



green circle  
**zelený kruh**  
Asociace ekologických organizací

**Zpráva o implementaci**

**Aarhuské úmluvy  
2007**



# ZPRÁVA O IMPLEMENTACI AARHUSKÉ ÚMLUVY, 2007



S využitím textů a zkušeností  
Ekologického právního servisu,  
Ateliéru pro životní prostředí,  
Děti Země

vypracovala Petra Humlíčková (ZK)  
ve spolupráci s Pavlem Černým (EPS).

Praha, 2008

**EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS**  
ochrana životního prostředí a lidských práv

**Děti Země**



## OBSAH

**Úvod**

**Právo na informace**

**Účast veřejnosti  
v řízení**

**Přístup  
k právní ochraně**



## ÚVOD

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, známá jako Aarhuská úmluva, je již téměř 10 let důležitým mezinárodním nástrojem pro posilování environmentální demokracie.

Po podpisu 35 evropskými a asijskými státy v roce 1998 v dánském Aarhusu ji postupně ratifikovalo 40 zemí z Evropy a Střední Asie, včetně Evropského společenství. Česká republika ji ratifikovala na podzim roku 2004. Aarhuská úmluva je publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004.

Aarhuská úmluva propojuje ochranu životního prostředí s problematikou lidských práv. Dle článku 35 Listiny základních práv a svobod má každý právo na příznivé životní prostředí.

Aby však mohl toto právo uplatnit, musí mít přístup k informacím, mít možnost účastnit se rozhodovacích procesů a mít také možnost domoci se nápravy, pokud mu některé z výše uvedených práv bylo odepřeno.

## AARHUSKÁ ÚMLUVA STOJÍ NA TŘECH PILÍŘÍCH:

### I. PRÁVO NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ (čl. 4, 5 úmluvy)

Dle Aarhuské úmluvy má každý jedinec právo na informace o životním prostředí. **Informací o životním prostředí je dle Aarhuské úmluvy stav složek životního prostředí a faktory, které životní prostředí či rozhodování v záležitostech životního prostředí ovlivňují, mají, nebo mohou mít, dopad na zdravotní stav lidí a jejich**

**bezpečnost. Aarhuská úmluva za ně považuje i informace o kulturních a architektonických památkách v interakci s životním prostředím.**

Aarhuská úmluva rozlišuje **pasivní a aktivní zpřístupňování informací**. Pasivním poskytováním informací se rozumí zpřístupňování informací na základě podané žádosti. Aktivní zpřístupňování informací předpokládá informační a osvětovou činnost veřejné správy z vlastní iniciativy tak, aby veřejnost byla v co nejvyšší možné míře informována o stavu životního prostředí, jeho změnách, znečištění, dopadech na zdraví apod.

### II. PRÁVO NA ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVÁNÍ (čl. 6, 7, 8 úmluvy)

Aarhuská úmluva vychází z předpokladu, že informovaná veřejnost má zájem vyjádřit se k otázkám dotýkajícím se životního prostředí. Aarhuská úmluva jí to umožňuje zajištěním **práva dotčené veřejnosti účastnit se rozhodovacích procesů**. Účast zástupců veřejnosti přispívá k větší transparentnosti, zkvalitnění výsledných rozhodnutí a posléze i k jejich účinnější implementaci. Od státní správy i volených zástupců se očekává, že konzultují s veřejností své záměry, programy a plány. Důraz je kladen na co nejčasnější zapojení veřejnosti, v té fázi rozhodovacích procesů, kdy jsou ještě všechny možnosti budoucích rozhodnutí otevřené.

**Článek 6** pokrývá zapojení veřejnosti do rozhodování o konkrétních činnostech s potenciálně významným vlivem na životní prostředí, např. rozhodování o navrženém umístění budov, výstavbě a činnosti velkých zařízení či o povolování produktů pro trh.

**Článek 7** pokrývá spoluúčast veřejnosti na vypracování plánů, programů a politik se vztahem k životnímu prostředí, které zahrnují sektorové či územní plány, environmentální akční plány a environmentální politiky na všech úrovních.

**Článek 8** pokrývá zapojení veřejnosti do příprav zákonů a podzákoných právních předpisů veřejnou správou.

### III. PŘÍSTUP K PRÁVNÍ OCHRANĚ (čl. 9 úmluvy)

Aarhuská úmluva řeší i situaci, kdy dochází k odepření práva na informace a práva na účast na rozhodování. Třetí pilíř úmluvy zajišťuje veřejnosti právo na **přístup k nezávislému přezkoumání postupu veřejné správy** při poskytování informací a při zapojení do rozhodování v otázkách životního prostředí.

Jednotlivcům z řad veřejnosti má být k dispozici právní mechanismus, který mohou k dosažení přezkumu porušení Aarhuské úmluvy využít. Postupy přezkoumávání mají také zajistit účinnou nápravu – tedy **zabránit škodám na životním prostředí**.

Významnou roli mají dle Aarhuské úmluvy hrát nevládní ekologické organizace, které patří mezi tzv. **dotčenou veřejnost**. Dle čl. 2, odst. 5 je dotčená veřejnost taková veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem. Pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

Také čl. 3 se týká nevládních organizací a jejich činnosti. Dle tohoto článku budou strany Aarhuské úmluvy **podporovat environmentální osvětu a vzdělávání veřejnosti**, zejména o tom, jak získat přístup k informacím, jak se účastnit na rozhodování a jak získávat přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Zároveň budou přiměřeným způsobem **uznávat a podporovat sdružení, organizace a skupiny**, které podporují ochranu životního prostředí, a zajistí, aby jejich vnitrostátní právní řád byl v souladu s tímto závazkem.

České nevládní organizace se Aarhuské úmluvě a zavádění jejích principů do praxe dlouhodobě věnují. Podílely se na přípravě znění Aarhuské úmluvy, účastnily se jejího ratifikačního procesu a v posledních letech také analyzují její implementaci.

Zelený kruh, asociace ekologických nevládních organizací, provozuje s podporou Ministerstva životního prostředí webové stránky k Aarhuské úmluvě ([www.ucastverejnosti.cz](http://www.ucastverejnosti.cz)), na kterých můžete nalézt i celý text Aarhuské úmluvy v českém jazyce. Vedle toho Zelený kruh 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.

V roce 2005 se zpráva nevládních organizací zaměřila zejména na uplatňování práva na informace a popis slabin současné praxe, v roce 2006 byla ve zprávě rozebrána zejména problematika účasti veřejnosti na rozhodování a nedostatky praxe posuzování vlivů na životní prostředí z pohledu účasti veřejnosti.

Nyní předkládáme zprávu, v jejímž centru pozornosti je třetí pilíř Aarhuské úmluvy – přístup k právní ochraně.

## I. PRÁVO NA INFORMACE

Prvním pilířem Aarhuské úmluvy a prvním jejím oprávněním je právo na informace. V českém právním řádu je 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 JE VEŘEJNÁ INSTITUCE?

Povinným subjektem k poskytování informací, tedy tím, koho se smíte ptát, jsou pouze veřejné instituce. Které to ale jsou? Na tuto otázku v letošním roce odpověděl Ústavní soud.

Zařazení instituce **pod instituci veřejnou** či instituci soukromou musí vyplývat z **“převahy” znaků**, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří:

- a) **způsob vzniku** (resp. zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),
- b) osoba **zřizovatele** (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jde o znak vlastní veřejné instituce),
- c) subjekt **vytvářející jednotlivé orgány** instituce (z toho pohledu, zda dochází k vytvoření orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
- d) existence či neexistence **státního dohledu** nad činností instituce (existence státního dohledu je typická pro veřejnou instituci),

e) veřejný nebo soukromý **účel instituce** (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

Prostřednictvím těchto kritérií je nutno zkoumanou instituci posuzovat, a podle výsledku tak dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze a tím i povinnosti poskytovat informace.

*(Zpracováno na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 01. 2007 ve sporu Horník vs. Letiště Praha – s.p. I. ÚS 260/06)*

### ŽÁDÁTE O KOPII ROZHODNUTÍ VE STAVEBNÍM ŘÍZENÍ?

Podle správního řádu a stavebního zákona mohou získat informace o řízení před správními orgány nahlížením do spisu účastníci řízení a jejich zástupci (v některých případech i jiná osoba – pokud prokáže odůvodněnost svého požadavku). Tyto zákony upravují maximální možnou šíři tohoto oprávnění, tj. právo nahlížet do spisu v celém jeho rozsahu s výjimkou protokolu o hlasování, aniž by nahlížející osoba musela jakkoliv specifikovat obsah informací, které hodlá ve spisu nalézt.

Výše popsaný postup ale nemůže vyloučit užší přístup (podle zákona o svobodném přístupu k informacím) k informacím obsaženým ve spise o správním řízení. Žádost o jednotlivé, určené rozhodnutí nebo podání (např. kopie kolaudačního rozhodnutí) je nepochybně žádostí o sdělení informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, která není ustanoveními správního řádu nebo stavebního zákona nijak dotčena.

*(Zpracováno na základě rozsudku NSS ze 29. října 2007, čj. 8 As 45/2006-47)*

## CO JSOU INTERNÍ POKYNY?

Pokud se interní pokyny **týkají výkonu veřejné správy navenek** (ve vztahu k veřejnosti) a upravují aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení daňových zákonů, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají.

Není přitom rozhodné, jaké je označení daného pokynu či zda je určen pro veřejnost.

Rozhodující je vždy pouze skutečnost, zda takový pokyn obsahuje informace týkající se výkonu veřejné správy navenek či jde výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit jiné subjekty než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají.

*(Zpracováno na základě rozhodnutí NSS ze dne 17. ledna 2008, čj. 5 As 28/2007-89)*

## ZÁPISY ZE ZASEDÁNÍ ZASTUPITELŠTVA JSOU VŽDY VEŘEJNÉ!

Zápisy ze zastupitelstva nikdy nemohou obsahovat informace, které se neposkytují podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Dle zákona o obcích je zasedání zastupitelstva obce veřejné, může se ho tedy kdokoli zúčastnit a veřejnost nemůže být z projednávání vyloučena.

Dle zákona o obcích musí být zápis uložen na obecním úřadě k nahlédnutí a právo nahlížet do něj a pořizovat z něj výpisy má občan obce nebo vlastník nemovitosti na území obce. Zákon

o obcích tak tyto osoby opravňuje k nahlížení do úplné a originální podoby zápisů ze zasedání zastupitelstva obce. V tomto ohledu představuje zákon o obcích zvláštní právní předpis vůči zákonu č. 106/1999 Sb. a má tedy přednost. Jestliže žádost o poskytnutí informací podává občan obce, povinný subjekt nemůže ze zápisu ze zasedání zastupitelstva vyloučit žádnou informaci, .

*(Zpracováno na základě rozsudku NSS ze dne 27. června 2007, čj. 6 As 79/2006-58)*

## ROZSUDEK O ULOŽENÍ POVINNOSTI POSKYTNOUT INFORMACI

Novelizace zákona č. 106/1999 Sb., provedená s účinností od 1. 1. 2006 zákonem č. 61/2006 Sb., nahradila dosud při soudním přezkumu uplatňovaný princip kasační principem apelačním. V případě přezkumu rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti odepření informace již soud nevrací rozhodnutí k novému projednání, ale naopak sám zkoumá, zda existují důvody pro odmítnutí poskytnutí informací.

Pokud žádné důvody neexistují, soud rozhodnutí obou instancí zruší a přímo nařídí povinnému subjektu informaci poskytnout. Tento postup naznačil NSS v odůvodnění rozhodnutí, kdy uvedl, že soud rozhodl o tom, že neexistují důvody pro odmítnutí poskytnutí informace, a proto rozhodnutí soudu správně zrušil. Věc ale neměl vracet žalovanému k dalšímu řízení, ale měl přímo danému úřadu uložit poskytnout požadovanou informaci.

*(Zpracováno na základě rozhodnutí NSS ze dne 17. ledna 2008, čj. 5 As 28/2007-89)*

Přestože transpozice požadavků Aarhuské úmluvy v oblasti práva na informace do vnitrostátního právního řádu je bezchybná, v praxi zůstávají problematické tyto okruhy:

- neexistuje jasný výklad pro určení předpisu, na jehož základě jsou informace poskytovány – na základě zákona o právu na informace mohou být poskytovány informace každému, zatímco podle správního řádu či stavebního zákona má právo na nahlížení do spisu pouze účastník řízení (z citovaných rozsudků NSS ovšem vyplývá, že správní řád a stavební zákon nemohou použití zákona o právu na informace vyloučit),
- v jedné žádosti o informace jsou požadovány informace o životním prostředí i informace ostatní – povinný subjekt má pak uplatnit dvojitý procesní režim (zvlášť podle zákona o právu na informace o životním prostředí a zvlášť podle zákona o svobodném přístupu k informacím), z čehož pak vyplývají 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 – soudní přezkum je v mnoha případech pomalý a neúčinný. Průměrná doba projednání kauzy ve správním soudnictví je 450 dní (15 měsíců), podíl rozhodnutí vydaných odvolací instancí je okolo 30 procent a velmi často nejde o konečné rozhodnutí, ale o navrácení kauzy soudy nižší instance k vydání konečného rozhodnutí. Pokud dá soud žalobci za pravdu, bývá často již pozdě – informace je neaktuální.

### INFORMACE!?! NEDÁME!

Příkladem neochoty poskytnout informaci je jednání Ředitelství silnic a dálnic (dále jen ŘSD). Děti Země si již v roce 2003 podaly žádost k ŘSD o nahlédnutí do dokumentace pro sta-

vební povolení pro dálnici D8, konkrétně její úsek vedoucí přes Krušné hory. Učinily tak již před zahájením řízení a ŘSD jejich žádost odmítlo s poukazem, že se nepovažuje za veřejnou instituci a není proto povinné informace poskytovat.

Děti Země proto podaly žalobu a po čtyřech letech soudního řízení tento spor vyhrály. Městský soud v Praze vydal rozsudek, ve kterém ŘSD prohlásil za veřejnou instituci a určil, že ŘSD mělo požadované informace vydat.

Během čekání na rozsudek byl předmětný úsek dálnice D8 přes Krušné hory postaven (2006), a Děti Země měly možnost do veškeré dokumentace pro stavební povolení nahlédnout a dokonce si dané informace i okopírovat v rámci stavebního řízení.

Po vydání rozsudku ŘSD souhlasilo s možností nahlédnutí do dokumentace pro stavební povolení. Možnost pořídit si kopie (které už Děti Země stejně získali v předchozím stavebním řízení) ale ŘSD podmiňovalo svým vlastním souhlasem, s odkazem na špatně vykládané ustanovení nového stavebního zákona.

*(Zpracováno na základě podkladů Děti Země)*

V oblasti poskytování informací požaduje Aarhuská úmluva po orgánech veřejné správy i shromažďování a šíření informací na základě jejich vlastní iniciativy (tzv. aktivní poskytování informací). K aktivně poskytovaným patří například informace o:

- stavech nouze,
- výrobě a výrobcích,
- emisích a přenosech znečišťujících látek,
- právních předpisech v environmentálních záležitostech,
- strategických a politických aktech (principy a zásady, projekty, plány rozvoje atd.).

Na základě této povinnosti je provozováno mnoho informačních systémů, jejichž výstupy jsou prezentovány ve formě webových stránek nebo tištěných dokumentů – např. Zpráva o stavu životního prostředí v ČR, portál informací o životním prostředí (<http://portal.cenia.cz>), integrovaný registr znečišťovatelů („IRZ“) a podle něj sestavené přehledy největších znečišťovatelů ([www.irz.cz](http://www.irz.cz)), informační systém EIA/SEA (<http://eia.cenia.cz/sea/koncepce/prehled.php>), český informační portál k Umluvě o biologické rozmanitosti (<http://www.chm.nature.cz/>), Integrovaná prevence a omezování znečištění IPPC (<http://www.env.cz/ippc>, [www.ippc.cz](http://www.ippc.cz)) a další databáze a informační systémy provozované MŽP ([www.env.cz](http://www.env.cz)), CENIA ([www.cenia.cz](http://www.cenia.cz)), GEOFOND ([www.geofond.cz](http://www.geofond.cz)), AOPK ČR ([www.ochranaprirody.cz](http://www.ochranaprirody.cz)), ČHMÚ ([www.chmi.cz](http://www.chmi.cz)), ČSU ([www.czso.cz](http://www.czso.cz)) i dalšími resortními ministerstvy.

Pro šíření informací o ŽP v naléhavých případech existují speciální postupy, které jsou upraveny v několika zákonech. Pro včasné varování občanů obce využívají zasílání zpráv SMS, vysílání regionálních elektronických médií či další způsoby (např. stránky portálu veřejné správy: <http://portal.gov.cz>).

Od 1. listopadu 2007 by na základě novelizovaných legislativních pravidel vlády měly být zveřejňovány také návrhy připravovaných zákonů na portálu veřejné správy ([http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/7205?doc\\_id=112260](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/7205?doc_id=112260)) a pro legislativu připravovanou MŽP na portálu ministerstva ([http://www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/pripravovana\\_legislativa](http://www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/pripravovana_legislativa)). Obecně závazné právní předpisy a ratifikované mezinárodní smlouvy jsou publikovány ve Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv. Co se týče resortních či krajských plánů, politik a dalších relevantních dokumentů, praxe zveřejňování se liší u různých institucí a není předepsána žádným závazným předpisem. S nemálo strategickými dokumenty se tak veřejnost seznámí až v rámci posuzování vlivů na životní prostředí (SEA).

K usnadnění orientace uživatelů byl zpracován a zveřejněn dokument „Průvodce pro veřejných knihovnických a informačních službách organizací resortu MŽP a spolupracujících organizací“ ([www.env.cz/c12567040](http://www.env.cz/c12567040)

[0839a8e.nsf/0/288b210498e8344fc12571250059328d](http://0839a8e.nsf/0/288b210498e8344fc12571250059328d)).

Přes všechna tato opatření stále neexistuje jednotný informační systém o životním prostředí s nezbytným přesahem do dalších resortů (např. zemědělství). Současný stav doposud není funkční. Vinou je neprovázanost existujících informačních systémů týkajících se životního prostředí, které je třeba propojit a vzájemně zkoordinovat.

## HODNOCENÍ INFORMAČNÍHO SYSTÉMU O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) se ve své kontrole zaměřil na vytváření, obnovu a provozování informačních systémů a komunikačních technologií v resortu Ministerstva životního prostředí ČR. Podle závěrů z jeho hodnocení informační strategie MŽP neobsahuje úplný přehled informačních systémů resortu, jejich popis a informace o potřebě pořízení nových systémů.

Jednotný informační systém o životním prostředí je podle NKÚ spíše teoretickým konceptem, nikoliv informačním systémem v klasickém slova smyslu. Všechny jeho subsystémy nejsou vzájemně propojeny, navíc ministerstvem nebyl vypracován dokument uvádějící úplný seznam všech subsystémů a mapující vazby mezi nimi. Některé součásti jako informační strategie ČHMÚ a bezpečnostní politika MŽP nebyly do doby ukončení kontroly vůbec vytvořeny.

Tato kontrola byla provedena v roce 2007 a hodnotila období let 2004–2006.

*(Zpracováno na základě zprávy o kontrolní akci NKÚ č. 07/16)*

Kvalitnímu poskytování informací veřejnosti brání i nedostatek center environmentálních informací, ekologických poraden či dalších kontaktních míst pro veřejnost, které mají významnou zprostředkovatelskou a asistenční funkci.

## II.

# ÚČAST VEŘEJNOSTI V ŘÍZENÍ

Aarhuská úmluva zaručuje veřejnosti právo účastnit se rozhodovacích procesů v oblasti životního prostředí. Tyto procesy ale nijak blíže neupravuje. Její požadavky se týkají pouze účasti veřejnosti, která musí být především účinná, což ale neznamená, že by veřejnost měla právo dané případy sama rozhodovat.

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 rané fáze řízení, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené,
- právo podávat připomínky,
- právo na řádné vypořádání připomínek veřejnosti ve výsledném rozhodnutí.

### ÚČAST VEŘEJNOSTI V ŘÍZENÍ AARHUSKÁ ÚMLUVA DĚLÍ NA:

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

Úprava účasti veřejnosti prošla v několika minulých letech zásadními změnami. **Mezi nejdůležitější novinky patří:**

- nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.), který je účinný od 1. 1. 2006,
- nový stavební zákon (č. 183/2006 Sb.), který je účinný od 1. 1. 2007,

- změna způsobu doručování podle zákona o ochraně přírody a krajiny,<sup>1)</sup>
- změnou prošla i účast veřejnosti při přípravě předpisů. Byla přijata nová legislativní pravidla vlády. Vedle toho vláda v srpnu 2007 schválila i Návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů.

### VČASNÁ ÚČAST VEŘEJNOSTI - POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE 2008

Obecně je účast veřejnosti v procesu SEA (tj. posuzování plánů) problematická zejména z hlediska jejího načasování. Zveřejnění koncepce včetně dokumentace SEA i veřejné projednání je zařazeno až do závěrečných fází celého procesu SEA. V této fázi jsou oba procesy, tj. příprava koncepce a zpracování vyhodnocení jejich dopadů na životní prostředí, již uzavřeny a vznesené připomínky nelze v těchto fázích do dokumentů již zapracovat. Dají se pouze formálně vypořádat. Tím se i celé zapojení veřejnosti do procesu stává zcela formálním.

Jedním z příkladů tohoto problému je i současná příprava Politiky územního rozvoje 2008 (dále jen „PÚR 2008“). Zapojení veřejnosti je v jejím rámci naprosto neefektivní. V souladu se stavebním zákonem je totiž ministerstvo pro místní rozvoj povinno předložit veřejnosti k připomínkování až hotový návrh PÚR 2008 spolu s vyhodnocením SEA a hodnocením dopadů na soustavy lokalit Natura 2000. Tento postup je zřejmě zcela v rozporu s požadavkem Aarhuské úmluvy na účast veřejnosti již v raném stádiu přípravy politik, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené. Je totiž zřejmé, že zohlednění nových návrhů a jejich zapracování ve fázi schváleného návrhu je velice složité, někdy dokonce spíše nemožné.

1) Jde o předpis, na kterém bývá nejčastěji založena účast v řízení (viz § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Změnilo se určení lhůt pro podání oznámení účasti v řízení – „přihlášení“. Den sdělení informace, kterým začíná běžet lhůta, je nově definován takto: „dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“ Občanská sdružení proto budou muset sama aktivně sledovat informace na úřední desce, příp. na internetové stránce daného úřadu, protože úřad je od 1.1.2007 již s touto informací nemusí obseslat.

## Specifické činnosti

Rozhodování o specifických činnostech je nejčastější a stále i nejtypičtější oblastí účasti veřejnosti. V praxi jde o rozhodování o konkrétních činnostech s potenciálně významným vlivem na životní prostředí, jako je např. rozhodování o navrženém umístění budov, výstavbě a činnosti velkých zařízení či o povolování produktů pro trh.

Postupy v této oblasti ovlivňují nové právní předpisy – správní řád, stavební zákon i novelizace zákona o ochraně přírody a krajiny.

### NOVÝ SPRÁVNÍ ŘÁD – ZÁVAZNÉ STANOVISKO

Nový správní řád nově upravuje řízení o vydání **závazného stanoviska**. Závazné stanovisko vydává správní orgán v určité částkové věci a slouží jako podklad pro konečné rozhodnutí. Jde například o souhlas se zásahem do krajinného rázu, které slouží jako podkladový materiál pro územní řízení. Odvolání, základní forma přezkumu nadřízeným správním orgánem, je možné až vůči rozhodnutí, které bylo na podkladě závazného stanoviska vydáno. Přesná úprava vydávání závazných stanovisek není zatím jasná. Ze správního řádu vyplývá, že ustanovení o správním řízení by se měla použít přiměřeně nebo obdobně. Z pohledu účasti veřejnosti je nutné trvat na zachování základních práv souvisejících s účastí – oznamování řízení, seznamování s podklady, možnost uplatnit námítky a jejich zohlednění.

Stav praxe a nejčastěji řešené problémy však přes realizované změny v legislativě zůstávají stejné. Jaké jsou tedy hlavní okruhy nedostatků?

- stále neexistuje definice dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy. Tato skutečnost má závažné následky – okruh účastníků je mnohem užší, než jak ho požaduje Aarhuská úmluva. Řízení se tak

prakticky účastní pouze občanská sdružení a nikoliv neorganizovaná veřejnost. Občanská sdružení přitom zase mají problémy s přístupem k právní ochraně a k soudnímu přezkumu rozhodnutí.

- vytipování, oslovování a definování dotčené veřejnosti. Nejčastějším způsobem komunikace stále zůstávají fyzické úřední desky. Dalším důvodem nízké účasti veřejnosti v řízeních jsou: nedostačující přímá oslovení, krátké lhůty a způsoby zveřejňování informací.
- krátká doba na přihlášení k řízení – osm dnů. Tato podmínka je navíc ztížena novelizací § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy dnem sdělení informace je nově 1 „první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup“.

V českém právním systému lze stále sledovat dva druhy účasti veřejnosti:

**Každý** má možnost podávat **připomínky** v těchto řízeních:

- v územních řízeních nebo v řízeních o vydání regulačního plánu (zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon)
- v procesech EIA (zákon č. 100/2001 Sb., zákon EIA)
- při projednávání bezpečnostních programů a havarijních plánů (zákon č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií)
- v řízeních týkajících se povolení k jednotlivým formám nakládání s GMO (zákon č. 78/2004 Sb., o GMO)

**Pouze občanské sdružení** (nikoliv dotčená veřejnost) se může stát **účastníkem** v těchto řízeních:

- na základě § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se občanská sdružení (občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny) mohou účastnit řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany a přírody chráněné tímto zákonem. Na tomto základě se občanská sdružení mohou účastnit i územního řízení. Ve stavebním řízení však již přímo v zákoně podmínky pro účast občanských sdružení (na základě § 70 zák. č. 114/1992 Sb.) zakotveny nejsou,

- na základě § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění („místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů“).
- v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci („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“).
- ve správních řízeních vedených podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách („občanské sdružení, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí“).

**Neorganizovaná veřejnost** – jednotlivé fyzické osoby, obce, atd. – se v těchto řízeních mohou stát **účastníkem** dvěma způsoby: buď je o přímo rozhodováno o jejich právech nebo povinnostech (například žádají o výjimku pro nějakou aktivitu v chráněném území), nebo mohou být rozhodnutím dotčeni ve svých právech a povinnostech (například sousedé v územním a stavebním řízení).

### AARHUSKÁ ÚMLUVA PLATÍ I PRO INSTITUCE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V červnu 2007 vešlo v platnost nové nařízení Evropské komise č. 1376/2006 o použití Aarhuské úmluvy pro orgány a subjekty Evropského společenství. Nařízení mimo jiné upravuje možnost veřejnosti (tedy kohokoliv) podávat připomínky k plánům a programům Evropského společenství, které se týkají životního prostředí. Pro podávání těchto připomínek je stanovena lhůta v délce nejméně osmi týdnů. Při pořádání zasedání nebo veřejného slyšení je lhůta pro oznámení veřejnosti minimálně čtyři týdny. Nařízení rovněž umožňuje podat „žádost o interní přezkoumání“ rozhodnutí orgánu Evropské

unie

–  
tímto orgánem samotným. Lhůta pro podání žádosti je šest týdnů od publikace rozhodnutí, do dvanácti týdnů musí oslovený orgán písemně odpovědět.

Text nařízení si vysloužil kritiku nevládních organizací, neboť dostatečně nezajišťuje právní ochranu v otázkách životního prostředí. Nařízení v otázce aktivní legitimace jednotlivců před Evropským soudním dvorem jen odkazuje na ustanovení Smlouvy o ES a tyto možnosti nijak nerozšiřuje, ani nespe-

## 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. Ve srovnání s rozhodováním o specifických činnostech (podle čl. 6) jsou práva i povinnosti definovány méně precizně, ale okruh oprávnění veřejnosti zůstává stejný. Celková úprava je jen mnohem flexibilnější při hledání vhodného způsobu zapojení veřejnosti.

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

### ÚČAST VEŘEJNOSTI NA PŘÍPRAVĚ ÚZEMNÍCH PLÁNŮ

Typickým příkladem přípravy plánů ve smyslu Aarhuské úmluvy je **územní plánování**. Nový stavební zákon odlišuje dvě formy účasti veřejnosti – 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. **Námítka** je ve své podstatě „kvalifikovanou“ připomínkou, kterou může podat dotčený vlastník nebo tzv. zástupce veřejnosti. Zástupce veřejnosti je fyzická nebo právnická osoba zmocněná k podání připomínek skupinou osob, které uplatňují v řízení stejná vyjádření. Rozhodnutí o námitce musí být součástí vydaného územního plánu. Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat a v případě neuspokojení podat žalobu k správnímu soudu. Jedná se tedy o formalizovaný proces s možností obrany.

Z hlediska zpřístupňování informací o řízení lze podle názoru občanských sdružení vytknout zákonu o posuzování vlivů nedostatečnou veřejnou kontrolu nad faktickým dopadem schválených koncepcí na životní prostředí a veřejné zdraví. Předkladatel musí zajistit sledování a rozbor vlivů schválené koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. Bohužel zákon nehovoří o tom, jestli a jakým způsobem budou tyto informace předávány veřejnosti.

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 jsou smluvní státy povinny usilovat o to, aby veřejnost měla příležitost účastnit se jejich přípravy v přiměřeném rozsahu.

### PLÁNY, POLITIKY, PROGRAMY – POZITIVNÍ PŘÍKLADY Z PRAXE

- zavedení centrálního informačního systému pro posuzování vlivů na životní prostředí a jeho aktivní plnění;
- vydání metodiky k procesu SEA se zahrnutím doporučení pro účast občanů v procesu SEA;

- zveřejňování pracovních verzí koncepcí i pracovních výstupů SEA během procesu přípravy koncepce (SEA Operačního programu Praha – Konkurenceschopnost, SEA Koncepce státní politiky cestovního ruchu, SEA Národního rozvojového plánu ČR na léta 2007 – 2013 a další);
- využívání médií (internet, tisk, rozhlas) k zapojení veřejnosti do procesu SEA (např. SEA Národního rozvojového plánu na léta 2007 – 2013, Operačního programu Podnikání a inovace, Doprava, Praha – Konkurenceschopnost a další);
- pořádání setkání s veřejností v prvních fázích procesu SEA – nad rámec zákona (např. SEA Dopravní politiky ČR, SEA Koncepce státní politiky cestovního ruchu ČR na léta 2007 – 2013, SEA Strategie regionálního rozvoje ČR), vhodný čas a místo konání veřejného projednání, kvalitní vypořádání připomínek od občanů a zveřejnění vypořádání – formou vypořádávací tabulky;
- spolupráce předkladatele koncepce a SEA posuzovatele s pracovními skupinami tvořenými odbornou veřejností (např. SEA Strategie udržitelného rozvoje Ústeckého kraje – neupravuje zákon – nad rámec zákona);
- posílení procesních práv (tj. účasti veřejnosti) v územním plánování prostřednictvím institutu zástupce veřejnosti.

### PLÁNY, POLITIKY, PROGRAMY – NEGATIVNÍ PŘÍKLADY Z PRAXE

- nevhodné informování o konání veřejného projednání (úřední deska, internet, rozesílka po úřadech obcí, přímé oslovení NNO, využití místního tisku apod., což by mohlo vyvolat větší zájem veřejnosti);

- špatný sběr a nekvalitní vypořádání připomínek od občanů, včetně nestanovení zodpovědnosti za vypořádání připomínek;
- malý zájem veřejnosti o účast v procesu SEA (od tří do 40 lidí);
- nevhodné časy konání veřejných projednání, kdy termín je určen tak, aby vyhovoval úředníkům, ale nikoli veřejnosti;
- složitost výstupů SEA – chybí kvalitní shrnutí závěrů posouzení;
- nízká informovanost týkající se procesu SEA a územního plánování mezi odbornou i laickou veřejností;
- nedostatek znalostí veřejné správy o technikách zapojování veřejnosti (neodbornost);
- nedostatečná identifikace zainteresované veřejnosti;
- nedostatek informací o výhodách zapojení veřejnosti do procesů.

## Předpisy

Nejméně striktně je v Aarhuské úmluvě upraveno právo veřejnosti účastnit se i příprav předpisů. Celou situaci ještě komplikuje skutečnost, že posuzování úspěšnosti států při naplňování cílů v této oblasti není založeno na výsledcích, ale na úsilí vynaloženém k zapojení veřejnosti. Smluvní strany jsou totiž povinny pouze usilovat o dosažení určitých cílů.

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.

Oblast úpravy práva účasti veřejnosti je vymezena jako příprava normativních aktů orgány veřejné správy. Zahnuje tedy účast

veřejnosti v legislativním procesu až do okamžiku, kdy je připravený návrh postoupen zákonodárným orgánům.

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

- je nutné stanovit 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.

## HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE – RIA

**Hodnocení dopadů regulace (z „Regulatory Impact Assessment“, RIA) je jedním z důležitých nástrojů pro zvyšování kvality regulace, tj. závazných předpisů ve formě zákonů, vyhlášek atd. Všechny ústřední správní úřady musí povinně od 1. 11. 2007 vyhodnocovat dopady všech návrhů právních předpisů. Jedná se o systém analytických metod, který směřuje k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhovaných či existujících právních předpisů v oblasti hospodářské, sociální či environmentální.**

Smyslem hodnocení dopadů není pouze číselné vyjádření dopadů, ale především diskuze vedená při hledání různých variant řešení, a to včetně řešení problému jiným způsobem než přijetím nové regulace. Tato alternativní řešení mohou být získávána ze strany odborné veřejnosti, podnikatelské sféry atd.

Při navrhování každé nové regulace je tak stanoven její cíl a očekávaný výsledek. Na základě diskuze jsou vytvořeny jednotlivé alternativy, které jsou analyzovány a komplexně hodnoceny. V závěru posuzování různých variant je pak vybráno takové řešení,

kteří nejlépe naplňuje stanovený cíl a jeho přínosy převyšují náklady. Teprve na základě této analýzy a nalezení nejhodnějšího způsobu řešení je připraven návrh právního předpisu.

K zajištění řádného fungování a vytvoření procesních pravidel pro provádění hodnocení dopadů bylo přijato několik dokumentů:

- **Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace**  
stanoví základní procesní pravidla a metodický postup pro hodnocení dopadů regulace
- **Novela Legislativních pravidel vlády**  
mj. stanovuje jako povinnou součást obecné části důvodové zprávy odůvodnění závěrečné zprávy z hodnocení dopadů
- **Uplatnění Obecných zásad pro hodnocení dopadu regulace (RIA) a o zřízení Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu**  
mj. stanovují způsob projednávání a kontrolu kvality legislativních návrhů v rámci Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu
- **Metodika stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy**  
upřesňuje způsob výpočtu nákladů a výkon státní správy v rámci RIA
- **Návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů**  
upřesňuje metody zapojování veřejnosti, které je možné využít v rámci konzultací jakožto povinné součásti RIA

Více informací o RIA naleznete na: <http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/dopady.html> nebo [www.ria.mvcr.cz](http://www.ria.mvcr.cz).

## POSTUP MŽP PŘI PŘÍPRAVĚ PŘEDPISŮ

Vedle výše popsaného postupu zveřejňování MŽP samostatně vytvořilo v červenci 2007 na svých webových stránkách sekci Připravovaná legislativa ([http://www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/pripavovana\\_legislativa](http://www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/pripavovana_legislativa)), kam umísťuje všechny návrhy právních předpisů ve své působnosti, včetně průvodních dokumentů a informací o stavu projednání.

MŽP také vede na základě své vnitřní směrnice (č. 3/2001) seznam fakultativních připomínkových míst, mezi které patří také některé expertní ekologické organizace. Tato připomínková místa jsou obesílána návrhy zákonů a vyhlášek v rámci vnějších připomínkových řízení.

## Současná praxe v ČR

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.testcom.cz/eklep/page1.jsf>), který je veřejně přístupný.

Všem připomínkovým místům, včetně veřejnosti, je stanovena základní lhůta k připomínkování 15 pracovních dnů (resp. 20 u návrhů zákonů). Tuto lhůtu může dále prodloužit předkladatel návrhu.

Připomínky bohužel ale musí splňovat poměrně náročné formální požadavky, je nutné je konkretizovat a odůvodnit. Pokud požadujete přímo nahradit text návrhu, musíte zároveň uvést Vámi 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.

### **PILOTNÍ TESTOVÁNÍ ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI DO PŘÍPRAVY VLÁDNÍCH PŘEDPISŮ**

V důsledku změny Legislativních pravidel vlády, a tím i zapojení veřejnosti do přípravy předpisů, byl v roce 2007 zahájen **pilotní projekt** testování zapojení veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Český statistický úřad otevřel pro širokou i odbornou veřejnost **diskusi nad návrhem zákona o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011 (SLDB)**.

O této možnosti informoval veřejnost v tisku, médiích, na svých webových stránkách i stránkách ministerstva vnitra. Konzultační materiál předkládaný k veřejné diskusi odpovídal aktuálnímu stavu přípravy a byl průběžně doplňován o výsledky veřejné diskuse i externího připomínkového řízení. Toho se zúčastnila nejen ministerstva a ústřední správní úřady, ale také kraje, zástupci samosprávy a další představitelé veřejnosti i odborných uživatelů statistických informací. Správně byly zvolené i lhůty a způsoby podávání připomínek (speciálně zřízený e-mailový účet).

Web:  
<http://www.mv.cz/rady/verejnost/index.html>

### 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 nevykonalnými, a tedy pouze bezzubými, prohlášeními. Přesto, či spíše právě proto, je implementace a aplikace této části AÚ 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, účasti veřejnosti a životního prostředí „obecně“.

Orgány, před kterými je možné rozhodnutí takto napadat, jsou v ČR pouze soudy. Žádné zvláštní orgány (např. tribunály pouze pro oblast životního prostředí) nejsou zákonem zřízeny. Proto je pojem přístupu k právní ochraně zaměřován i s pojmem přístupu k soudům.

#### KDO MŮŽE ŽALOVAT?

Možnost napadnout rozhodnutí a požadovat jeho přezkum (tzv. aktivní žalobní legitimaci podle správního řádu soudního) mají tyto subjekty:

- všichni, jejichž práva byla v předchozím řízení dotčena nebo porušena,
- **nejvyšší státní zástupce** je legitimován k podání žaloby, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem (a veřejnost má možnost podávat k takovému jednání podněty),
- žalobu může podat také každý, komu toto oprávnění výslovně svěruje **zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva**, která je součástí právního řádu (takový zvláštní zákon ale neexistuje a Aarhuská úmluva není považována za mezinárodní smlouvu spadající pod toto ustanovení).

Přístup ke spravedlnosti v **právu na informace** (čl. 9 odst. 1 Aarhuské úmluvy) je z hlediska právního rámce zajištěn – každý má právo obrátit se v této věci na soud. V praxi se často vyskytují nedostatky z důvodů dlouhých lhůt a rozhodování o oprávněnosti odepření informací, nikoliv o nařízení poskytnutí informace, což celý proces ještě více prodlužuje. Většina problémů již byla popsána v části věnované přístupu k informacím a nebudeme je zde proto opakovat.

Dalším z důvodů přístupu k soudům je podle Aarhuské úmluvy nezákonnost rozhodnutí, jiných aktů nebo nečinnosti, ke kterým došlo v **rozhodování o specifických činnostech** (čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy). Právo na přezkum má ale v této věci pouze dotčená veřejnost, která však stále není v české legislativě definována. Soudního přezkumu se navíc domáhají především občanská sdružení (účastníci se předchozích povolovacích řízení na základě složkových předpisů), jimž je však odepíráno hmotné právo na příznivé životní prostředí, a tedy i právo na přezkum rozhodnutí po stránce hmotné správnosti. To celý proces ještě více komplikuje.

#### JAKÁ JSOU PRÁVA OBČANSKÝCH SDRUŽENÍ V SOUDNÍM ŘÍZENÍ?

Ve valné většině případů je občanským sdružením odepíráno hmotné právo na příznivé životní prostředí a soudní přezkum rozhodnutí se tak děje čistě po stránce procesní. S touto obvyklou praxí kontrastují následující rozsudky.

Městský soud v Praze v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že **občanská sdružení mají** v řízeních, jichž se účastní na základě zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 70 zákona), **stejná procesní práva jako ostatní účastníci**, z čehož mimo jiné vyplývá, že „*soud při přezkoumávání rozhodnutí napadených těmito zástupci veřejnosti přezkoumává i hmotněprávní podmínky vydaných povolení a rozpor i s hmotněprávní úpravou*“. Z toho by pro občanská sdružení vyplývala mož-

nost požadovat přezkum i hmotněprávních pochybení.

*(Zpracováno na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2007 č. j. 10 Ca 208/2006-44 poskytnutého EPS.)*

Ještě dále ve své argumentaci zašel Nejvyšší správní soud (NSS), který ve svém rozsudku uvedl, že „**občanská sdružení, pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti, jsou nositeli práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod**“.

*(Zpracováno na základě rozsudku NSS ze dne 29. 3. 2007, č. 5 As 19/2006-59 poskytnutého EPS.)*

## PŘEZKUM STANOVISEK EIA?

Proces EIA je v české právní úpravě samostatným řízením, ve kterém jsou posuzovány vlivy záměru na životní prostředí. Toto řízení je zakončeno nezávazným „závěrečným stanoviskem“.

Nejčastější nedostatky v řízení EIA jsou v těchto otázkách:

- nedostatečné hodnocení skutečných variant projektu,
- nedostatečné hodnocení všech vlivů projektů, zejména nepřímých a synergických,
- neposuzování záměru jako celku,
- nerespektování úpravy mezistátního posuzování,
- nezohledňování připomínek veřejnosti.

Z řízení EIA, možného velmi účinného nástroje, se tak díky všem těmto nedostatkům stává jedno z mnoha dalších „formálních“ řízení.

V průběhu minulého roku se proto občanská sdružení i další žalobci domáhali soudního přezkumu stanovisek EIA. Soudy ale žaloby odmítaly s odůvodněním, že stanoviska nejsou podle české právní úpravy závaznými rozhodnutími.

Tento názor potvrdil i NSS. Ve svém zdůvodnění uvedl, že Aarhuská úmluva ani evropské směrnice nevyžadují, aby stanoviska EIA byla soudem přezkoumávána samostatně (přímo), ale že „**postačuje jejich přezkoumání v pozdější fázi (tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí), pokud jsou zároveň splněny podmínky spravedlnosti, nestrannosti, včasnosti a finanční dostupnosti takového přezkumu**“.

Takovouto možnost podle NSS představuje možnost žalobce navrhnout, aby soud přezkoumal také akty, jež jsou podkladem žalobou napadeného rozhodnutí (tedy postup podle § 75 odst. 2 s.r.s.).

V této souvislosti NSS výslovně a opakovaně uvedl, že na základě uvedeného požadavku na včasnost a spravedlnost soudní ochrany „musí být žalobcům z řad dotčené veřejnosti vyhovováno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby)“.

*(Zpracováno na základě rozsudků NSS ze dne 14. 6. 2007 č. 1 As 39/2006-55, 26. 6. 2007 č. 4 As 70/2006-72, nebo 28. 6. 2007 č. 5 As 53/2006-46, poskytnutých EPS.)*

## OPATŘENÍ OBECNÉ Povahy - NOVÝ INSTITUT SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Opatření obecné povahy musí splňovat dvě podmínky (odborně nazývané „pojmové znaky“):

- **konkrétnost předmětu úpravy** (vztahuje se k určité jednoznačně vymezené situaci, resp. dopadá na specifický a omezený okruh právních vztahů),
- **obecně vymezený okruh adresátů** (je závazné pro všechny osoby, které se nacházejí ve zmiňované,

přesně určené situaci nebo splňují stanovené podmínky).

A konkrétní příklad? Opatřením obecné povahy jsou všechny územní plány podle nového stavebního zákona, tedy územní plány, zásady územního rozvoje i regulační plány.

A jaká je možnost obrany proti pochybením při vydávání opatření obecné povahy? Proti opatření obecné povahy jsou vyloučené „klasické“ opravné prostředky (např. odvolání). Dotčené osoby mají ale právo žádat zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části u Nejvyššího správního soudu. Ten pak musí rozhodnout velmi rychle – ve lhůtě 30 dnů od doručení bezvadného návrhu.

Třetí oblast – článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy je jakousi **generální klauzulí**, která zakládá veřejnosti právo na soudní přezkum nezákonných rozhodnutí o životním prostředí – tedy případy, které nejsou předmětem předchozích odstavců. Tento článek není v českém právním řádu nijak transponován.

Článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy teoreticky umožňuje dovést právo veřejnosti na přístup k soudní ochraně ve věcech životního prostředí i v případech, kdy vnitrostátní právo žádnou úpravu ve vztahu k tomuto článku neobsahuje. Takový závěr je ovšem závislý na přiznání tzv. přímého účinku Aarhuské úmluvě, resp. jeho konkrétním článkům. Soudní praxe však není v této otázce stále ustálená a staví se k přiznání přímého účinku odmítavě.

Tento článek tedy není do českého právního řádu transponován, není mu přiznáván přímý účinek a české soudy se spíše vyhýbají povinnosti vykládat vnitrostátní právo konformně s AÚ. Za této situace nezbyvá než uzavřít, že **implementace** čl. 9 odst. 3 do českého právního řádu je **zcela nedosta- tečná**, pokud už ne žádná.

## JE AARHUSKÁ ÚMLUVA PŘÍMO APLIKOVATELNÁ?

Za „přímo aplikovatelné“ jsou označovány mezinárodní smlouvy, jejichž ustanovení jsou natolik určitá a jasná, že z nich lze dovést práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření. (*Srov. nálezh Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 – publikován pod č. 53/2003 Sb.*)

První velice optimistický rozsudek NSS je bohužel stále ojedinělý. V tomto rozsudku NSS konstatoval ve vztahu k **Aarhuské úmluvě**, že tato má ve smyslu čl. 10 Ústavy **aplikační přednost** před vnitrostátním právem, a především že z čl. 1 odst. 2 Ústavy vyplývá imperativ souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodními závazky České republiky vyplývajícími z Úmluv. Jinak řečeno, jestliže je možné určitou vnitrostátní úpravu vyložit vícero způsoby, pak má přednost dostat takový výklad, který naplňuje požadavky Úmluvy. (*1 Ao 1/2006-74 ze dne 18. 7. 2006, publikován. pod. č. 968/2006 Sb. NSS*)

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 nevyplývají konkrétní práva jednotlivých osob. (*3 Ao 2/2007-42 ze dne 24. 1. 2007*)

Další vývoj směrem od přiznání přímé aplikovatelnosti Aarhuské úmluvy nastal usnesením NSS, ve kterém odmítl **dovodit přímou aplikovatelnost i pro oprávnění fyzických osob**. A navíc **zpochybnil i povinnost konformního výkladu** vnitrostátního práva s Aarhuskou úmluvou. Uvedl totiž, 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. (3 Ao 1/2007-44 ze dne 13. 3. 2007)

V dalších rozhodnutí NSS stále odmítá přímou aplikovatelnost Aarhuské úmluvy a **změkčuje** také svůj **názor na možnosti konformního výkladu**. Aarhuskou úmluvu označuje za měřítko pro výklad mezinárodního práva tak, aby orgán toto vnitrostátní právo vykládající dostal povinnosti loajality České republiky k závazkům, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, jak je vyjádřena v článku 1 odst. 2 *naší Ústavy*. (2 As 12/2006-111 ze dne 29. 3. 2007)

V jednom z posledních hodnocení povahy Aarhuské úmluvy uvedl NSS, 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. (5 As 19/2006-59 ze dne 19. 6. 2007)

## Úprava předběžného opatření a odkladného účinku žaloby ve správním soudnictví

Smyslem úpravy předběžného opatření a odkladného účinku žaloby ve správním soudnictví je zabránit zhoršení existujícího stavu životního prostředí realizací činnosti, o které se rozhoduje.

Problematika těchto institutů silně ovlivňuje neplnění požadavků článku 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, který požaduje čestné, spravedlivé a hlavně včasné projednání žalob dotčené veřejnosti (včetně rozumných nákladů na řízení).

Správní řád upravuje možnost **předběžného opatření** způsobem, ze kterého by bylo možné dovodit použití tohoto institutu

i pro případy, kdy újma nehrozí přímo žalobci – tedy například právě k ochraně veřejného zájmu v podobě životního prostředí. Výklad v tomto smyslu je ale ztížen tím, že návrh na vydání předběžného opatření není přípustný „lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek“. Co to v praxi znamená? Jde o možnost přiznat odkladný účinek v konkrétním případě, nebo obecně v daném typu řízení? Na tuto otázku si zatím české soudy odpovídají druhým způsobem. Pokud je možné obecně v typovém řízení (územní, stavební řízení atd.) přiznat odkladný účinek, není možné vydat předběžné opatření. Tento výklad tedy velmi omezuje okruh řízení, ve kterých je možné předběžné opatření vydat.

Podání žaloby nemá automatický **odkladný účinek**. Máte-li o něj zájem, je nezbytné navrhnout jeho přiznání a prokázat následující podmínky:

- výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro Vás 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. Navíc soudy nemají pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku stanovenu žádnou konkrétní lhůtu.

**Při výše popsané situaci dochází k případům, kdy soudy ruší nezákonná rozhodnutí, např. v územním nebo stavebním řízení, na základě žalob občanských sdružení až po několika letech. Stavba je proto již dávno postavená. K následnému nařízení jejich odstranění v praxi většinou (s odkazem na ochranu dobré víry investora) nedochází.**

## PŘÍZNÁNÍ ODKLADNÉHO ÚČINKU ŽALOBĚ OBČANSKÉHO SDRUŽENÍ

Velmi vzácným případem, kdy soud přiznal žalobě environmentálního občanského sdružení odkladný účinek, bylo řízení proti stavebnímu povolení na jeden z úseků dálnice D8. Hlavním důvodem žaloby byla skutečnost, že ministerstvo dopravy protiprávně nejednalo se žalobcem jako s účastníkem řízení. Soud rozhodl o odkladu vykonatelnosti napadeného rozhodnutí s odůvodněním, že v případě uskutečnění stavby v souladu s napadeným stavebním povolením by následná účast sdružení v novém řízení (pokud by rozhodnutí bylo soudem zrušeno) neměla žádný smysl. Následně soud žalobě skutečně vyhověl a rozhodnutí zrušil.

Soud zde výslovně konstatoval, že je „...žalobcům z řad dotčené veřejnosti vyhovováno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhováno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.“ (5 As 53/2006-46 ze dne 28. 6. 2007)

Bohužel se toto rozhodnutí zatím nepromítlo do rozhodovací praxe soudů a není jisté, kdy a zda se tak stane.

Odkladný účinek žalobám občanských sdružení proti rozhodnutím byl nejčastěji přiznáván v oblastech kácení dřevin. Jedním z příkladů je žaloba proti povolení ke **kácení dřevin** v souvislosti s přesunem nádraží v Brně.

(Zpracováno na základě podkladů Děti Země)

K řádné implementaci a aplikaci požadavků Aarhuské úmluvy a především k účinnému právu na přístup k soudní ochraně je zapotřebí změnit současný právní řád. Jakým způsobem? Možností se nabízí hned několik:

1. Stanovení reálně splnitelných podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě;

- zahrnutí i hrozící újmy na veřejném zájmu, např. životním prostředí;
- stanovení krátké lhůty pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku;

a nebo za 2. Odkladný účinek žaloby jako pravidlo, z něž by soud mohl stanovit výjimku;

a nebo za 3. Změna dosavadního nevyhovujícího výkladu možnosti nařízení předběžného opatření ve vztahu k úpravě odkladu vykonatelnosti (srovnej výklad k předběžnému opatření). Tento výklad je nutně změnit mimo jiné na základě požadavku výkladu právní úpravy v souladu s mezinárodními závazky.

### SEZNAM ZKRATEK:

- NSS = Nejvyšší správní soud  
(na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) jsou zveřejňována citovaná rozhodnutí)
- 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, 2007

Zelený kruh, Praha, 2008

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

Vypracovala Petra Humlíčková (ZK) ve spolupráci s Pavlem Černým (EPS).



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

Zelený kruh, Lublaňská 18, 120 00 Praha 2  
[www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz)

ISBN: 978-80-903968-1-4