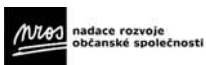


Ministerstvo životního prostředí
České republiky

Publikace byla finančně podpořena v grantovém řízení MŽP.
Materiál nemusí vyjadřovat stanoviska MŽP.



Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska
v rámci Finančního mechanismu EHP
a Norského finančního mechanismu
prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti.



green circle
zelený kruh
Asociace ekologických organizací

Zpráva o implementaci

**Aarhuské úmluvy
2009**

ZPRÁVA O IMPLEMENTACI AARHUSKÉ ÚMLUVY, 2009



Vydal Zelený kruh, Praha 2010

Vypracovala Petra Humlíčková (Zelený kruh)

OBSAH

Úvod	2
Právo na informace	4
Účast veřejnosti v řízení	10
Přístup k právní ochraně	20

ÚVOD

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, známá jako Aarhuská úmluva, je přelomovým dokumentem pro životní prostředí a demokracii.

Veřejnost je v duchu Aarhuské úmluvy postavena jako partner veřejné správy s právem:

- získávat srozumitelné informace o životním prostředí,
- účastnit se rozhodování a
- mít zajištěnu právní ochranu.

Toto jsou věcné okruhy, tzv. pilíře Aarhuské úmluvy, podle kterých je členěna i tato zpráva.

Aarhuská úmluva byla sjednána 25. 6. 1998 na konferenci ministrů životního prostředí regionu Evropské hospodářské komise OSN „Životní prostředí pro Evropu“. Stalo se tak v dánském Aarhusu (odtud tedy i její název). Účinnosti úmluva nabyla dne 30. října 2001.

Česká republika úmluvu ratifikovala na podzim 2004, byla vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s. Do současnosti Aarhuskou úmluvu podepsalo 45 zemí a Evropská společenství, ratifikační proces již ukončilo 40 zemí a Evropská společenství.

Aarhuská úmluva žije svým vlastním životem, **neustále se vyvíjí**. Mezi hlavní orgány úmluvy patří především tzv. byro, do jehož čela byl v roce 2008 zvolen tehdejší náměstek ministra životního prostředí Jan Dusík a pracovní skupina smluvních stran, která připravuje podklady pro tzv. jednání (setkání) smluvních stran. Ta se konají jednou za dva až tři roky na nejvyšší úrovni. Účastní se jich ministři životního prostředí ale i nevládní organizace. Úkolem tohoto hlavního orgánu Aarhuské úmluvy je zhodnotit vývoj v uplynulých letech, určit plán budoucích prací a připravovat dodatky. Takto byl například na setkání smluvních stran v roce 2003 v Kyjevě přijat **Protokol o integrovaném registru úniků a přenosů znečišťujících látek (PRTR)**. V Almatě byla doplněna nová úprava účasti veřejnosti na rozhodování o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů (**GMO**) do životního prostředí a jejich uvádění na trh a směrnice o prosazování aplikace principů Aarhuské úmluvy v **mezinárodních fórech**.

Zelený kruh, asociace ekologických nevládních organizací, provozuje s podporou Ministerstva životního prostředí webové stránky k Aarhuské úmluvě (www.ucastverejnosti.cz) a každoročně vydává zprávu nevládních organizací o stavu implementace, která vychází z konkrétních případových studií a zkušeností veřejnosti a ekologických organizací se stavem environmentální demokracie v České republice.

Letošní zpráva o implementaci je zaměřena na téma účasti veřejnosti při přípravě právních předpisů a účasti veřejnosti v expertních komisích.

ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI NOVÝMI PROSTŘEDKY



Státní Lesy ČR, které pečují o více než šestinu české krajiny, chtěly svěřit vybrané části lesů na deset let soukromým firmám. Ve své podstatě se jednalo o postup zakázaný zákonem (skrytý pronájem), který navíc ohrožoval nejen budoucí zisky státního podniku, ale hlavně celkový stav českých lesů. Hnutí DUHA proto proti tomuto návrhu zahájilo masivní veřejnou kampaň, která byla ve svém výsledku velmi úspěšná.

Během kampaně bylo využito mnoho klasických i inovativních prostředků pro zapojení veřejnosti. Proti tendru byla například v rozhodné chvíli svolána demonstrace před Ministerstvem zemědělství, téma bylo prosazeno na projednávání v Poslanecké sněmovně, kdy poslanci téměř jednomyslně přijali několik nesouhlasných usnesení. Připraven byl informační list pro širokou veřejnost i odborný dopis akademiků.

Hnutí DUHA ale hlavně k tématu připravilo speciální stránku na facebooku (stránka se jmenuje „Proti tunelování našich lesů“), která si již během několika prvních dnů získala stovky příznivců. Ke konci kampaně měla stránka téměř 8.000 podporovatelů, kteří byli pravidelně informováni o aktuálním průběhu celé kauzy, byli vyzýváni k zasílání dopisu poslancům nebo právě osobní účasti na demonstraci. I díky této široké podpoře se podařilo úspěšně prosadit zrušení tendrů a zabránit tak devastaci českých lesů.

(Zpracováno na základě materiálů Hnutí DUHA)

I. PRÁVO NA INFORMACE

Aarhuská úmluva usiluje o zlepšení informovanosti veřejnosti o stavu životního prostředí a jeho dopadu na lidské zdraví. Dle Aarhuské úmluvy má každý právo takové informace získat. Důraz je přitom kladen na aktivní přístup veřejné správy v poskytování informací, na uživatelsky srozumitelné a přístupné formy poskytování informací s maximálním využitím internetu a elektronických médií.

V českém právním řádu je poskytování informací upraveno celkem dvěma zákony: zákonem o právu na informace o životním prostředí (č. 123/1998 Sb.) a zákonem o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.), přičemž zákon č. 106/1999 Sb. se použije podpůrně v případech, které zákon č. 123/1998 Sb. neřeší. Dva zákony ale bohužel neznamenají dvakrát lepší úpravu, nezbytné dělení úpravy většinou přináší spíše další problémy.

Co jsou to informace o životním prostředí?

Informacemi o životním prostředí se rozumí data z různých oblastí. Při žádosti o informace se jedná o:

- stav životního prostředí a jeho složek: vzduchu, vody, půdy, krajiny, přírodních stanovišť, atd.,
- biodiverzitu, včetně geneticky modifikovaných organismů,
- vlivy jako jsou chemické látky, hluk, záření, radiace, emise a imise, atd., které mohou mít vliv na životní prostředí,
- plány, programy, implementované politiky, právní předpisy, ekonomické analýzy,
- stav lidského zdraví, veřejné bezpečnosti a životních podmínek,
- stav kulturních památek a budov, které mohou být ovlivněny stavem životního prostředí.

Co se týče formy, veřejnost může požadovat psané informace (dokumenty) stejně jako obrazové, zvukové nebo elektronické informace. V každém případě tyto informace musí existovat na nějakém hmotném nosiči.

Pasivní a aktivní zveřejňování informací

Cílem Aarhuské úmluvy je podpořit poskytování informací na žádost veřejnosti i z vlastní aktivity orgánů veřejné správy.

Zveřejňování informací na žádost

V tomto případě je iniciátorem poskytnutí informace veřejnost, která požaduje specifické informace od orgánu veřejné správy. Orgán je povinen poskytnout tyto informace nejpozději do jednoho měsíce (tuto lhůtu je možné ve speciálních případech prodloužit, pokud je to nezbytné z důvodů komplexnosti nebo velkého rozsahu dotazu).

Aktivní zveřejňování informací

V tomto případě orgán veřejné správy sám od sebe zveřejní informace v jednoduše dostupné formě tištěných publikací nebo webových stránek. K aktivně poskytovaným informacím patří například údaje o stavech nouze, výrobě a výrobcích, emisích a přenosech znečišťujících látek, právních předpisech nebo strategických a politických aktech (principy a zásady, projekty, plány rozvoje atd.).

Při orgánech státní správy a samosprávy je provozována řada **informačních systémů**, které jsou veřejně přístupné. Příkladem mohou být:

- **ISSaR – informační systém statistiky a reportingu** - <http://issar.cenia.cz>
ISSaR představuje jednotné komunikační rozhraní poskytující přístup k reprezentativnímu souboru statistických dat o stavu životního prostředí ČR v ucelených časových řadách.

Systém umožňuje využít sdílený přístup k datům a současně elektronické publikování získaných dat. Je koncipován jako sdílený nástroj všech resortních organizací a důležitý zdroj statistických informací resortu. Vývojem a provozem systému je pověřena CENIA, česká informační agentura životního prostředí.

Data v tomto informačním systému mají statut oficiálních autorizovaných informací s citací zdroje. Datové sady a zdroje jsou sumárně popsány na bázi metadat a jsou důsledně prostorově lokalizovány.

Databáze je doplněna internetovými stránkami, které zájemcům ukazují zpracovaná data on-line. Tato data jsou řazena v tematickém členění, které odpovídá Zprávě o životním prostředí ČR. Speciálním výstupem je prezentace Indikátorů životního prostředí.

- **MIS – metainformační systém a metaportál MŽP** - <http://mis.cenia.cz>
MIS je specializovaný informační systém, zpřístupňující „metainformace“, tedy informace o informacích.

Systém nabízí kompletní informace o databázích a informačních systémech (včetně geografických) provozovaných organizacemi resortu životního prostředí v jednotném rozhraní.

- **Mapové služby portálu veřejné správy** - <http://geoportal.cenia.cz>
Mapové služby jsou vstupní branou k prostorově vázaným informacím o životním prostředí v České republice. V současné době nabízejí více než 60 tematických mapových úloh (kompozic), které obsahují data nejen z oblasti životního prostředí, ale i z ostatních oborů lidské činnosti (např. doprava, územněsprávní členění, vybavenost obcí, atd.).

- **Zveřejňování připravované legislativy**

Připravované zákony jsou zveřejňovány na portálu veřejné správy (<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>) a návrhy připravované MŽP jsou speciálně umístěny také na portálu tohoto ministerstva (http://www.mzp.cz/cz/pripravovana_legislativa). Obecně závazné právní předpisy a ratifikované mezinárodní smlouvy jsou publikovány ve Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv (http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/699/place).

Po kom smí veřejnost požadovat informace?

Veřejnost má právo požadovat informace po každém orgánu veřejné správy, tedy:

- po správních úřadech (na státní, krajské i obecní úrovni),
- po jakýchkoliv právnických nebo fyzických osobách,
 - které jsou činné ve veřejné správě, obzvláště v souvislosti s životním prostředím,
 - nebo které vykonávají jakékoliv veřejné služby v souvislosti s životním prostředím pod kontrolou orgánu veřejné správy (ve smyslu předchozích dvou kategorií).

ČEZ JE VEŘEJNOU INSTITUCÍ – MUSÍ PROTO POSKYTOVAT INFORMACE



Nejvyšší správní soud posuzoval stížnost občanského sdružení „V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín“, které chtělo po elektrárenské společnosti ČEZ vydat dokumentaci a analýzy týkající se vhodnosti paliva, která do Temelína dodala firma Westinghouse.

ČEZ požadované informace odmítl vydat s odkazem na obchodní tajemství. „*Nejsme státním podnikem, náš majetek není státní, nehospodaříme s veřejnými prostředky a nejsme dotováni z veřejných rozpočtů,*“ uvedla firma na svou obranu.

U pražského městského soudu uspěla, ten žalobu ekologů zamítl. Jenže Nejvyšší správní soud tento verdikt zrušil a rozhodl, že **ČEZ veřejná instituce je**. Podle senátu Nejvyššího správního soudu vedeného soudcem Vojtěchem Šimíčkem splňuje firma všechny znaky, které má veřejná instituce mít.

Proč si soudci myslí, že ČEZ není obyčejná soukromá firma? Nejvyšší správní soud vyjmenoval několik důvodů. Tím prvním je, že firma **vznikla z rozhodnutí státu a zřizovatelem byl tedy stát**. Stát má stále **ve firmě většinu**, vlastní zhruba 70 procent akcií.

„Je zjevné, že majetkový podíl České republiky umožňuje přímé ovládání ČEZ. Pokud byla majetková účast státu v kapitálové struktuře ČEZ v roce 2006 více než dvoutřetinová, je z to-

hoto hlediska jeho postavení v řadě aspektů svojí podstatou daleko bližší postavení státního podniku než ostatních obchodních společností,” uvedli soudci.

Soud došel k závěru, že relevantní pojmové znaky u společnosti ČEZ (způsob vzniku, osoba zřizovatele, způsob vytváření orgánů, státní dohled, veřejný účel) převažují ve prospěch zařazení do kategorie veřejné instituce, které jsou povinné poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

(Zpracováno na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009-93)

Může orgán veřejné správy odmítnout poskytnutí informací?

Orgány veřejné správy jsou oprávněny neposkytnout informace v určitých případech, které jsou zmíněny Aarhuskou úmluvou. Výklad těchto důvodů ale musí být velmi úzký a musí být ve veřejném zájmu. Navíc orgán veřejné správy musí zdůvodnit svoje odmítnutí a žadatel o informace je také oprávněn rozhodnutí o odmítnutí napadnout odvoláním u nezávislého soudu.

BĚH LHŮTY PRO TZV. NEGATIVNÍ FIKCI ROZHODNUTÍ



Městský soud gramatickým výkladem § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím došel k závěru, že pokud nebylo odvolání proti neposkytnutí informace postoupeno příslušnému orgánu, nemohlo být tudíž ani negativně rozhodnuto, a nelze proto podávat žalobu na ochranu proti neposkytnutí informace. Tím zbavil žadatele o informace veškeré možnosti obrany proti nezákonnému odmítnutí informace.

Podle Nejvyššího správního soudu ale Městský soud popřel smysl a účel dané právní úpravy, kterým bylo prostřednictvím institutu negativního fiktivního rozhodnutí zaměřit nečinnosti povinných subjektů při poskytování informací. Správní orgán je podle zákona povinen postoupit odvolání a odvolací spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. **Patnáctidenní lhůta pro rozhodnutí odvolacího orgánu** dle zákona o svobodném přístupu k informacím proto **počíná běžet** buď od momentu faktického postoupení odvolání povinným subjektem odvolacímu orgánu nebo nedojde-li k postoupení odvolání v zákonem stanovené lhůtě, **marným uplynutím lhůty pro postoupení.**

(Zpracováno na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2009, sp. zn. 9 As 67/2008 – 68)

Jak naznačují i příklady rozhodnutí uvedené v rámečcích, v praxi zůstávají problematické i nadále následující otázky:

- nerozlišování poskytování informací podle zákona o právu na informace a nahlížení do spisu podle správního řádu a stavebního zákona,
- dvojí procesní režim při poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím a právu na informace o životním prostředí (rozdílné lhůty k poskytnutí informací, různá úprava opravných prostředků, požadavků na úhradu nákladů za poskytnutí informace a konečně i různá úprava soudní ochrany),
- neexistuje dostatečná právní ochrana a možnost domoci se rychlé a účinné nápravy v případě odepření informací, protože soudní přezkum je v mnoha případech pomalý a neúčinný.

INFORMACE ZE SPISU MOHOU BÝT POSKYTOVÁNY NA ZÁKLADĚ ŽÁDOSTÍ O INFORMACE



Žalobci bylo odepřeno poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobce svým podáním doručeným správnímu orgánu žádal o poskytnutí kopií stavebních povolení nebo ohlášení podle stavebního zákona, pokud je má úřad k dispozici, resp. jsou součástí správních spisů.

Jeho žádost však byla posouzena jako žádost o nahlédnutí do spisu podle správního řádu a vzhledem k tomu, že žalobce nespadá do zákonem vymezeného okruhu oprávněných osob, byla žaloba zamítnuta. Žalobce zdůrazňoval, že nepožadoval poskytnutí možnosti nahlízet do spisu, nýbrž poskytnutí kopií určitých dokumentů a poukázal na to, že v jeho případě má být postupováno výhradně podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nikoliv podle ustanovení stavebního zákona a správního řádu.

NSS konstatoval, že skutečnost, že v posuzované věci správní orgány **nepovažovaly v daných případech stěžovatele za osobu, jež by byla oprávněna k nahlédnutí do správního spisu a k pořizování výpisů z tohoto spisu, neznamená, že by stěžovatel nemohl požádat o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.** Protože se jedná o dvě odlišné úpravy, které existují vedle sebe.

(Zpracováno na základě rozsudku NSS ze dne 11. srpna 2009, sp. zn. 1 As 51/2009-106)

I ÚČASTNÍK ŘÍZENÍ MŮŽE ŽÁDAT O POSKYTNUTÍ INFORMACÍ PODLE ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM



Jádro sporu se týkalo vztahu zákona o svobodném přístupu k informacím, který upravuje poskytování informací z oblasti působnosti orgánů veřejné správy a ustanovení § 38 správního řádu, který umožňuje osobám, které prokáží odůvodněnost svého požadavku, nahlízet do správního spisu a pořizovat si kopie tohoto spisu. V dané věci byla poskytnuta pouze omezená informace o stavebním řízení.

Krajský soud odkázal na Nejvyšší správní soud, který konstatoval: *Žádost stěžovatele o kopii rozhodnutí se považuje za jednoznačnou žádost o informace, a úvaha o tom, že žádost o kopii určitého rozhodnutí ze správního spisu není žádostí o informace o skutečnostech v rozhodnutí obsažených, ale žádostí o nahlédnutí do spisu, není důvodná.*

Dalším sporným bodem bylo to, zda v situaci, kdy žadatel o informace požaduje poskytnutí kopie určité listiny, resp. rozhodnutí, lze považovat pouhé sdělení podstatného obsahu této listiny za dostatečné.

Pokud žalovanému nebránila zákonná výjimka nebo omezení v poskytnutí požadované informace, bylo jeho povinností tuto informaci žalobci poskytnout. **A to nikoliv formou pouhého selektivního sdělení obsahu rozhodnutí, nýbrž ve formě fotokopie rozhodnutí tak, jak to žalobce požadoval.**

(Zpracováno na základě rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. srpna 2009, sp. zn. 29 Ca 193/2007-41)

II. ÚČAST VEŘEJNOSTI V ŘÍZENÍ

Aarhuská úmluva vychází z předpokladu, že informovaná veřejnost má zájem se vyjádřit k otázkám dotýkajících se životního prostředí. Úmluva nestanovuje jednotný vzorec pro zapojení veřejnosti, ale jako minimum požaduje účinné oznamování, přiměřené poskytování potřebných informací a zavedení vhodných postupů pro zapojení veřejnosti do rozhodování a pro zohlednění jejich připomínek.

Jaké jsou minimální požadavky na účast veřejnosti?

Aarhuská úmluva ve zkratce ukládá orgánům veřejné správy několik základních povinností při účasti veřejnosti. Veřejná správa je povinna poskytovat informace v časovém předstihu dostatečném ke zvážení celé problematiky. Nezbytnou podmínkou účasti veřejnosti je totiž její dostatečná informovanost. Je proto nezbytné dát veřejnosti přesné, správné a včasné informace. Účast veřejnosti musí být umožněna již od samotného počátku řízení, přímo od zahájení prvních řízení, v době, kdy jsou stále otevřeny všechny alternativy rozhodování. Tato účast musí probíhat podle předem stanoveného časového rámce. Nakonec musí orgán veřejné správy při svém konečném rozhodnutí vzít v úvahu i výsledek účasti veřejnosti. Veřejnost musí být o tomto rozhodnutí informována, a pokud nebyl zohledněn její názor, musí orgán veřejné správy zdůvodnit, proč tak učinil.

Kdo se může účastnit řízení?

Právo účastnit se řízení mají pouze osoby, které jsou přímo dotčené řešeným problémem. Určující kritéria pro dotčenou veřejnost si musí dopředu stanovit orgán veřejné správy. To ale neznamená právo orgánu veřejné správy jakkoliv omezit dotčenou veřejnost, toto určení slouží pouze k lepšímu oslovení dotčené veřejnosti. Nestátní neziskové organizace činné v oblasti životního prostředí jsou podle Aarhuské úmluvy vždy zahrnuty mezi dotčenou veřejnost.

STÁLE NEDOSTATEČNÁ ÚČAST VEŘEJNOSTI V ŘÍZENÍCH NAVAZUJÍCÍCH NA POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ



V prosinci 2009 byla přijata novelizace zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, která je reakcí na tzv. řízení o infringementu (řízení pro porušení smlouvy) vedeném proti České republice Evropskou komisí (ECJ C-378/09). Tato novelizace na první pohled zlepšuje postavení nevládních organizací v řízeních navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí. Stanoví totiž, že environmentální občanská sdružení, která podala připomínky v rámci řízení o posuzování vlivů na životní prostředí, mají právo

žádat soudní přezkum navazujícího rozhodnutí. To znamená, že občanské sdružení, které se účastnilo procesu posuzování vlivů na životní prostředí, bude moci žalovat navazující územní rozhodnutí, přestože se neúčastnilo územního řízení. Tato novelizace ale bohužel v praxi neznamená žádnou změnu oproti současné situaci. I podle stávající právní úpravy se občanská sdružení mohla účastnit územních řízení navazujících na proces posuzování vlivů a proti výsledku územního řízení – územnímu rozhodnutí – se bránit soudní cestou. Občanská sdružení proto s největší pravděpodobností nebudou nové ustanovení využívat. Důvodem pro opomíjení nové úpravy může být i skutečnost, že na základě pozměňovacího návrhu v Poslanecké sněmovně je vyloučen odkladný účinek nově zavedené žaloby. I přes podanou žalobu tedy investor může pokračovat ve stavebním řízení, popřípadě výstavbě.

Novelizace navíc vůbec neřeší předmět řízení proti České republice u Evropského soudního dvora. Pro úspěšné vyřešení nedostatečné transpozice směrnice, by totiž bylo nezbytné, umožnit i jednotlivým fyzickým osobám účast v řízeních navazujících na řízení o posuzování vlivů na životní prostředí (například v územním řízení) a umožnit jim závěry tohoto řízení žalovat (například možnost podat žalobu proti územnímu rozhodnutí). Řešením tak není úprava nové, speciální žalobní legitimace pro občanská sdružení.

Jaké jsou různé typy rozhodnutí v oblasti životního prostředí?

V oblasti účasti veřejnosti existují čtyři typy rozhodnutí:

- vydání povolení pro určitý typ činnosti nebo zařízení,
- příprava plánů a programů v oblasti životního prostředí,
- příprava politik v oblasti životního prostředí,
- příprava právních předpisů.

2.1. Specifické činnosti

Rozhodování o specifických činnostech je nejčastější a stále i nejnepřehlednější oblastí účasti veřejnosti. V praxi jde o rozhodování o **konkrétních činnostech s možným významným vlivem na životní prostředí** jako je např. rozhodování o navrženém umístění budov, výstavbě a činnosti velkých zařízení či o povolování produktů pro trh. Tyto činnosti jsou přesněji popsány v příloze Aarhuské úmluvy.

V českém právním řádu stále neexistuje **definice dotčené veřejnosti** ve smyslu Aarhuské úmluvy. Tato skutečnost má v praxi závažné následky – okruh účastníků řízení je mnohem užší, než jak ho požaduje Aarhuská úmluva. Řízení se tak prakticky účastní pouze občanská

sdužení a nikoliv jednotlivé fyzické osoby, neorganizovaná veřejnost. Občanská sdružení přitom zase mají problémy s přístupem k právní ochraně a k soudnímu přezkumu rozhodnutí.

Práva veřejnosti při účasti v řízení jsou následující:

- právo účastnit se vyjmenovaných řízení,
- právo být informován o určitém okruhu informací z řízení, a to přiměřeně, včas a účinně (včetně podkladových materiálů k rozhodnutí a výsledného rozhodnutí),
- právo na dostatečnou lhůtu na přípravu na jednotlivé fáze řízení,
- právo účastnit se již v rané fázi řízení, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené,
- právo podávat připomínky,
- právo na řádné vypořádání připomínek veřejnosti ve výsledném rozhodnutí.

PŘIPOMÍNKY MUSÍ BÝT ŘÁDNĚ VYPOŘÁDÁNY



V tomto případě se jednalo o změnu funkčního využití pozemku ze zastavitelného na nezastavitelný. Nejvyšší správní soud se ale hlavně vyjádřil k povinnosti řádně vypořádat připomínky. Žalobce rozhodnutí napadl, protože se věcnou podstatou jeho námitky v průběhu celého řízení nikdo prokazatelně nezabýval. Soud konstatoval, že se tak stalo, přestože se uplatněné námitky jeví skutečně věcné a hodné vypořádání. Vypořádání námitek bylo také nedostatečně odůvodněno a jen stěží tak může být naplněn požadavek na vyloučení libovůle pořizovatele územního plánu. Tento postup, který je v rozporu s procesními požadavky a rozhodnutí, které se řádně nezabývá námitkami účastníků, proto soud zrušil.

(Zpracováno na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2009, sp. zn. 6 Ao 1/2009 – 98)

K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ještě jednou, když zdůraznil, že k vypořádání námitek účastníka řízení nestačí odkaz na souhlasná podkladová rozhodnutí stvrzující dodržení zákonných limitů (hluk, emise prachu a další). Stavební úřad se tedy musí věcně zabývat i námitkami, které brojí i již proti „povoleným“ důsledkům plánované výstavby. Slovy soudu: „*Vlastní existence stanovisek dotčených orgánů státní správy totiž nezbavuje stavební úřad jeho základní povinnosti učinit finální závěr a rozhodnutí. Předložená stanoviska mu k tomu mají jen pomoci a jeho rozhodování ulehčit. Nejsou však sama o sobě kritériem, které by bez dalšího poukazovalo na nedůvodnost předložených námitek. Pouhý odkaz na tato stanoviska a rozličná vyjádření jiných správních orgánů však není dostatečný a v žádném případě nemůže nahradit vlastní uvážení stavebního úřadu a posouzení předložených námitek účastníků řízení po stránce věcné.*“

(Zpracováno na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. října 2009, sp. zn. 4 As 24/2009 - 25)

Základním typem rozhodování je správní řízení, které se vede na základě správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Specifickým druhem rozhodovacího procesu je umístování a povolování stavebních záměrů (podle stavebního zákona), vydávání integrovaného povolení pro určité průmyslové činnosti (podle zákona o integrované prevenci a povolování), rozhodování podle vodního, atomového a horního zákona. Občanská sdružení ve většině těchto řízení odvozují svoje právo účastnit se ze zákona o ochraně přírody a krajiny.

Proces neukončený závazným a vynutitelným rozhodnutím je **proces posuzování vlivů projektových záměrů na životní prostředí** (tzv. EIA). Na základě Přílohy 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se povinně posuzují záměry kategorie I (např. elektrárny nebo doly) a pro záměry kategorie II (např. rekreační areály nebo obchodní centra) se koná tzv. zjišťovací řízení, v rámci něhož se stanoví, zda bude záměr dále posuzován nebo ne. Smyslem procesu posuzování (EIA) je získání objektivního odborného podkladu, ze kterého se vychází v rámci povolujícího řízení. Veřejnost v procesu posuzování vlivů na životní prostředí má právo seznámit se s konkrétním procesem (dokumenty jsou zveřejňované), možnost vyjádřit se má také během veřejného projednání. Veřejnost má možnost podat připomínky.

Protože právo na účast v řízení v české úpravě úzce souvisí s možností obracet se na soud, naleznete bližší popis subjektů, které se mohou účastnit řízení v následující části, která se věnuje právu na soudní ochranu.

SNAHA VYLOUČIT ÚČAST VEŘEJNOSTI VE STAVEBNÍM ŘÍZENÍ



Poslanci se naštěstí neúspěšně pokusili vyloučit veřejnost ze stavebního řízení. Jedním z jejich základních argumentů byl odkaz na Aarhuskou úmluvu, která v článku 6 odst. 4 stanoví, že: *„Strany zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.“* Navrhovatelé z toho dovozovali, že účast veřejnosti postačí v předchozích řízeních, a v téměř závěrečném stavebním řízení již není nutné veřejnost nijak zapojovat. Tento argument ale svědčí o hlubokém nepochopení Aarhuské úmluvy i smyslu zapojování veřejnosti. Například oficiální komentář k Aarhuské úmluvě (The Aarhus Convention: An Implementation Guide) vysloveně uvádí, že veřejnost má právo účastnit se každého rozhodování (ať se jedná o podkladová nebo finální rozhodnutí), které může mít vliv na životní prostředí. Možnost veřejnosti účastnit se pouze v časové posloupnosti prvních řízení totiž nelze považovat za efektivní, protože i rozhodnutí z navazujících řízení mohou zásadně zasáhnout do stavu životního prostředí. Toto ustanovení pouze zdůrazňuje požadavek zapojit veřejnost v době, kdy úřady mají možnost své rozhodnutí změnit.

2.2. Plány, programy a politiky

Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí je upravena v ustanovení samostatného článku Aarhuské úmluvy – článku 7. Smluvním státům Aarhuské úmluvy je ponechána volnost při výběru nástrojů k zapojení veřejnosti. Výsledkem ale musí být transparentní a spravedlivý rámec pro účinnou účast veřejnosti.

První skupinou dokumentů jsou **plány a programy**, které se týkají životního prostředí. Příkladem mohou být plány o využití území a jeho rozvoji, plánování v dopravě, cestovním ruchu, energetice, průmyslu, vodohospodářství, zdravotnictví a hygieně, stejně jako vládní dotace nebo akční plány.

V českém právním řádu je typickým příkladem přípravy plánu ve smyslu Aarhuské úmluvy **územní plánování**. Stavební zákon odlišuje dvě formy účasti veřejnosti na územním plánování – možnost podávat připomínky a možnost podávat námítky. Jaký je mezi nimi rozdíl?

Právo podávat **připomínky** má široká veřejnost, tedy každý. Znamená to možnost vyjádřit se k jednotlivým dokumentům připravovaným v různých fázích územního plánování. Druhým způsobem je **námítka**, která je ve své podstatě „kvalifikovanou“ připomínkou, kterou může podat dotčený vlastník nebo tzv. zástupce veřejnosti (osoba zmocněná více připomínkujícími). Rozhodnutí o námítce musí být součástí vydaného územního plánu a lze se proti němu odvolat nebo bránit soudní cestou.

Druhou skupinou dokumentů jsou „**politiky**“. Jde o obdobné dokumenty jako v první skupině, odlišný je ale kontext jejich vzniku, který je v těchto případech zjevně politický. Přesto či právě proto jsou smluvní státy povinny usilovat o to, aby veřejnost měla příležitosti účastnit se jejich přípravy v přiměřeném rozsahu.

Mnoho z plánů, programů a politik ve smyslu Aarhuské úmluvy spadá mezi strategie, jejichž vliv na životní prostředí je v České republice povinně posuzován **v rámci strategického posuzování vlivů – SEA**. Veřejnost má možnost ke strategii podávat své připomínky nebo účastnit se veřejného projednání.

2.3. Předpisy

Nejméně striktně je v Aarhuské úmluvě upraveno právo veřejnosti účastnit se i přípravy předpisů, přesto Aarhuská úmluva uznává roli, kterou může veřejnost hrát při přípravě právních předpisů. Článek 8 určuje odpovědnost orgánů veřejné správy za přijetí nezbytných prostředků pro efektivní účast veřejnosti. Ta může probíhat klasickým připomínkováním nebo i prostřednictvím nejrůznějších poradních sborů za účasti veřejnosti. Nutné je zdůraznit, že se toto právo vztahuje k „přípravě“ předpisů, tedy období, kdy jsou předpisy připravovány výkonnou mocí – nejrůznějšími správními orgány – až do okamžiku předložení parlamentu ke schválení.

ZÁSTUPCI NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ V KOMISÍCH A VÝBORECH ZŘIZOVANÝCH ORGÁNY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Zelený kruh, asociace ekologických organizací, nominuje zástupce oborové platformy do vybraných pracovních a poradních orgánů. Jedná se především o resortní a mezi-resortní komise a jejich pracovní skupiny zřizované jako poradní orgány ministerstev či jako poradní a pracovní orgány vlády a monitorovací výbory jednotlivých operačních programů. Takto nominovaní zástupci pak při svém působení v daném orgánu vystupují jako představitelé oborové platformy a prosazují zájmy organizací sdružených v platformě.

Výběr zástupců pro dílčí poradní skupiny a orgány se řídí vnitřními pravidly Zeleného kruhu, která jsou zveřejněna na webových stránkách organizace. V rámci transparentnosti Zelený kruh na svých webových stránkách zveřejňuje i aktuální seznam zástupců v jednotlivých komisích a poradních orgánech.

Aarhuská úmluva stanoví tři kroky, které by měly být přinejmenším splněny k dosažení tohoto oprávnění:

- dostatečný časový rámec pro účinnou účast,
- návrh by měl být publikován, nebo jinak zpřístupněn veřejnosti,
- pro veřejnost musí existovat možnost podávat připomínky přímo nebo prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů.

Otázkou, na kterou byl kladen při přípravě Aarhuské úmluvy velký důraz, je určení předpisů, na které se tato úprava vztahuje. Vzhledem k různorodosti právních úprav a jejich terminologie byly zvoleny velmi široké pojmy jako např. „*prováděcí předpisy a jiné, obecně aplikovatelné právně závazné předpisy*“ a „*obecně použitelné právně závazné normativní nástroje*“. Je zřejmé, že jde o závazná rozhodnutí, která se budou vztahovat na všechny osoby v daném postavení.

POSLANECKÉ POZMĚŇOVACÍ NÁVRHY



Asociace ekologických organizací Zelený kruh sleduje průběžně přípravu a projednávání legislativních návrhů, které přímo ovlivňují kvalitu našeho životního prostředí a které ovlivňují možnosti veřejnosti účastnit se rozhodování. Činnost v Poslanecké sněmovně pak Zelený kruh pravidelně vyhodnocuje.

Z analýzy těchto hodnocení vycházejí poměrně zajímavé závěry. Kromě toho, že prospěšněji pro výše zmíněné oblasti většinou hlasují poslanci koaličních stran, velký rozdíl je z hlediska vlivu na životní prostředí možné pozorovat i mezi řádně připravenými

vládními návrhy a návrhy pozměňovacími, které předkládají poslanecké výbory nebo dokonce jednotliví poslanci.

Řádně připravované legislativní návrhy jsou nejprve naplánovány v rámci plánu legislativních prací na příští rok. Ministerstvo nebo jiný ústřední orgán jako předkladatel materiál připraví (i za použití hodnocení dopadů regulace RIA) a předloží k připomínkovému řízení. V rámci připomínkového řízení se k návrhu mohou vyjadřovat ostatní připomínková místa (ministerstva, úřady, odborné a nevládní organizace). Takto připravený materiál putuje nejprve do Legislativní rady vlády, která funguje jako poradní orgán vlády a její stanovisko je zásadní pro další projednávání, a dále do vlády. Ta svým usnesením Poslanecké sněmovně předpis buď doporučí, nedoporučí nebo vrátí k přepracování. Až poté je materiál zaslán do Poslanecké sněmovny, která návrh projedná v 1. čtení, zašle návrh vybraným výborům, které mohou navrhnout určité změny v dokumentu. Materiál z výborů je předložen do 2. čtení, ve kterém jsou uplatněny změny z výborů a navíc jednotliví poslanci mohou předložit své vlastní pozměňovací návrhy. O materiálu i jeho navrhovaných změnách se hlasuje ve 3. čtení. Obdobný proces probíhá ještě jednou v Senátu a takto připravený materiál musí v konečné fázi podepsat prezident.

Celý proces je časově velmi náročný (řádově měsíce, v některých případech i rok či déle). Výhodou tohoto postupu je ale prostor pro diskuzi se všemi dotčenými subjekty, možnost hledat kompromisy, čas celou problematiku promyslet a řádně legislativně připravit. Naprostá většina takto projednaných návrhů je potom vůči účasti veřejnosti pozitivní, neoslazuje ji, ani proti ní nijak neútočí.

Naprosto opačná situace je v případě **poslaneckých iniciativ**, ať už ve formě pozměňovacích návrhů k řádně připraveným tiskům nebo samostatným poslaneckým návrhům. V extrémních situacích jsou tyto návrhy veřejně známé pouze několik dní a de facto nikdo se k nim nemá šanci vyjadřovat (v některých případech včetně poslanců, kteří se o návrhu dozví až v rámci projednání a nemají čas si připravit vlastní argumentaci). V naprosté většině případů je právě tento typ návrhů negativní a snaží se práva veřejnosti nejrůzněji omezovat. Velmi nebezpečná je také tendence uplatňovat tento typ návrhu v několika fázích. Poslanec předloží svůj návrh na výboru, pokud neuspěje a výbor jeho návrh nepodpoří, přeloží návrh přímo na plénu v rámci druhého čtení. Pokud změnu neprosadí ani zde, osloví „spřáteleného“ senátora, který celý postup ještě jednou vyzkouší v Senátu. Poslanci právě tímto chováním nejenže ohrožují již existující práva veřejnosti účastnit se demokratického rozhodování, ale hlavně zcela rozbíjejí a degradují předcházející dlouhodobou a usilovnou práci na přípravě předpisu. Tato jejich tendence je mnohem výraznější v období slabých vlád nebo již neexistujícího rozdělení na koalici a opozici (jak jsme mohli vidět např. na činnosti Poslanecké sněmovny v letech 2009/2010).

V souvislosti s modernizací veřejné správy a širším zapojováním veřejnosti byl pro přijímání předpisů ve smyslu Aarhuské úmluvy zaveden v roce 2008 nový postup **hodnocení dopadů regulace – tzv. RIA**. K zajištění řádného fungování a vytvoření procesních pravidel pro provádění hodnocení dopadů regulace bylo přijato několik dokumentů:

- Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace,
- novela Legislativních pravidel vlády ČR,
- uplatnění Obecných zásad pro hodnocení dopadu regulace (RIA) a o zřízení Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu,
- Metodika stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy,
- Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů,
- Návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů.

Zpracování RIA by mělo být prvním krokem veřejné správy při přípravě veškerých předpisů. Všechny ústřední správní úřady v České republice musí povinně vyhodnocovat dopady všech typů regulace, tj. nástrojů, jejichž pomocí výkonná moc realizuje požadavky na jednotlivce a skupiny (typicky zákony, nařízení vlády, vyhlášky a další). Výjimkou je například státní rozpočet, krizové situace a stav legislativní nouze, technické a procesní změny. Výjimky z procesu posuzování musí být vždy zdůvodněny.

Smyslem hodnocení dopadů je především vedení diskuze při hledání různých variant řešení, a to včetně řešení problému jiným způsobem než přijetím nové regulace. Přijímaná regulace by měla splňovat určité **ukazatele**:

- přiměřenost:
 - regulovat by se mělo, pouze pokud je to nezbytné
 - řešení by mělo být úměrné problému
- odpovědnost:
 - jasné určení odpovědných subjektů, jasné kritéria
 - jasný systém přezkumu (včetně žalob)
 - nevýhodňovat určité subjekty
- konzistence:
 - zohlednit existující regulace
 - stabilní, předvídatelná a důsledně uplatňované regulace
- transparentnost:
 - jednoduchá forma regulace (včetně sankcí)
 - konzultace se zainteresovanými subjekty
- cílenost, směřování:
 - zaměření na problém, minimalizace vedlejší efektů

S aplikací metody RIA by se mělo začít co nejdříve, ideálně již v okamžiku, kdy resort zvažuje zařazení úkolu do plánu legislativních prací vlády. Závěrečná zpráva z procesu posuzování věcného záměru zákona se použije jako základ při hodnocení dopadů paragrafového znění navazujícího předpisu.

Podle závažnosti dopadu navrhované regulace se provádí malá nebo velká RIA.

Malá RIA se povinně použije u všech předpisů připravovaných podle Legislativních pravidel vlády, fakticky tedy u všech vládních návrhů regulace. Obsahem malé RIA je: název připravované regulace; stručný popis současného stavu, identifikace řešeného problému a stanovní cíle; návrh možných řešení včetně nulové varianty; posouzení jednotlivých variant (včetně popisu realizovaných konzultací, finančního zajištění regulace a její evaluace). Na základě posouzení se pak vybere doporučená, tj. nevhodnější varianta řešení.

Velká RIA je rozšířením malé RIA a použije se vždy, pokud malá RIA identifikuje zásadní kvantitativní (finanční zátěž) nebo kvalitativní dopady (znevýhodnění sociální skupiny, dopady na hospodářskou soutěž). Vláda si může provedení velké RIA vyhradit v usnesení. Velká RIA se pak soustředí na problémy a dopady, které identifikovala předchozí malá RIA. Na rozdíl od malé RIA je podrobněji upraveno vymezení subjektů dotčených regulací a proces konzultací návrhu. Dopady regulace jsou zkoumány podrobněji za využití metod typu: analýza nákladů, přínosů a nákladové efektivnosti, multikriteriální analýza nebo analýza rizika.

Samotné připomínkování zákonů, nařízení a vyhlášek ošetřují nově upravená **Legislativní pravidla vlády**, která vedle povinných připomínkových míst (ústřední orgány státní správy a další instituce) upravují i jiná připomínková místa (tedy veřejnost).

Návrh právního předpisu se zveřejňuje na Portálu veřejné správy (<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>), který je veřejně přístupný.

Všem připomínkovým místům, včetně veřejnosti, je stanovena základní lhůta k připomínkování 15 pracovních dnů (resp. 20 pracovních dnů u návrhů zákonů). Tuto lhůtu může dále prodloužit předkladatel návrhu. Připomínky ale bohužel musí splňovat poměrně náročné formální požadavky, je nutné je konkretizovat a odůvodnit. Pokud připomínkující požaduje přímo nahradit text návrhu, musí zároveň uvést jím navrhované nové znění.

Připomínky podstatné povahy mohou podávat pouze orgány veřejné správy. Pouze připomínky podstatné povahy, kterým nebylo vyhověno, musí být uvedeny v předkládací zprávě k návrhu právního předpisu s odůvodněním, proč jim nebylo vyhověno. Projednávat připomínky s veřejností nejsou předkladatelé povinni, nicméně mohou tak učinit z vlastní iniciativy.

Ministerstvo životního prostředí má pro přípravu předpisů speciální směrnici, na jejímž základě je k připomínkování návrhů zákonů i vyhlášek oslokována široká veřejnost včetně environmentálních neziskových organizací.

HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA) PŘI PŘÍPRAVĚ VĚCNÉHO ZÁMĚRU ZÁKONA O ORGANIZACÍCH SE STATUTEM VEŘEJNÉ PROSPĚŠNOSTI

Věcný záměr zákona o organizacích se statutem veřejné prospěšnosti byl připravován ministryní pro lidská práva od dubna 2008 do května 2010. 24. května 2010 byl návrh předložen vládě, která ho schválila a uložila předsedovi vlády předložit do 31. prosince 2012 parafráfové znění tohoto zákona. Ke zpracování tzv. RIA k věcnému záměru zákona byla vytvořena pracovní skupina, která se však sešla pouze jednou, 16. prosince 2008. Malá RIA byla nakonec zpracována sekretariátem Rady vlády pro nevládní neziskové organizace s tím, že velká RIA bude zpracována při předložení parafráfovaného znění zákona. Návrh zákona byl v průběhu jeho přípravy konzultován s řadou subjektů. V průběhu roku 2008 byly teze věcného záměru zákona zveřejněny na webových stránkách vlády, veřejnost je mohla připomínkovat prostřednictvím webového formuláře, koncem roku 2008 proběhly dvě debaty, jejichž cílem bylo obdržené připomínky vypořádat; proběhla celá řada jednání s vybranými resorty, a to v různých fázích zpracování návrhu; Fórum dárců zpracovalo vlastní hodnocení dopadů připravované právní úpravy; 15. září proběhlo konferenční vypořádání připomínek nevládních organizací, předložených v rámci mezirezortního připomínkového řízení; materiálem se na celkem osmi svých zasedáních zabývala Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. V závěrečné zprávě k procesu RIA se uvádí, že předložené připomínky, získané podněty a připomínky členů Rady vlády, vznesené během jednání tohoto orgánu, byly do materiálů zapracovány, příp. byly ve značné míře zohledněny.

Navzdory co do rozsahu nadstandardně pojaté konzultační proceduře, došlo v procesu zpracování RIA ke dvěma zásadním pochybením, týkajícím se základních principů pro provádění RIA. Zpracovatelé RIA na veřejných projednáních opakovaně uvedli, že zpracování nového zákona je z jejich pohledu jediným možným řešením současné situace. Toto stanovisko přitom zastávali dříve, než byl proces RIA ukončen. Zpracování ostatních variant řešení, z nichž některé byly do hodnocení zapojeny na žádost některých připomínkových subjektů, byla věnována minimální pozornost. Za druhý zásadní problém lze považovat způsob vypořádání těch připomínek, které směřovaly nikoliv k dílčím formulacím návrhu zákona, ale hodnotily jako nepotřebný či nevhodný jeho samotný vznik. Připomínky tohoto typu, ač se jich v různých fázích zpracování návrhu sešla celá řada, zpracovatelé vůbec nereflektovali. Závěrečná zpráva RIA nebyla z důvodu nesouladu s Obecnými zásadami a nedostatečného vyhodnocení dopadů regulace schválena ani Výborem pro kontrolu kvality hodnocení dopadů regulace. Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu doporučilo vládě materiál neschválit.

III. PŘÍSTUP K PRÁVNÍ OCHRANĚ

Přístup k právní ochraně je posledním a nezbytným krokem završujícím celou Aarhuskou úmluvu. Bez správně nastavené možnosti přístupu k soudní ochraně se veškerá předchozí oprávnění stávají nevymahatelnými, a tedy pouze bezzubými, prohlášeními. Přesto, či spíše právě proto, je implementace a aplikace této části Aarhuské úmluvy nejobtížnější a nejproblémovější.

Přístup k právní ochraně ve věcech životního prostředí znamená možnost napadat správní akty či opomenutí správních úřadů i soukromých osob u nezávislého a nestranného orgánu. Aarhuská úmluva toto oprávnění dále dělí na tři oblasti:

- soudní ochranu přístupu k informacím,
- soudní ochranu účasti veřejnosti,
- soudní ochranu životního prostředí „obecně“.

Aarhuská úmluva ukládá svým smluvním státům povinnost přijmout taková opatření, která by umožnila veřejnosti přístup k soudní ochraně s důrazem na:

- přístupnost soudní ochrany,
- zajištění přiměřené a účinné nápravy,
- čestnost, spravedlivost a včasnost,
- možnost obrany bez vysokých nákladů,
- rozhodnutí v písemné formě a veřejně dostupná.

Česká právní úprava nezná definici dotčené veřejnosti a ani nijak nerozlišuje mezi jednotlivými požadavky na přezkum rozhodnutí ve smyslu Aarhuské úmluvy (soudní ochrana poskytování informací, účasti veřejnosti a životního prostředí „obecně“). Přezkum se odehrává pouze před běžnými soudy, protože v České republice nebyly zavedeny žádné speciální tribunály pro otázky životního prostředí. Možnost domáhat se ochrany svých práv před soudem je stanovena v obecné úpravě soudního řádu správního, který umožňuje žalovat pouze osobám, které tvrdí porušení svých práv. V praxi se tak na soudy mohou obracet pouze účastníci předcházejících správních řízení. Soudní ochrany se tak může domáhat pouze ta část veřejnosti, která měla i právo na účast v příslušném řízení. Tato skupina je ale výrazně užší než dotčená veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy. V následujícím textu se zaměříme jednak na osoby, které se mohou, popřípadě nemohou, domáhat soudní ochrany a posléze i na limity soudní ochrany – okruh přezkoumatelných rozhodnutí a rozsah jejich přezkumu.

Právo fyzických osob na přístup k soudům

Okruh účastníků správního řízení je upraven **správním řádem** (§ 27), podle něj se může účastníkem stát žadatel (například investor při budoucí výstavbě nebo provozovatel stávajícího zařízení) a další osoby, jejichž práva mohou být rozhodnutím přímo dotčena. Správní řád jako

obecný, subsidiární předpis se použije na většinu řízení v ochraně životního prostředí (zákon o ochraně ovzduší, vodní zákon, zákon o integrovaném povolování a prevenci). V praxi se ale jednotliví občané (odlišní od investora) ve většině případů nesnaží účastnit řízení na základě obecné úpravy ve správním řádu.

Speciální úprava pak platí pro **vlastníky sousedních nemovitostí** (staveb a pozemků), které mohou být dotčeny výstavbou. Tito vlastníci se mohou účastnit územního i stavebního řízení a v praxi tak často činí. Rozhodování se ale nemohou zúčastnit například nájemníci bytů dotčených plánovanou výstavbou. A protože se nemohou účastnit řízení, nemohou ani později napadat rozhodnutí u soudu.

PROBLEMATICKÝ INSTITUT AUTORIZOVANÉHO INSPEKTORA



Nový stavební zákon upravil několik typů stavebních řízení s chvályhodným cílem ulehčit pozici stavebníků. V jednom z typů stavebního řízení tak může tzv. autorizovaný inspektor nahradit svým certifikátem stavební povolení. První autorizovaní inspektoři byli jmenováni v roce 2009 a daný institut začal být hned problematický. Certifikát je totiž díky současné nedokonalé úpravě ihned účinný a stavebník může začít s výstavbou i v případech, kdy autorizovaný inspektor porušil svoje zákonné povinnosti a budoucí výstavbu nekonzultoval s dotčenými vlastníky ani orgány veřejné správy. Efektivní soudní ochrana je prozatím nedosažitelná. Stavitel tak může bez dalšího zahájit výstavbu i velmi významných staveb typu hypermarketu nebo obytného komplexu a nikdo mu v tom nemůže zabránit, přestože vydání jeho certifikátu proběhlo nezákonně.

VYLOUČENÍ VEŘEJNOSTI Z KOLAUDAČNÍHO ŘÍZENÍ



Nejvyšší správní soud potvrdil, že ani vlastník sousední nemovitosti není účastníkem kolaudačního řízení s tím, že tento vlastník má svá práva hájit především v územním a stavebním řízení. Namítá-li tento vlastník, že se stavebník a stavební úřad mohou dohodnout, že budou kolaudovat stavbu za současného porušení či nedodržení právních předpisů, je takový stav obecně nepřijatelný, neboť stavební úřady jsou tu právě od toho, aby na dodržování zákonných a podzákonných stavebních předpisů dohlížely.

Vlastníkovi nemovitosti sousedící se zkolaudovanou stavbou, která vykazuje nedostatky (např. nepřijatelné imise), pak soud doporučuje jiné právní prostředky ochrany (sousedskou žalobu podle občanského zákoníku, podnět ke stavebnímu úřadu k nařízení nezbytných změn, ochranu ze strany orgánů ochrany veřejného zdraví).

(Zpracováno na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu 23. září 2009, sp. zn. 1 As 24/2009 – 93)

Fyzické osoby se bez jakýchkoliv dalších omezujících podmínek mohou účastnit procesu **posuzování vlivů na životní prostředí** (tzv. EIA). V České republice není tento proces součástí povolenáčního řízení určitého záměru, ale samostatným postupem, který je ukončený nezávazným stanoviskem. Úřad, který o záměru výstavby rozhoduje, není tímto stanoviskem nijak vázán, jedinou podmínkou pro vydání finálního rozhodnutí je faktická existence stanoviska a již nikoliv jeho obsah nebo zohlednění obsahu. O to víc je zarážející, že občan, fyzická osoba, který se aktivně účastní procesu posuzování vlivů na životní prostředí, se nemůže účastnit navazujících řízení, ve kterých se dále se závěrem posuzování (stanoviskem) dále pracuje. Občané, kteří sice spadají do skupiny dotčené veřejnosti, ale nejsou vlastníky dotčených nemovitostí, tak nemají žádnou možnost domoci se soudní ochrany svých práv. Účast této skupiny občanů v procesu posuzování vlivů je v praxi podstatně oslabena, protože nemají možnost vynutit si dodržování svých práv (například právo na řádné vypořádání podaných připomínek). Tato situace je v současné době předmětem řízení o nedostatečné transpozici článku 10a směrnice EIA (případ C-378/09 u Evropského soudního dvora).

Fyzické osoby, ale také nikdo jiný (**s výjimkou žadatele**), se nemohou účastnit řízení podle atomového zákona, horních předpisů nebo udělování výjimek k překračování hlukových limitů.

Právo občanských sdružení na přístup k soudu

Také právo občanských sdružení domáhat se soudní ochrany závisí na jejich účasti v předchozích správních řízeních. Pro občanská sdružení není obtížné postavení účastníka získat, protože většina českých zákonů jejich postavení speciálně upravuje. Občanská sdružení ke své účasti nejčastěji využívají **zákon o ochraně přírody a krajiny** (§ 70). Zákon pro občanská sdružení stanoví pouze velmi jednoduché formální požadavky, při kterých sdružení musí mít právní subjektivitu a jeho hlavním předmětem činnosti podle stanov musí být ochrana přírody a krajiny a sdružení se do řízení musí přihlásit. Na základě tohoto ustanovení se občanská sdružení mohou účastnit všech řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (například územní rozhodování). Obdobná úprava existuje i ve vodním zákoně a zákoně o integrované prevenci a omezování znečištění.

Zvláštní režim zakládá **zákon o posuzování vlivů na životní prostředí**. Pokud se občanské sdružení aktivně účastní posuzování vlivů na životní prostředí, má právo účastnit se i navazujících rozhodování (viz § 23/9). Občanská sdružení ale v praxi preferují výše zmiňovaný postup a účastní se řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Přes jistou nepřehlednost a nesystematičnost je úprava účasti občanských sdružení poměrně velkorysá a občanská sdružení se na jejím základě mohou účastnit širokého okruhu rozhodovacích procesů. Na druhou stranu ani občanská sdružení se **nemohou účastnit** výše zmiňovaných procesů, u kterých je jediným účastníkem žadatel a nemohou ani žádat o přezkum územních plánů.

KDO MŮŽE NAVRHNOUT ZRUŠENÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU?



Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí dovodil, že při územním plánování mohou být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území, které je tímto plánem regulované. Navrhnout zrušení územního plánu mohou pouze osoby s přímým a nezprostředkovaným vztahem k některé části území – **vlastníci nebo spoluvlastníci pozemku nebo stavby**. Zrušení územního plánu naopak **nemohou navrhnout** osoby s právem zprostředkovaným, tedy typicky **nájemce, podnájemce, vypůjčitel** a další. Tyto osoby musí své ekonomické či jiné oprávněné zájmy prosazovat zprostředkovaně prostřednictvím těch, kdo jim užívání věcí dotčených územním plánem umožnili.

Výjimečně je též představitelné, aby územní plán mohl napadnout i subjekt, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, ale **jeho vlastnické právo** k nemovitosti nacházející se **mimo území regulované územním plánem** by bylo územním plánem přímo dotčeno. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.

Dotčení vlastníci mohou namítat porušení svých hmotných i procesních práv (úřad například nedodržel zákonné lhůty nebo nesprávně doručoval. Porušení procesních práv ale musí objektivně vést k možné nezákonnosti územního plánu a zároveň se dotknout právní sféry vlastníka.

Soud řekl, že s ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství **nelze a priori vyloučit** možnost k podání návrhu na zrušení územního plánu i pro osoby z řad tzv. „**dotčené veřejnosti**“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Rozšířený senát ale o této otázce dále nerozhodl.

V tomto rozhodnutí také soud určil, že **rozhodujícím kritériem**, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, **kdo výhrady vznesl**.

(Zpracováno na základě rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120 a navazujícího rozsudku NSS ze dne 23. září 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-185)

Ve všech případech, kdy se občanská sdružení mohou stát účastníkem řízení, mají také právo obracet se na soud, aby žalovaly závěrečné, finální rozhodnutí. Pozice občanských sdružení před soudem je ale zásadně omezena doktrínou tvrzeného zásahu do práv. Na základě tohoto výkladu se občanská sdružení mohou úspěšně domáhat **pouze obrany proti zásahu do**

procesních práv. To ovlivňuje rozsah soudního přezkumu rozhodnutí, kdy se soud soustředí pouze na procesní pochybení a nikoliv na věcné problémy.

Rozsah soudního přezkumu

Omezení subjektů oprávněných žalovat rozhodnutí úzce souvisí i s omezením rozsahu soudního přezkumu. Na omezení soudního přezkumu lze nahlížet za dvou základních úhlů pohledu, a sice podle toho:

- které typy jednání a za jakých podmínek mohou být předmětem soudního přezkumu,
- v jakém rozsahu se soudy zabývají žalobními námitkami.

Typy rozhodnutí, které podléhají soudnímu přezkumu

V České republice bohužel stále nepodléhají soudnímu přezkumu všechna rozhodnutí, která ovlivňují stav životního prostředí. Dále uvádíme několik typických situací i s odůvodněním, proč je jejich přezkum nemožný.

První z příkladů je rozhodování, ve kterých je **jediným účastníkem řízení žadatel**, investor. Správní orgán svým rozhodnutím investorovi povoluje žádanou činnost, ten proto nebude rozhodnutí soudně napadat. A nikdo jiný účastníkem řízení nebyl a nemá proto právo obrátit se v případě nesouhlasu na soud. Mezi tyto případy bude náležet rozhodnutí o povolení hlukových výjimek, souhlas s jadernými provozami nebo vyhlášení chráněného ložiskového území nezbytného k těžbě surovin.

Druhou a velmi důležitou situací je nemožnost veřejnosti **bránit se proti nečinnosti** správních orgánů. Správní orgány mají vůči znečišťovatelům široké oprávnění, kterými jim mohou určitou činnost zakázat nebo omezit podmínkami v zájmu ochrany lidského zdraví a příznivého životního prostředí. Správní orgány jsou někdy dokonce povinny k tomuto jednání přímo ze zákona. Pokud ale sami aktivně řízení nezahájí, může se veřejnost bránit pouze podnětem k nadřízenému správnímu orgánu a nikoliv žalobou proti nečinnosti. Tento postup potvrdil svým rozhodnutím i Nejvyšší správní soud, bez zvažování následků pro dotčené osoby, které de facto nemají žádný prostředek, jak donutit nečinný orgán k aktivitě.

Závěry z posuzování vlivů na životní prostředí (stanoviska i závěry zjišťovacího řízení) nejsou podle českého práva rozhodnutím, ale pouze podkladem pro navazující řízení. Podle opakovaného názoru Nejvyššího správního soudu se proti nim občané nemohou bránit žalobou. Žalovat je možné až navazující rozhodnutí (například územní rozhodnutí, jehož podkladem je stanovisko z procesu posuzování vlivů), přestože Aarhuská úmluva i evropská směrnice o posuzování vlivů považují za soudně přezkoumatelné rozhodnutí již stanovisko. Možnost žalovat jedno rozhodnutí **až v rámci navazujícího rozhodnutí** je v rozporu s požadavkem na účinnou a rychlou soudní ochranu podle čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

Případem omezování soudního přezkumu se šťastným koncem jsou **opatření obecné povahy** – typicky územní plány. Soudy několikrát řešily, co může být opatřením obecné povahy. Zda se jedná pouze o akt, který takto pojmenuje zákon, nebo je opatřením obecné povahy cokoliv s typickými vlastnostmi takového opatření, bez ohledu na název. Ústavní soud se nakonec přiklonil **k materiálnímu pojetí** opatření obecné povahy a soudně přezkoumatelná jsou tak všechna rozhodnutí s typickými vlastnostmi opatření obecné povahy, bez ohledu na jejich název.

NEPŘEZKOUMATELNOST POLITIKY ÚZEMNÍHO ROZVOJE



Politika územního rozvoje je základní dokument pro územní plánování v České republice. Jedná se o de facto celorepublikový územní plán, který stanoví priority rozvoje území a navíc je závazný pro plány menších částí (kraje, obce), u kterých se posuzuje soulad s plány větších celků. Vzhledem k poměrně netransparentnímu způsobu přípravy celého dokumentu i jeho velmi spornému obsahu, byla Politika napadena před Nejvyšším správním soudem. Ten se zabýval otázkou, zda je Politika opatřením obecné povahy a může se proto jejím obsahem zabývat.

Ve své argumentaci došel k závěru, že závaznost v Politice obecně vyjádřených záměrů pro pořizování a vydávání podrobnější územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území neznámá a ani znamenat nemůže, že by kraje a obce musely automaticky převzít do svých plánů realizaci v Politice obsažených záměrů, a to bez dalšího hodnocení jejich dopadů či zvažování možných variant. Naopak se jedná pouze o povinnost převzít koncepční záměr územního rozvoje nikoli faktickou realizaci záměru. Politika územního rozvoje je tedy spíše referenčním rámcem a vodítkem budoucího rozvoje.

Podle rozhodnutí soudu tedy nejde o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o interní předpis. Nejvyšší správní soud proto nepovažoval Politiku územního rozvoje za opatření obecné povahy a odmítl se jejím obsahem zabývat.

(Zpracováno na základě usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009 – 59)

Rozsah přezkumu rozhodnutí

Kromě skutečnosti, že některá rozhodnutí jsou z přezkumu úplně vyloučena, u některých zbylých rozhodnutí je výrazně omezen rozsah jejich přezkumu.

Nejpříznivější je současná situace pro **vlastníky**, kteří se mohou domáhat ochrany svých procesních i věcných práv včetně práva na příznivé životní prostředí. Zcela opačná situace ale na-

stává, pokud žalobu podá **občanské sdružení**. Ta se mohou domáhat pouze ochrany svých procesních práv, protože, podle názoru soudů, občanská sdružení jako právnické osoby nemohou mít právo na příznivé životní prostředí. A to přesto, že občanské sdružení není ve své podstatě nic jiného než skupina fyzických osob, které se rozhodly chránit svoje právo na příznivé životní prostředí tímto způsobem. Občanské sdružení tak může napadat rozhodnutí pouze z takových důvodů, jako je špatné doručování nebo nedodržení lhůt, ale nikoliv kvůli skutečnosti, že vydané rozhodnutí poškozuje v rozporu se zákonem životní prostředí (nedodržuje např. emisní limity).

V praxi se objevují dva přístupy. V jednom typu případů se soudy zabývají i věcnými připomínkami občanských sdružení – s odůvodněním, že přezkoumávají řádné vypořádání připomínek občanského sdružení nebo porovnání variant. Na druhé straně stále existují i rozhodnutí, ve kterých soudy vykládají rozsah přezkumu velmi restriktivně a věcnými připomínkami se vůbec nezabývají. Občanská sdružení se ve výsledku přizpůsobují této praxi a rozhodnutí napadají především z formálních, procesních důvodů. Soudní přezkum se pak soustředí na kontrolu procesního postupu. Výsledkem je obviňování občanských sdružení z obstrukcí a formalismu, přestože hlavním cílem snahy občanských sdružení je ochrana příznivého životního prostředí (nejen) jeho členů.

OBČANSKÉ SDRUŽENÍ SE MŮŽE VYJADŘOVAT I K OTÁZKÁM MIMO OCHRANU PŘÍRODY A KRAJINY



Nejvyšší správní soud potvrdil, že není důvodné, aby občanská sdružení nemohla s ohledem na vymezení zájmů ochrany přírody a krajiny vznášet žalobní námítky týkající se např. ochrany před znečišťujícími látkami. Možnost bránit se proti rozhodnutí před soudem je třeba posuzovat nejen v intencích zákona o ochraně přírody a krajiny, ale i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (srovnejte ustanovení § 23 odst. 9 citovaného zákona).

Již městský soud označil námítky týkající se ochrany zdraví a životního prostředí před negativními vlivy hluku a imisí znečišťujících ovzduší a námítku výslovně mířící na proces posuzování vlivů na životní prostředí za námítky legitimní ve vztahu k zájmu žalobce jako neziskové organizace, který je vyjádřen v jeho stanovách a kterým je zájem na ochraně životního prostředí v širším smyslu. Tyto námítky shodně považuje i NSS za relevantní ve vztahu k předmětu řízení.

(Zpracováno na základě rozsudku NSS ze dne 6. srpna 2009, sp. zn. 9 As 88/2008 – 301)

Odkladný účinek

Článek 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy požaduje čestné, spravedlivé a hlavně včasné projednání žalob dotčené veřejnosti (včetně rozumných nákladů na řízení). S plněním, resp. neplněním požadavků tohoto článku úzce souvisí tzv. předběžná opatření a odkladný účinek žaloby ve správním soudnictví. Jejich smyslem je zabránit zhoršení existujícího stavu životního prostředí realizací činnosti, o které se teprve rozhoduje.

Česká úprava soudního řízení neobsahuje žádné závazné lhůty pro vydání povolení a podání žaloby dnes nemá automatický **odkladný účinek**. Má-li o něj žalobce zájem, je nezbytné navrhnout jeho přiznání a prokázat následující podmínky:

- výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro žalobce znamenaly „nenahraditelnou újmu“,
- a zároveň se přiznání odkladného účinku „nepřiměřeným způsobem“ nedotkne nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

Přiznání předběžného opatření i odkladného účinku je pro občanská sdružení téměř nemožné. Soudy vesměs návrhy na odklad vykonatelnosti odmítají s odkazem na koncept, podle něž může napadené rozhodnutí zasáhnout pouze do procesních práv občanských sdružení. Proto mu „z povahy věci“ nemůže vzniknout nenahraditelná újma. Problémem je navíc složitost povolovacích řízení. Při výstavbě nového záměru je nejdůležitějším rozhodnutím rozhodnutí o umístění stavby, ve kterém jsou posouzeny všechny zásadní právní otázky. Investor ale nemůže na základě tohoto rozhodnutí začít s výstavbou, protože potřebuje další rozhodnutí (stavební povolení). Pokud se veřejnost proti nezákonnému rozhodnutí o umístění stavby brání žalobou, soud s největší pravděpodobností odkladný účinek žalobě nepřizná. Podle ustáleného výkladu soudů totiž žalobci nemůže hrozit nenapravitelná újma, protože investor nemůže začít s výstavbou. Soudy nemají pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku stanovenou žádnou konkrétní lhůtu a žalobce se nemůže proti rozhodnutí o nepřiznání odkladného účinku odvolat.

Poslední novelizací zákona o posuzování vlivů v prosinci 2009 byl vyloučen odkladný účinek žalob proti navazujícím rozhodnutím. Zatím není jasné, zda budou soudy toto ustanovení aplikovat na všechny žaloby nebo pouze na nově zavedený speciální typ žaloby upravený novelizací.

Přesto se situace v roce 2008 změnila. Povinnost přiznávat odkladný účinek žalobám byla opakovaně judikována Nejvyšším správním soudem a některé nižší soudy ho na tomto základě přiznávaly. Nejčastěji je odkladný účinek přiznáván žalobám proti povolení kácet nebo stavebnímu povolení, naopak odkladný účinek stále není přiznáván žalobám proti územnímu rozhodnutí. Argumentace soudů pro odmítnutí odkladného účinku bývá založena nikoliv na nemožnosti vzniku újmy, jak tomu bylo dříve, ale na nedostatečném prokázání závažné újmy, popřípadě veřejném zájmu na pokračování výstavby.

PŘIZNANÝ ODKLADNÝ ÚČINEK



Žalobě, která se týkala realizace stavby dálnice D8-0805, podanou občanským sdružením, byl přiznán odkladný účinek, přičemž soud uznal aktivní legitimaci sdružení s tím, že: „*Jelikož je posláním žalobce ochrana životního prostředí, je možné, aby byl nesprávným postupem správního orgánu v řízení zkrácen na svých právech.*“

(Zpracováno na základě usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. září 2009, sp. zn. 8 ca 90/2009-54)

Bez přiznání odkladného účinku dochází k případům, kdy soudy ruší nezákonná rozhodnutí, např. v územním nebo stavebním řízení, na základě žalob občanských sdružení až po několika letech. Stavba, o jejíž realizaci se v rámci řízení rozhodovalo, bývá již dávno postavená. K následnému nařízení odstranění staveb v praxi většinou (s odkazem na ochranu dobré víry investora) nedochází.

ZÁVĚR

Aarhuská úmluva a její požadavky jsou v České republice poměrně dobře známy. Její postavení je ale v českém právním řádu stále nejisté. Přesto je velká většina legislativy (až na drobné výjimky) díky nutnosti transponovat předpisy Evropských společenství v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy. Neustále ale pokulhává faktické využívání zákonných ustanovení, a to z obou stran – jak ze strany veřejnosti, tak ze strany veřejné správy. Je tedy před námi všemi ještě velký kus práce než bude možné říct, že účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí (včetně ochrany jejich práv v těchto řízeních) je v České republice skutečně efektivní.

SEZNAM ZKRATEK:

NSS = Nejvyšší správní soud

MŽP = Ministerstvo životního prostředí

EIA = posuzování vlivů na životní prostředí

SEA = strategické posuzování vlivů na životní prostředí

RIA = Hodnocení dopadů regulace

IRZ = Integrovaný registr znečištění

PÚR = Politika územního rozvoje

NKÚ = Nejvyšší kontrolní úřad

ZPRÁVA O IMPLEMENTACI AARHUSKÉ ÚMLUVY, 2009

Vypracovala Petra Humlíčková (Zelený kruh)
Vydal Zelený kruh, Praha 2010

Zelený kruh je asociací 28 nevládních neziskových organizací. Zajišťuje organizační zázemí oborové platformy ekologických NNO, která zahrnuje významné nevládní ekologické organizace z celé ČR.

Publikace byla finančně podpořena v grantovém řízení MŽP.
Materiál nemusí vyjadřovat stanoviska MŽP.

Ministerstvo životního prostředí
České republiky

Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti.



Zelený kruh, Lublaňská 18, 120 00 Praha 2
www.zelenykruh.cz