo posudku,

b) příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnuje, a

c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.“

⁷³⁶ Srovnej ustanovení § 10g odst. 1 zákona EIA.

⁷³⁷ Srovnej ustanovení § 10g odst. 4 zákona EIA. Stejně pravidlo platí i pro posuzování politik územního rozvoje a územně plánovacích dokumentací. Srovnej ustanovení § 10i odst. 5 zákona EIA.

⁷³⁸ Srovnej ustanovení § 12 odst. 1 zákona EIA.

⁷³⁹ Srovnej ustanovení § 11 odst. 2 a 3 zákona EIA.

⁷⁴⁰ Proto této otázce Espoo konvence věnuje velkou pozornost. Informace se podle ní poskytují celé veřejnosti na

Tyto informace předává příslušný český správní orgán dotčenému státu, nikoliv tedy přímo veřejnosti z dotčeného státu.

Pokud je Česká republika v postavení dotčeného státu, je povinná informovat veřejnosti o návrhu koncepce, veřejném projednání a schválené koncepci.⁷⁴² Poskytování těchto informací je omezeno tím, že je Česká republika musí obdržet.⁷⁴³

Tyto informace poskytuje veřejnosti stejným způsobem jako informace o posuzování záměrů na území České republiky.⁷⁴⁴

Rozumné lhůty pro účast veřejnost

Určit správnou délku lhůt je při mezistátním posuzování velmi obtížné. Zřejmé je, že by lhůty měly být delší než při národní posuzování, a to díky nutnosti předávat informace mezi státem původu a dotčenými státy, nutností překládat materiály, horší dostupností informací, atd. Proto také zákon EIA umožňuje ministerstvu životního prostředí rozhodnout o prodloužení lhůt až o 30 dnů.⁷⁴⁵

Pokud je Česká republika dotčeným státem veřejnost má možnost vyjádřit se k návrhu koncepce v 30 denní lhůtě.⁷⁴⁶

Z vyznění zákona EIA vyplývá, že vzhledem k nutnosti předávat si informace nemusí být vždy dodržena lhůta mezi oznámením a konáním veřejného projednání.⁷⁴⁷

Právo podávat připomínky

Pokud je Česká republika státem původu, je povinná zaslat dotčenému státu k vyjádření návrh koncepce.⁷⁴⁸ V opačné situaci jsou české správní orgány povinny vyjádření veřejnosti předat státu původu ve lhůtě 40 dnů od zveřejnění návrhu koncepce.⁷⁴⁹ Veřejné projednání je přístupné každému, tedy i veřejnosti z dotčených států. Speciálním institutem

dotčeném území, včas a v jazyce jí srozumitelném (poslední požadavek je pouze doporučovaný).

⁷⁴¹ Srovnej ustanovení § 14a odst. 1, 4 a 5 zákona EIA.

⁷⁴² Srovnej ustanovení § 14b odst. 1, 4 a 5 zákona EIA.

⁷⁴³ Tento limit má ale výjimku. Oznamování veřejného projednání je ještě zpřísněno požadavkem na včasné obdržení. Srovnej ustanovení § 14b odst. 4 zákona EIA.

⁷⁴⁴ Tedy podle ustanovení § 16 zákona EIA.

⁷⁴⁵ Srovnej ustanovení § 12 odst. 1 zákona EIA.

⁷⁴⁶ Srovnej ustanovení § 14b odst. 2 zákona EIA. Tato lhůta je o 10 dnů delší než obdobná lhůta pro národní posuzování.

⁷⁴⁷ Srovnej ustanovení § 14b odst. 4 zákona EIA. Směrnice EIA se výslovně nezmiňuje o povinnosti členských států zajistit možnost účasti veřejnosti dotčeného státu na veřejném projednání. Řešení problému proto závisí pouze na dohodě mezi státy.

⁷⁴⁸ Srovnej ustanovení § 14a odst. 1 zákona EIA.

⁷⁴⁹ Srovnej ustanovení § 14b odst. 2 zákona EIA.

mezistátního posuzování je předběžné projednání, nazývané také konzultace. Na kterém se státy mohou dohodnout, pokud existuje více variantních řešení.⁷⁵⁰

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Speciální zacházení je upraveno pro vyjádření dotčeného státu ke stanovisku koncepce, kdy je Česká republika povinna zpracovat toto vyjádření do stanoviska, nebo zdůvodnit, proč tak neučinila.⁷⁵¹ Protože pro vyjádření ostatních osob chybí úprava, bude se s nimi nakládat jako při národním posuzování.⁷⁵² Tyto vyjádření tedy budou také zohledněny, nebo bude odůvodněno, proč se tak nestalo.

5.10. Účast veřejnosti při přijímání předpisů

5.10.1. Pojem

Otázka účasti veřejnosti při přijímání předpisů je upravena Legislativními pravidly vlády⁷⁵³, podrobněji potom Směrnicí MŽP o postupu při legislativních pracích⁷⁵⁴, která upravuje možnost účasti veřejnosti příznivěji.⁷⁵⁵ Použije se proto na předpisy, jejichž příprava je v působnosti ministerstva životního prostředí.

Specifikem českého legislativního procesu je poměrně vysoký počet schvalovaných předpisů, které jsou velmi často pozměňovány ze strany poslanců.⁷⁵⁶ Jako neúčinnější a poměrně často používaný způsob prezentace legislativních záměrů považují NNO přímou prezentaci politikům.⁷⁵⁷

⁷⁵⁰ Srovnej ustanovení § 14a odst. 1 a 3 zákona EIA.

⁷⁵¹ Srovnej ustanovení § 14a odst. 4 zákona EIA.

⁷⁵² Srovnej princip uvedený v ustanovení § 12 odst. 1 zákona EIA.

⁷⁵³ Schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998, č. 188 v platném znění (dále jen „legislativní pravidla vlády“).

⁷⁵⁴ Směrnice MŽP č. 3/2001 o postupu při legislativních pracích, ze dne 28. února 2001 (dále jen „směrnice o legislativních pracích“).

⁷⁵⁵ Jako dobrou hodnotí praxi ministerstva životního prostředí i NNO. Srovnej Zprávu o implementaci Aarhuské úmluvy 2006, str. 7.

⁷⁵⁶ Poslanecká sněmovna projednává ročně téměř 200 zákonů, oproti cca 40 zákonům za rok na počátku 90. let. To vyžaduje zvýšenou aktivitu subjektů při monitoringu připravovaných předpisů. Doporučována je minimálně 14 denní lhůta pro jejich kontrolu, tuto lhůtu dodržuje většina NNO, které se věnují legislativě. Srovnej Legislativní centrum Fóra dárců: Analýza participace neziskových organizací na legislativním procesu v České republice, str. 4. Formou právního předpisu se vyhlašují i zvláště chráněná území podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Zákon upravuje i zvláštní způsob projednávání námitek vlastníků (podle ustanovení § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny). Projednávání těchto připomínek také není správním řízením, ale součástí legislativního procesu. Závěr ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005, Řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁷⁵⁷ Srovnej Legislativní centrum Fóra dárců: Analýza participace neziskových organizací na legislativním procesu v České republice, str. 14. Vedle toho všechny NNO, které se pokoušely nějak ovlivnit připravované předpisy, mají zkušenost s jednáním s politiky a žádná z nich nenarazila na takové bariéry, které by úplně

5.10.2. Účast veřejnosti

Okruh oprávněných osob

Ministerstvo životního prostředí rozlišuje mezi tzv. obligatorními a fakultativními připomínkovými místy.⁷⁵⁸ Veřejnost se může stát právě fakultativním připomínkovým místem, mezi něž patří vědecká pracoviště, Asociace podnikatelů v ochraně životního prostředí a ekologické nevládní organizace.⁷⁵⁹ Všem těmto subjektům jsou zasílány materiály k připomínkování a je jim umožněno podávat k nim připomínky.

Legislativní pravidla vlády oproti tomu upravují pouze možnost zaslání k připomínkám i dalším připomínkovým místům, považuje-li to daný orgán za účelné.⁷⁶⁰

Účast veřejnosti od počátečního stádia

Účast veřejnosti od počátečního stádia je jeden z požadavků Aarhuské úmluvy, který je vyžadován i při přípravě předpisů. Úprava v České republice umožňuje účast veřejnosti až po vnitřním připomínkování předpisů v rámci orgánu, který daný předpis připravuje, ale zároveň s připomínkováním ostatními připomínkovými místy.⁷⁶¹ Účast veřejnosti lze tedy považovat za dostatečně včasnou.

Nejranější možnost účasti je upravena⁷⁶² při vypracovávání návrhu věcného záměru zákona⁷⁶³, k němu totiž mohou být přizváni i externí odborníci na danou problematiku. Možnost podávat připomínky je potom upravena pro věcný záměr i návrh zákona,⁷⁶⁴ návrh nařízení vlády⁷⁶⁵ i návrh vyhlášky.⁷⁶⁶

zabránily vést s politiky dialog. Úspěšnost prosazovaných změn se pohybuje kolem: 1/3 úspěšné prosazení, 1/3 prosazení do pozdní fáze schvalování, 1/3 neúspěšná.

⁷⁵⁸ Srovnej ustanovení článku 2 bodu 3. 7 směrnice o legislativních pracích.

⁷⁵⁹ Směrnice o legislativních pracích demonstrativně vyjmenovává tyto organizace: Zelený kruh, Děti Země, STUŽ, ČSOP, Hnutí DUHA, Ekologický právní servis, Program energetických úspor, Ústav pro ekopolitiku, Greenpeace ČR.

⁷⁶⁰ Srovnej ustanovení čl. 5 odst. 3 legislativních pravidel vlády pro věcné záměry zákona, čl. 13 odst. 1 legislativních pravidel vlády pro nařízení vlády, čl. 16 odst. 1 legislativních pravidel vlády pro vyhlášky, čl. 8 odst. 3 legislativních pravidel vlády pro návrhy zákonů.

⁷⁶¹ Připomínková místa jsou dělena na obligatorní a fakultativní. Mezi fakultativní právě mohou spadat nejružnější spolky a sdružení na ochranu životního prostředí. Obligatorní připomínková místa jsou upraveny v článku 5 odst. 1 legislativních pravidel vlády a patří mezi ně například ministerstva a jiné orgány ústřední státní správy, kraje, pokud se jich daný návrh týká, atd.

⁷⁶² Srovnej ustanovení čl. 2 bodu 2.1 směrnice o legislativních pracích.

⁷⁶³ Nebo věcného podkladu nařízení vlády a vyhlášky. Tato možnost ale existuje pouze pro vnitřní legislativu Ministerstva životního prostředí.

⁷⁶⁴ Srovnej ustanovení článku 5 odst. 3 a 8 odst. 3 legislativních pravidel vlády.

⁷⁶⁵ Srovnej ustanovení článku 13 odst. 1 písmena b legislativních pravidel vlády.

⁷⁶⁶ Srovnej ustanovení článku 16 odst. 1 písmena b legislativních pravidel vlády.

Aktivní poskytování informací veřejnosti

Úprava informování veřejnosti je směrnicí o legislativních pracích upravena pro veřejnost příznivěji než legislativními pravidly vlády, proto se pro předpisy spadající do její působnosti použije úprava této směrnice. Podle směrnice o legislativních pracích jsou informace poskytovány několika způsoby. První z nich je dopis náměstka ministra životního prostředí - ředitele sekce legislativy a státní správy, který je zasílán subjektům zapsaným v seznamu fakultativních připomínkových míst. Těmto subjektům jsou dané materiály na žádost posílány i v elektronické podobě. Asi nejdůležitějším způsobem přesto zůstává zveřejnění daných materiálů na internetu.⁷⁶⁷ Na internetu je zveřejňován i zkontrolovaný materiál po zapracování připomínek.⁷⁶⁸ Pokud se připomínkové řízení opakuje, protože návrh doznal po připomínkovém řízení zásadních změn, je tento návrh zasílán subjektům, které podali zásadní připomínky.⁷⁶⁹

Legislativní pravidla vlády upravují poskytování informací⁷⁷⁰ také v listinné podobě. Možnost poskytnutí informací v elektronické podobě existuje pouze pokud o to subjekt požádá a zároveň oznámí svoji elektronickou adresu.

Většina NNO je schopná zachytit dostatečně včas důležité informace o změně právního předpisu, převažující zdroj těchto informací je internet.⁷⁷¹ Přesto dostupnost informací, jejich kvalitu a úplnost hodnotí rozpačitě.⁷⁷²

Rozumné lhůty pro účast veřejnosti

Lhůty pro účast veřejnosti jsou upraveny legislativními pravidly vlády na několika místech⁷⁷³, směrnice o legislativních pracích na ně pouze odkazuje.⁷⁷⁴

⁷⁶⁷ Srovnej ustanovení čl. 2 bodu 3. 8 směrnice o postupu legislativních prací. Webová adresa, na které jsou informace zveřejňovány, je www.ecn.cz.

⁷⁶⁸ Srovnej ustanovení čl. 2 bodu 3. 13 směrnice o legislativních pracích.

⁷⁶⁹ Srovnej ustanovení čl. 2 bodu 3. 11 směrnice o legislativních pracích.

⁷⁷⁰ Tento postup je upraven pro věcný záměr zákona v ustanovení čl. 5 odst. 1 legislativních pravidel vlády a obdobně použit pro návrh zákona (srovnej ustanovení čl. 8 odst. 1 legislativních pravidel vlády), pro vyhlášku (srovnej ustanovení čl. 16 odst. 1 legislativních pravidel vlády), nařízení vlády (srovnej ustanovení čl. 13 odst. 1 legislativních pravidel vlády), nebo opakovaném připomínkovém řízení (srovnej ustanovení čl. 5 odst. 10 legislativních pravidel vlády).

⁷⁷¹ Srovnej Legislativní centrum Fóra dárců: Analýza participace neziskových organizací na legislativním procesu v České republice, str. 7. Hlavní překážky informovanosti NNO jsou spatřovány na straně NNO (nedostatek času k monitoringu, vlastní kapacity), tak ze strany státní správy (netransparentní legislativní proces, nedostatečné informace ze státní správy, nízká úroveň konzultace zákonodárců s NNO, časté změny zákonů).

⁷⁷² Informace považují za spíše dostupné, kvalitní a úplné.

⁷⁷³ Srovnej ustanovení čl. 5 odst. 4 legislativních pravidel vlády pro věcný záměr zákona, ustanovení čl. 8 odst. 4 a 5 legislativních pravidel vlády pro návrh zákona, ustanovení čl. 13 odst. 2 a 3 legislativních pravidel vlády pro nařízení vlády a ustanovení čl. 16 odst. 2 legislativních pravidel vlády pro vyhlášky.

⁷⁷⁴ Srovnej ustanovení čl. 2 bodu 3. 8 směrnice o legislativních pracích.

Základní lhůta je stanovena jako 15 pracovních dnů pro: věcný záměr zákona, nařízení vlády a vyhlášky. Delší lhůta – 20 pracovních dnů je stanovena pro návrh zákona. Všechny tyto lhůty jsou stanoveny jako minimální a orgán, který daný materiál k připomínkám zasílá je může prodloužit, a počítají se ode dne doručení daného materiálu.

Zkrácení lhůty je možné pokud z důvodů naléhavosti uloží vláda vypracování materiálu v termínu, který neumožňuje tyto lhůty dodržet. Tato možnost existuje pouze pro návrh zákona a nařízení vlády. Lhůtu je možné zkrátit na minimálně 5 pracovních dnů.

Další možností pro zkrácení lhůt je vyhlášený stav legislativní nouze. Pokud je při něm zákon projednáván ve zkráceném jednání, stanovuje lhůtu pro sdělení připomínek člen vlády.⁷⁷⁵

Právo podávat připomínky

Právo podávat připomínky je základním právem veřejnosti při přípravě předpisů, které je rozšířeno o oprávnění účastnit se porady k vyhodnocování těchto připomínek, které jsou označeny jako zásadní.⁷⁷⁶

Připomínkové řízení se opakuje a veřejnost má tedy možnost podávat znovu připomínky, pokud návrh právního předpisu doznal po připomínkovém řízení zásadních změn. Možnost veřejnosti podávat znovu připomínky je omezena na veřejnost, která v předchozím řízení podala připomínky označené za zásadní.⁷⁷⁷

Vyhodnocení výsledku účasti veřejnosti

Způsob vyhodnocení připomínek veřejnosti, popř. fakultativních připomínkových míst je ponechán na úvaze orgánu, který daný dokument připravuje.⁷⁷⁸

Směrnice o legislativních pracích ukládá povinnost veškeré došlé připomínky archivovat a vyhodnocovat.⁷⁷⁹ Kdy k vyhodnocení připomínkového řízení je svolávána

⁷⁷⁵ Srovnej ustanovení čl. 17 odst. 1 písmeno c legislativních pravidel vlády.

⁷⁷⁶ Srovnej ustanovení čl. 2 bodu 3. 10 směrnice o legislativních pracích.

⁷⁷⁷ Srovnej ustanovení čl. 2 bodu 3. 11 směrnice o legislativních pracích nebo čl. 5 odst. 10 legislativních pravidel vlády, který ale nespojuje zaslání materiálu s předchozím podáním zásadních připomínek.

⁷⁷⁸ Povinné řešení připomínek se vztahuje pouze k obligatorním připomínkovým místům, navíc pouze k připomínkám, které se staly předmětem rozporu (srovnej ustanovení čl. 5 odst. 8 legislativních pravidel vlády tj. jsou označeny jako zásadní), nebo jsou označeny jako zásadní (srovnej ustanovení čl. 2 bodu 3. 10 směrnice o legislativních pracích).

⁷⁷⁹ Srovnej ustanovení čl. 2 bodu 3. 9 směrnice o legislativních pracích.

porada, na kterou jsou pozváni i zástupci fakultativních připomínkových míst, které uplatnily připomínky označené jako zásadní.⁷⁸⁰

Legislativní pravidla vlády upravují vyhodnocování připomínek do fakultativních připomínkových míst ještě volněji, když stanoví, že orgán, který daný materiál k připomínkám zaslal, projedná s připomínkovými místy jejich připomínky, pokud to považuje za potřebné.⁷⁸¹

V předkládací zprávě k návrhu zákona musí být obsaženo, kterým připomínkovým místům byl návrh zákona zaslán a jak bylo s těmito připomínkami naloženo.⁷⁸²

⁷⁸⁰ Srovnej ustanovení čl. 2 bodu 3. 10 směrnice o legislativních pracích. Možnost označit připomínky jako zásadní zcela závisí na vůli předkladatele připomínek (srovnej ustanovení čl. 5 odst. 8 legislativních pravidel vlády).

⁷⁸¹ Srovnej ustanovení čl. 5 odst. 8 legislativních pravidel vlády pro věcný záměr zákona, čl. 8 odst. 7 legislativních pravidel vlády pro návrh zákona, čl. 13 odst. 5 legislativních pravidel vlády pro nařízení vlády a čl. 16 odst. 6 legislativních pravidel vlády pro vyhlášky.

⁷⁸² Srovnej ustanovení čl. 10 odst. 5 legislativních pravidel vlády.

6. Závěr

Závěrem této práce bych ráda shrnula poznatky z provedené komparace českého vnitrostátního práva s právem mezinárodním a komunitárním a hlavně se pokusím odpovědět na otázky položené již v úvodu.

Institut účasti veřejnosti je jistě oprávněným a užitečným prostředkem současné demokratické společnosti. Pokud je správně používán vede k zefektivnění činnosti státní správy a lepší ochraně životního prostředí. Má své místo všude tam, kde sami občané chtějí hájit vybraný veřejný zájem a nespoléhat se pouze na stát.

Úprava tohoto institutu existuje, a to ve všech třech právních úrovních – právu mezinárodním, komunitárním i českém vnitrostátním právu. Pro mezinárodní právo je hlavním dokumentem Aarhuská úmluva, jejíž postavení v českém právním řádu není zcela jasné, ale pravděpodobně se jedná o přímo aplikovatelnou mezinárodní smlouvu. Jejími hlavními výhodami jsou: provázanost práva na informace, práva na účast v řízení s přístupem k soudní ochraně a hlavně relativní jednoduchost a stručnost. Nejdůležitějším požadavkem je tak umožnit účinnou účast veřejnosti v zásadě na všech řízeních, která by mohla mít vliv na životní prostředí. Právě účinnost je hlavním cílem i výkladovým prostředkem pro jednotlivá dílčí oprávnění, týkající se činnosti před zahájením řízení, účasti od dostatečně raného stádia, poskytování informací i přístupu k nim, lhůt a konečně i podávání a vyhodnocování připomínek. Z obdobných principů vychází i Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států.

Požadavky Aarhuské úmluvy jsou reflektovány i v právu komunitárním, tato úprava je roztržštěná do více směrnic. Úroveň požadavků je v některých případech vyšší než v Aarhuské úmluvě, na druhé straně některé požadavky Aarhuské úmluvy jsou těmito směrnici opomíjeny. Oblastí, ve které jsou požadavky směrnic většinou vyšší, je aktivní i pasivní poskytování informací veřejnosti. Naopak zcela opomíjena je problematika aktivní činnosti žadatele před zahájením řízení a v mnoha směrnících je právo podávat připomínky zúženo pouze na dotčenou veřejnost. K dodržení mezinárodních závazků České republiky proto nebude stačit pouhá transpozice povinností ukládaných ve směrnících Evropského společenství, ale bude nutné tyto povinnosti korigovat i ustanoveními Aarhuské úmluvy. K Aarhuské úmluvě přistoupilo i samo Evropské společenství a jako reakci na povinnosti z ní vyplývající přijalo nařízení, které upravuje oprávnění veřejnosti i vůči orgánům a institucím Evropského společenství.

Úprava účasti veřejnosti existuje i v českém vnitrostátním právu, nelze ji bohužel označit za dostatečnou. Z její roztržitého plyne nemožnost souhrnného hodnocení, existují totiž předpisy, které nejen zcela vyhovují ale i překračují mezinárodní závazky České republiky, na druhé straně jsou stále účinné i předpisy, které těmto závazkům nevyhovují.

Podle způsobu úpravy veřejnosti v řízení lze tyto předpisy rozdělit do několika skupin. Okruh účastníků řízení rozšiřují: zákon na ochranu přírody a krajiny, vodní zákon, zákon o integrované prevenci a omezování znečištění a návrh zákona o ekologické újmě, které za určitých podmínek opravňují k účasti v řízení občanská sdružení. Na základě těchto zákonů se sdružení stanou „vedlejšími“ účastníky řízení ve smyslu nového správního řádu a jejich postavení je tedy upraveno nadstandardně. Nevýhodou je omezení těchto oprávnění pouze na občanská sdružení a nikoliv na veřejnost podle požadavků Aarhuské úmluvy.

Právo podávat připomínky pro veřejnost, tedy pro úplně každého bez dalších podmínek, upravuje zákon o integrované prevenci a omezování znečištění, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, který se vztahuje k řízení EIA i SEA, a konečně i nový stavební zákon při úpravě územního plánování. Práva veřejnosti v okolních dotčených státech jsou upravena v zásadě na „národní“ nebo vyšší úrovni. Zajímavou novinkou v této oblasti je také diferenciací přístupu k připomínkám, a to podle masovosti podpory, které se jim dostává. Naopak velmi restriktivně je účast veřejnosti upravena atomovým a horním zákonem.

Samostatnou zmínku zasluhuje i úprava účasti veřejnosti na přípravě právních předpisů. V oblasti životního prostředí se jedná o nejlepší úpravu v kontextu českého právního řádu, která dosahuje všech požadovaných standardů.

Z analýzy dílčích oprávnění v české právní úpravě vyplývají následující poznatky. Česká úprava má nedostatky ve vymezení specifických činností, které neodpovídá požadavkům Aarhuské úmluvy. Obdobná situace je i u vztahu mezi účastníky řízení podle české úpravy a veřejností nebo dotčenou veřejností podle Aarhuské úmluvy. Velmi široká oprávnění úzké skupiny účastníků nevyhovují pojetí účasti podle Aarhuské úmluvy, která klade důraz na „soft participation“. Nedostatky ve vymezení těchto pojmů pak negativně ovlivňují možnost výkonu jednotlivých dílčích oprávnění při účasti veřejnosti. Děje se tak v řízeních na základě zákonů, které pouze rozšiřují institut účastníků řízení podle správního řádu.

Aktivní činnost žadatele před zahájením řízení (určení dotčené veřejnosti, poskytování informací, diskuze) český právní řád vůbec neupravuje. Naopak v souladu s Aarhuskou úmluvou jsou upraveny otázky týkající se účasti od počátečního stadia řízení, rozumných lhůt pro účast veřejnosti a vyhodnocení výsledků účasti veřejnosti. Úprava poskytování informac

je až na výjimky nedostatečná, protože místo dotčené veřejnosti jsou informace poskytovány pouze mnohem užší skupině – účastníkům řízení. Výjimkou jsou řízení podle zákona o IPPC, zákona ELA a územní plánování podle stavebního zákona. Obdobná situace je i situace při úpravě práva podávat připomínky. Pokud zákony upravují pouze institut účastenství, nevyhovují požadavku Aarhuské úmluvy na možnost veřejnosti – tedy každého - podat připomínku.

Z výše popsanych poznatků budu vycházet při popisu vhodných úprav de lege ferenda. Paradoxně nejpalčivějším problémem účasti veřejnosti je velmi omezená možnost přístupu k soudům. Tato situace pak ovlivňuje celkovou atmosféru aplikace oprávnění veřejnosti.

S tím souvisí i stále nedořešená koncepční otázka formy účasti veřejnosti, a to volba mezi úzkou skupinou s širokými oprávněními na úrovni účastníků řízení a širokou skupinou s právy spíše konzultativními, které požaduje Aarhuské úmluva. Optimální úprava bude spočívat v diferenciaci podle stupně řízení a velikosti dosažené podpory. V průběhu jednotlivých řízení by se měla skupina oprávněná k účasti na řízení ve smyslu Aarhuské úmluvy postupně zužovat. A zároveň by měla mít možnost dosáhnout určitého, kvalifikovaného postavení, pokud získá dostatečnou podporu ze strany veřejnosti. To by vyřešilo i problém „profesionálních“ účastníků, kteří jednají bez skutečné podpory veřejnosti.

Samotnou úpravu účasti pak trápí „přeupravenost“ – množství i nových, nebo nově upravovaných předpisů, které zcela neodůvodněně upravují shodné otázky rozdílným způsobem (tento problém se týká především lhůt a jejich počítání). Hojnost dotčených předpisů odvádí pozornost od hlavního cíle celé úpravy - dosažení efektivní účasti veřejnosti a vedle toho vede i k problémům při určování jejich vzájemných vztahů.

7. Seznam použité literatury

Knihy:

- Aust, A., Handbook of international law, Cambridge, Cambridge university press, 2005
- Burnett-Hall, R., Environmental Law, London, Sweet and Maxwell, 2003
- Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, 545 s.
- Damohorský, M. České právo životního prostředí, učební texty sv. 2, 2. rozšířené vydání, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, 861 s.
- Joyner, Ch., International law in the 21st century – rules for global governance, Lanham, Rowman and Littlefield, 2006
- Kiss, A., Shelton, O., International environmental law, 2nd edition, New York, Arcley, 1999
- Krämer, L., Focus on European environmental law, London, Sweet and Maxwell, 1997
- Lazarus, R., The making of environmental law, Chicago, University of Chicago press, 2004
- Louka, E., Interantional evnironmental law: fairness, effectiveness and world order, Cambridge, Cambridge university press, 2006
- Malý, S. Nový stavební zákon s komentářem. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 748
- Miko, L. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář, vyd. 1., Praha, C. H. Beck, 2005, 526 s.
- Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 556
- Pease, K., International organizations: perspektives on governance in twenty-first century, Upper Saddle River, Pearson/Prentice Hall, 2003
- Prchalová, J., Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář a prováděcí předpisy, Linde
- Scott, J., de Burca, G., Law and new governance in the EU and the US, Oxford, Hart, 2006
- Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z., Doležal, J., Mareček, J., Nový stavební zákon v teorii a praxi s poznámkami a souvisejícími předpisy, vyd. 1., Linde Praha, 704 s.
- Shelton, D., International Environmental law, London, Graham and Trotman, 1991

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

Týč, V. Základy práva Evropské unie pro ekonomy. 5. aktualizované vydání, LINDE PRAHA, a. s.

Winter, G., European environmental law: comparative perspective, Aldershot Dartmouth, 1996

Webové stránky:

Důvodová zpráva k euro-novele Ústavy ČR:
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=884&CT1=0>

Ekologický právní servis:
www.esp.cz

Předpisy Evropského společenství:
<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>, <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>

Server Občanské společnosti:
www.obcan.ecn.cz

Transparency International:
www.transparency.cz

Účast veřejnosti:
www.ucastverejnosti.cz

Závěry poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu:
<http://www.mvcr.cz/ministerstvo/poradnisbor/zavery>

Časopisy, články, studie:

Bernard, M., Odpovědnost za škody na životním prostředí, *Via Iuris*

Černohous, P., Šikola, L.: Od územního plánování po stavební povolení - kdy a jak se účastnit, *Zelený kruh*, 2007

Hlavička, J., Oploštil, P., materiál AK Havel&Holásek o novém stavební zákoně

Hrušková, I., Štěrbová, M., Právní rozhledy, Účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí podle mezinárodního a komunitárního práva a srovnání právní úpravy ČR s francouzským a německým systémem, *Právní rozhledy*, č. 15/2006, str. 548 an.

Legislativní centrum Fóra dárců: Analýza participace neziskových organizací na legislativním procesu v České republice, leden 2007

Plánování a povolování dopravních staveb a posuzování vlivů na životní prostředí - základní problémy, zpracoval: Ekologický právní servis, únor 2007

Povolná, V., Dočkáme se územního rozvoje?, *Via Iuris*

Smolek, M.: Judikatura ESD, *Ekologie a právo*, č. 03/2007, str. 20 an.

Šikola, L., Lhůty v územním plánování, *Via Iuris*

Tichá, T., Dvořák, L., Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, *Ekologie a právo*, č. 06/2006, str. 2 an.

Tichá, T., Dvořák, L., Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí – dodatek k článku publikovaném v čísle 06/2006, *Ekologie a právo*, č. 01/2007, str. 18 an

Účastenství podle zvláštních právních předpisů, upravujících řízení ve věcech životního prostředí, interní materiál Ekologického právního servisu

Vybrané problémy a poznatky z aplikace nového správního řádu po 1. lednu 2006, Podklad pro školení NNO 27.1. 2006

Zelený kruh, Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2005

Zelený kruh, Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2006

8. Přílohy

Tab. 1: Shrnutí specifických činností spadajících pod ustanovení článku 6 Aarhuské úmluvy:

Čl. 6, odst. 1, pís:	Obsah činností	Rozšíření (+)/zúžení (-)
A	Příloha 1- výčet činností s významným vlivem na životní prostředí	<ul style="list-style-type: none"> + nadlimitní změny a rozšíření (příloha I, odst. 22) + řízení o změně provozních podmínek (čl. 6 odst. 10) + vypouštění GMO (čl. 6 odst. 11) <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - vědecké účely (příloha I, odst. 21) - nepříznivý vliv na bezpečnost státu (čl. 6, odst. 1, pís. c)
B	Národní úprava, činnosti nezahrnuté ad a, přesto významný vliv	<ul style="list-style-type: none"> + změny a rozšíření (příloha I, odstavec 22, druhá věta) + EIA (příloha I, odstavec 20) + řízení o změně provozních podmínek (článek 6 odstavec 10) + vypouštění GMO (článek 6 odstavec 11) <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - vědecké účely (příloha I, odstavec 21) ⁷⁸³ - nepříznivý vliv na bezpečnost státu (čl. 6, odst. 1, pís. c)

⁷⁸³ Toto zúžení lze dovodit na základě argumentu a majori ad minus, v porovnání s okruhem ustanovení článku 6 odstavce 1 písmena a.