

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA
KATEDRA PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVACÍCH
PROCESECH V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
Z HLEDISKA ČESKÉHO, EVROPSKÉHO A
MEZINÁRODNÍHO PRÁVA**

Vedoucí diplomové práce:
JUDr. Karolina Žáková, Ph.D.

Diplomantka:
Petra Bodláková
Na Průhonu 653/19
181 00 Praha 8 - Čimice

2008

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Diplomová práce vychází z právního stavu k 1. 8. 2008.

V Praze, dne 18. srpna 2008

Petra Bodláková

podpis

Obsah

Seznam použitých zkratk	2
Úvod	3
1. Obecné charakteristiky institutu účasťenství na rozhodovacích procesech v ochraně životního prostředí	5
1.1. Význam účasťenství na rozhodovacích procesech	5
1.2. Způsoby účasťi veřejnosti na ochraně životního prostředí	6
1.3. Pojem veřejnost	8
1.4. Nevládni neziskové organizace	8
1.5. Právo na informace a přístup k právní ochraně jako podmínka efektivní účasťi veřejnosti	13
2. Účasť veřejnosti na rozhodovacích procesech z hlediska mezinárodního práva	15
2.1. Aarhuská úmluva: obecná charakteristika	16
2.2. Analýza ustanovení Aarhuské úmluvy	19
2.2.1. Preambule	19
2.2.2. Definice	20
2.2.3. Pilíře Aarhuské úmluvy: stručná charakteristika	22
2.2.4. Účasť veřejnosti na rozhodovacích procesech dle Aarhuské úmluvy	24
2.2.5. Postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu	30
3. Účasť veřejnosti na rozhodovacích procesech z hlediska komunitárního práva	33
3.1. Účasť veřejnosti na přípravě některých plánů a programů týkajících se životního prostředí	34
3.2. Účasť veřejnosti v procesu posuzování vlivů na životní prostředí	36
3.2.1. Účasť veřejnosti v procesu posuzování vlivů některých záměrů na životní prostředí	36
3.2.2. Účasť veřejnosti v procesu posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí	40
3.3. Účasť veřejnosti při vydávání integrovaného povolení	42
3.4. Účasť veřejnosti na plánech a programech týkajících se životního prostředí připravovaných orgány Společenství a tzv. vnitřní přezkum správních aktů	44
3.5. Účasť veřejnosti na rozhodovacích procesech dle dalších předpisů	49
3.5.1. Účasť veřejnosti dle rámcové směrnice o vodě	49
3.5.2. Účasť veřejnosti dle směrnice o GMO	50
4. Účasť veřejnosti na rozhodovacích procesech z hlediska českého práva	51
4.1. Účasť veřejnosti na řízeních, která nejsou správními řízeními	51
4.1.1. Účasť veřejnosti v procesu územního plánování	52
4.1.2. Účasť veřejnosti v procesu posuzování vlivů na životní prostředí	55
4.1.3. Konzultativní účasť veřejnosti na některých dalších řízeních	60
4.2. Účasť veřejnosti na správních řízeních	63
4.2.1. Správní řád	63
4.2.2. Úprava účasťi veřejnosti ve zvláštních zákonech	66
Závěr	72
Seznam použitých pramenů	76

Seznam použitých zkratk

EIA	posuzování vlivů na životní prostředí (<i>Environmental Impact Assessment</i>)
EHK OSN	Evropská hospodářská komise Organizace spojených národů
ES	Evropské společenství
GMO	geneticky modifikované organismy
IPPC	integrovaná prevence a omezování znečištění (<i>Integrated Pollution and Prevention Control</i>)
LZPS	Listina základních práv a svobod, usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., v platném znění
MŽP	Ministerstvo životního prostředí ČR
NGOs	nevládní neziskové organizace (<i>Non Governmental Organizations</i>)
NSS	Nejvyšší správní soud ČR
OSN	Organizace spojených národů
SEA	strategické posuzování vlivů na životního prostředí (<i>Strategic Environmental Assessment</i>)
SpŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
StavZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
zákon EIA	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Životní prostředí je prostor společný všem lidem, jakož i ostatním organismům. Představuje přirozené podmínky jejich existence a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jinými slovy na jeho stavu a kvalitě závisí trvání všech forem života včetně člověka a je tedy v zájmu celé společnosti jej důsledně chránit a zachovávat nejen pro současnou, ale i pro příští generace.

K ochraně životního prostředí jakožto důležitému veřejnému zájmu je primárně povolán stát a orgány veřejné správy na ústřední, regionální i místní úrovni. Oblast ochrany životního prostředí však skýtá prostor i pro zapojení osob z řad veřejnosti. Takové zapojení může spočívat již v samotném šetrném, předvídatelném a odpovědném chování jednotlivců ve vztahu k životnímu prostředí, ale existují i jiné způsoby, jak se veřejnost může v ochraně životního prostředí angažovat – například projevy širšího zájmu o stav a vývoj životního prostředí, upozorňováním na negativní vlivy určitých lidských činností na životní prostředí, účastí na projednávání a řešení ekologických otázek, působením na politické činitele či v rámci procesu přijímání konkrétních rozhodnutí správních úřadů. Hovoříme zde o institutu účasti veřejnosti v ochraně životního prostředí.

Na území České republiky nemá tento institut ve srovnání s vyspělými západoevropskými zeměmi dlouhou historii. K jeho rozvoji dochází až v souvislosti se změnami společenských, politických a právních poměrů po listopadu 1989, které otevřely zcela nové možnosti pro participaci veřejnosti. Účast veřejnosti v ochraně životního prostředí se tak postupně stala uznávaným principem práva životního prostředí, který vychází z myšlenky, že je-li ochrana životního prostředí veřejným zájmem a má-li každý právo na příznivé životní prostředí, musí mu být také právním řádem umožněno se na této ochraně podílet.

Ve své práci se zabývám zapojením veřejnosti do rozhodovacích procesů týkajících se životního prostředí, které je jedním z nejvýznamnějších způsobů, jak veřejnost může hájit zájmy ochrany životního prostředí. V první části práce je zdůvodněn význam tohoto institutu a popsány přínosy účasti veřejnosti jak pro samotné rozhodování orgánů veřejné správy, tak pro celou společnost. Dále jsou zde uvedeny možné způsoby účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí a popsány dvě základní formy účasti na rozhodovacích procesech. Pozornost je věnována i samotnému pojmu veřejnost a jeho

jednotlivým podobám, se zaměřením na tzv. organizovanou veřejnost představovanou nevládními neziskovými organizacemi, především pak na občanská sdružení. Rovněž jsou zde zmíněny i související práva veřejnosti, která jsou nezbytným předpokladem účinné účasti na rozhodovacích procesech. Druhá část práce se zabývá úpravou účasti veřejnosti na mezinárodní úrovni, kde je pozornost soustředěna na nejdůležitější právně závazný dokument v této oblasti, kterým je tzv. Aarhuská úmluva. Kromě obecné charakteristiky této mezinárodní smlouvy je zde provedena analýza jejích ustanovení týkajících se účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech a popsány základní požadavky na účast veřejnosti v jednotlivých oblastech upravených Úmluvou. Třetí část práce je věnována úpravě účasti veřejnosti v komunitárním právu. Účast veřejnosti je zde rozdělena do několika oblastí, které jsou upraveny jednotlivými směnicemi a rovněž jedním nařízením. V každé z těchto oblastí je proveden rozbor ustanovení obsahujících požadavky na zajištění účasti veřejnosti na rozhodování. Poslední část práce se věnuje úpravě účasti veřejnosti v českém právu s tím, že tato úprava je srovnávána s požadavky mezinárodních a komunitárních právních předpisů. Účast veřejnosti je zde rozdělena na konzultativní účast a účast na správních řízeních. Obě tyto formy účasti jsou upraveny v několika zákonech, jejichž předmětná ustanovení jsou blíže rozebrána.

1. Obecné charakteristiky institutu účastenství na rozhodovacích procesech v ochraně životního prostředí

1.1. Význam účastenství na rozhodovacích procesech

Jedním ze základních pilířů demokratického státu je existence občanské společnosti. Ta by však zůstala pouhým fiktivním konceptem, pokud by se na rozhodování o důležitých společenských záležitostech nepodílela veřejnost. Zapojení veřejnosti do rozhodování posiluje občanskou odpovědnost a přispívá k rozvoji demokracie.

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v ochraně životního prostředí dává občanům možnost projevit svůj názor na řešení věcí veřejných, které mohou mít značný dopad na životní prostředí, a tím i na kvalitu života občanů v tom nejširším slova smyslu. Veřejnost je zásahy do životního prostředí vždy, ať již přímo nebo nepřímo dotčena. Příkladem může být rozhodování o nejrůznějších investičních záměrech (umísťování hypermarketu, továrny, dálnice atd.), kácení stromů, těžbě nerostných surovin či vypuštění odpadních vod apod. Lidé tak nemusí bezmocně přihlížet tomu, co se v jejich okolí děje, resp. má být, ale svým aktivním přístupem mohou plánované záměry ovlivnit.

Účast na rozhodování v podstatě garantuje, že veřejnost má právo dozvědět se, že se o něčem rozhoduje, právo vidět podklady, na základě kterých se rozhoduje, právo uplatnit k nim své připomínky a právo dostat na ně odpověď. Samotné rozhodnutí formuluje a přijímá příslušný úřad.¹

Přínosy účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech lze spatřovat především v těchto směrech. V první řadě dochází k posílení zájmu na ochraně životního prostředí, který v mnohých případech není dostatečně hájen samotnými orgány veřejné správy a ustupuje před silnými zájmy investorů. Veřejnost svou účastí na rozhodování tak může kontrolovat, zda a nakolik tyto orgány plní svoji povinnost chránit zákonem určené veřejné zájmy, dohlížet na zákonnost a transparentnost rozhodování a tím omezit příležitost pro korupci. Přítomnost veřejnosti má zpravidla pozitivní vliv na kvalitu činnosti jednajících a na jejich zodpovědný přístup k projednávané věci. Další pozitivum spočívá v tom, že veřejnost vnáší do rozhodování nové informace.

¹ Motzke, R., Podskalská, S.: Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. Planeta, ročník XV, č. 6/2007, str. 17.

Na podporu svých argumentů ve prospěch životního prostředí vyhledává, shromažďuje a předkládá relevantní podklady, čímž přispívá k tomu, že výsledné rozhodnutí bude založeno na komplexnějším posouzení všech důležitých aspektů. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech je tak do jisté míry zárukou toho, že rozhodování orgánů veřejné správy bude probíhat podle zákonných pravidel a že jeho výsledkem bude pokud možno kompromisní a vyvážené rozhodnutí, přijatelné pro všechny zúčastněné a širokou veřejnost. Zapojení veřejnosti do rozhodování posiluje legitimitu, přesvědčivost a zvyšuje kvalitu výsledných rozhodnutí a přispívá i k jejich účinnější implementaci. V neposlední řadě participace veřejnosti na rozhodování má významný pozitivní vliv na celou společnost, neboť podporuje ztotožnění občanů s demokratickým politickým systémem, což posiluje stabilitu a vede k lepšímu fungování společnosti.

Nutno však dodat, že účast veřejnosti na rozhodování má i své odpůrce. Častými argumenty proti tomuto institutu jsou ty, že dochází ke zdržování, komplikování, a tím i k prodražování celého řízení, a že veřejnost může vydání rozhodnutí zcela zablokovat apod. Je však třeba si uvědomit, že veřejnost nemá v řízení právo o čemkoliv rozhodovat. Na vydání rozhodnutí se podílí stejně jako ostatní účastníci předkládáním návrhů a důkazů. Samotné rozhodnutí je v rukou příslušných úřadů. A pokud jde o zdržování řízení, zákony stanoví lhůty pro vyřízení věci, které veřejnost nemůže ovlivnit. Určité zdržení může představovat odvolání, ale právo podat odvolání je dáno zákonem každému účastníku řízení. Mnohá zdržení mohou být spíše výsledkem nekvalitní práce správních orgánů.

1.2. Způsoby účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí

Současná právní úprava nabízí několik možných způsobů účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Jsou jimi zejména: realizace 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 správními řízeními, účast na správních řízeních, účast v občanskoprávním řízení, účast institucionalizované povahy, výkon vlastnického práva a uzavírání dohod či jiné formy spolupráce s orgány veřejné správy.² Souhrnně pak můžeme mluvit o účasti veřejnosti v širším slova smyslu. Naproti tomu účastí v užším slova smyslu rozumíme pouze účast

² Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 235.

na správních, resp. jiných řízeních, která nejsou správními řízeními. Ve své práci se budu zabývat pouze účastí v užším slova smyslu, tj. účastí na rozhodovacích procesech.

V českém právu nacházíme dvě formy účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech, kterými jsou konzultativní účast a účast na správních řízeních („plnoprávná“ účast).

Konzultativní účast spočívá v zajištění možnosti veřejnosti vyjádřit se k navrhovaným činnostem (ať konkrétním nebo obecným plánům či strategiím), vznášet výhrady, námítky, podněty a připomínky, které mají být vzaty v úvahu při rozhodování. Tato forma účasti veřejnosti není omezena pouze na určité subjekty, ale je přístupná pro každého. Někdy však bývá kritizována jako neúčinná, neboť je ze strany investorů a státních orgánů brána spíše jako formální účast veřejnosti bez skutečného dopadu nebo vlivu.³ K tomu přispívají slabé záruky vzetí názorů veřejnosti v úvahu v konečném rozhodnutí. Konzultativní účast veřejnosti se u nás objevuje především v souvislosti s projednáváním územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona, v procesech posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), při vyhlásování zvláště chráněných území podle zákona o ochraně přírody a krajiny, při projednávání bezpečnostních dokumentů podle zákona o prevenci závažných havárií a v řízeních týkajících se povolení k jednotlivým formám nakládání s GMO.⁴

Oproti tomu **plnoprávná forma účasti veřejnosti** znamená možnost veřejnosti zapojit se do správních řízení, a to v postavení účastníka řízení se všemi právy a povinnostmi, které z tohoto postavení vyplývají, tedy včetně práva podat odvolání a následně i žalobu na přezkoumání správního rozhodnutí ke správnímu soudu. Účast na správních řízeních tak představuje nejefektivnější způsob, jak veřejnost může hájit zájmy ochrany přírody a životního prostředí. Tato forma účasti však není přístupná pro každého, ale je omezena pouze na environmentálně orientované nevládní neziskové organizace (*Non Governmental Organizations*, NGOs) jakožto reprezentanty veřejnosti. Jedinou možností pro občany, kteří se chtějí tímto způsobem podílet na rozhodování, je tak založení občanského sdružení, resp. obecně prospěšné společnosti. Plnoprávná účast NGOs je možná v řízeních na základě zákona o ochraně přírody a krajiny, v řízeních vedených podle vodního zákona, v řízeních navazujících na procesy EIA podle zákona

³ Vlčková, V.: *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí*. In: Průchová, I. (ed.): *Aktuální otázky práva životního prostředí*, Masarykova univerzita Brno, 2005, str. 87.

⁴ Viz níže.

o posuzování vlivů na životní prostředí a v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci.⁵

1.3. Pojem veřejnost

Pro účely mé práce je nepochybně důležité vymezení pojmu veřejnost. Obecně vymezit tento pojem činí potíže, poněvadž veřejnost při odlišných způsobech zapojení může vystupovat v různých podobách a sledovat různé zájmy. Zpravidla však máme na mysli okruh osob, které jsou odlišné od státu a které v procesu ochrany životního prostředí neprosazují své ryze soukromé zájmy.⁶

Nejčastějšími podobami veřejnosti jsou: jednotlivé fyzické a právnické osoby, neformální skupiny jednotlivců bez právní subjektivity (např. shromáždění osob na demonstraci), formální skupiny osob podle zvláštních právních předpisů bez právní subjektivity (např. petiční výbor) a formalizované skupiny osob s právní subjektivitou (např. občanská sdružení, politické strany, obecně prospěšné společnosti, nadace apod.).⁷

1.4. Nevládní neziskové organizace

Z výše uvedených forem veřejnosti se v následujícím výkladu podrobněji zabývám nevládními neziskovými organizacemi, neboť právě ony hrají v procesu ochrany životního prostředí klíčovou roli.

Jako nevládní neziskové organizace jsou označovány útvary s právní subjektivitou, jako jsou občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy. Jejich hlavními charakteristickými rysy, jak již z názvu vyplývá, jsou oddělení a nezávislost na státní moci a neziskový charakter jejich činnosti. Tyto organizace nesledují vytváření zisku jako svůj prioritní cíl. Pokud zisk vytvoří, nerozdělují ho mezi své vlastníky, správce nebo zakladatele, ale musí ho použít k rozvoji organizace a plnění jejich obecně prospěšných cílů. K dalším charakteristickým znakům těchto

⁵ Viz níže.

⁶ Vlčková, V.: *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí*. In: Průchová, I. (ed.): *Aktuální otázky práva životního prostředí*, Masarykova univerzita Brno, 2005, str. 86.

⁷ Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 234.

organizací patří zejména jejich formální konstituování (vznikají na základě konkrétního zákona)⁸, samosprávnost, dobrovolnost a veřejná prospěšnost.

Prostor pro působení neziskových organizací je velmi široký a vedle ochrany životního prostředí a ekologické výchovy zahrnuje například oblast kultury, ochrany památek a umění, oblast zdravotní péče a sociálních služeb, oblast ochrany lidských práv, oblast výzkumu a vzdělávání, práce s dětmi a mládeží apod. Obecně lze říci, že působí všude tam, kde se občané chtějí soukromě angažovat s cílem doplnit, resp. nahradit nedostatečně fungující či neexistující státní instituce. Plní tak řadu důležitých společenských funkcí, které stát sám není schopen ani finančně ani kapacitou svých institucí zabezpečit. Stát se proto snaží vytvářet vhodné prostředí pro jejich existenci a podporovat jejich činnost.

Hlavními zdroji financování nevládních neziskových organizací jsou především dotace z veřejných rozpočtů, granty, příspěvky z evropských fondů, dary od firem a jednotlivců, členské příspěvky, v omezené míře vlastní podnikání (např. vydávání publikací apod.) a rovněž prostředky získané od nadací a nadačních fondů. Nadace jakožto jedna z forem neziskových organizací se od ostatních liší tím, že jejich úkolem je shánět finanční prostředky pro podporu činnosti jiných organizací. Jsou proto také významným finančním zdrojem pro ostatní neziskové organizace (např. pro občanská sdružení).⁹

Nevládní ekologické organizace přispívají k účinnější ochraně životního prostředí řadou rozličných aktiv, z nichž mezi nejdůležitější patří tyto: výchova veřejnosti k environmentálnímu uvědomění a osvěta, shromažďování a výměna informací, kontrola činnosti veřejné správy, monitorování stavu životního prostředí, jeho jednotlivých složek, způsobu hospodaření s přírodními zdroji, jakož i chování adresátů povinností ukládaných právními předpisy o životním prostředí, dále zapojování se do legislativního procesu a zelený lobbying, dohlížení na implementaci právních norem,

⁸ Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech. V současné době se připravuje nový zákon o nevládních (nestátních) neziskových organizacích. Měl by mít podobu zastřešujícího zákona, který bude upravovat rámec existence nevládních neziskových organizací. Způsob vzniku, zániku a hospodaření jednotlivých neziskových organizací budou nadále upravovat stávající zákony. Zákon by měl rovněž přinést vymezení pojmů „nevládní nezisková organizace“ a „veřejná prospěšnost“. Mimo jiné by měl stanovit povinnou registraci ve veřejném rejstříku, což umožní větší transparentnost neziskového sektoru. Rovněž by měl řešit problematiku podpory neziskového sektoru z veřejných zdrojů. Hlavním cílem budoucí právní úpravy je vytvoření kvalitního rámce pro dobré fungování a stabilitu neziskového sektoru a umožnit jeho další rozvoj.

⁹ Viz <http://neziskovky.cz/cz/fakta/neziskovy-sektor-v-cr/co-to-je-neziskovy-sektor/>.

ekologické poradenství, včetně poskytování právní pomoci při řešení konkrétních problémů občanů, činnost publikační, dokumentační a odborná (vypracování posudků, analýz, studií apod.), ale i manuální práce členů organizace. V nemalé míře se tak podílejí na odhalování environmentálních problémů, které se jejich zásluhou dostávají do centra pozornosti médií a tedy i široké veřejnosti, čímž je vyvíjen tlak na politiky, aby tyto problémy řešili. Přitom využívají různých prostředků, jakými jsou například petiční akce, výstavy, přednášky, kampaně, šíření informačních materiálů, demonstrace, ale i blokády či protesty.

Občanská sdružení

Zvláštní pozornost na tomto místě věnuji občanským sdružením, neboť představují typickou a vůbec nejčastější právní formu nevládních neziskových organizací.

Důvodů, proč se lidé sdružují v občanských sdruženích, je hned několik. V prvé řadě je výhodné být spojen s lidmi, kteří mají stejné názory a sledují stejný cíl, neboť hlas takto vytvořené skupiny má zpravidla větší váhu než hlas jednotlivce. Navíc občanská sdružení se mohou za zákonem stanovených podmínek stát účastníky správního řízení, v němž se rozhoduje o nejrůznějších investičních či jiných záměrech, které mohou výrazným způsobem poškodit životní prostředí. Přičemž mají všechna práva, jež náleží kterémukoliv jinému účastníku řízení, včetně práva podat odvolání či následně žalobu ke správnímu soudu. Nezanedbatelnou výhodou je též osvobození občanských sdružení od některých správních poplatků podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších právních předpisů a především šance získat granty na podporu své činnosti, a to jak od soukromých dárců, tak od nadací, mezinárodních institucí či českých ministerstev.

Ústavní základ pro možnost vzniku a existence občanských sdružení nalezneme v článku 20 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“), který zaručuje právo každého svobodně se sdružovat spolu s jinými ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích. Podrobnější právní úpravu, včetně způsobu jejich vzniku pak obsahuje zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších právních předpisů.

Občanská sdružení jsou právníckými osobami, jejichž členy mohou být vedle jednotlivců též organizace, resp. právnícké osoby. Vznik sdružení není vázán na povolení státního orgánu, nýbrž je podroben pouze jednoduché proceduře registrace,

čímž má být umožněno co nejširšímu počtu subjektů realizovat svoji svobodu sdružovací.

K založení občanského sdružení je v podstatě jen zapotřebí ustanovit **přípravný výbor** skládající se z nejméně tří občanů, z nichž alespoň jeden musí být starší 18 let a sepsat **stanovy sdružení**. Tyto musí kromě názvu sdružení, jeho sídla, práv a povinností jeho členů, orgánů sdružení, způsobu jejich ustavování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem sdružení, ustanovení o organizačních jednotkách (pokud budou zřízeny a pokud budou jednat svým jménem), zásad hospodaření obsahovat i cíl jeho činnosti, kterým v předmětné oblasti může být například ochrana přírody a krajiny, ochrana životního prostředí, ochrana veřejného zdraví, ochrana památek, kulturních hodnot a krajinného rázu urbanizované i neurbanizované krajiny, ochrana zeleně v obci apod. Vymezení cíle činnosti sdružení má význam i z hlediska jeho možnosti účastnit se na správních řízeních. Tak například podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších právních předpisů, pouze občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, se může, samozřejmě za splnění dalších podmínek, účastnit správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.

Občanské sdružení vzniká až na základě **registrace**, kterou provádí Ministerstvo vnitra ČR¹⁰. Návrh na registraci, který podává přípravný výbor, musí obsahovat předepsané náležitosti a musí být k němu připojeny stanovy sdružení, a to ve dvojnásobném vyhotovení. Nemá-li návrh všechny náležitosti, ministerstvo na to přípravný výbor bezodkladně, nejpozději do 5 dnů od jeho doručení, upozorní s tím, že dokud tyto vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno. Dnem zahájení řízení je den, kdy ministerstvu došel bezvadný návrh.

Ministerstvo může registraci odmítnout, je-li dán některý ze zákonem stanovených důvodů.¹¹ Proti takovému negativnímu rozhodnutí lze podat opravný prostředek k Nejvyššímu soudu ČR. Nejistí-li ministerstvo důvod k odmítnutí registrace, provede ve stanovené lhůtě (tj. do 10 dnů od zahájení řízení) registraci a v této lhůtě zašle zmocněnci přípravného výboru jedno vyhotovení stanov s vyznačením dne registrace, kterým je den odeslání. Zákon přitom výslovně stanoví, že o registraci se nevydává

¹⁰ Pro účely této kapitoly dále jen „ministerstvo“.

¹¹ Viz § 8 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

rozhodnutí ve správním řízení. Občanské sdružení však může vzniknout i bez výslovné registrace, a to tehdy, pokud nebylo ve lhůtě 40 dnů od zahájení řízení doručeno zmocněnci přípravného výboru rozhodnutí ministerstva o odmítnutí registrace. V takovém případě sdružení vzniká dnem následujícím po uplynutí této lhůty.

Občanské sdružení zaniká dobrovolným rozpuštěním, sloučením s jiným sdružením nebo pravomocným rozhodnutím ministerstva o jeho rozpuštění. Jedním z důvodů pro vydání rozhodnutí o rozpuštění je například skutečnost, že občanské sdružení vyvíjí činnost, která je vyhrazena politickým stranám a politickým hnutím. Zjistí-li to ministerstvo, neprodleně na to sdružení upozorní a vyzve je, aby od takové činnosti upustilo. Pokračuje-li sdružení v této činnosti, ministerstvo je rozpustí. I proti tomuto rozhodnutí lze podat opravný prostředek k Nejvyššímu soudu ČR.

V České republice působí široké spektrum environmentálně orientovaných nevládních neziskových organizací. Kromě společného zájmu na ochraně životního prostředí existují mezi těmito organizacemi rozdíly. Ty spočívají především v odlišném věcném zaměření (často jsou orientovány na určitý druh problému jako například ochrana přírody, problémy energetiky a alternativní zdroje energie, management odpadů apod.), v okruhu jejich územní působnosti (od celostátně působících až po místní organizace), v přístupech k řešení různých problémů, názorech, sledovaných cílech a způsobech práce (od umírněných až po velmi bojovné), ve velikosti jejich členské základny, jakož i v postavení, které ve společnosti zaujímají.

Vzhledem k velkému počtu těchto organizací jmenovitě uvádím pouze některé, například Arnika, Ateliér pro životní prostředí, Hnutí Duha, Přátelé přírody, Děti Země, česká pobočka Greenpeace, Český svaz ochránců přírody, Hnutí Brontosaurus, Liga Ekologických Alternativ, Sdružení Jihočeské matky, Česká společnost ornitologická, Česká společnost speleologická, Česká společnost pro právo životního prostředí atd. Asociací, která sdružuje množství nevládních neziskových organizací působících v ochraně životního prostředí, je Zelený kruh.¹²

¹² Zelený kruh v současné době sdružuje 28 environmentálních NGOs působících na celém území ČR. Zájmy svých členů hájí především prostřednictvím informační a legislativní činnosti. Posláním Zeleného kruhu je především rozvoj občanského sektoru v oblasti ochrany životního prostředí, udržitelného rozvoje, zapojování veřejnosti do tvorby a implementace politiky životního prostředí a zvyšování veřejného povědomí o činnosti environmentálních organizací a aktuálních problémech ochrany životního prostředí. Vedle členské základny sdružuje Zelený kruh tzv. oborovou platformu, jejímiž členy jsou jak kmenoví členové Zeleného kruhu, tak cca. 45 dalších NGOs. Oborová platforma je neformálním uskupením, má podobu otevřené informační sítě. Z hlediska mé práce je velmi důležitá skutečnost, že

Celá řada NGOs se hlásí k *Etickému kodexu ekologických organizací*¹³, který shrnuje základní etické principy jejich činnosti a rovněž, byť zatím v menší míře, k *Pravidlům transparentnosti nevládních neziskových organizací v oblasti dárcovství a sponzorství ze strany komerčních subjektů*.¹⁴

1.5. Právo na informace a přístup k právní ochraně jako podmínka efektivní účasti veřejnosti

Předpokladem smysluplné účasti veřejnosti na rozhodování je v první řadě **přístup k informacím**. Právo na informace je jedním ze základních lidských práv, které je v České republice zakotveno v Listině základních práv a svobod. Konkrétně se jedná o její článek 17, který toto právo všeobecně zaručuje a článek 35 odst. 2, který je věnován speciálně právu na informace o životním prostředí.

Právo vyhledávat a šířit informace¹⁵ přísluší každému, přičemž povinnost informace poskytovat nese především stát a územní samosprávné jednotky. Navíc podle čl. 17 odst. 5 LZPS jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti; podmínky a provedení má stanovit zákon. Zákonem, který rozvedl předmětné ustanovení LZPS ve vztahu k veřejnosti, je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších právních předpisů.

V článku 35 odst. 2 LZPS je pak specifikováno právo na informace ve vztahu k životnímu prostředí. Podle něj má každý právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Tohoto práva se však podle čl. 41 odst. 1 LZPS nelze domáhat přímo, ale jen v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí.

Zelený kruh se již dlouhodobě zabývá implementací tzv. Aarhuské úmluvy a za tím účelem provozuje webové stránky www.ucastverejnosti.cz, které mají sloužit jako informační kanál od NGOs směrem k veřejné správě a jako databanka dobrých a špatných příkladů z praxe.

¹³ V Etickém kodexu se organizace zavazují zejména rozvíjet svou důvěryhodnost, otevřenost a vzájemnou spolupráci a vyvarovat se přijímání finančních prostředků od firem poškozujících životní prostředí. Etický kodex přijaly za závazný všechny členské organizace Zeleného kruhu. Kromě toho k němu přistoupily i některé další NGOs.

¹⁴ Pravidla transparentnosti NGOs obsahují dobrovolné zásady a principy transparentního chování těchto organizací v případě přijímání darů a v rámci sponzorství ze strany komerčních subjektů. Cílem těchto pravidel je dále posilovat důsledné uplatňování transparentnosti aktivit neziskového sektoru a prohlubovat tak vzájemnou důvěru jak mezi NGOs navzájem, tak mezi NGOs a společenským prostředím, v němž působí.

¹⁵ Připomeňme, že svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit pouze zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti (čl. 17 odst. 4 LZPS).

Takovým zákonem je především zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších právních předpisů, který je speciálním právním předpisem v poměru k zákonu o svobodném přístupu k informacím jakožto právnímu předpisu obecnému.

Přístup k informacím upravují i další jednotlivé složkové zákony jako například zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech atd. V této souvislosti je třeba zmínit ustanovení § 15 zákona o právu na informace o životním prostředí, které obsahuje důležité obecné pravidlo, podle něhož nelze rozsah poskytovaných informací stanovený tímto zákonem omezit zvláštními (složkovými) právními předpisy.

Efektivní účast veřejnosti na rozhodovacích procesech je úzce spjata nejen s právem na informace, které je nezbytnou podmínkou toho, že se veřejnost vůbec dozví o připravovaných záměrech a řízeních o nich, ale rovněž s **přístupem k právní ochraně**¹⁶, tedy zejména s možností napadat správní akty či opomenutí správních úřadů u nezávislého a nestranného orgánu zřízeného zákonem. V České republice je tato možnost zajištěna prostřednictvím správního soudnictví. Základním právním předpisem, který upravuje řízení před správními soudy¹⁷, je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších právních předpisů (SŘS). Koncepce českého správního soudnictví podle tohoto zákona je založena na doktríně tzv. „subjektivní jurisdikce“, zaměřené výlučně na ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob proti nezákonným rozhodnutím správních orgánů.¹⁸ Základní podmínkou pro možnost domáhat se ochrany ve správním soudnictví je vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.

Problematika přístupu k soudní ochraně ve věcech životního prostředí, zejména pak otázka žalobní legitimace NGOs je velice důležité a aktuální téma, které by si zasloužilo podrobnější rozbor, nicméně není předmětem této práce.

¹⁶ Ostatně tzv. Aarhuská úmluva tyto dva instituty zahrnuje spolu s účastí veřejnosti na rozhodovacích procesech do svých tří pilířů.

¹⁷ Přesněji řečeno před soudy rozhodujícími ve správním soudnictví.

¹⁸ Blíže Černý, P.: *Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí - jde o efektivní způsob jeho ochrany?*, in Sborník z mezinárodní konference „Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?“, konané dne 22. dubna 2008, Zelený kruh, Praha 2008.

2. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech z hlediska mezinárodního práva

Jedním z prvních mezinárodních dokumentů, který zmiňuje účast veřejnosti v otázkách ochrany životního prostředí, je Světová charta přírody (*World Charter for Nature*), přijatá Valným shromážděním OSN v roce 1982.¹⁹ Dalším významným dokumentem *soft law*, kde je jasně vyjádřena potřeba zapojení veřejnosti do procesu ochrany životního prostředí, je Deklarace o životním prostředí a rozvoji (*Rio Declaration on Environment and Development*), přijatá na mezinárodní konferenci v Rio de Janeiru v roce 1992.²⁰ Konkrétně se jedná o její desátou zásadu, která konstatuje: *„Otázky životního prostředí se nejlépe řeší za účasti všech zainteresovaných občanů na všech úrovních. Na národní úrovni musí mít každý jednotlivec řádný přístup k informacím týkajícím se životního prostředí, které jsou v držení úřadů, včetně informací o nebezpečných látkách a činnostech probíhajících v jejich společenství; musí mít také možnost se podílet na rozhodovacím procesu...“*

Nejdůležitějším právně závazným mezinárodním dokumentem je tzv. Aarhuská úmluva, která jako jediná upravuje komplexně otázku účasti veřejnosti jako nezbytného elementu v ochraně životního prostředí, včetně souvisejícího práva na informace a přístup k právní ochraně. Tato práva se nicméně objevují i v celé řadě dalších moderních mezinárodních úmluv věnovaných jiným otázkám z oblasti ochrany životního prostředí.²¹ Tyto úmluvy se zpravidla omezují na povinnost smluvních stran zajistit informovanost, vzdělání a osvětu veřejnosti. Výjimkou je Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, přijatá v roce 1991 ve finském

¹⁹ Především se jedná o principy 16 a 23. V principu 16 je stanoveno, že každé plánování má zahrnovat mezi svými podstatnými prvky formulaci strategií ochrany přírody, zakládání seznamů ekosystémů a posuzování vlivů navrhovaných koncepcí a aktivit na přírodu. Všechny tyto prvky budou oznámeny veřejnosti vhodnými prostředky a včas, tak aby byla umožněna efektivní konzultace a účast veřejnosti. V principu 23 je deklarováno, že všechny osoby v souladu s jejich národní legislativou budou mít příležitost se účastnit jednotlivě nebo s ostatními na formulování rozhodnutí, která se přímo dotýkají jejich životního prostředí a budou mít přístup k prostředkům nápravy pro případ, že došlo k poškození či zhoršení životního prostředí.

²⁰ Konference OSN o životním prostředí a rozvoji, která se konala od 3. do 14. června 1992 v Rio de Janeiru, se zúčastnilo 30 000 delegátů ze 176 zemí světa, velkou měrou byly rovněž zastoupeny nevládní organizace (celkem 700). Kromě Deklarace o životním prostředí a rozvoji zde byly přijaty i další právně nezávazné dokumenty, zejména Agenda 21 a Principy hospodaření v lesích a rovněž dvě právně závazné mezinárodní úmluvy, a to Úmluva o změně klimatu a Úmluva o biodiverzitě.

²¹ Viz např. čl. 13 Úmluvy o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro, 1992), čl. 10 Stockholmské úmluvy o perzistentních organických polutantech (Stockholm, 2001), čl. 6 Rámcové úmluvy OSN o změnách klimatu (Rio de Janeiro, 1992), čl. 3 odst. 8 Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Espoo, 1991).

Espoo (tzv. Úmluva z Espoo), která výslovně upravuje konzultativní účast veřejnosti.²² Stejně jako její protokol týkající se strategického posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. SEA protokol), který nicméně ještě nevstoupil v platnost.

V následujícím výkladu se budu podrobněji věnovat Aarhuské úmluvě jako nejvýznamnějšímu právnímu dokumentu v této oblasti.

2.1. Aarhuská úmluva: obecná charakteristika

Termín Aarhuská úmluva se obecně užívá pro Úmluvu Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí²³, v anglickém znění *UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*.

Aarhuská úmluva představuje průlomovou mezinárodní smlouvu pro oblast ochrany životního prostředí zaměřenou na posilování environmentální demokracie. Bývá charakterizována „jako kvalitativní předěl v komunikaci mezi státní správou a občany, jako nástroj k prohloubení demokracie a k prosazení lidských práv a svobod“.²⁴ 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 přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Aarhuská úmluva je považována za nový druh mezinárodních smluv, neboť v sobě propojuje ochranu životního prostředí s problematikou lidských práv. Aarhuská úmluva vychází z toho, že právo na příznivé životní prostředí je jedním ze základních lidských práv.²⁵ Aby však veřejnost mohla toto právo uplatnit, musí mít přístup k informacím,

²² Viz čl. 3 odst. 8 „Zaínterované strany zajistí, aby veřejnost dotčené strany v oblastech, které mohou být pravděpodobně dotčeny, byla informována o navrhované činnosti a měla možnost vznést k ní připomínky nebo námítky a předložit tyto připomínky nebo námítky příslušnému orgánu strany původu, a to buď přímo tomuto orgánu nebo, ve vhodných případech, prostřednictvím strany původu“.

²³ Dále jen „Aarhuská úmluva“.

²⁴ Stejskal, V. *Poslanecká sněmovna schválila Aarhuskou úmluvu*, in *České právo životního prostředí*, č. 2/2004, str. 173.

²⁵ V českém právním řádu je právo na příznivé životní prostředí zakotveno v čl. 35 odst. 1 LZPS.

možnost účastnit se rozhodování a též možnost domoci se nápravy v případě, že jí některé z těchto práv bylo odepřeno.

Myšlenka upravit účast veřejnosti při environmentálním rozhodování mezinárodní úmluvou není sice nová²⁶, nicméně první skutečně významný krok k její realizaci byl uskutečněn až na třetí konferenci ministrů životního prostředí EHK OSN v roce 1995 v Sofii (tzv. sofijská konference). Na této konferenci byla přijata tzv. Sofijská směrnice o přístupu k informacím a účasti veřejnosti na rozhodování v otázkách životního prostředí, na jejímž základě měla být zvážena možnost vypracování úmluvy o účasti veřejnosti s patřičným zapojením NGOs. Pod vlivem závěrů sofijské konference se Výbor pro ekologickou politiku EHK OSN rozhodl iniciovat vytvoření pracovní skupiny pro přípravu úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí.²⁷

Aarhuská úmluva byla sjednána dne 25. června 1998 na čtvrté konferenci ministrů životního prostředí regionu Evropské hospodářské komise OSN „Životní prostředí pro Evropu“, která se konala ve dnech 23. až 25. června v dánském Aarhusu. Úmluvu tehdy podepsalo 35 evropských a středoasijských zemí, včetně České republiky.²⁸ K tomu, aby úmluva byla závazná a vymahatelná, je zapotřebí dalšího formálního kroku, kterým je ratifikace.²⁹ Ratifikací 16. signatářskou zemí vstoupila Úmluva dne 30. října 2001 v platnost.³⁰

Česká republika ratifikovala Aarhuskou úmluvu dne 6. července 2004, přijetím Parlamentem (vyslovením souhlasu k ratifikaci oběma komorami) a stvrzením podpisem prezidenta ČR. Úmluva vstoupila pro Českou republiku v platnost dne 4. října 2004 (viz Sbírka mezinárodních smluv, částka 53/2004, Sdělení MZV č. 124/2004 Sb.m.s.).

²⁶ Samotný původ myšlenky vypracování úmluvy, její vývoj a vznik je těsně spjat s procesem „Životní prostředí pro Evropu“, který v rámci regionu Evropské hospodářské komise OSN odstartovala první konference ministrů životního prostředí na zámku Dobříš v České republice v roce 1991. V roce 1993 následovala druhá konference ministrů životního prostředí EHK OSN ve švýcarském Luzernu.

²⁷ Aarhuská úmluva byla připravována od června 1996 do března 1998 celkem na deseti jednáních vedených panem Willemem Kakebeekem z Nizozemí, při průměrné účasti 35 vládních delegací zemí západní, střední a východní Evropy, včetně zemí bývalého SSSR a 5 nevládních delegací.

²⁸ Za Českou republiku Aarhuskou úmluvu podepsal tehdejší ministr životního prostředí Martin Bursík.

²⁹ Připomeňme, že ratifikace je formální schválení (potvrzení) mezinárodní smlouvy, která byla předtím sjednána a podepsána oprávněným státním orgánem. Obvykle je k ratifikaci oprávněna hlava státu, která k tomu zpravidla napřed musí získat souhlas parlamentu.

³⁰ Srov. článek 20 odst. 1 Aarhuské úmluvy.

K 1. červenci 2008 Úmluvu ratifikovalo nebo k ní přistoupilo 40 zemí z Evropy a Střední Asie a rovněž Evropské společenství. Smluvní strany Úmluvy se pravidelně scházejí v Ženevě. Vedle toho se koná jednou za určitou dobu setkání na nejvyšší úrovni, kam se sjíždějí ministři životního prostředí, ale i nevládní organizace.

Poslední, v pořadí třetí zasedání smluvních stran Aarhuské úmluvy se konalo ve dnech 11. až 13. června 2008 v lotyšském hlavním městě Rize.³¹ Vrcholné jednání Aarhuské úmluvy se soustředilo především na problémy spojené se zajištěním právní ochrany veřejnosti v oblasti životního prostředí nejen v národních, ale i v mezinárodních podmínkách. Předmětem diskuse bylo také vytvoření nové pracovní skupiny zaměřené na řešení problémů v oblasti účasti veřejnosti na rozhodování. Vznik této skupiny iniciovaly mezinárodní nevládní organizace European Eco-Forum a Regionální environmentální centrum. Její založení podpořila i česká delegace.³² Mimořádná pozornost byla věnována také urychlení ratifikačního procesu Protokolu o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek (tzv. Protokol PRTR) sjednanému v Kyjevě. Ačkoliv byl tento protokol podepsán již v květnu 2003, stále kvůli nízkému počtu ratifikací ještě nevstoupil v platnost. Zvláštní význam pro Českou republiku má skutečnost, že na zasedání v Rize byl zvolen předsedou Výboru zasedání smluvních stran („*Bureau of the Meeting of the Parties*“) na období let 2008 – 2011, tzn. do čtvrtého zasedání smluvních stran Úmluvy, první náměstek ministra životního prostředí ČR Jan Dusík.

Aarhuská úmluva je postavena na určitých **obecných principech**, které je důležité mít na paměti při výkladu konkrétních práv v ní zakotvených. Tyto principy lze vyvodit zejména z čl. 3 Úmluvy (Všeobecná ustanovení). Mezi nejdůležitější patří zejména:

a) Garance minimálních standardů

Aarhuská úmluva zavazuje smluvní strany zaručit veřejnosti určitý minimální rozsah práv umožňujících jí zapojit se do procesu ochrany životního prostředí. Smluvní strany samozřejmě mohou osobám z řad veřejnosti přiznat širší rozsah práv, opačně to ale možné není. Pokud však byla před ratifikací Úmluvy přijata přísnější vnitrostátní úprava, nesmí smluvní strany její standard následně snižovat na úroveň Úmluvy.

³¹ První zasedání smluvních stran Úmluvy se konalo ve dnech 21. až 23. října 2002 v Lucce (Itálie). První mimořádné zasedání smluvních stran proběhlo při příležitosti páté ministerské konference „Životní prostředí pro Evropu“ ve dnech 21. až 23. května 2003 v Kyjevě (Ukrajina). Ve dnech 25. až 27. května 2005 se v Almaty (Kazachstán) uskutečnilo druhé zasedání smluvních stran Úmluvy.

³² Tisková zpráva MŽP ze dne 13. července 2008.

b) Podpora nevládních organizací

Strany Úmluvy se zavazují přiměřeným způsobem uznávat a podporovat nevládní organizace, jejichž činnost směřuje k ochraně životního prostředí. Taková podpora může mít přímou nebo nepřímou formu. Přímá podpora může spočívat například v poskytování finančních grantů na projekty apod. Nepřímá podpora může záležet např. v daňových úlevách a osvobození od různých poplatků.

c) Zákaz diskriminace

Každý může vykonávat práva vyplývající z Úmluvy bez ohledu na svou národnost, občanství nebo bydliště. Jde-li o právnickou osobu, bez ohledu na její místo registrace nebo místo skutečného centra jejich činností.

d) Pomoc veřejnosti

Smluvní strany se zavazují zabezpečit, aby jejich úřady poskytovaly veřejnosti pomoc a podporu při realizaci jejich oprávnění vyplývajících z Úmluvy.

e) Podpora Úmluvy v mezinárodním měřítku

Smluvní strany se zavazují podporovat uplatňování principů Úmluvy při rozhodování o otázkách životního prostředí v rámci mezinárodních organizací.

K dalším charakteristickým znakům patří zejména to, že Úmluva vychází z široké definice orgánu veřejné správy. Definice zahrnuje nejen orgány státní správy a samosprávy, ale rovněž soukromé osoby vykonávající veřejnou správu. Zahrnuje i orgány Evropských společenství. Definice se však nevztahuje na orgány moci zákonodárné a soudní. Za charakteristický rys lze považovat i kontrolu plnění. Smluvní strany ustavily na základě čl. 15 Aarhuské úmluvy Výbor pro kontrolu plnění požadavků Úmluvy („*Compliance Committee*“). Výbor posuzuje případy porušování Úmluvy, informuje o nich smluvní strany a předkládá návrh řešení. Přestože nemá sankční pravomoci, hraje významnou roli při prosazování Úmluvy.

2.2. Analýza ustanovení Aarhuské úmluvy

2.2.1. Preambule

Preambule představuje úvodní část Úmluvy, v níž jsou zmíněny mezinárodněprávní dokumenty, ze kterých Úmluva vychází a na které se odvolává a vyjádřeny základní myšlenky, principy a cíle, které Úmluva sleduje.

Z ustanovení Preambule vyplývá, že odpovídající ochrana životního prostředí je podstatná pro uplatňování základních lidských práv a že každý člověk má nejen právo žít ve zdravém životním prostředí, ale zároveň i povinnost životní prostředí chránit a zlepšovat. Preambule jasně vyjadřuje úzkou souvislost mezi právem na zdravé životní prostředí (resp. povinností jej chránit) a právem na informace, účastí na rozhodování a přístupem k soudní ochraně. Kromě jiného Preambule deklaruje, že přístup veřejnosti k environmentálním informacím a účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí zvyšují kvalitu rozhodnutí a přispívají ke zvyšování povědomí o otázkách životního prostředí, vyjadřuje nutnost posílit odpovědnost a transparentnost rozhodování, uznává význam jednotlivců, nevládních organizací a soukromého sektoru při ochraně životního prostředí a vyslovuje přání zvyšovat environmentální vzdělávání a osvětu. Rovněž uznává důležitost integrace environmentálních hledisek do rozhodování správních úřadů spolu s nutností přesných, aktuálních a úplných informací pro tento účel a vyslovuje potřebu efektivních soudních mechanismů pro zabezpečení oprávněných zájmů veřejnosti a jejich prosazování. To vše s cílem chránit, uchovávat a zlepšovat životní prostředí a zajišťovat udržitelný a environmentálně příznivý rozvoj a přispět rovněž k posílení demokracie a k prohloubení lidských práv.

Ačkoli Preambule neukládá konkrétní povinnosti, může být důležitým vodítkem při interpretaci jednotlivých ustanovení Úmluvy.³³

2.2.2. Definice

Zásadní význam pro výklad a implementaci úmluvy do vnitrostátních právních řádů mají definice obsažené v článku 2 Úmluvy. Jedná se především o definice pojmů „orgán veřejné správy“, „environmentální informace“, resp. „informace o životním prostředí“, „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“.

Orgán veřejné správy

Definice orgánu veřejné správy je velmi široká a zahrnuje v první řadě orgány státní správy (správní úřady), a to na všech úrovních³⁴ a bez ohledu na to, zda působí v oblasti životního prostředí či nikoli (čl. 2 odst. 2 písm. a). Dále pod tento pojem spadají fyzické nebo právnické osoby, které vykonávají funkce správního orgánu podle vnitrostátního

³³ Srov. čl. 31 odst. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (23. května 1969).

³⁴ Vnitrostátní, regionální nebo jiné úrovně, např. národní ministerstva a úřady, jejich regionální a místní útvary, obecní úřady apod.

práva, taktéž bez ohledu na oblast činnosti (čl. 2 odst. 2 písm. b). Za orgán veřejné správy jsou označeny i jakékoliv jiné osoby, ať právnické nebo fyzické, s odpovědností či funkcemi veřejné správy nebo poskytující veřejné služby vztahující se k životnímu prostředí, které jsou řízeny orgány či osobami uvedenými pod písm. a) nebo b) (čl. 2 odst. 2 písm. c). V tomto případě jde pouze o osoby, které působí v oblasti životního prostředí. A konečně orgánem veřejné správy jsou i instituce nebo orgány organizací regionální hospodářské integrace, které jsou smluvními stranami Aarhuské úmluvy (čl. 2 odst. 2 písm. d).³⁵ Z této definice jsou však vyňaty orgány či instituce činné v oblasti soudní a zákonodárné.

Široké vymezení orgánu veřejné správy odpovídá současnému modernímu pojetí veřejné správy, kde řada jejích úkolů je přenášena na osoby soukromého práva.³⁶

Environmentální informace

Definice environmentální informace či informace o životním prostředí má zásadní význam pro aplikaci ustanovení Úmluvy, týkajících se přístupu k environmentálním informacím a shromažďování a šíření informací o životním prostředí. Environmentální informace jsou definovány jako jakékoliv informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné podobě o složkách životního prostředí a interakcích mezi těmito složkami (čl. 2 odst. 3 písm.a); faktorech, které ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky životního prostředí, činnostech a opatřeních týkajících se životního prostředí, analýzách a předpokladech, z nichž se vychází při rozhodování ve věcech životního prostředí (čl. 2 odst. 3 písm.b); stavu lidského zdraví a bezpečnosti, o podmínkách života lidí a rovněž i o kulturních a architektonických památkách, mohou-li být ovlivněny stavem složek životního prostředí či výše zmíněnými faktory, opatřeními a činnostmi (čl. 2 odst. 3 písm.c). Tato velmi široká definice je doplněna demonstrativními výčty.

Veřejnost

Pod pojmem veřejnost Aarhuská úmluva rozumí jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a v souladu s vnitrostátní legislativou nebo praxí též jejich sdružení, organizace nebo skupiny (čl. 2 odst. 4). Tento pojem není limitován žádnými podmínkami. To znamená, že tam, kde Úmluva hovoří o právech „veřejnosti“, nemusí

³⁵ Toto ustanovení směřuje na Evropské společenství a jeho orgány.

³⁶ Např. formou veřejnoprávních smluv, blíže Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, kapitola X.

člen veřejnosti při jejich uplatňování prokazovat, že má na věci zvláštní zájem, resp. že jí může být dotčen. S ohledem na čl. 3 odst. 9 Úmluvy nesmí být z pojmu veřejnosti vyňat žádný její člen na základě národnosti, občanství nebo bydliště. Tím, že definice zahrnuje rovněž sdružení, organizace a skupiny fyzických a právnických osob, je umožněno pod pojem veřejnost podřadit i sdružení, organizace a skupiny, které nemají právní subjektivitu. Může jít například o nejrůznější útvary vytvořené ad hoc k danému případu.³⁷ To však pouze za předpokladu, že splňují požadavky vnitrostátní legislativy nebo praxe.

Dotčená veřejnost

Dalším pojem, se kterým Úmluva pracuje, je tzv. dotčená veřejnost. Za dotčenou veřejnost jsou považováni ti, kdo jsou nebo mohou být ovlivněni rozhodováním ve věcech životního prostředí, a dále ti, kdo mají na tomto rozhodování určitý zájem. Nevyžaduje se tedy prokázání právního zájmu, může jít i o zájem faktický. Zájem na rozhodování v záležitostech životního prostředí je výslovně předpokládán u nevládních organizací zabývajících se ochranou životního prostředí, pokud splňují požadavky vnitrostátní práva. Nevládní organizace jsou tedy při splnění podmínek stanovených vnitrostátním právem považovány Úmluvou vždy za dotčenou veřejnost. I zde je pojem dotčené veřejnosti nutno chápat ve světle protidiskriminačního ustanovení čl. 3 odst. 9 Úmluvy. Definice dotčené veřejnosti se uplatní především při účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech.

2.2.3. Pilíře Aarhuské úmluvy: stručná charakteristika

Práva, která vyplývají pro veřejnost z Aarhuské úmluvy, jsou obsažena v tzv. pilířích, na nichž je konvence postavena. Jak už bylo výše řečeno, jedná se o tři základní pilíře, a to právo na informace, účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně.

I. pilíř - právo na informace

První pilíř garantuje veřejnosti právo na informace o životním prostředí. Úmluva rozlišuje povinnost orgánů veřejné správy k pasivnímu nebo aktivnímu zpřístupňování informací. Pasivním zpřístupňováním informací (čl. 4 Úmluvy) se rozumí poskytování

³⁷ V českém právním řádu se jedná o formální skupiny osob podle zvláštních právních předpisů, ale bez právní subjektivity, jako např. petiční výbor, občanská iniciativa apod.

informací orgánem veřejné správy na základě podané žádosti. Žadatel přitom není povinen uvádět důvod nebo prokazovat svůj zájem. Žádat o informaci tedy může kdokoli. Aktivní zpřístupňování informací (čl. 5 Úmluvy) naopak předpokládá informační a osvětovou činnost veřejné správy. Orgány veřejné správy jsou povinny samy průběžně informace shromažďovat, aktualizovat a rozšiřovat bez nutnosti podání žádosti tak, aby veřejnost byla v co nejvyšší míře informována o stavu životního prostředí, jeho změnách, znečištění, dopadech na zdraví apod.

II. pilíř - účast veřejnosti na rozhodování

Druhý pilíř zaručuje veřejnosti právo účastnit se rozhodovacích procesů ve věcech životního prostředí a tedy možnost taková rozhodování ovlivnit. Jedná se o zapojení veřejnosti do:

- rozhodování o konkrétních (specifických) činnostech či záměrech s potenciálně významným vlivem na životní prostředí (např. rozhodování o navrženém umístění budov, výstavbě a činnosti velkých zařízení či o povolování produktů pro trh),
- přípravy a přijímání plánů, programů a politik dotýkajících se životního prostředí (např. územně plánovací dokumentace, koncepce, plány a programy v oblasti dopravy, energetiky, průmyslu, lesního a vodního hospodářství apod.),
- přípravy zákonů a jiných právně závazných předpisů se vztahem k životnímu prostředí.

Důraz je kladen na co nejčasnější zapojení veřejnosti, tj. v raných fázích rozhodovacích procesů, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené. Na rozdíl od práva na informace je zde důležité rozlišovat mezi veřejností a dotčenou veřejností, neboť některá práva Úmluva přiznává pouze dotčené veřejnosti.

III. pilíř - přístup k právní ochraně

Třetí pilíř zajišťuje veřejnosti přístup k právní ochraně v případech, kdy byla porušena její práva na informace nebo práva na účast na rozhodování (čl. 9 Úmluvy). Veřejnost má tak možnost požadovat přezkoumání potenciálního porušování svých práv v dané oblasti u soudu či jiného nezávislého orgánu zřízeného zákonem. Lze se domáhat například zpřístupnění informací, jejichž poskytnutí bylo zamítnuto, získání postavení účastníka řízení v rozhodovacích procesech apod. Důraz je kladen na rychlost, účinnost a relativně nízké náklady pro představitele veřejnosti při ochraně

jejich práv. Soudní přezkum podle Aarhuské úmluvy se však vztahuje pouze na pasivní poskytování informací, kde se možnosti přezkumu může domáhat každý, a dále na rozhodování o specifických činnostech, kde je právo na přezkum přiznáno jen dotčené veřejnosti, a to za splnění předepsaných podmínek. Úmluva rovněž ukládá povinnost zajistit přístup veřejnosti ke správním či soudním řízením pro případ porušení ustanovení vnitrostátního práva týkajících se životního prostředí.

V následující části své práce se budu podrobněji zabývat druhým pilířem, tj. účastí veřejnosti na rozhodovacích procesech.

2.2.4. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech dle Aarhuské úmluvy

Aarhuská úmluva rozlišuje:

- a) účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech (čl. 6),
- b) účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí (čl. 7),
- c) účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů (čl. 8).

Aarhuská úmluva tyto procesy nijak blíže neupravuje, pouze stanoví požadavky na zajištění účinné účasti veřejnosti. Detailní úprava rozhodovacích procesů je obsažena ve vnitrostátním právu jednotlivých států.

a) Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech

Článek 6 Úmluvy zajišťuje veřejnosti možnost zapojit se do rozhodování orgánů veřejné správy o tom, zda povolit určitou specifickou činnost. Úmluva zde rozlišuje mezi veřejností a dotčenou veřejností, přičemž plnoprávné postavení je přiznáno pouze dotčené veřejnosti.

Rozsah použití článku 6

Specifickými činnostmi se v první řadě rozumí činnosti, které jsou vymezeny v příloze I Úmluvy (čl. 6 odst. 1 písm.a) podle druhu, popř. kapacity. Jedná se o provozy s významným dopadem na životní prostředí v sektoru energetiky (např. tepelné elektrárny, jaderná zařízení, rafinerie ropy a plynu, koksovací pece atd.), výroby a zpracování kovů, těžby a zpracování nerostů, chemického průmyslu (různá chemická zařízení), nakládání s odpady, dále velké čistírny odpadních vod, výstavbu silnic a dálnic, železnic, letišť, přehrad atd. Kromě toho mají smluvní strany povinnost určit

další činnosti, které v příloze I uvedeny nejsou, ale mohou mít významný vliv na životní prostředí (čl. 6 odst.1 písm.b). Pojem „významný vliv na životní prostředí“ Úmluva nedefinuje, nicméně musí být vykládán objektivně. Důležité je, že postačí pouze možnost takového vlivu.

Rozsah článku 6 se vztahuje také na všechny změny nebo rozšíření činností, pokud samy o sobě splňují daná kritéria.³⁸ Ustanovení článku 6 budou *mutatis mutandis* aplikována i v případě přehodnocení či aktualizace provozních podmínek pro činnosti již povolené, spadající pod ustanovení čl. 6 odst. 1 (čl. 6 odst. 10). Podmínkou však je vhodnost takového postupu. Smluvní strany se rovněž zavazují aplikovat čl. 6 na povolovací řízení o záměrném vypouštění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí (čl. 6 odst. 11).³⁹ Rozsah jeho použití je však omezen proveditelností a vhodností účasti veřejnosti na těchto řízeních.

Smluvní strany mohou, stanoví-li tak jejich vnitrostátní právo, ad hoc rozhodnout, že se ustanovení čl. 6 nepoužijí na činnosti sloužící k zajištění bezpečnosti státu, mohlo-li by dojít k jejímu ohrožení (čl. 6 odst. 1 písm. c).

Včasné informování o předpokládaných záměrech

Čl. 6 odst. 2 Úmluvy upravuje informování dotčené veřejnosti tak, aby se mohla efektivně účastnit na rozhodování. Důraz je kladen především na včasnost poskytnutí informací, tj. v co nejranější fázi rozhodování, přiměřenost a účinnost takového informování. Jsou zde zmíněny dva způsoby, jak má být dotčená veřejnost informována, a to buď veřejným oznámením nebo individuálně, tj. poskytnutí informací přímo určitým skupinám veřejnosti.

V ustanovení odstavce 2 jsou dále uvedeny informace, které musí dotčená veřejnost obdržet. Jedná se především o informace o navrhované činnosti a žádosti, o které bude rozhodováno, povaze možných rozhodnutí a jejich návrzích, orgánu příslušnému rozhodovat, předpokládaném postupu, včetně údajů, kdy a jak se veřejnost dozví o zahájení řízení, možnosti účastnit se takového řízení, času a místě veřejného projednání, orgánech, které mají k dispozici důležité informace, orgánech příslušných

³⁸ Srov. Příloha I, bod 19 Aarhuské Úmluvy.

³⁹ Specifickou oblastí, kterou se Úmluva zabývá je nakládání s geneticky modifikovanými organismy. Jak uvádí preambule úmluvy, důvodem je obava veřejnosti ze záměrného vypouštění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí i nutnost zvýšené transparentnosti a větší spoluúčasti veřejnosti na rozhodování v této oblasti.

pro přijímání připomínek a dotazů veřejnosti a dále o skutečnosti, zda navrhovaná činnost podléhá procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

Zvláštní úpravě je podrobeno poskytování informací o vydaném rozhodnutí. Smluvní strany jsou povinny zajistit, aby veřejnost byla okamžitě informována o vydání rozhodnutí a musí jí být zpřístupněn text rozhodnutí včetně odůvodnění (čl. 6 odst. 9). Toto ustanovení není omezeno jen na dotčenou veřejnost, ale vztahuje se na veřejnost jako takovou.

Aktivní přístup žadatele před zahájením řízení

Podle ustanovení čl. 6 odst. 5 by smluvní strany měly vést budoucí žadatele o povolení určitého záměru k aktivnímu jednání ještě před podáním žádosti, tj. před samotným zahájením řízení. Toto jednání spočívá v určení dotčené veřejnosti, tj. osob, které by mohly být rozhodováním ovlivněny, v poskytnutí informací a zahájení diskuse s těmito osobami o zamýšlené činnosti a jejích cílech.

Tato aktivita ze strany budoucího žadatele může přispět nejen k lepší informovanosti dotčené veřejnosti o předpokládaném záměru, ale rovněž k poznání jejích názorů žadatelem, a tak k předcházení mnoha nedorozuměním a k vyjasnění řady otázek dříve, než řízení vůbec začne. Celkově by tak mohlo dojít k urychlení a zefektivnění budoucího rozhodovacího procesu.

Ze znění odstavce 5 vyplývá, že jde nikoli o povinnost, ale pouze o doporučení či návrh smluvním stranám jak postupovat, navíc jen tam, kde je to účelné.

Zapojení veřejnosti již od počátečního stádia

Ustanovení čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy obsahuje požadavek zajistit účast veřejnosti již v počátečním stádiu rozhodování, tj. v době, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené a kdy účast veřejnosti může být skutečně účinná.

Rozhodování o povolení konkrétních činností zpravidla zahrnuje několik na sebe navazujících fází, resp. řízení, v jejichž rámci jsou posuzovány určité dílčí aspekty s možným dopadem na životní prostředí, k nimž se veřejnost nebude již moci vyjádřit v pozdější fázi rozhodování. Proto je důležité, aby veřejnosti bylo umožněno účastnit se všech řízení směřujících ke konečnému povolení daného záměru. Jedině tak bude zajištěna efektivní účast veřejnosti na celém rozhodovacím procesu.

Požadavek rozumných lhůt

Aarhuská úmluva v ustanovení čl. 6 odst. 3 požaduje stanovení rozumných lhůt pro informování veřejnosti o určitých v úmluvě specifikovaných údajích a rovněž pro přípravu veřejnosti na jednotlivé fáze rozhodování. Dostatek času na vyhledání a zpracování informací, na vypracování studií, analýz a dalších relevantních materiálů sloužících veřejnosti jako podklad pro své argumenty je důležitým předpokladem k tomu, aby veřejnost mohla v jednotlivých fázích řízení účinně hájit zájmy na ochraně životního prostředí. Dostatečná a kvalitní příprava všech zúčastněných na řízení může mít velký pozitivní vliv na celý proces, především na jeho věcnost, racionálnost, rychlost a efektivnost.

Přístup k přezkoumání relevantních informací

Podle ustanovení čl. 6 odst. 6 Aarhuské úmluvy jsou orgány veřejné správy povinny umožnit dotčené veřejnosti na její žádost přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování. Nesmí být za to požadován poplatek a musí se tak stát co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné informace, které jsou uvedeny v čl. 6 a které jsou dostupné v době účasti veřejnosti v řízení. Tím však není dotčeno právo odmítnout zpřístupnění určitých informací v souladu s článkem 4, odstavce 3 a 4. Relevantní informace musí zahrnovat zejména popis místa a charakteristik navrhované činnosti, včetně odhadů předpokládaných zbytků a emisí, popis významných vlivů činnosti na životní prostředí, popis preventivních opatření proti těmto vlivům, netechnický souhrn výše uvedených informací a popis hlavních variant navrhované činnosti zkoumaných žadatelem.

Právo podávat připomínky

Podle ustanovení čl. 6 odst. 7 Úmluvy musí mít veřejnost právo předkládat jakékoli připomínky, informace, rozборы nebo stanoviska⁴⁰, které pokládá za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti. Toto právo není omezeno pouze na osoby z řad dotčené veřejnosti, ale je přiznáno každému. Orgán veřejné správy tak nesmí odmítnout žádnou připomínku z důvodu, že jejím podatelem není člen dotčené veřejnosti.

Úmluva zmiňuje dva způsoby podávání připomínek, a to buď písemnou formou anebo na veřejném jednání či veřejném průzkumu s žadatelem. Veřejné projednání

⁴⁰ Dále z důvodu lepší srozumitelnosti budu používat pouze pojem připomínky.

umožňuje žadateli představit daný projekt veřejnosti, odpovědět na její dotazy a připomínky, a tím přispět k vyjasnění sporných otázek týkajících se navrhovaného záměru. Veřejnost naopak může pokládat žadateli otázky, vyjádřit své připomínky, názory a stanoviska, předkládat další informace a analýzy.

Právo na vypořádání připomínek ve výsledném rozhodnutí

Ustanovení čl. 6 odst. 8 Úmluvy ukládá smluvním stranám povinnost zajistit, že výsledek účasti veřejnosti na řízení bude náležitě brán v úvahu v konečném rozhodnutí. Orgán veřejné správy je tak při vypracování rozhodnutí povinen zabývat se podněty a připomínkami vzešlými z řad veřejnosti a řádně je vypořádat v odůvodnění rozhodnutí. Je žádoucí, aby takové odůvodnění bylo písemné. To však neznámá, že by orgán veřejné správy byl povinen všem připomínkám a návrhům veřejnosti vyhovět. Měl by však být schopen odůvodnit, proč dané připomínce či návrhu nevyhověl. Pokud výsledek účasti veřejnosti nebyl vzat náležitě v úvahu ve výsledném rozhodnutí, jde o pochybení, které může vést k neplatnosti rozhodnutí, resp. možnosti domáhat se přezkoumání takového rozhodnutí soudem.⁴¹

b) Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí

Článek 7 Aarhuské úmluvy upravuje účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí. Pojmy „plán“, „program“ nebo „politika“ však Úmluva nedefinuje. Zatímco plány a programy jsou dokumenty, které mají konkrétnější obsah, politikami jsou spíše obecné strategie a směry vývoje státu v dané oblasti. Na rozdíl od úpravy účasti veřejnosti na rozhodování podle čl. 6 je úprava obsažená v čl. 7 velmi stručná a má jen rámcový charakter.

Úmluva rozlišuje mezi účastí veřejnosti při tvorbě plánů a programů, pro jejíž zabezpečení zavádí odkazem na některá ustanovení čl. 6 určitý minimální standard, a účastí při tvorbě politik týkajících se životního prostředí.

První skupinou dokumentů jsou plány a programy, které se týkají životního prostředí. Tyto plány a programy zahrnují množství činností v široké škále odvětví a na všech vládních úrovních.⁴² Smluvní strany jsou povinny přijmout prováděcí nebo jiná

⁴¹ Slov. čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

⁴² Např. plány o využití území a jeho rozvoji, plánování v dopravě, cestovním ruchu, energetice, průmyslu, vodohospodářství, zdravotnictví a hygieně, dále akční plány apod.

opatření k zajištění účasti veřejnosti v této oblasti, tak aby proces přijímání plánů a programů probíhal v transparentním a spravedlivém rámci. Článek 7 výslovně odkazuje na použití odstavců 3, 4 a 8 článku 6. Smluvní strany jsou tak povinny zajistit zpřístupnění relevantních informací pro účast veřejnosti a umožnit tuto účast již v počátečním stádiu tvorby těchto plánů a programů, kdy jsou ještě všechny alternativy otevřené. Dále jsou povinny stanovit rozumné lhůty pro informování veřejnosti a její přípravu. Výsledek účasti veřejnosti má být náležitě vzat v úvahu ve výsledných plánech a programech. Vymezení veřejnosti, která se může účastnit na procesu tvorby plánů a programů, ponechává Úmluva na příslušných orgánech veřejné správy, které jsou přitom povinny vzít v úvahu cíle Úmluvy.

Druhou skupinou dokumentů jsou politiky⁴³ vztahující se k životnímu prostředí. Úprava účasti veřejnosti na tvorbě politik je velmi neurčitá a má spíše deklaratorní charakter, neboť obsahuje pouze požadavek, aby smluvní strany usilovaly o poskytnutí příležitosti veřejnosti účastnit se přípravy těchto politik v přiměřeném rozsahu.

Určitou výhradu lze mít právě k ustanovení věnovanému politikám, které je natolik vágní, že je otázkou, zda je vůbec aplikovatelné v praxi.

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

Poslední oblastí účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech je účast na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů. Aarhuská úmluva tak v článku 8 doplňuje právo veřejnosti účastnit se na rozhodování, která se určitým způsobem dotýkají jejího života, o možnost účastnit se procesů, ve kterých jsou vytvářeny obecně závazné právní předpisy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

Účast veřejnosti při přípravě předpisů není upravena příliš striktně. Smluvní strany jsou totiž povinny pouze usilovat o dosažení určitých cílů v této oblasti.

Otázkou, na kterou byl kladen při přípravě Úmluvy velký důraz, je určení předpisů, na které se ustanovení článku 8 vztahuje. S ohledem na různorodost právních úprav a jejich terminologie byly zvoleny velmi široké pojmy.⁴⁴ Je zřejmé, že půjde o závazné

⁴³ Různé resortní politiky jako např. politika územního rozvoje apod.

⁴⁴ Slov. „prováděcí předpisy a jiné, obecně aplikovatelné právně závazné předpisy“ a „obecně použitelné právně závazné normativní nástroje“.

právní předpisy, které se budou vztahovat na všechny osoby v daném postavení (např. zákony, nařízení, vyhlášky na celostátní i regionální úrovni apod.).

Oblast úpravy práva účasti veřejnosti je vymezena jako příprava normativních aktů orgány veřejné správy.⁴⁵ Veřejnost se tedy může účastnit té fáze legislativního procesu, ve které se přípravou návrhů zabývají orgány veřejné správy, tj. do okamžiku, kdy je připravený návrh postoupen zákonodárným orgánům. Úmluva klade důraz na to, aby se veřejnost mohla účastnit na přípravě právních předpisů v dostatečně raném stádiu, kdy jsou ještě všechny varianty otevřené.

Aarhuská úmluva stanoví tři kroky, které by měly být k dosažení jejích cílů přinejmenším učiněny. Za prvé je nutné stanovit dostatečný časový rámec pro účinnou účast. Za druhé by návrh měl být publikován nebo jinak zpřístupněn veřejnosti. A za třetí by měla pro veřejnost existovat možnost podávat připomínky přímo nebo prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů. Smluvní strany by měly rovněž zajistit, aby výsledek spoluúčasti veřejnosti byl brán v úvahu v maximální možné míře.

2.2.5. Postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu

Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR stanoví, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Podle čl. 10 Ústavy jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Podle názoru teorie i soudní praxe jsou vnitrostátně přímo aplikovatelná (tzv. *self-executing*) jen ta ustanovení mezinárodních smluv, která jsou adresována vnitrostátním subjektům (fyzickým a právnickým osobám), tzn., že z nich lze přímo dovodit práva a povinnosti těchto subjektů, a která z hlediska formy i obsahu jsou dostatečně přesná a jasná, aby je vnitrostátní orgány mohly přímo aplikovat.⁴⁶

⁴⁵ V České republice upravují tvorbu a projednání právních předpisů připravovaných vládou Legislativní pravidla vlády. Ministerstvo životního prostředí jako ústřední orgán státní správy ve věcech životního prostředí je odpovědné za přípravu návrhů právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jeho působnosti. Na základě vnitřního předpisu (Směrnice č. 3/2001 o postupu při legislativních pracích) zasílá v rámci vnějšího připomínkového řízení návrhy právních předpisů i tzv. fakultativním připomínkovým místům, mezi nimiž jsou mj. ekologické nevládní organizace. Současně se návrh právního předpisu v této fázi zveřejňuje na webové stránce ministerstva. V případě, že fakultativní připomínkové místo uplatnilo k návrhu právního předpisu připomínku označenou jako zásadní, musí být jeho zástupce přizván na poradu k vyhodnocení vnějšího připomínkového řízení.

⁴⁶ Srov. například nálezk Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (publikován pod č. 53/2003 Sb.).

Co se týče Aarhuské úmluvy, jejím postavením v českém právním řádu a jejím významem pro práva osob dotčených rozhodováním ve věcech životního prostředí se již několikrát zabýval Nejvyšší správní soud ČR (dále jen „NSS“). Poprvé se tak stalo v rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2006, kterým soud zrušil část schválené změny územního plánu hlavního města Prahy, týkající se nové letové dráhy letiště Praha-Ruzyně.⁴⁷

NSS v tomto rozsudku mimo jiné konstatoval, že Úmluva má ve smyslu čl. 10 Ústavy „aplikační přednost“ před vnitrostátním právem a že s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy je nutné vykládat české právo v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy. *„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 pořizování nebo změnu územně plánovací dokumentace možné podle vnitrostátního práva vnímat vícero způsoby, pak přednost má dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.“*⁴⁸ Stejný závěr podle soudu vyplývá i z práva Evropských společenství (práva komunitárního).⁴⁹ *Skutečnost, že se Úmluva stala součástí práva komunitárního jí propůjčuje systémové vlastnosti práva komunitárního, tedy především, za splnění příslušných podmínek předepsaných komunitárním právem, přednost a přímý účinek... Nicméně i kdyby ustanovení Úmluvy přímého účinku v právních řádech členských států schopná nebyla, orgány členských států mají stále povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodně právním závazkem Evropského společenství...“*⁵⁰

Tento z hlediska práv dotčené veřejnosti velmi příznivý výklad NSS je bohužel stále ojedinelý. V dalším usnesení NSS konstatoval, že Aarhuská úmluva není „přímo aplikovatelná“ (*self-executing*), pokud jde o aktivní žalobní legitimaci pro občanská sdružení. Toto tvrzení založil na závěru, že z Aarhuské úmluvy údajně jednoznačně nevyplynají konkrétní práva jednotlivých osob.⁵¹ Ani další rozhodnutí NSS nevyznívají

⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74 (publikován pod č. 968/2006 Sb. NSS).

⁴⁸ Srov. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74 (publikován pod č. 968/2006 Sb. NSS).

⁴⁹ Přistoupením Evropského společenství k Aarhuské úmluvě (rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005) se Úmluva stala součástí práva Evropských společenství.

⁵⁰ Srov. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74.

⁵¹ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007-42.

pro přímou aplikovatelnost Aarhuské úmluvy příznivě. Například v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 13. 3. 2007 NSS odmítl dovodit přímou aplikovatelnost Úmluvy i pro oprávnění fyzických osob. Soud uvedl, že se nejedná o smlouvu povahy *self-executing treaty* a fyzické ani právnické osoby se tudíž nemohou dovolávat jejich ustanovení bez toho, aby tato smlouva byla provedena legislativními opatřeními vnitrostátního právního řádu.⁵² V jednom z posledních rozhodnutí, které se zabývalo povahou Aarhuské úmluvy NSS uvedl, že Aarhuská úmluva vnitrostátní právo a samostatnou úpravu států předpokládá a respektuje, má pouze povšechný ráz a otevírá prostor pro politické uvážení zákonodárce strany úmluvy při vytváření příslušné legislativy.⁵³

⁵² Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44.

⁵³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006-59.

3. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech z hlediska komunitárního práva

Evropské společenství je vedle samotných členských států jednou ze smluvních stran Aarhuské úmluvy. Úmluvu podepsalo hned při jejím vzniku dne 25. června 1998 a ratifikovalo ji dne 17. února 2005.⁵⁴ Tímto se Úmluva stala součástí práva Evropských společenství, a to v režimu tzv. smíšených smluv, tedy smluv, kde existuje dělená pravomoc mezi Evropská společenství a členské státy a kde se signatáři příslušné mezinárodní smlouvy stávají jak Evropská společenství, tak členské státy.

Úprava účasti veřejnosti na komunitární úrovni se vyvíjela v návaznosti na úpravu na mezinárodní úrovni. Na rozdíl od práva na informace, které bylo v komunitárním právu upraveno již v roce 1990⁵⁵, trvalo delší dobu, než se podařilo přijmout právní úpravu účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech. O tom svědčí i fakt, že Evropské společenství ratifikovalo Úmluvu až v roce 2005.

Úprava účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech je obsažena v množství směrnic, z nichž nejdůležitější jsou:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracování 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 ochraně⁵⁶,
- směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění,

⁵⁴ K ratifikaci došlo na základě Rozhodnutí Rady ze dne 17. 2. 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Společenství (2005/370/ES).

⁵⁵ Směrnice Rady 90/313/EHS ze dne 7. června 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí. Tato směrnice byla zrušena a nahrazena Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.

⁵⁶ Směrnicí lze podle svého obsahu rozdělit na tři části. První část směrnice upravuje účast veřejnosti při přípravě některých plánů a programů vymezených v příloze I směrnice. Druhou a třetí částí směrnice je změna směrnic EIA a IPPC tak, aby vyhovovaly požadavkům na účast veřejnosti obsaženým v Aarhuské úmluvě.

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí.

V oblasti účasti veřejnosti je rovněž významné nařízení Evropského parlamentu a Rady 1367/2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

3.1. Účast veřejnosti na přípravě některých plánů a programů týkajících se životního prostředí

Tato oblast účasti veřejnosti je upravena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/ES a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně.⁵⁷ Úpravě účasti veřejnosti na přípravě plánů a programů týkajících se životního prostředí je věnován článek 2 směrnice

Rozsah aplikace článku 2

Ustanovení článku 2 směrnice se vztahují na plány a programy, jejichž vypracování je požadováno předpisy⁵⁸ uvedenými v příloze I. Půjde především o plány a programy v oblasti nakládání s odpady a s nebezpečnými odpady, v oblasti ochrany vod před znečištěním způsobeným dusičnany používanými v zemědělství, v oblasti obalů a v oblasti ochrany ovzduší.

Článek 2 se však nevztahuje na plány a programy, které jsou sice uvedeny v příloze I, ale postup pro účast veřejnosti je upraven směrnicí SEA nebo rámcovou směrnicí

⁵⁷ Cílem této směrnice je přispět k plnění závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy, a to konkrétně přijetím úpravy účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a zlepšením účasti veřejnosti a přijetím úpravy přístupu k právní ochraně ve směrnicích EIA a IPPC.

⁵⁸ Směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech, směrnice Rady 91/157/EHS ze dne 18. března 1991 o bateriích a akumulátorech obsahujících určité nebezpečné látky, směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů, směrnice Rady 91/689/EHS ze dne 12. prosince 1991 o nebezpečných odpadech, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech a směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší.

o vodách (čl. 2 odst. 5). Tohoto článku se rovněž nepoužije v případech, kdy půjde o plány a programy navrhované výlučně za účelem národní obrany nebo přijaté v případě mimořádných situací civilního charakteru (čl. 2 odst. 4).

Veřejnost

Směrnice definuje pojem veřejnost obdobně, jak to činí Aarhuská úmluva⁵⁹. Za veřejnost považuje jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a rovněž jejich sdružení, organizace či skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi. Podrobnější vymezení veřejnosti, která má právo účastnit se při přípravě⁶⁰ plánů a programů, ponechává směrnice na členských státech (čl. 2 odst. 3). Takové vymezení musí zahrnout i nevládní organizace zabývající se ochranou životního prostředí, které splňují podmínky stanovené vnitrostátním právem.

Informování veřejnosti

Aby se veřejnost mohla efektivně účastnit na vypracování plánů a programů, musí jí být včas poskytnuty potřebné informace. Informování veřejnosti je upraveno v ustanovení čl. 2 odst. 2 směrnice.

Veřejnost musí být informována o jakýchkoli návrzích plánů a programů, na něž směrnice dopadá, včetně jejich změn či revizí (čl. 2 odst. 2 písm. a). Jsou zde zmíněny dva způsoby informování. Buď veřejným oznámením nebo jakýmkoliv jiným prostředkem, bude-li k tomuto účelu vhodný. Jako příklad jsou uvedeny elektronické prostředky. Směrnice dále požaduje, aby veřejnosti byly zpřístupněny náležité informace o těchto návrzích, informace o právu účastnit se rozhodování a rovněž informace o příslušném orgánu, kterému veřejnost může předkládat své připomínky či dotazy. Informace by měly být poskytnuty co nejdříve, aby veřejnost měla dostatek času na přípravu.

Veřejnost má být rovněž informována o výsledném plánu nebo programu (čl. 2 odst. 2 písm. d). Tato povinnost je zde vyjádřena tak, že příslušný orgán musí vyvinout přiměřené úsilí k poskytnutí informací o přijatém rozhodnutí, včetně důvodů a úvah, na kterých je založeno, a rovněž i informací o procesu účasti veřejnosti.

⁵⁹ Srov. čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

⁶⁰ Rovněž při změnách a revizích těchto plánů a programů.

Včasná a účinná možnost účasti na rozhodování

Směrnice oproti Aarhuské úmluvě výslovně nestanoví povinnost zajistit účast již v počátečním stádiu. Nicméně veřejnosti musí být poskytnuta včasná a účinná možnost účastnit se přípravy plánů a programů, před přijetím rozhodnutí v době, kdy jsou všechny možnosti výběru ještě otevřené (čl. 2 odst. 2).

Požadavek přiměřených lhůt

Stanovení přiměřených lhůt pro účast veřejnosti je ponecháno na členských státech. Členské státy jsou však povinny tyto lhůty určit tak, aby poskytovaly dostatek času pro jednotlivé fáze účasti veřejnosti (čl. 2 odst. 3).

Právo podávat připomínky

Podle ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. b) musí být veřejnosti zajištěno právo vyjádřit své připomínky a stanoviska, a to v dostatečně rané fázi celého rozhodovacího procesu, tj. před přijetím rozhodnutí o plánech nebo programech, dokud jsou ještě všechny možnosti otevřené. Povinnost informovat veřejnost o příslušném orgánu, který tyto připomínky přijímá, je stanovena v ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice.

Zohlednění výsledku účasti veřejnosti

Směrnice ukládá členským státům rovněž povinnost zajistit, aby při přijímání rozhodnutí bylo náležitě přihlíženo k výsledkům účasti veřejnosti (čl. 2 odst. 2 písm. c).

3.2. Účast veřejnosti v procesu posuzování vlivů na životní prostředí

3.2.1 Účast veřejnosti v procesu posuzování vlivů některých záměrů na životní prostředí

Úprava této oblasti účasti veřejnosti je obsažena ve směrnici Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“).⁶¹ Podstatnou změnu směrnice EIA přinesla směrnice 2003/35/ES, která doplnila ustanovení týkající se účasti veřejnosti a upravila přístup veřejnosti k právní ochraně.

⁶¹ Hlavním cílem této směrnice je zavést používání procedury EIA ve všech členských státech a vytvořit jednotná kritéria pro posuzování vlivů některých záměrů na životní prostředí. Proces EIA má podle směrnice zajistit, aby vlivy určitého záměru na životní prostředí byly identifikovány a posouzeny ještě předtím, než je o něm rozhodnuto.

Rozsah použití směrnice

Směrnice EIA se vztahuje na posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí (čl. 1). Tyto záměry jsou uvedeny v přílohách směrnice, přičemž jsou rozděleny do dvou kategorií. Obligatornímu posouzení podléhají jen záměry uvedené v Příloze I. Záměry uvedené v Příloze II podléhají posouzení, pokud členské státy usoudí, že to jejich povaha vyžaduje (čl. 4).

Původní znění odstavce 4 čl. 1, podle něhož se směrnice nevztahovala na záměry sloužící cílům národní obrany, bylo novelou⁶² změněno tak, že členské státy mohou případ od případu rozhodnout neaplikovat směrnici na tyto záměry, pokud existuje možnost nepříznivého vlivu na cíle národní obrany. Další výjimkou je možnost vynětí určitého záměru ve výjimečných případech (čl. 2 odst. 3), ale v tomto případě vznikají členskému státu některé další povinnosti.

Veřejnost a dotčená veřejnost

Směrnice EIA definuje pojmy veřejnost a dotčená veřejnost v ustanovení čl. 1 odst. 2.⁶³ Tyto pojmy vymezuje obdobně jako Aarhuská úmluva. Pod pojem veřejnost zahrnuje jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a rovněž jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi. Za dotčenou veřejnost je pak považována veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí nebo má na těchto řízeních určitý zájem. Takový zájem je předpokládán u nevládních organizací zabývajících se ochranou životního prostředí, pokud splňují požadavky vnitrostátního práva. Možnost účastnit se řízení má však pouze dotčená veřejnost (čl. 6 odst. 4).

Informování veřejnosti

Členské státy jsou povinny zajistit, aby veřejnosti byly poskytnuty informace, které jsou vyjmenovány v čl. 6 odst. 2 směrnice.⁶⁴ Tyto informace musí být sděleny veřejnosti jako takové, nikoli jen dotčené veřejnosti, a to v počátečním stádiu rozhodovacího procesu nebo nejpozději, jakmile je možné tyto informace poskytnout

⁶² Novela byla provedena směrnicí 2003/35/ES.

⁶³ Definice obou pojmů byla do čl. 1 doplněna směrnicí 2003/35/ES.

⁶⁴ Např. žádost o povolení, skutečnost, že záměr podléhá posouzení vlivů na životní prostředí, informace o orgánech příslušných rozhodovat, o orgánech příslušných pro přijímání připomínek a dotazů, o povaze možných rozhodnutí atd.

(čl. 6 odst. 2). Jsou zde zmíněny dva způsoby informování, buď veřejným oznámením nebo jinými vhodnými prostředky jako například elektronickými médii, pokud jsou k dispozici. Podrobné podmínky pro informování veřejnosti mají stanovit členské státy (čl. 6 odst. 5).

Veřejnost (nikoli jen dotčená) musí být rovněž informována o výsledku řízení, tj. o vydání nebo zamítnutí povolení (čl. 9 odst. 1). Tato povinnost je přímo uložena příslušnému orgánu. Směrnice neupravuje způsob takového informování, pouze stanoví jedinou podmínku, kterou je vhodnost takového postupu. Příslušný orgán je povinen zpřístupnit tyto informace: obsah rozhodnutí, včetně podmínek k němu připojených, důvody a úvahy, na nichž je rozhodnutí založeno, informace o procesu účasti veřejnosti a popis případných opatření k vyloučení nebo snížení nepříznivých vlivů.

Zvlášť je pak upraveno zpřístupňování informací, a to pouze dotčené veřejnosti (čl. 6 odst. 3). Rozsah těchto informací je určen přímo ve směrnici, přičemž musí být zpřístupněny v přiměřených lhůtách. Specifický je případ, kdy se členský stát rozhodne vyjmout určitý záměr z působnosti ustanovení směrnice.⁶⁵ V takovém případě je členský stát mimo jiné povinen zvážit, zda by nevyhovovala jiná forma posouzení a zpřístupnit dotčené veřejnosti informace získané touto formou a rovněž informace o vynětí a jeho důvodech.

Včasná a účinná možnost účasti na rozhodování

Směrnice EIA upravuje právo dotčené veřejnosti na včasnou a účinnou účast na řízení, v době, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené (čl. 6 odst. 4). Na rozdíl od Aarhuské úmluvy zde není výslovně stanoven požadavek zajistit účast dotčené veřejnosti od počátečního stádia řízení.

Požadavek přiměřených lhůt

Členskými státy je uložena povinnost určit přiměřené lhůty pro jednotlivé fáze účasti veřejnosti. Tyto lhůty musí být stanoveny tak, aby poskytovaly dostatek času na informování veřejnosti a na přípravu a účinnou účast dotčené veřejnosti na rozhodování (čl. 6 odst. 6).

⁶⁵ Jedná se o výjimečné případy podle ustanovení čl. 2 odst. 3 směrnice EIA.

Právo podávat připomínky

Právo podávat připomínky a vyjádřit stanoviska příslušnému orgánu je upraveno v ustanovení čl. 6 odst. 4 směrnice. Toto právo je omezeno pouze na dotčenou veřejnost, která musí mít možnost tyto připomínky a stanoviska podávat v době, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené, tedy před učiněním rozhodnutí o žádosti o povolení.

Zohlednění výsledku účasti veřejnosti

Povolující rozhodnutí musí být založeno na vyjádřeních dotčené veřejnosti a musí obsahovat údaje o účasti veřejnosti v daném řízení (čl. 9 odst. 1).

Zvláštní pozornost je v čl. 7 věnována záměrům, které by mohly mít závažný vliv na životní prostředí v jiných členských státech. Pokud si je členský stát vědom, že by záměr plánovaný na jeho území, mohl závažným způsobem ovlivnit životní prostředí jiného členského státu, poskytne tomuto druhému členskému státu co nejdříve základní informace o záměru⁶⁶. Stejně postupuje, pokud sám členský stát, který by mohl být významně zasažen, o to požádá. Jestliže dotčený členský stát oznámí, že se chce rozhodovacího řízení účastnit, zašle mu členský stát, na jehož území má být daný záměr realizován, veškeré informace tak, jak je poskytoval vlastní veřejnosti (čl. 7 odst. 2). Členské státy jsou povinny zajistit zpřístupnění relevantních informací dotčeným orgánům⁶⁷ a veřejnosti na území toho členského státu, jenž by mohl být významně zasažen. Rovněž jsou povinny zajistit, aby orgány a dotčená veřejnost měly možnost zaslat svá stanoviska orgánům příslušným v členském státě, na jehož území má být daný záměr uskutečněn (čl. 7 odst. 3 písm. b). Tato možnost musí být dána ještě před vydáním povolení pro daný záměr a dotčená veřejnost a orgány musí mít na zaslání stanovisek přiměřenou dobu. Podrobné podmínky mohou stanovit členské státy, přičemž musí být zachována možnost účinné účasti dotčené veřejnosti na rozhodovacím řízení (čl. 7 odst. 5).

Novelou provedenou směrnicí 2003/35/ES byla do směrnice EIA začleněna ustanovení o přístupu k právní ochraně. Členské státy jsou tak povinny zajistit, aby v souladu s jejich vnitrostátními předpisy měly osoby z řad dotčené veřejnosti, za

⁶⁶ Popis záměru spolu s informacemi o jeho možných přeshraničních vlivech, informace o povaze možného rozhodnutí, určení přiměřené lhůty pro odpověď.

⁶⁷ Orgány uvedené v čl. 6 odst. 1 směrnice EIA.

splnění určitých podmínek, možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým orgánem zřízeným zákonem a mohly tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů či nečinnosti, podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti (čl. 10a).

3.2.2 Účast veřejnosti v procesu posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí

Úprava této oblasti účasti veřejnosti je obsažena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“).⁶⁸ Účast veřejnosti je upravena poměrně flexibilně, ponechává prostor na zvolení vhodného způsobu zapojení veřejnosti na jednotlivých členských státech, obdobně jak to činí Aarhuská úmluva.

Rozsah použití směrnice

Směrnice SEA se vztahuje na plány a programy⁶⁹, které mohou mít významný vliv na životní prostředí a které jsou uvedeny v ustanovení čl. 3 směrnice. Tento článek rozděluje plány a programy (zkráceně „koncepce“) na dva druhy. Za prvé jde o koncepce, které musí být posuzovány vždy. Druhou skupinu pak představují koncepce, které se, pro menší předpokládanou závažnost, posuzují pouze tehdy, stanoví-li členské státy, že mohou mít významný vliv na životní prostředí. Z ustanovení čl. 3 odst. 2 plyne, že se vždy posuzují koncepce připravované v oblasti zemědělství, lesnictví, energetiky, průmyslu, dopravy, územního plánování apod., které stanoví rámec pro budoucí povolování záměrů uvedených v příloze I a II směrnice EIA.⁷⁰ Z působnosti směrnice jsou vyňaty plány a programy určené výhradně pro účely národní obrany nebo civilní ochrany a dále finanční nebo rozpočtové plány a programy (čl. 3 odst. 8).

⁶⁸ Podle této směrnice je posuzování vlivů na životní prostředí důležitým nástrojem pro začlenění úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí některých plánů a programů, které mohou mít závažný vliv na životní prostředí v členských státech. Směrnice SEA zdůrazňuje, že posouzení vlivů na životní prostředí zajišťuje, aby tyto vlivy vyplývající z provádění plánů a programů byly zohledněny během jejich přípravy a před jejich přijetím. Pro posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí určuje směrnice SEA minimální rámec, který stanovuje celkové zásady systému tohoto posuzování.

⁶⁹ „Plány a programy“ jsou definovány v čl. 2 písm. a) jako plány a programy a rovněž jejich veškeré změny, které podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a současně jsou vyžadovány právními a správními předpisy.

⁷⁰ Okruh posuzovaných koncepcí se tedy stanoví odkazem na směrnici EIA (85/337/EHS).

Veřejnost

Směrnice SEA v ustanovení čl. 2 písm. d) definuje pojem veřejnost obdobně jako Aarhuská úmluva. Členské státy mají povinnost blíže vymezit, kdo je veřejností, včetně veřejnosti dotčené nebo pravděpodobně dotčené rozhodováním nebo zajímající se o toto rozhodování (čl. 6 odst. 4). Takové vymezení musí zahrnovat i nevládní organizace zabývající se ochranou životního prostředí a jiné dotčené organizace.

Informování veřejnosti

Informace musí být zpřístupněny veřejnosti jako celku (čl. 6 odst. 1). Způsob informování není nijak blíže upraven, je zde pouze vymezen okruh informací, které musí být poskytnuty (návrh plánu nebo programu, zpráva o vlivech na životní prostředí⁷¹). Podrobnosti mají stanovit členské státy. Veřejnosti musí být rovněž poskytnuty informace o rozhodnutí, tj. přijatý plán nebo program, včetně prohlášení shrnující, jak byly úvahy o životním prostředí zahrnuty do plánu nebo programu, jak byly vzaty v úvahu zpráva o vlivech na životní prostředí a vyjádření veřejnosti a dotčených orgánů a rovněž důvody pro výběr přijatého plánu nebo programu s ohledem na další projednávaná rozumná řešení a opatření o monitorování (čl. 9).

Právo vyjádřit stanoviska

Veřejnosti musí být včas dána skutečná možnost, aby v přiměřené lhůtě vyjádřila své stanovisko k návrhu plánu nebo programu a doprovodné zprávě o vlivech na životní prostředí, a to před přijetím plánu nebo programu nebo před jeho předáním k legislativnímu postupu (čl. 6 odst. 2).

Zohlednění výsledku účasti veřejnosti

Stanoviska vyjádřená veřejností musí být vzata v úvahu při vypracování plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předáním k legislativnímu procesu (čl. 8).

Zvláštní pozornost je v čl. 7 věnována přeshraničním konzultacím, které jsou zahajovány v případech, kdy by provedení plánu nebo programu připravovaného v jednom členském státě mohlo mít významný vliv na životní prostředí jiného členského státu. I v těchto případech musí členské státy zajistit, aby veřejnost v členském státě, který může být tímto významně dotčen, byla informována a měla

⁷¹ Pojem „zpráva o životním prostředí“ je definován v čl. 2 písm. c) směrnice SEA.

možnost zaslat v přiměřené lhůtě své vyjádření. Výsledky přeshraniční konzultace musí být brány v úvahu při vypracování plánu nebo programu a před jeho přijetím.

3.3. Účast veřejnosti při vydávání integrovaného povolení

Úprava účasti veřejnosti při vydávání integrovaného povolení je obsažena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (dále jen „směrnice IPPC“).⁷² Tato nová směrnice z důvodu lepší srozumitelnosti a přehlednosti kodifikuje původní směrnici Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění, která byla několikrát podstatně změněna.⁷³ Původní směrnice Rady 96/61/ES byla tímto aktem zrušena.

Rozsah použití směrnice

Směrnice IPPC se obligatorně vztahuje na šest základních kategorií zařízení pokrývajících nejdůležitější průmyslové a zemědělské činnosti, včetně nakládání s odpady s významným dopadem na životní prostředí, které spadají do jednotlivých kategorií definovaných v příloze I směrnice.

Veřejnost a dotčená veřejnost

Oba tyto pojmy definuje směrnice IPPC v ustanovení čl. 2 odst. 14 a 15. Definice veřejnosti je shodná s definicí obsaženou v Aarhuské úmluvě.⁷⁴ Dotčenou veřejností směrnice rozumí veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodováním ohledně udělení nebo aktualizace povolení nebo podmínek povolení nebo která má na tomto rozhodování určitý zájem. Takový zájem se předpokládá u nevládních organizací zabývajících se ochranou životního prostředí, pokud splňují podmínky vnitrostátního práva. I zde je naprosto zřejmá podobnost s definicí dotčené veřejnosti obsažené v Aarhuské úmluvě. Právo účastnit se povolovacího řízení směrnice přiznává pouze dotčené veřejnosti.

⁷² Tato směrnice by měla vytvořit obecný rámec pro integrovanou prevenci a omezování znečištění. Zároveň by měla stanovit i opatření nezbytná k použití integrovaného přístupu k prevenci a omezování znečištění, tak aby bylo dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Integrovaný přístup k omezování znečištění by měl přispět k uplatnění zásady udržitelného rozvoje. Cílem integrovaného přístupu je maximální možná prevence průmyslového znečištění všech složek životního prostředí v jejich vzájemných vztazích a s ohledem na možné přenosy znečištění z jedné složky do druhé.

⁷³ Zejména směrnicemi Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES a 2003/87/ES.

⁷⁴ Jedinou drobnou odchylkou je použití pojmu zvyklosti, zatímco Aarhuská úmluva na stejném místě používá pojmu praxe.

Informování veřejnosti

Členské státy jsou povinny zajistit, aby veřejnosti byly poskytnuty informace uvedené v příloze V směrnice.⁷⁵ Tyto informace musí být sděleny veřejnosti jako celku, nikoliv jen dotčené veřejnosti, a to v počátečním stádiu rozhodovacího procesu nebo nejpozději, jakmile je možné tyto informace poskytnout (čl. 1 přílohy V). Směrnice zmiňuje dva způsoby informování veřejnosti, buď veřejným oznámením nebo jinými vhodnými prostředky jako například elektronickými médii, pokud jsou k dispozici. Podrobné podmínky informování veřejnosti mají stanovit členské státy (čl. 5 přílohy V).

Veřejnost jako taková musí být rovněž příslušným orgánem informována o výsledku řízení, tj. o rozhodnutí a musí jí být zpřístupněny tyto informace: obsah rozhodnutí včetně kopie povolení a podmínek povolení, důvody, na kterých je rozhodnutí založeno a informace o procesu účasti veřejnosti (čl. 15 odst. 4).

Zvláště je pak upraveno zpřístupňování informací dotčené veřejnosti. Rozsah těchto informací je určen v čl. 2 přílohy V. Toto zpřístupnění musí nastat v přiměřených lhůtách.

Včasná a účinná možnost účasti na rozhodování

Členské státy jsou povinny zajistit, aby dotčená veřejnost měla včasné a účinné možnosti účastnit se na řízeních týkajících se: a) vydávání povolení pro nová zařízení, b) vydávání povolení pro podstatné změny, c) aktualizace povolení či podmínek povolení pro zařízení (čl. 15 odst. 1). Směrnice na rozdíl od Aarhuské úmluvy neobsahuje požadavek umožnit účast od počátečního stádia řízení ani účast ve fázi, kdy jsou všechny možnosti volby ještě otevřené.

Požadavek přiměřených lhůt

Stanovení přiměřených lhůt pro jednotlivé fáze je ponecháno na členských státech, které jsou však povinny tyto lhůty určit tak, aby zajistily dostatek času na informování veřejnosti a aby dotčená veřejnost měla dost času na přípravu a účinnou účast na rozhodování (čl. 5 přílohy V).

⁷⁵ Například žádost o povolení nebo návrh na aktualizaci povolení nebo podmínek povolení, případně skutečnost, že rozhodnutí podléhá posouzení vnitrostátních nebo přeshraničních vlivů na životní prostředí, údaje o příslušných orgánech odpovědných za vydání rozhodnutí, o orgánech, které mají k dispozici důležité informace, o orgánech příslušných k přijímání připomínek, lhůty pro podávání připomínek či dotazů, povaha možných rozhodnutí nebo návrh rozhodnutí, je-li k dispozici atd.

Právo podávat připomínky

Právo podávat připomínky a předkládat stanoviska příslušnému orgánu je omezeno pouze na dotčenou veřejnost (čl. 3 přílohy V). Tyto připomínky a stanoviska mají být předkládány před přijetím rozhodnutí.⁷⁶

Zohlednění výsledku účasti veřejnosti

Směrnice IPPC stanoví požadavek, aby se při rozhodování náležitě přihlíželo k výsledkům účasti veřejnosti, tj. k podaným připomínkám a stanoviskům, výsledkům konzultací apod. (čl. 4 přílohy V).

Zvláštní pozornost je v čl. 18 věnována zařízením, která by mohla mít závažný nepříznivý vliv na životní prostředí v jiném členském státě. Směrnice mj. ukládá členským státům povinnost zajistit, aby veřejnosti členského státu, který by mohl být znečištěním postižen, byly zpřístupněny potřebné informace a aby jí byla dána možnost podat připomínky před přijetím rozhodnutí. Tyto připomínky musí být brány příslušným orgánem v úvahu při rozhodování.

Směrnice IPPC rovněž upravuje v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy přístup k právní ochraně (čl. 16). Členské státy jsou povinny zajistit, aby v souladu s jejich vnitrostátním právem měly osoby z řad dotčené veřejnosti možnost, za určitých podmínek, dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem a mohly tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

3.4. Účast veřejnosti na plánech a programech týkajících se životního prostředí připravovaných orgány Společenství a tzv. vnitřní přezkum správních aktů

Tato oblast účasti veřejnosti je upravena nařízením⁷⁷ Evropského Parlamentu a Rady 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

⁷⁶ Směrnice IPPC rovněž počítá s konzultacemi s dotčenou veřejností. Srovnej čl. 5 přílohy V.

⁷⁷ Pojem „nařízení“ je definován v čl. 249 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství jako právní akt, který má obecnou působnost a který je závazný v celém rozsahu a přímo použitelný ve všech členských státech.

v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (dále jen „nařízení“).⁷⁸ Konkrétně se jedná o ustanovení hlavy III nařízení.

Plány a programy

Definice plánů a programů týkajících se životního prostředí je obsažena v ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. e).⁷⁹ Tyto plány a programy jsou definovány třemi znaky, které musí být dány současně. Za prvé musí jít o plány nebo programy, které podléhají přípravě a případně přijetí orgánem nebo subjektem Společenství.⁸⁰ Za druhé musí být přímo vyžadovány právním nebo správním předpisem. A třetím znakem je, že plány nebo programy buď přispívají k dosažení cílů politiky Společenství v oblasti životního prostředí nebo mohou mít na jejich dosažení významný účinek. Tyto cíle jsou stanoveny například v Šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí⁸¹ nebo v následných obecných akčních programech.

Za plány a programy týkajících se životního prostředí jsou výslovně považovány obecné akční programy pro životní prostředí. Z definice jsou naopak vyjmuty finanční a rozpočtové plány a programy, interní programy práce orgánu nebo subjektu Společenství nebo nouzové plány a programy, které jsou určeny výlučně k civilní ochraně.

⁷⁸ Cílem tohoto nařízení je přispět k provádění závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy stanovením pravidel pro použití ustanovení úmluvy na orgány a subjekty Společenství, a to zejména zaručením práva přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, které orgány nebo subjekty Společenství obdrží nebo vytvoří a které mají v držení, zajištěním toho, že informace o životním prostředí jsou postupně zpřístupňovány veřejnosti a veřejně šířeny s cílem zajistit co nejširší systematickou dostupnost a šíření, umožněním účasti veřejnosti na plánech a programech týkajících se životního prostředí a zaručením přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni Společenství za podmínek stanovených tímto nařízením (čl. 1).

⁷⁹ Aarhuská úmluva definici plánů a programů týkajících se životního prostředí neobsahuje.

⁸⁰ Definice „orgánu nebo subjektu Společenství“ je obsažena v čl. 2 odst. 1 písm. c) nařízení a zahrnuje každý veřejný orgán, úřad, instituci nebo agenturu, které byly zřízeny Smlouvou o založení Evropského společenství nebo na jejím základě, s výjimkou případu, kdy jedná v soudní nebo zákonodárné funkci. Tato definice odpovídá širokému vymezení orgánu veřejné správy v Aarhuské úmluvě. Z důvodu zajištění souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise se ustanovení o přístupu k informacím o životním prostředí vztahují i na orgány a subjekty Společenství, které jednájí v zákonodárné funkci.

⁸¹ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí. Tento program vytyčuje klíčové cíle v oblasti životního prostředí pro období let 2002 až 2012.

Veřejnost

Veřejnost je v ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. b) nařízení definována obdobně jako v Aarhuské úmluvě.⁸² Orgány a subjekty Společenství jsou povinny blíže vymezit veřejnost, která je dotčena nebo by mohla být dotčena plánem nebo programem týkajícím se životního prostředí či která by mohla mít na takovém plánu nebo programu zájem (čl. 9 odst. 2). Jsou přitom povinny přihlížet k cílům nařízení. V této souvislosti je třeba zmínit i zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, národnosti nebo bydliště deklarovaný v preambuli nařízení.

Informování veřejnosti

Orgány a subjekty Společenství jsou povinny zajistit, aby veřejnosti, která byla určena takovým orgánem nebo subjektem, byly poskytnuty informace uvedené v čl. 9 odst. 3 nařízení. Jde především o informace o návrhu plánu nebo programu, je-li k dispozici, informace o životním prostředí nebo hodnocení dopadů na životní prostředí, které jsou významné pro připravovaný plán nebo program, pokud jsou k dispozici a informace o praktických opatřeních pro účast veřejnosti (včetně údajů o správním subjektu, od kterého lze získat příslušné informace a subjektu příslušnému k přijetí připomínek či dotazů). Nařízení zmiňuje dva způsoby informování veřejnosti, buď veřejným oznámením nebo jinými vhodnými prostředky jako například elektronickými prostředky, pokud jsou k dispozici.

Veřejnost⁸³ musí být rovněž informována o výsledku rozhodování, tj. o přijatém plánu nebo programu, včetně jeho znění a o důvodech a faktorech, na kterých je rozhodnutí založeno spolu s informacemi o účasti veřejnosti (čl. 9 odst. 5).

Včasná a účinná možnost účasti na rozhodování

Nařízení ukládá orgánům a subjektům Společenství povinnost, aby prostřednictvím vhodných opatření zajistily veřejnosti včasné a účinné možnosti účastnit se na přípravě⁸⁴ plánů a programů týkajících se životního prostředí (čl. 9 odst. 1). Je zde výslovně stanoven požadavek umožnit tuto účast v době, kdy jsou možnosti volby ještě otevřené. Zejména pokud Komise připravuje návrh takového plánu nebo programu,

⁸² Jediná drobná odchylka se týká sdružení, organizací a skupin fyzických nebo právnických osob, kdy nařízení výslovně nepožaduje soulad s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí.

⁸³ Pojem veřejnost zde již není omezen veřejností určenou příslušným orgánem nebo subjektem Společenství.

⁸⁴ A rovněž úpravě nebo přezkumu těchto plánů a programů.

který předkládá jiným orgánům nebo subjektům Společenství k rozhodnutí, zajistí v této přípravné fázi účast veřejnosti.

Požadavek přiměřených lhůt

Orgány a subjekty Společenství jsou povinny stanovit přiměřené časové rámce, které poskytují dostatek času pro informování veřejnosti a její přípravu a účinnou účast na rozhodovacím procesu (čl. 9 odst. 3 písm. c).

Právo podávat připomínky

Právo podávat připomínky vyplývá jednak z ustanovení čl. 9 odst. 3 písm. c), kde je mj. stanoveno, že veřejnost musí být informována o správním subjektu, kterému je možno předat připomínky, stanoviska nebo dotazy, a dále z ustanovení čl. 9 odst. 4, které se týká stanovení lhůt pro obdržení připomínek. Tato lhůta musí činit nejméně osm týdnů. V případě, že se pořádají zasedání nebo slyšení, oznámí se tato skutečnost alespoň čtyři týdny předem. Tyto lhůty lze však zkrátit, a to v naléhavých případech nebo pokud již veřejnost měla možnost vyjádřit své připomínky k danému plánu nebo programu.

Zohlednění výsledku účasti veřejnosti

Orgány a subjekty Společenství jsou při rozhodování o plánu nebo programu týkajícího se životního prostředí povinny brát náležitý ohled na výsledky účasti veřejnosti (čl. 9 odst. 5).

Nařízení v hlavě IV upravuje zvláštní institut, kterým je tzv. **vnitřní přezkum správních aktů**. Jedná se o *sui generis* formu účasti nevládních organizací na rozhodování orgánů Společenství. Vnitřní přezkum správních aktů se provádí na základě žádosti, kterou je oprávněna podat kterákoliv nevládní organizace splňující kritéria stanovená v ustanovení čl. 11 nařízení (čl. 10 odst. 1). To znamená, musí se jednat o nezávislou neziskovou právnickou osobu podle vnitrostátního práva nebo zvyklostí členského státu, jejím základním proklamovaným cílem musí být podpora ochrany životního prostředí v rámci práva životního prostředí, musí existovat po dobu delší než dva roky a aktivně sledovat své cíle a konečně předmět, ve vztahu k němuž je žádost podávána, musí spadat do jejích cílů a činností.⁸⁵

⁸⁵ K tomu, aby bylo zajištěno průhledné a důsledné uplatňování těchto kritérií, je Komise povinna přijmout nezbytná opatření (čl. 11 odst. 2).

Pojem „správní akt“ je definován v ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. g) jako jakékoliv individuálně určené opatření podle práva životního prostředí, které bylo přijato orgánem nebo subjektem Společenství a má právně závazné vnější účinky.

Žádost o vnitřní přezkum se podává orgánu nebo subjektu Společenství, který přijal správní akt podle práva životního prostředí nebo který, jde-li o případ údajné nečinnosti⁸⁶, takový akt přijmout měl. Žádost musí být podána písemně a musí být v ní uvedeny důvody pro přezkum. Nařízení rovněž stanoví lhůtu pro podání žádosti. Tato lhůta nesmí být delší než šest týdnů ode dne, kdy byl správní akt přijat, oznámen nebo zveřejněn, podle toho, co nastane později. Pokud se jedná o případ údajné nečinnosti, tak lhůta šesti týdnů počíná běžet ode dne, kdy byl daný správní akt požadován.

Orgán nebo subjekt Společenství, jemuž byla žádost adresována, je povinen žádost posoudit (čl. 10 odst. 2). Tato povinnost mu nevzniká pouze v případě, že daná žádost je zjevně neopodstatněná. Po posouzení žádosti je orgán nebo subjekt Společenství povinen odeslat písemnou odpověď, ve které musí uvést své odůvodnění. Nařízení stanoví lhůtu pro odeslání takové odpovědi. Musí se tak stát co nejdříve, avšak nejpozději do dvanácti týdnů od obdržení žádosti.

V ustanovení čl. 10 odst. 3 nařízení je stanoven postup pro případ, že orgán nebo subjekt Společenství není schopen i přes náležitou pečlivost dostát výše zmíněných povinností. V takovém případě informuje co nejdříve nevládní organizaci, která žádost podala, o důvodech bránících mu v jednání a o době, kdy zamýšlí splnit svou povinnost jednat. Tuto povinnost jednat však orgán nebo subjekt Společenství musí splnit nejpozději do osmnácti týdnů od obdržení žádosti.

Nevládní organizaci, která podala žádost o vnitřní přezkum, je rovněž umožněno podat žalobu k Soudnímu dvoru v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství (čl. 12 odst. 1). Žalobu k Soudnímu dvoru může nevládní organizace podat i v případě, pokud orgán nebo subjekt Společenství nesplní svou povinnost jednat podle čl. 10 odst. 2 nebo 3 (čl. 12 odst. 2).

⁸⁶ „Nečinnost“ je definována v čl. 2 odst. 1 písm. h) nařízení jako jakékoliv nepřijetí správního aktu orgánem nebo subjektem Společenství.

3.5. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech dle dalších předpisů

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech je zajištěna i dle dalších komunitárních předpisů. Zejména se jedná o rámcovou směrnici o vodě a směrnici o GMO.

3.5.1 Účast veřejnosti dle rámcové směrnice o vodě

Celým názvem se jedná o směrnici 2000/60/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (dále jen „rámcová směrnice o vodě“).¹

Úprava účasti veřejnosti je obsažena v čl. 14 směrnice. Rámcová směrnice o vodě ukládá členským státům povinnost podporovat aktivní zapojení všech zainteresovaných stran, tedy zajistit i veřejnosti, při provádění této směrnice, zejména při vypracování, přezkoumání a aktualizaci plánů povodí.

Členské státy jsou povinny **zveřejňovat a zpřístupňovat informace**, které se týkají plánu povodí, a to v rozdílných časových lhůtách (čl. 14 odst. 1). Nejméně tři roky před začátkem období, kterého se plán týká, musí být zveřejněn časový plán spolu s programem prací pro vypracování plánu, včetně konzultačních opatření. Nejméně dva roky před začátkem tohoto období pak přehled významných problémů hospodaření s vodou zjištěných v povodí a rok předem musí být zveřejněna kopie návrhu plánu povodí.

Členské státy jsou rovněž povinny zajistit, aby na základě podané žádosti byly komukoli zpřístupněny podkladové dokumenty a informace použité pro vypracování návrhu plánu povodí.

Rámcová směrnice přiznává **právo podat připomínky** k výše zmíněným dokumentům každému bez omezení. Tyto připomínky mohou být podány pouze v písemné formě. Členské státy jsou povinny poskytnout veřejnosti na vyjádření svých připomínek šestiměsíční lhůtu tak, aby byly umožněny aktivní zapojení a konzultace.

¹ Rámcová směrnice o vodě vychází ze zásad trvale udržitelného rozvoje, navazuje na směrnici o integrované prevenci a omezování znečištění (IPPC), vytváří rámec pro komplexní přístup k ochraně vod (povrchových a podzemních, vnitrozemských i mořských) a s ní spojených ekosystémů (mokřady), a to jak z hlediska kvality, tak i kvantity. Cílem této směrnice je zejména zabránit dalšímu zhoršování a chránit a zlepšit stav vodních ekosystémů, podpořit trvale udržitelné užívání vod, zvýšit ochranu a zlepšit vodní prostředí, omezit znečištění podzemních vod a přispět ke zmírnění účinků povodní a období sucha.

Rámcová směrnice o vodě neobsahuje žádné ustanovení týkající se zohlednění výsledku účasti veřejnosti na rozhodovacím procesu.

3.5.2. Účast veřejnosti dle směrnice o GMO

Celým názvem se jedná o směrnici Evropského parlamentu a Rady 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 (dále jen „směrnice o GMO“).⁸⁸

Účast veřejnosti je velmi rámcově upravena v čl. 9 směrnice o GMO. Členským státem je uložena povinnost konzultovat navrhované záměrné uvolnění s veřejností. Pro tyto konzultace jsou členské státy povinny stanovit vhodný rámec, včetně určení rozumné časové lhůty, s cílem umožnit veřejnosti **vyjádřit své stanovisko**. Členské státy jsou rovněž povinny zpřístupňovat veřejnosti informace o uvolnění geneticky modifikovaných organismů uskutečněných na jejich území.

⁸⁸ Cílem této směrnice je, v souladu s principem předběžné opatrnosti, sblížit právní a správní předpisy členských států a chránit lidské zdraví a životní prostředí pro případy: a) záměrného uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí z důvodů jiných, než je uvádění na trh Společenství, b) uvádění geneticky modifikovaných organismů nebo produktů s jejich obsahem na trh Společenství (čl. 1).

4. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech z hlediska českého práva

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech podle českého práva můžeme rozdělit na dvě základní oblasti. První oblastí je účast veřejnosti na řízeních, která nejsou správními řízeními, označovaná též jako konzultativní účast. Druhou oblast pak představuje účast veřejnosti na správních řízeních. V následujícím výkladu se budu zvláště věnovat oběma těmito oblastem, přičemž se pokusím poukázat na hlavní nedostatky české právní úpravy ve srovnání s úpravou obsaženou v Aarhuské úmluvě, resp. v evropských směrniciích.

4.1. Účast veřejnosti na řízeních, která nejsou správními řízeními

V této kapitole je věnována pozornost účasti veřejnosti na řízeních, která sice probíhají před správními úřady, ale nemají charakter správního řízení ve smyslu správního řádu.⁸⁹ Veřejnost se těchto řízení může účastnit několika různými způsoby, zejména podáváním námitek, podnětů a připomínek, vznášením výhrad či účastí na veřejném projednávání. Tato forma účasti veřejnosti je v českém právním řádu upravena především v souvislosti s:

- projednáváním návrhů spojených s tvorbou politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon),
- procesy posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí),
- projednáváním bezpečnostních programů a havarijních plánů podle zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů,
- vyhlásováním zvláště chráněných území podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,

⁸⁹ Viz § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

- řízeními týkajícími se povolení k jednotlivým formám nakládání s GMO podle zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty.

4.1.1 Účast veřejnosti v procesu územního plánování

Hlavním pramenem úpravy územního plánování je zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Územní plánování představuje soustavnou a komplexní činnost organizovanou státem, která slouží k vytváření předpokladů pro budoucí funkční uspořádání a využití území. Zájmy na využití území jsou často odlišné a protichůdné. Jejich nositeli jsou investoři, vlastníci nemovitostí, orgány samosprávy i orgány státní správy, které především musí dbát na ochranu veřejných zájmů. Cílem územního plánování je koordinovat všechny zájmy, potřeby a aktivity v území tak, aby byly harmonizovány mezi sebou navzájem a aby při nich současně byla zabezpečena ochrana životního prostředí.

Územní plánování patří k jednomu z nejdůležitějších nástrojů prevence v ochraně životního prostředí. Jde o prostředek průřezový (horizontální), protože se uplatňuje ve všech nebo alespoň ve většině oblastí ochrany životního prostředí. Územní plánování disponuje dvěma základními druhy nástrojů, které jsou podle své povahy označovány za nástroje koncepční a nástroje realizační.

V dalším výkladu se budu věnovat problematice účasti veřejnosti v procesu projednávání návrhů koncepčních nástrojů⁹⁰ územního plánování, konkrétně návrhů spojených s tvorbou politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace.

a) Účast veřejnosti na projednávání návrhu politiky územního rozvoje

Politika územního rozvoje je novým nástrojem územního plánování.⁹¹ Jedná se o dokument, jímž se pro celé území ČR určují požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování (§ 31 StavZ). Děje se tak nejen v republikových, ale i v přeshraničních a mezinárodních souvislostech. Jejím prostřednictvím se koordinuje tvorba a aktualizace zásad územního rozvoje krajů a jiných koncepcí schvalovaných ústředními orgány. Návrh politiky územního rozvoje připravuje Ministerstvo pro místní

⁹⁰ Koncepčními nástroji jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Ve fázi přípravy územně plánovacích podkladů je účast veřejnosti zcela vyloučena.

⁹¹ Takový nástroj v předešlé právní úpravě, tj. v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, chyběl.

rozvoj a schvaluje ji vláda. Sdělení o schválení se zveřejňuje ve Sbírce zákonů. Politika územního rozvoje je právně závazná pro tvorbu územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.

Informování veřejnosti je zajištěno zveřejněním návrhu politiky územního rozvoje, včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území⁹² (§ 33 odst. 4). Ministerstvo pro místní rozvoj je povinno zveřejnit tyto informace způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Veřejnost má právo k tomuto návrhu **podávat připomínky**, a to přímo Ministerstvu pro místní rozvoj. Stanovení lhůty pro podávání připomínek je ponecháno na Ministerstvu pro místní rozvoj s tím, že tato lhůta nesmí být kratší než 90 dnů (§ 33 odst. 4). Ministerstvu pro místní rozvoj je uložena povinnost, aby při úpravě návrhu politiky územního rozvoje zohlednilo mimo jiné i připomínky veřejnosti (§ 33 odst. 6). Poskytnutí informací veřejnosti o výsledku rozhodovacího procesu, tj. o výsledném dokumentu je zajištěno prostřednictvím povinnosti Ministerstva pro místní rozvoj zveřejnit sdělení o schválení politiky územního rozvoje ve Sbírce zákonů a současně zveřejněním celého dokumentu způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 31 odst. 3).

b) Účast veřejnosti na projednávání návrhů územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentace je souhrnným označením pro další koncepční nástroje územního plánování, a to zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Tyto nástroje řeší konkrétní otázky uspořádání a využití území, zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje a určují strategii pro jejich naplňování. Všechny tři dokumenty tvořící územně plánovací dokumentaci jsou vydávány formou opatření obecné povahy.⁹³

Informování veřejnosti zajišťuje zákon tím, že pořizovatelům těchto dokumentů ukládá povinnost zveřejnit jejich návrhy.⁹⁴ U všech typů územně plánovací dokumentace je pořizovatel povinen zajistit jejich **veřejné projednání**, o jehož průběhu je povinen provést písemný záznam (§ 22). Kromě toho má pořizovatel také povinnost zajistit výklad územně plánovací dokumentace. Při veřejném projednání může veřejnost

⁹² Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je podle § 32 odst. 2 StavZ součástí politiky územního rozvoje.

⁹³ Opatření obecné povahy je obecně upraveno v části šesté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁹⁴ Pořizovatel je povinen doručit návrh příslušného dokumentu veřejnou vyhláškou a zajistit, aby návrh byl vystaven k veřejnému nahlédnutí.

podávat připomínky a námítky, a to pouze v písemné formě. Navíc musí být opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která je podává. Takto podané připomínky a námítky se připojují k záznamu o veřejném projednání. Pokud byly připomínky a námítky písemně podány před veřejným projednáním, uvedou se v záznamu s odkazem na jejich znění, které se k záznamu připojí.

Nový stavební zákon umožňuje, aby veřejnost při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace byla zastupována tzv. **zástupcem veřejnosti** (§ 23). Jedná se o fyzickou nebo právnickou osobu plně způsobilou k právním úkonům, která je zmocněna určitým počtem obyvatel, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu, resp. konceptu. Zástupce veřejnosti je pak oprávněn vznést námitku na základě věcně shodné připomínky občanů, o níž musí pořizovatel určitým kvalifikovaným způsobem rozhodnout před vydáním územně plánovací dokumentace.

Podávání připomínek a námitek. Námítky a připomínky se liší jednak osobou, která je oprávněna je podat a jednak i způsobem, jak je s nimi nakládáno. Zatímco připomínky může podat každý, námítky je oprávněna podat pouze určitá skupina osob, které jsou vyjmenovány v zákoně.⁹⁵

Námítky musí být podány v písemné formě a musí být odůvodněny. Osoba, která námitku podává, musí současně vymezit území dotčené námitkou. O námítkách musí být rozhodnuto kvalifikovaným způsobem. O námítkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydal.⁹⁶ Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat. Zrušení opatření obecné povahy lze dosáhnout pouze podle soudního řádu správního⁹⁷ pro rozpor se zákonem. 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 tímto rozhodnutím. Do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí nástroje územního plánování, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námítkách.

Pro podávání námitek a připomínek platí princip koncentrace. To znamená, že je lze uplatňovat nejpozději při veřejném projednání návrhu a zároveň nelze uplatňovat

⁹⁵ Např. námítky proti návrhu zásad územního rozvoje mohou podat pouze dotčené obce (obce v řešeném území a obce s tímto územím sousedící) a zástupce veřejnosti. Námítky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a rovněž zástupce veřejnosti.

⁹⁶ Viz ustanovení 172 odst. 5 správního řádu.

⁹⁷ Viz ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) SŘS.

námítky nebo připomínky k věcem, o kterých již bylo rozhodnuto při vydávání nadřazené typu územně plánovací dokumentace.⁹⁸

4.1.2 Účast veřejnosti v procesu posuzování vlivů na životní prostředí

V následujícím výkladu se budu zabývat otázkou účasti veřejnosti nejprve v procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA) a poté v procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA). Obě tyto procedury jsou upraveny v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon EIA“).

Cílem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti (§ 1 odst. 3). Tento podklad je pak jedním z podkladů v řízeních podle zvláštních právních předpisů.⁹⁹ V obou procedurách se posuzují vlivy na veřejné zdraví a vlivy na 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 (§ 2). Pokud není stanoveno jinak, nevztahuje se na řízení podle tohoto zákona správní řád (§ 23 odst. 12)

a) Účast veřejnosti v procesu EIA

Zvláštností české právní úpravy procesu EIA oproti právní úpravě většiny evropských států je, že tato procedura netvoří součást samotného povolenáckého řízení ani ji nezajišťuje tentýž orgán.

V procesu EIA se posuzují v zákoně vymezené záměry, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Důležité je, že postačí možnost takového závažného vlivu, nemusí se tedy prokazovat jeho přítomnost. Za záměr se považují stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k zákonu (§ 3 písm. a), kde jsou tyto záměry rozděleny do dvou kategorií. Záměry a jejich změny¹⁰⁰ uvedené v příloze č. 1 kategorie I se posuzují vždy. Posouzení, které závisí na závěru zjišťovacího řízení, se

⁹⁸ Např. při pořizování územního plánu se nepřihlíží k připomínkám či námítkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydávání zásad územního rozvoje.

⁹⁹ Např. v řízeních podle zákona č. 183/2006 Sb. (stavební zákon), zákona č. 44/1988 Sb. (horní zákon), zákona č. 254/2001 Sb. (vodní zákon) apod.

¹⁰⁰ Pokud tyto změny dosahují samy o sobě limitních hodnot.

vztahuje na záměry, které jsou uvedeny v příloze č. 1 kategorie II, včetně tzv. podlimitních záměrů¹⁰¹, dále na změny záměrů, pokud má být významně zvýšena jejich kapacita či rozsah¹⁰² a konečně na záměry, u nichž se žádá prodloužení platnosti stanoviska. Samostatnou kategorií záměrů (ale i koncepcí), které podléhají posuzování, představují záměry s případnými významnými vlivy na území soustavy NATURA 2000.¹⁰³

Vláda má možnost svým rozhodnutím některé záměry z posuzování vyloučit (§ 4 odst. 2). Vláda rozhodne vždy o konkrétním záměru, nikoli o kategorii záměrů jako celku. Vyloučit určitý záměr lze pouze za situace nouzového stavu, stavu ohrožení a válečného stavu, dále z naléhavých důvodů obrany nebo plnění mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, a v případě, kdy záměr slouží k bezprostřednímu odvrácení důsledků nebo ke zmírnění nepředvídatelné události, která by mohla vážně ohrozit zdraví, bezpečnost, majetek obyvatelstva nebo životní prostředí.¹⁰⁴

Pokud vláda rozhodne vyloučit záměr z posuzování, vznikají jí některé další povinnosti. Zejména musí o svém odůvodněném rozhodnutí informovat veřejnost a zvážit možnost jiného posouzení vlivů záměru na životní prostředí za účasti veřejnosti. Musí o tom rovněž informovat Evropskou Komisi. Úprava vyloučení konkrétního záměru a následné povinnosti vlády jsou v souladu s požadavky směrnice EIA.¹⁰⁵

Výstupem procedury EIA je stanovisko, které shrnuje všechny zjištěné vlivy na životní prostředí a navrhuje opatření pro jejich zamezení nebo zmírnění. Stanovisko je v dalších navazujících řízeních odborným podkladem, bez něhož nelze vydat rozhodnutí nezbytná k provedení posuzovaného záměru (§ 10 odst. 3). Jeho obsah musí být vždy brán v úvahu a není-li zahrnut do navazujícího rozhodnutí, musí být jeho nezahrnutí řádně odůvodněno.

Právo účastnit se procesu EIA je přiznáno každému, tedy každé fyzické nebo právnické osobě. Požadavek na účast veřejnosti již od počátečního stádia obsažený

¹⁰¹ Záměry uvedené v příloze č. 1, ale nedosahující tam uvedených limitních hodnot.

¹⁰² A rovněž pokud se významně mění technologie záměru, řízení provozu nebo způsob užívání.

¹⁰³ Rozsah posuzování je v tomto případě omezen na vyhodnocení vlivů na zmíněná území a nezahrnuje vlivy na ostatní části životního prostředí (pokud současně záměr nespadá do přílohy č. 1). Posouzení se provádí na základě podmínek stanovených v zákoně č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, a to postupem podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁰⁴ Nikdy nelze vyloučit z posouzení záměr, který podléhá přeshraničnímu posouzení.

¹⁰⁵ Srov. čl. 4 a čl. 2 odst. 3 směrnice EIA.

v Aarhuské úmluvě a ve směrnici EIA plní zákon EIA informováním veřejnosti a možností podávat připomínky hned od počátku řízení.

Informování veřejnosti je upraveno zákonem EIA dvěma způsoby. Prvním z nich je úprava poskytování informací u jednotlivých institutů v průběhu řízení.¹⁰⁶ Druhý způsob představuje výčet zveřejňovaných informací, který je obsažen v § 16 odst. 1 a 2, přičemž jde o ustanovení společná pro procesy EIA a SEA.

Příslušný úřad je tak povinen zveřejňovat informace o oznámení, závěru zjišťovacího řízení, dokumentaci, posudku, místě a čase konání veřejného projednání, stanoviska a o konzultaci při mezistátním posuzování. Z těchto informací jsou však vypuštěny údaje, které nelze podle zvláštních právních předpisů¹⁰⁷ zveřejňovat (§ 16 odst. 5).

Zákon upravuje i způsoby zveřejňování těchto informací, a to na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, na internetu a alespoň ještě jedním v dotčeném území obvyklým způsobem (např. v místním tisku, rozhlase apod.). Dnem zveřejnění je den, kdy došlo k vyvěšení informace na úřední desce kraje (§ 16 odst. 4). Zákon EIA rovněž v ustanovení § 10 odst. 4 ukládá správnímu úřadu, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů, povinnost zveřejnit žádost o vydání tohoto rozhodnutí, a to vždy alespoň na internetu.

Každý má rovněž právo nahlížet do dokumentů pořízených v průběhu posuzování. Příslušný úřad je povinen zveřejnit informace kdy a kde je možno do dokumentů nahlížet.

Požadavek Aarhuské úmluvy a směrnice EIA na určení rozumných lhůt pro přípravu a účinnou účast veřejnosti naplňuje zákon EIA stanovením lhůt pro informování veřejnosti a především pro podávání připomínek v jednotlivých fázích procesu. Připomínky k oznámení mohou být písemně podány ve lhůtě do 20 dnů ode dne jeho zveřejnění (§ 6 odst. 5), připomínky k dokumentaci pak ve lhůtě do 30 dnů ode dne zveřejnění (§ 8 odst. 3), připomínky k posudku rovněž ve lhůtě do 30 dnů ode dne jeho zveřejnění, přičemž je zde dána možnost vyjádřit se k posudku i na veřejném zasedání (§ 9 odst. 8). Při překročení těchto lhůt příslušný úřad nemusí k připomínkám přihlížet. Pro veřejné projednání platí, že místo a čas jeho konání musí být zveřejněny nejméně 5 dnů předem.

¹⁰⁶ Srov. např. § 6 odst. 3, § 8 odst. 2, § 10 odst. 2 zákona EIA.

¹⁰⁷ Např. občanský zákoník, obchodní zákoník, trestní řád, zákon o ochraně osobních údajů apod.

Právo vyjádřit své připomínky je zákonem EIA přiznáno každému. Ze zákona nevyplývá privilegované postavení pro žádnou z kategorií veřejnosti. V podstatě jediným požadavkem je dodržení zákonem stanovených lhůt pro podávání připomínek v jednotlivých fázích procesu. Připomínky k oznámení, dokumentaci a posudku musí být podány v písemné formě. Ústně se lze vyjádřit na veřejném projednání.¹⁰⁸ Realizace tohoto práva je nezbytným předpokladem pro možnost organizované veřejnosti účastnit se navazujících řízení.¹⁰⁹

Aarhuská úmluva a směrnice EIA ukládá členským státům povinnost přihlížet k výsledkům účasti veřejnosti. Protože proces EIA probíhá v několika na sebe navazujících fázích¹¹⁰, je výsledek účasti veřejnosti zohledňován několikrát, nejdříve oznamovatelem při zpracování dokumentace, poté zpracovatelem při vytváření posudku a návrhu stanoviska a na závěr i příslušným úřadem při vydávání stanoviska.¹¹¹ V této souvislosti je třeba ještě zmínit, že veřejnost svými nesouhlasnými vyjádřeními může například docílit vypracování dokumentace nebo konání veřejného projednání¹¹².

Zvláštní úpravě podléhá posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České republiky.¹¹³

b) Účast veřejnosti v procesu SEA

V procesu SEA se posuzují koncepce, jejichž provedení by mohlo mít, podobně jako u záměrů posuzovaných v rámci procesu EIA, významný vliv na životní prostředí a veřejné zdraví. Za koncepce se považují určité dokumenty obecné povahy, jako jsou strategie, politiky, plány nebo programy, které zpracovávají nebo jejichž zpracování zadávají orgány veřejné správy a které takové orgány schvalují nebo ke schválení předkládají (§ 3 písm. b).¹¹⁴

Zákon EIA stanoví tři kategorie koncepcí podléhajících posuzování. První kategorií jsou koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze

¹⁰⁸ Srov. ustanovení § 9 odst. 8 zákona EIA.

¹⁰⁹ Viz ustanovení § 23 odst. 9 zákona EIA.

¹¹⁰ Základními fázemi procesu posuzování jsou podání oznámení, zjišťovací řízení, zadání a zpracování dokumentace, zadání a zpracování posudku, vydání stanoviska.

¹¹¹ Srov. ustanovení § 8 odst. 1, § 9 odst. 10, § 10 odst. 1 zákona EIA.

¹¹² Srov. ustanovení § 7 odst. 4 a § 9 odst. 9 zákona EIA.

¹¹³ Hlava II zákona EIA.

¹¹⁴ Příkladem koncepce je: politika územního rozvoje, územně plánovací dokumentace (nejčastěji územní plán), krajský plán odpadového hospodářství, národní strategické plány, plány oblastí povodí, koncepce zpracováváné v oblasti myslivosti, rybářství, energetiky, cestovního ruchu atd.

č. 1, zpracovávané ve vyjmenovaných oblastech (např. zemědělství, energetika, průmysl, doprava, životní prostředí, územní plánování atd.). Tuto základní kategorii pak doplňují koncepce, jejichž posouzení vyžadují zvláštní právní předpisy, a koncepce, které jsou spolufinancované z prostředků fondů Evropských společenství. Tyto koncepce podléhají obligatornímu posuzování, pokud dotčené území zahrnuje území více než jedné obce (§ 10a odst. 1 písm. a).

Naproti tomu fakultativnímu posuzování podléhají koncepce dotýkající se území jedné obce a změny koncepcí, pokud je tak stanoveno ve zjišťovacím řízení (§ 10a odst. 1 písm. b, c). Posuzování nepodléhají koncepce sloužící výhradně pro účely obrany států, koncepce zpracovávané pro případy mimořádných událostí a finanční a rozpočtové koncepce (§ 10a odst. 2 písm. a, b, c).

Je třeba dodat, že zvláštní úpravě podléhá posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí, které je primárně upraveno ve stavebním zákoně a doplněno o pravidla zakotvená v zákoně EIA (§ 10i).

Úprava účasti veřejnosti v procesu SEA naplňuje požadavky na účast veřejnosti při přípravě plánů, programů a politik podle Aarhuské úmluvy.¹¹⁵

Účast veřejnosti v procesu SEA je upravena obdobně jako v procesu EIA. **Právo účastnit se** je zákonem přiznáno každému a každý může podávat své připomínky. Požadavek na účast veřejnosti již od počátečního stádia obsažený v Aarhuské úmluvě i směrnici SEA naplňuje zákon EIA informováním veřejnosti a možností podávat připomínky hned od počátku řízení.

Informování veřejnosti je upraveno jako v procesu EIA dvěma způsoby. Prvním z nich je úprava poskytování informací u jednotlivých institutů v průběhu řízení.¹¹⁶ Druhý způsob představuje výčet zveřejňovaných informací, který je obsažen v § 16 odst. 1 a 2 zákona EIA. Způsoby zveřejňování informací jsou shodné pro oba procesy, tj. na úředních deskách dotčených územně samosprávných celků, na internetu a minimálně ještě jedním v místě obvyklým způsobem.

Příslušný úřad je povinen zveřejňovat informace o oznámení koncepce a o tom, kdy a kde je možno do něj nahlížet, o závěru zjišťovacího řízení, návrhu koncepce a o tom, kdy a kde je možno do něj nahlížet, místě a času konání veřejného projednání,

¹¹⁵ Viz čl. 7 Aarhuské úmluvy.

¹¹⁶ Srov. např. § 10c odst. 2, 10d odst. 6, 10f odst. 2 zákona EIA.

stanovisko ke koncepci, o konzultaci při mezistátním posuzování, schválenou koncepci i s odůvodněním.

Zákon EIA stanoví lhůty pro informování veřejnosti a rovněž pro podávání připomínek. **Připomínky** může podat každý, tj. každá fyzická nebo právnická osoba. Jediným požadavkem je dodržení zákonem stanovených lhůt pro podávání připomínek v jednotlivých fázích procesu. K připomínkám podaným po lhůtě příslušný úřad nepřihlíží. Připomínky k oznámení i návrhu koncepce musí být podány v písemné formě. Ústní vyjádření je možné na veřejném projednání.

Zohlednění výsledku účasti veřejnosti je zajištěno tím, že příslušný úřad je povinen vydat stanovisko ke koncepci na základě návrhu koncepce, vyjádření k němu podaných a veřejného projednání (§ 10g odst. 1). Stanovisko je nezbytnou podmínkou ke schválení koncepce, pokud nebylo do koncepce zahrnuto, je nutné takový postup zdůvodnit (§ 10g odst. 4).

Celkově lze platnou právní úpravu konzultativní účasti v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí považovat za odpovídající požadavkům Aarhuské úmluvy. Zákon EIA poskytuje široký prostor pro vyjádření veřejnosti včetně nevládních organizací (občanských sdružení). V jednotlivých fázích se zveřejňují všechny relevantní podklady a další informace, právo podávat připomínky ve všech fázích procesu není omezeno pouze na dotčenou veřejnost a rovněž lhůty pro podávání připomínek lze považovat za dostačující. Veškerá vyjádření uplatněná v průběhu procesu (a to nejen v písemných vyjádřeních, ale i na veřejném projednání) jsou podkladem pro vydání konečného stanoviska.¹¹⁷

4.1.3 Konzultativní účast veřejnosti na některých dalších řízeních

a) Účast veřejnosti na přípravě bezpečnostních dokumentů

Podle zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií, se veřejnost může zapojit do procesu přípravy a projednávání bezpečnostního programu, bezpečnostní zprávy a vnějšího havarijního plánu. Úprava účasti veřejnosti je obsažena v hlavě V tohoto zákona. Z hlediska postavení veřejnosti se v zásadě jedná o možnost seznámit se s uvedenými dokumenty a o možnost vyjádřit se k nim.

¹¹⁷ Tichá, T., Dvořák, L.: *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*, in *Ekologie a právo*, č. 6/2006, str. 4.

O návrzích bezpečnostního programu, bezpečnostní zprávy a vnějšího havarijního plánu se podle § 22 odst. 1 zákona koná **veřejné projednání**, které zajišťuje krajský úřad. Krajský úřad je povinen zaslat návrh těchto dokumentů nebo jejich aktualizace k vyjádření dotčeným orgánům veřejné správy a rovněž dotčeným obcím. Obci je pak uložena povinnost **oznámit veřejnosti**, kdy a kde je možné do návrhů těchto dokumentů nahlížet (§ 22 odst. 2). Kromě toho si veřejnost může z těchto návrhů činit výpisy, opisy, popřípadě kopie. Oznámení je obec povinna učinit způsobem v místě obvyklým, a to do 15 dnů od obdržení návrhů bezpečnostního programu, bezpečnostní zprávy a vnějšího havarijního plánu nebo jejich aktualizace. Zákon stanoví lhůtu, ve které musí být veřejnosti umožněno do návrhů dokumentů nahlížet.¹¹⁸ Tato lhůta činí 30 dnů ode dne jejich oznámení. Ve stejné lhůtě může každý, tj. každá fyzická nebo právnická osoba, vyjádřit k návrhu své **připomínky**. Připomínky musí být podány v písemné formě. V ustanovení § 24 odst. 4 zákona je stanovena fikce, že pokud se veřejnost nevyjádří v zákonem stanovené lhůtě¹¹⁹, platí, že k bezpečnostnímu programu, bezpečnostní zprávě, vnějšímu havarijnímu plánu nebo k jejich aktualizaci nemá připomínky.

Veřejnosti musí být rovněž zpřístupněn v rozsahu stanoveném zákonem schválený bezpečnostní program, bezpečnostní zpráva a vnější havarijní plán nebo jejich aktualizace (§ 22 odst. 3).

Úřad je povinen vydat rozhodnutí na základě vyjádření v zákoně uvedených subjektů a rovněž veřejnosti.¹²⁰ Nicméně obsahově nejsou tato vyjádření pro úřad závazná. Veřejnosti je zaručeno právo vyjádřit se a nikoli, že její vyjádření ovlivní rozhodnutí příslušného úřadu.

b) Účast veřejnosti při vyhlášení zvláště chráněných území

Podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny je příslušný orgán ochrany přírody povinen písemně **oznámit návrh** na vyhlášení zvláště chráněného území nebo vymezení zón národního parku či chráněné krajinné oblasti všem známým

¹¹⁸ Podle § 23 odst. 1 zákona o prevenci závažných havárií může provozovatel z výtisků návrhu bezpečnostního programu, bezpečnostní zprávy a vnějšího havarijního plánu, do nichž bude umožněno veřejné nahlížení, vypustit po projednání s krajským úřadem údaje, jejichž zveřejnění by mohlo vést k vyjádření obchodního tajemství, utajovaných skutečností anebo zvláštních skutečností, z důvodů veřejné bezpečnosti nebo důvodů obrany státu.

¹¹⁹ Obec je povinna doručit vyjádření veřejnosti krajskému úřadu do 15 dnů po uplynutí třicetidenní lhůty k vyjádření.

¹²⁰ Viz ustanovení § 9 odst. 2 a § 11 odst. 2 zákona o prevenci závažných havárií.

vlastníkům a nájemcům nemovitostí dotčených zamýšlenou ochranou (§40 odst. 2). Návrh musí být zároveň zveřejněn na portálu veřejné správy.¹²¹ Vlastníkům těchto nemovitostí dává zákon možnost podat proti návrhu **námítky** u příslušného orgánu ochrany přírody.¹²² Námítky musí být podány ve lhůtě do 60 dnů od jeho zveřejnění na portálu veřejné správy. Orgán ochrany přírody je pak povinen v zákonem stanovené lhůtě tyto námítky posoudit a vydat o nich rozhodnutí¹²³. Uplatnění námitek v této fázi procesu je zásadní, neboť zákon přiznává postavení účastníka řízení pouze osobám, které podaly námítky.

c) Účast veřejnosti v řízeních týkajících se povolení k jednotlivým formám nakládání s GMO

Konzultativní účast veřejnosti je rovněž upravena v zákoně č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty.

Podle tohoto zákona je Ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) povinno ve stanovené lhůtě **zveřejnit** shrnutí obsahu žádosti o udělení povolení k jednotlivým formám nakládání s GMO¹²⁴ a informace o zahájení předmětných řízení (§ 5 odst. 4). Zákon v ustanovení § 10 upravuje způsoby informování veřejnosti, a to na úřední desce ministerstva, prostřednictvím internetu a nejméně jedním dalším vhodným způsobem v dotčené obci a kraji¹²⁵. Shrnutí obsahu žádosti se zveřejňuje pouze prostřednictvím internetu.

Právo podávat připomínky je zákonem přiznáno každému (§ 5 odst. 6). Připomínky musí mít písemnou formu a podávají se přímo ministerstvu. Zákon stanoví lhůtu pro jejich uplatnění, a to do 30 dnů ode dne zveřejnění shrnutí obsahu žádosti. K připomínkám zaslaným po této lhůtě ministerstvo není povinno přihlížet.

Ministerstvo je za určitých podmínek povinno zajistit **veřejné projednání**, a to předtím, než o podané žádosti rozhodne (§ 5 odst. 7). Tato povinnost vzniká, jestliže

¹²¹ Od doby zveřejnění návrhu vyhlášení části přírody za zvláště chráněnou až do vyhlášení, nejdéle však po dobu jednoho roku, se musí každý zdržet všech zásahů, které by negativně měnily či poškozovaly dochovaný stav přírody území navrhovaného ke zvláštní ochraně (§ 40 odst. 3).

¹²² Omezení vyplývající z ochrany, kterou danému území poskytuje jeho vyhlášení za zvláště chráněnou část přírody, jsou natolik významná, že je pochopitelné, že zákon přiznává právo podat námítky právě vlastníkům dotčených nemovitostí.

¹²³ O jednotlivých námítkách vydá příslušný orgán ochrany přírody zpravidla společné rozhodnutí.

¹²⁴ Žádost o udělení povolení pro uzavřené nakládání, povolení pro uvádění do životního prostředí nebo o zápis do Seznamu pro uvádění do oběhu.

¹²⁵ Tj. v obci a kraji, na jejichž území bezprostředně dochází k uzavřenému nakládání nebo uvádění do životního prostředí nebo se takové nakládání se zřetelem ke všem okolnostem očekává.

ministerstvo v případě žádosti o udělení povolení pro uvádění do životního prostředí nebo o zápis do Seznamu pro uvádění do oběhu obdrželo nesouhlasné vyjádření veřejnosti s uvedením geneticky modifikovaného organismu do životního prostředí, popř. s uvedením geneticky modifikovaného organismu nebo genetického produktu do oběhu. Za podmínky, že tímto vyjádřením jsou zpochybňovány výsledky hodnocení rizika nebo se jím namítá nedostatečné zajištění ochrany zdraví a životního prostředí. Veřejné projednání se koná nejpozději do 30 dnů po uplynutí lhůty pro podávání připomínek veřejností (§6 odst. 1). Informace o místě a čase veřejného projednání musí být zveřejněny nejméně 5 dnů před jeho konáním. O veřejném projednání se pořizuje zápis¹²⁶, který musí být následně zveřejněn prostřednictvím internetu.

Zákon v ustanovení § 5 odst. 9 ukládá ministerstvu povinnost, aby při svém rozhodování vycházelo z vyjádření dotčených orgánů a rovněž veřejnosti. Součástí rozhodnutí o podané žádosti je vždy souhrnné vypořádání vyjádření dotčených orgánů a veřejnosti a v případě veřejného projednání též závěry z tohoto projednání.

4.2. Účast veřejnosti na správních řízeních

Účast veřejnosti na správních řízeních je jedním z nejučinnějších způsobů, jak veřejnost může hájit zájmy na ochraně životního prostředí. Zde se totiž veřejnosti dostává vůbec nejširších oprávnění vyplývajících z postavení účastníka řízení. Na rozdíl od konzultativní účasti, kde právo podávat připomínky je přiznáno každému, účast na správních řízeních je omezena pouze na organizovanou veřejnost, tedy především na občanská sdružení. Tato forma účasti veřejnosti je v současné době upravena čtyřmi zákony. Jedná se o zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí a zákon o integrované prevenci.

4.2.1. Správní řád

Obecná úprava účastnictví v řízení včetně procesních práv účastníků a navazujících odvolacích či přezkumných řízení je obsažena v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (SpŘ). Zvláštní zákony často obsahují vlastní ustanovení, která vymezují účastníky řízení společně se správním řádem, nebo správní řád v tomto ohledu zcela vylučují. Mohou tedy nastat tři základní situace. Při první z nich se účastníci určují

¹²⁶ Zápis musí obsahovat zejména údaje o účasti a závěry z projednání a úplný zvukový záznam.

výhradně podle obecného ustanovení správního řádu¹²⁷. Ve druhém případě existuje zvláštní zákon, který umožňuje určitému okruhu subjektů stát se účastníkem řízení nad rámec, který určuje správní řád.¹²⁸ Konečně ve třetím případě se okruh účastníků určí výlučně podle zvláštního zákona.¹²⁹

Dále se budu věnovat úpravě účastenství ve správním řádu, konkrétně ustanovením § 27 a 28 SpŘ.

Vymezení okruhu účastníků správních řízení obsažené v § 27 SpŘ vychází z koncepce dvou základních skupin či „kategorií“ účastníků s rozdílným rozsahem procesních práv.¹³⁰ První skupinu představují tzv. „účastníci podle § 27 odst. 1“. Jimi jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, a ten komu má rozhodnutí založit, změnit, zrušit nebo určit právo nebo povinnost, v řízení zahajovaném z moci úřední.

Druhou skupinu pak tvoří „ostatní“ účastníci¹³¹, jimiž jsou další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (§ 27 odst. 2)¹³² a dále osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (§ 27 odst. 3). Osoby, které se stávají účastníky podle zvláštního zákona mají zásadně postavení účastníků podle § 27 odst. 2 SpŘ. Výjimečně však mohou získat postavení účastníků dle § 27 odst. 1 SpŘ., a to, pokud tak zvláštní zákon výslovně stanoví, nebo jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost, popřípadě prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

Občanská sdružení budou mít tedy procesní práva jako „ostatní“ účastníci řízení. Oproti předchozí právní úpravě v oblasti správního řízení (zákon. č. 71/1967 Sb.) tak došlo k určitému oslabení jejich procesních práv, které je však s Aarhuskou úmluvou v souladu.¹³³

¹²⁷ Viz např. zákon o ochraně ovzduší.

¹²⁸ Viz např. ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, které umožňuje občanským sdružením stát se účastníky řízení vedle účastníků podle SpŘ.

¹²⁹ Viz např. ustanovení § 109 stavebního zákona, které stanoví okruh účastníků stavebního řízení.

¹³⁰ Černý, P.: Nový správní řád (nejen) z pohledu osob dotčených rozhodováním. K dispozici na http://www.viaiuris.cz/files/via_iuris_01_06.pdf.

¹³¹ Nazývají též „vedlejšími“ nebo „parciálními účastníky“.

¹³² Postačí tedy možnost dotčení subjektivních práv a povinností.

¹³³ Tichá, T., Dvořák, L.: Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, in Ekologie a právo, č.6/2006, str. 3.

Některá procesní práva správní řád výslovně přiznává pouze „účastníkům dle § 27 odst. 1“. Těmto účastníkům například přísluší nárok požadovat za splnění určitých podmínek veřejné ústní jednání¹³⁴, doručují se jim písemnosti jednotlivě i v tzv. řízení s velkým počtem účastníků, v nichž lze ostatním účastníkům doručovat veřejnou vyhláškou¹³⁵, pro tyto účastníky neplatí nepřekročitelná lhůta 1 roku pro podání odvolání v případě, že účastníkovi nebylo oznámeno rozhodnutí¹³⁶. V řízení o žádosti může navíc pouze žadatel disponovat předmětem řízení, zejména vzít žádost zpět a vyvolat tak zastavení řízení.

Správní řád rovněž upravuje situaci tzv. tvrzených (sporných) účastníků řízení, a to v ustanovení § 28 SpŘ. Podle tohoto ustanovení platí, že za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydává správní orgán usnesení, proti němuž může ten, kdo se postavení účastníka domáhá, podat odvolání. To však nijak nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.

V ustanovení § 35 SpŘ je upraven institut tzv. společného zmocněnce a společného zástupce. Správní orgán může v řízeních, v nichž více účastníků uplatňuje shodný zájem vyzvat tyto účastníky, aby si v přiměřené lhůtě zvolili **společného zmocněnce**. V případě, že si účastníci společného zmocněnce na výzvu správního orgánu nezvolí a je zde možnost vzniku průtahů v řízeních, může správní orgán usnesením ustanovit některého z účastníků **společným zástupcem** pro účastníky uplatňující shodný zájem.¹³⁷ Může tak učinit i proti vůli zastoupených účastníků. Ti se mohou proti takovému usnesení odvolat, ovšem bez odkladného účinku. Správní orgán bude velmi těžko posuzovat, kteří účastníci mají shodný zájem a lze jim tak ustanovit společného zástupce. Zájmy účastníků se totiž mohou během řízení měnit, kdo byl na začátku pro, může být později proti apod. Funkci společného zástupce lze zrušit tak, že si účastníci zvolí společného zmocněnce dle vlastního uvážení.¹³⁸ Pro společného zmocněnce a společného zástupce platí „obdobně“ ustanovení o úkonech zástupce účastníka na základě zákona nebo plné moci.

¹³⁴ Viz ustanovení § 49 odst. 3 SpŘ.

¹³⁵ Viz ustanovení § 144 odst. 6 SpŘ.

¹³⁶ Viz ustanovení § 84 odst. 1 SpŘ.

¹³⁷ Do doby, než bude společný zástupce ustanoven, může účastníkům doručovat písemnosti uložením u správního orgánu.

¹³⁸ Dnem, kdy účastníci oznámí správnímu orgánu, že si zvolili společného zmocněnce, zaniká funkce společného zástupce.

Tento postup správního orgánu má usnadnit průběh řízení a zamezit průtahům, na druhou stranu však může značně ztížit jednotlivým účastníkům uplatňování jejich procesních práv.¹³⁹

Z hlediska účasti veřejnosti na správních řízeních mají zásadní význam ustanovení obsažená ve zvláštních právních předpisech.

4.2.2. Úprava účasti veřejnosti ve zvláštních zákonech

V současné době je účast nevládních ekologických organizací (především občanských sdružení) na správních řízeních upravena čtyřmi zákony, které jsou v následujícím výkladu blíže rozebrány.

a) Účast veřejnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny

Z hlediska účasti veřejnosti na správních řízeních je nejvýznamnějším a nejčastěji využívaným zvláštním právním předpisem zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“). Konkrétně se jedná o § 70 ZOPK.

Podle ustanovení § 70 odst. 1 ZOPK se ochrana přírody podle tohoto zákona uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů. V ustanovení § 70 odst. 2 ZOPK je v souladu s čl. 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy stanoveno, že občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka¹⁴⁰, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno, má-li právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy¹⁴¹, aby bylo **předem informováno** o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Podmínkou je, že občanské sdružení podá věcně a místně specifikovanou žádost, která platí po dobu jednoho roku od dne jejího podání, nicméně lze ji podávat opakovaně. Co se týče požadavku věcné a místní specifikace, je

¹³⁹ Protože pro úkony společného zástupce platí obdobně § 34 (o úkonech zástupce účastníka na základě zákona nebo plné moci), může se ustavený společný zástupce například vzdát jménem všech účastníků, jimž byl ustanoven, práva podat odvolání, případně vzít podané odvolání zpět.

¹⁴⁰ Organizační jednotka občanského sdružení má právní subjektivitu, pokud je ve stanovách zakotveno, že občanské sdružení může takové organizační jednotky zřizovat. Právní subjektivitu organizační jednotky potvrzuje statutární orgán občanského sdružení.

¹⁴¹ Příslušným orgánem státní správy se rozumí každý orgán příslušný k vydání správního rozhodnutí, popř. jiného schválení k příslušnému zásahu. V praxi jím tedy nejsou pouze orgány ochrany přírody, ale často i vodoprávní orgány, stavební úřady, báňské úřady atd. Kritériem je, zda se zamýšlený zásah nebo zahájené správní řízení může dotknout zájmů ochrany přírody a krajiny.

tato formulace natolik obecná, že postačí základní údaje, čeho se žádost týká a na jakém území.¹⁴²

Podle ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK je občanské sdružení splňující podmínky odstavce 2 oprávněno **účastnit se** správního řízení, pokud se přihlásí¹⁴³ do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo zahájení řízení buď přímo písemně oznámeno příslušným správním orgánem, anebo ode dne, kdy byla informace o zahájení řízení zveřejněna na úřední desce správního orgánu a současně zveřejněna na internetu. Jestliže tedy příslušný správní orgán zveřejní informaci o zahájení řízení na své úřední desce a na internetu, zbavuje se tím povinnosti obesílat jednotlivě všechna občanská sdružení, která u něj podala žádost podle odstavce 2 ve vztahu k danému řízení.¹⁴⁴ S dodržáním osmidenní lhůty je spojen vznik práva na účast ve správním řízení. Tato lhůta je prekluzivní, jejím marným uplynutím právo stát se účastníkem daného řízení zaniká.¹⁴⁵

Podle některých názorů není zveřejnění informace o zahájení řízení na úřední desce a na internetu samo o sobě účinným informováním dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy, navíc ve spojení s relativně krátkou lhůtou osmi dnů, kdy se občanská sdružení musí do řízení přihlásit.¹⁴⁶

Stanovování jakýchkoli dalších kritérií nebo podmínek prokazování zájmu pro občanská sdružení z hlediska účastenství ve správních řízeních a rovněž omezování účastenství podle § 70 odst. 2 a 3 ZOPK jen na řízení ve věcech ochrany přírody a krajiny by bylo v rozporu s Aarhuskou úmluvou.¹⁴⁷

Na základě § 70 ZOPK se tedy občanská sdružení mohou účastnit nejen správních řízení vedených podle ZOPK, ale i jiných řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Takovými řízeními jsou např. územní a stavební řízení podle stavebního zákona, řízení o stanovení dobývacího prostoru podle zákona č. 44/1988 Sb.,

¹⁴² Tichá, T., Dvořák, L.: *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*, in *Ekologie a právo*, č. 6/2006, str. 5.

¹⁴³ Přesnými slovy zákona „písemně oznámí svou účast“.

¹⁴⁴ Miko, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání. Praha, C. H. Beck, 2007, str. 279.

¹⁴⁵ Miko, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání. Praha, C. H. Beck, 2007, str. 279.

¹⁴⁶ Srov. Motzke, R., Podskalská, S.: *Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*. *Planeta*, ročník XV, č. 6/2007, str. 20.

¹⁴⁷ Tichá, T., Dvořák, L.: *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*, in *Ekologie a právo*, č. 6/2006, str.5.

o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)¹⁴⁸, řízení o povolení hornické činnosti podle zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě .

Předmětem výtek z hlediska účasti veřejnosti často bývá zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon). Ten neumožňuje veřejnosti účastnit se na povolovacích řízeních. Jediným účastníkem těchto řízení je podle výslovné úpravy zákona žadatel.

b) Účast veřejnosti podle vodního zákona

Obdobná úprava jako v zákoně o ochraně přírody a krajiny je obsažena též v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), která je ale zúžena pouze na řízení podle vodního zákona.¹⁴⁹ Podle § 115 odst. 6 je občanské sdružení, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí, oprávněno být **informováno** o zahajovaných správních řízeních vedených podle tohoto zákona, pokud o tyto informace vodoprávní úřad požádá. Tato žádost musí být co do předmětu a místa řízení specifikována. V ustanovení § 115 odst. 7 vodního zákona je pak uvedeno, že občanské sdružení má postavení **účastníka řízení** vedeného podle tohoto zákona, pokud písemně požádá o postavení účastníka řízení do 8 dnů ode dne sdělení informace podle odst. 6.

I zde by byla relevantní účast občanského sdružení již na základě § 70 ZOPK.

c) Účast veřejnosti podle zákona EIA

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí upravuje kromě konzultativní účasti veřejnosti také možnost občanských sdružení stát se za určitých podmínek účastníky povolovacího řízení k záměru, který byl posuzován v procesu EIA. Podle ustanovení § 23 odst. 9 zákona EIA se místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů (popř. i obec dotčená

¹⁴⁸ Vzhledem k tomu, že § 70 ZOPK je i vůči hornímu zákonu zvláštním právním předpisem, mohou se i tohoto řízení, pokud jsou v něm dotčeny zájmy ochrany přírody, účastnit i občanská sdružení.

¹⁴⁹ Na řízení podle vodního zákona se vztahuje subsidiárně správní řád, popř. stavební zákon, jde-li o rozhodování týkající se vodních děl (§ 115 odst. 1).

záměrem), stává účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů¹⁵⁰, pokud splní následující podmínky:

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

Všechny tři uvedené podmínky musí být splněny.¹⁵¹ To znamená, že pokud správní úřad v rámci navazujícího řízení rozhodne, že veřejné zájmy hájené občanským sdružením nejsou v řízení dotčeny, nemůže být toto občanské sdružení účastníkem takového řízení, byť by předchozí dvě podmínky byly splněny. I když proti takovému rozhodnutí existuje možnost odvolání, popř. i žaloby, jde o konstrukci dávající správnímu úřadu neúměrně velké oprávnění posuzovat a rozhodovat o tom, jaké veřejné zájmy má občanské sdružení ve vztahu k danému řízení hájit. Tato podmínka je zřejmě v rozporu s definicí „dotčené veřejnosti“ v Aarhuské úmluvě a ve směrnici EIA.¹⁵²

Ještě zásadnější nedostatek se týká otázky přístupu k právní ochraně. Ostatně Evropská komise považuje stávající úpravu přístupu k právní ochraně (co se vztahu k výsledku EIA týče) za nesouladnou s legislativou ES. Dopisem ze dne 29. června 2007 zaslala Evropská komise České republice odůvodněné stanovisko, v němž upozornila na nekompatibilitu české právní úpravy s ustanovením čl. 10a směrnice EIA. Podstatou je to, že podle české právní úpravy má možnost dosáhnout přezkumu zákonnosti jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinností učiněných během těch stádií řízení, během kterých je účast veřejnosti podle této směrnice možná, pouze úzký okruh účastníků řízení a nikoli dotčená veřejnost ve smyslu směrnice EIA. V kombinaci s nemožností přezkumu stanoviska podle zákona č. 100/2001 Sb. (stanovisko není správním rozhodnutím) je tak česká právní úprava v rozporu s čl. 10a směrnice EIA.¹⁵³

¹⁵⁰ Např. stavební zákon, horní zákon apod.

¹⁵¹ Jde o určité zmírnění a ne příliš šťastný kompromis oproti původně silnějšímu postavení těchto subjektů v předchozím zákoně č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁵² Tichá, T., Dvořák, L.: *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*, in *Ekologie a právo*, č. 6/2006, str. 4.

¹⁵³ Srov. Předkládací zpráva MŽP k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb. K dispozici na [http://www.mzp.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPKPFOYN83P/\\$FILE/OL-PREDZPR-080728.pdf](http://www.mzp.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPKPFOYN83P/$FILE/OL-PREDZPR-080728.pdf).

Jako reakce na to započaly práce na přípravě nové právní úpravy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí a v červenci 2008 předložilo Ministerstvo životního prostředí k projednání vládě návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.¹⁵⁴

d) Účast veřejnosti podle zákona o integrované prevenci

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) umožňuje účast veřejnosti na řízení o vydání integrovaného povolení. V tomto řízení se soustřeďují všechna práva, která s účastí veřejnosti na rozhodování souvisejí. Protože se jedná o správní řízení, vystupují zde účastníci řízení, kteří jsou tzv. dotčenou veřejností ve smyslu směrnice IPPC.¹⁵⁵

Podle § 7 odst. 1 písm. d) jsou účastníky řízení rovněž občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, a to za podmínky, že se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti.¹⁵⁶ Toto stručné shrnutí údajů se zveřejňuje na portálu veřejné správy, na úřední desce úřadu a na úřední desce obce, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno, přičemž v pochybnostech se za den zahájení zveřejnění považuje den, v němž úřad zveřejnil žádost na portálu veřejné správy (§ 8 odst. 2). V souladu s výslovnými ustanoveními Aarhuské úmluvy a směrnice IPPC nemusí tyto subjekty prokazovat na řízení zájem. Podle § 7 odst. 2 tohoto zákona se za účastníka integrovaného povolování považuje také ten, kdo by jím byl podle složkových předpisů, není-li již jeho postavení účastníka vymezeno v odstavci 1.

Obdobně jako v procesu EIA má kromě toho každý právo písemně podat v zákonem stanovené lhůtě 30 dnů své připomínky k žádosti o vydání integrovaného povolení a součástí odůvodnění integrovaného povolení je vypořádání připomínek

¹⁵⁴ Blíže Předkládací zpráva MŽP k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb. K dispozici na [http://www.mzp.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPKPFOYN83P/\\$FILE/OL-PREDZPR-080728.pdf](http://www.mzp.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPKPFOYN83P/$FILE/OL-PREDZPR-080728.pdf).

¹⁵⁵ Tichá, T., Dvořák, L.: *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*, in Ekologie a právo, č. 6/2006, str. 5.

¹⁵⁶ Viz § 4 odst. 1 písm. d) zákona o integrované prevenci.

k žádosti obsažených ve všech vyjádřeních, a to v plném rozsahu (§ 13 odst. 5). Tato úprava je kompatibilní s požadavky směrnice IPPC.

Je třeba zmínit, že v původním zákoně o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty bylo rovněž obsaženo obdobné ustanovení, které připouštělo účast na správních řízeních u těch občanských sdružení, jejichž cílem je ochrana životního prostředí nebo ochrana práv a zájmů spotřebitele. V následně přijatém zákoně č. 78/2004 Sb. však již bylo vypuštěno, a to bez náhrady.

Závěr

Institut účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech v ochraně životního prostředí je důležitým prvkem demokratické společnosti. Dává lidem možnost vyjádřit své názory na řešení záležitostí, které se podstatným způsobem dotýkají životního prostředí a tedy i života členů společnosti. Je rovněž prostředkem kontroly postupu orgánů veřejné správy, které o daných záležitostech rozhodují. Účast veřejnosti významně přispívá k tomu, že při rozhodování budou náležitě hájeny zájmy na ochraně životního prostředí. Současná právní úprava poskytuje různorodé možnosti zapojení veřejnosti do ochrany životního prostředí. Ve své práci jsem se zaměřila na nejvýznamnější z nich, totiž účast na řízeních, která nejsou správními řízeními, a účast na správních řízeních. Samotný pojem veřejnost je obtížně definovatelný. Veřejnost se může účastnit na ochraně životního prostředí buď jako jednotliví občané nebo jako formální či neformální uskupení, z nichž nejdůležitější jsou občanská sdružení, která mají právní subjektivitu a mohou být účastníky správních řízení.

Institut účasti veřejnosti je upraven na všech třech právních úrovních – na úrovni práva mezinárodního, komunitárního a českého. Mezinárodní a komunitární právo přitom výrazným způsobem ovlivňují právní úpravu českou. Nejvýznamnějším právně závazným mezinárodním dokumentem je Aarhuská úmluva, která jako jediná komplexně upravuje otázku účasti veřejnosti jako nezbytného elementu v ochraně životního prostředí, včetně souvisejících práv na informace a přístup k právní ochraně. Hlavním požadavkem Úmluvy je zajistit účinnou účast veřejnosti na rozhodovacích procesech, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. K tomuto cíli směřují všechny další požadavky obsažené v Úmluvě, zejména umožnění účasti již od počátečního stádia, kdy jsou ještě všechny alternativy otevřené, stanovení rozumných lhůt pro informování veřejnosti a pro její přípravu a právo veřejnosti podávat připomínky, které mají být náležitě zohledněny ve výsledném rozhodnutí. Postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu není zcela jednoznačné. Touto otázkou se již několikrát zabýval Nejvyšší správní soud, přičemž jeho názory na „přímou aplikovatelnost“ Úmluvy se v průběhu času měnily. Z posledních rozhodnutí NSS však vyplývá, že se nejedná o mezinárodní smlouvu povahy *self-executing*, proto je třeba

chápat ustanovení Aarhuské úmluvy jako závazky České republiky, které je nutné vnitrostátním právem provést.

Úprava účasti veřejnosti na komunitární úrovni se vyvíjela v návaznosti na úpravu přijatou na mezinárodní úrovni. Samo Evropské společenství podepsalo Aarhuskou úmluvu hned při jejím vzniku v roce 1998. Na rozdíl od práva na informace, které bylo v komunitárním právu upraveno již v roce 1990, trvalo delší dobu, než se podařilo přijmout právní úpravu účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech. S tím souvisí i fakt, že Evropské společenství ratifikovalo Úmluvu až v roce 2005. Požadavky Úmluvy na účast veřejnosti jsou reflektovány v řadě směrnic, které se týkají zejména těchto oblastí: přípravy plánů a programů týkajících se životního prostředí, posuzování vlivů na životní prostředí, vydávání integrovaného povolení, vypracování, přezkoumání a aktualizace plánů povodí a záměrného uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí. Důležité je rovněž nařízení o použití Aarhuské úmluvy na orgány a subjekty Evropského společenství, které veřejnosti přiznává možnost uplatňovat svá práva i vůči orgánům a institucím Společenství. Význam tohoto nařízení spočívá mimo jiné i v tom, že upravuje zvláštní formu účasti nevládních organizací na rozhodování orgánů Společenství, tzv. vnitřní přezkum správních aktů. V zásadě lze považovat komunitární úpravu účasti veřejnosti za uvedenou do souladu s požadavky Aarhuské úmluvy.

Česká právní úprava odlišuje dvě možné formy účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech, a to konzultativní účast a účast na správních řízeních. Konzultativní účast spočívá v zajištění možnosti veřejnosti vyjádřit se ve stanovených případech k navrhovaným plánům a záměrům. Tato forma účasti je přístupná pro každého. Každý tedy může podávat připomínky, aniž by musel splňovat nějaké další podmínky či prokazovat určitý zájem. Konzultativní účast veřejnosti je upravena zejména v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, který se vztahuje na řízení EIA i SEA, ve stavebním zákoně při úpravě územního plánování, v zákoně o prevenci závažných havárií v souvislosti s projednáváním bezpečnostních dokumentů, v zákoně o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty v souvislosti s řízeními, která se týkají povolení k jednotlivým formám nakládání s GMO a v zákoně o ochraně přírody a krajiny při vyhlášení zvláště chráněných území. Největší slabinou konzultativní účasti jsou slabé záruky vzetí názorů veřejnosti v úvahu ve výsledném rozhodnutí.

Velmi důležitá je proto přímá účast na správních řízeních. Tato forma účasti znamená možnost veřejnosti zapojit se do rozhodovacích procesů, a to v postavení účastníka řízení se všemi právy a povinnostmi, které z tohoto postavení vyplývají. Účast na správních řízeních je však omezena pouze na tzv. organizovanou veřejnost, tedy především na občanská sdružení, jejichž hlavním cílem je podle stanov ochrana přírody a krajiny, resp. životního prostředí. Tato forma účasti je upravena v zákoně o ochraně přírody a krajiny, ve vodním zákoně, v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí a v zákoně o integrované prevenci. Nejvýznamnějším a také nejčastěji využívaným právním předpisem je zákon o ochraně přírody a krajiny, konkrétně jeho ustanovení § 70. Toto ustanovení samo o sobě je určitým nadstandardem v rámci české právní úpravy, neboť na jeho základě se mohou občanská sdružení účastnit nejen správních řízení ve věcech ochrany přírody, ale rovněž i jiných řízení (územních, stavebních, vodoprávních atd.), kde by mohly být zájmy ochrany a přírody dotčeny. Účast na správních řízeních poskytuje nejširší míru oprávnění a možností k hájení zájmu ochrany životního prostředí, nicméně je tato forma účasti přístupná pouze pro občanská sdružení a nikoliv pro širokou veřejnost.

V souladu s Aarhuskou úmluvou by bylo žádoucí úpravu účasti veřejnosti ve výše uvedených zákonech nejen zachovat, ale i zavést do dalších zákonů. Předchozí zákon o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty umožňoval účast občanských sdružení na správních řízeních o povolení nakládání s GMO. Současný zákon, byť je jistě v mnohých ohledech lepší než úprava předchozí, tuto možnost již neupravuje. *De lege ferenda* by bylo vhodné vrátit úpravu účasti veřejnosti na správních řízeních do tohoto zákona. Rovněž by bylo vhodné zajistit účast veřejnosti na povolovacích řízeních vedených podle atomového zákona. Podle výslovné úpravy je jediným účastníkem těchto řízení žadatel. Veřejnost tak v těchto případech nemá žádnou možnost hájit zájem na ochraně životního prostředí. Pro účinnou účast veřejnosti na rozhodovacích procesech je nezbytná možnost přístupu k soudní ochraně. Tato oblast se však zdá být z hlediska implementace požadavků mezinárodního a komunitárního práva nejvíce problematická.

V České republice nemá institut účasti veřejnosti tradici na rozdíl od mnohých západoevropských států. Někdy je i samotnou veřejností vnímán negativně. Předmětem kritiky bývají často občanská sdružení, která podle některých názorů jen zbytečně

zdržují a komplikují celé řízení. Tyto kritiky mnohdy vychází z neznalosti a nepochopení tohoto institutu. Z tohoto hlediska má proto zásadní význam osvěta, výchova a vzdělávání široké veřejnosti v oblasti ochrany životního prostředí.

Seznam použitých pramenů

Knihy:

- Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006
- Jančářová, I. Ekologická politika. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2004
- Jančářová, I. Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2002
- Malý, S. Nový stavební zákon s komentářem: zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). 1. vydání. Praha: ASPI, a. s., 2007
- Mezřický, V. Environmentální politika a udržitelný rozvoj. 1. vydání. Praha : Portál, 2005
- Míko, L. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007
- 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
- Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004

Časopisy, články, studie:

- Aktuální dokumenty k Aarhuské úmluvě: příručka meziresortní pracovní skupiny pro environmentální vzdělávání, výchovu a osvětu. Praha : Ministerstvo životního prostředí, 2006
- Černý, P. *Žaloby nevládních organizací ve věcech ochrany životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany?* Sborník z mezinárodní konference: Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách, konané dne 22. dubna 2008. Zelený kruh, Praha 2008, str. 8-14
- Damohorský, M. *Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí.* České právo životního prostředí, č. 4/2004, str. 45-48

- Hrušková, I., Štěrbová, M. *Účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí podle mezinárodního a komunitárního práva a srovnání právní úpravy ČR s francouzským a německým systémem*. Právní rozhledy, č. 15/2006, str. 548-553
- Kužvart, P. *K účasti veřejnosti v rozhodování ve věcech životního prostředí. Směřování k udržitelnému rozvoji: sborník přednášek / Společnost pro trvale udržitelný život ve spolupráci s Univerzitou Palackého* (ed. Nováček, P.). 1. vydání. Olomouc : Univerzita Palackého, 2000, str. 233-236
- Motzke, R., Podskalská, S. *Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*. Planeta, ročník XV, č. 6/2007
- Pergler, P. *Účast veřejnosti. Doporučená dobrá praxe při účasti veřejnosti na přípravě podkladů pro závazná společenská rozhodnutí*. Veřejná správa / Česká republika. Ministerstvo vnitra, č. 46/2001, str. I-XII
- Stejskal, V. *Poslanecká sněmovna schválila Aarhuskou úmluvu*. České právo životního prostředí, č. 2/2004, str. 173-174
- Tichá, T., Dvořák, L. *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*. Ekologie a právo, č. 6/2006, str. 2-17
- Tichá, T., Dvořák, L. *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí – dodatek k článku publikovanému v čísle 6/2006*. Ekologie a právo, č. 1/2007, str. 18-20
- Vlčková, V. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí*. Průchová, I. (ed.): Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita Brno, 2005, str. 83-90
- Vlčková, V. *Volnost jednání národních států ve věcech účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí*. Přístup k soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů), eds. Černý, P., Dohnal, V. Praha : ASPI Publishing, 2004, str. 85-94
- Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy, 2007. Zelený kruh, Praha 2008

Právní předpisy:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

- Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, v platném znění
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších zákonů
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon o č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů

- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s. o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva)
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb.m.s. o přijetí Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Úmluva z Espoo)
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1367/2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky
- Směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

Internetové prameny:

- <http://www.cspzp.com> - Česká společnost pro právo životního prostředí
- <http://www.env.cz> - Ministerstvo životního prostředí ČR
- <http://www.eps.cz> - Ekologický právní servis
- <http://www.eur-lex.europa.eu/cs/index.htm> - Přístup k právu Evropské unie
- <http://www.neziskovky.cz> - Informační centrum neziskových organizací

- <http://www.obcan.ecn.cz> - Portál Občanská společnost - návod k použití
- <http://www.portal.gov.cz> - Portál veřejné správy České republiky
- <http://www.ucastverejnosti.cz> - Účast veřejnosti
- <http://www.unece.org> - Evropská hospodářská komise OSN (*United Nations Economic Commission for Europe*)
- <http://www.viaiuris.cz> - Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE
- <http://www.zelenykruh.cz> - Zelený kruh