

Hana Müllerová, Petra Humlíčková

NOVÉ PŘÍSTUPY

k implementaci Aarhuské
úmluvy v ČR

ÚSTAV STÁTU A PRÁVA AV ČR



Hana Müllerová, Petra Humlíčková

NOVÉ PŘÍSTUPY

k implementaci Aarhuské
úmluvy v ČR

ÚSTAV STÁTU A PRÁVA AV ČR

Praha 2014

Vzor citace:

MÜLLEROVÁ, H. a HUMLÍČKOVÁ, P. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, ISBN 978-80-87439-16-6

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i.

Kapitoly 1, 3, 6 až 8 a celková redakce

JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí, Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Kapitoly 2, 4 a 5

NOVÉ PŘÍSTUPY k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR

Recenze:

Mgr. Jakub Hanák, Ph.D., Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Grafická úprava a tisk:

AGAMA® poly-grafický ateliér, s.r.o., Praha

Vydání této knihy bylo podpořeno Ministerstvem životního prostředí ČR, www.mzp.cz

Ministerstvo životního prostředí

© Hana Müllerová, Petra Humlíčková, 2014

© Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i., 2014, Národní 18, 116 00 Praha 1,
www.ilaw.cas.cz



ISBN 978-80-87439-16-6

OBSAH

Předmluva	5
1 Úvod: Co je Aarhuská úmluva?	9
1.1 Aarhuská úmluva a evropské právo	10
1.2 Aarhuská úmluva a ČR	12
1.3 Obsah Aarhuské úmluvy v kostce	13
1.3.1 Přístup k informacím	13
1.3.2 Účast veřejnosti v rozhodování	15
1.3.3 Přístup k právní ochraně	16
2 Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy	18
2.1 Fungování Výboru pro kontrolu dodržování Úmluvy	18
2.2 Co vytkl Výbor České republiky?	19
3 Aarhuská úmluva a informování veřejnosti	24
3.1 Poskytování informací na žádost	24
3.1.1 Informace o životním prostředí	25
3.1.2 Žadatel	25
3.1.3 Povinné subjekty	26
3.1.4 Určení zákona, podle něhož má být postupováno	26
3.1.5 Žádost	27
3.1.6 Rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace a fikce zamítavého rozhodnutí	30
3.1.7 Zpřístupnění informace	30
3.1.8 Úhrada za informace	31
3.2 Aktivní zpřístupňování informací	32
4 Aarhuská úmluva a posuzování vlivů na životní prostředí: co přináší novela zákona EIA	33
4.1 Nedostatky dosavadní právní úpravy EIA	33
4.2 Konzultativní účast veřejnosti	34
4.3 Vícetupňové rozhodování	36
4.4 Verifikační závazné stanovisko (<i>Coherence stamp</i>)	37
4.5 Závěr zjišťovacího řízení	38
4.6 Veřejnost a dotčená veřejnost	39
4.7 Navazující řízení	40
5 Aarhuská úmluva a procesy podle stavebního zákona	42
5.1 Územní plánování	42
5.2 Správní řízení podle stavebního zákona	43
5.3 Účast veřejnosti v tzv. navazujících řízeních podle stavebního zákona	43
5.3.1 Informační povinnosti stavebních úřadů v navazujících řízeních	43
5.3.2 Navazující řízení vedená podle stavebního zákona	44

5.3.3 Účast veřejnosti v navazujících řízeních	44
5.3.4 Opravné prostředky a přístup k soudní ochraně	45
6 Aarhuská úmluva a správní řízení v oblasti ochrany životního prostředí	46
6.1 K účasti veřejnosti v environmentálním rozhodování	46
6.1.1 Okruh procesů s požadovanou účastí veřejnosti	47
6.1.2 Základní požadavky na účast veřejnosti	47
6.2 Vymezení účastníků správního řízení	49
6.2.1 Členové veřejnosti jako dotčené osoby ve smyslu odst. 2	49
6.2.2 Členové veřejnosti jako účastníci řízení podle zvláštních zákonů ve smyslu odst. 3	52
6.2.3 Informování dotčené veřejnosti	53
6.3 Účastenství členů veřejnosti v jednotlivých správních řízeních týkajících se životního prostředí	54
6.3.1 Správní řízení, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny	54
6.3.2 Řízení navazující na posuzování vlivů na životní prostředí	55
6.3.3 Řízení podle vodního zákona	56
6.3.4 Řízení podle zákona o integrované prevenci	56
6.4 Správní řízení dotýkající se životního prostředí, v nichž doposud nebyla účast veřejnosti umožněna	57
6.4.1 Řízení ve věcech horních a hornické činnosti	57
6.4.2 Řízení podle atomového zákona	59
6.4.3 Řízení v oblasti ochrany před hlukem	59
7 Aarhuská úmluva a správní soudnictví	62
7.1 Soudní přezkum v oblasti poskytování informací	62
7.2 Soudní přezkum rozhodnutí týkajících se životního prostředí	63
7.3 Správní nebo soudní přezkum porušení předpisů k ochraně životního prostředí	65
8 Závěry a doporučení	67
Příloha	69
Seznam použité literatury a zdrojů	95
Summary	98

PŘEDMLUVA

Sjednání Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuské úmluvy)¹ jako úmluvy propojující ochranu životního prostředí a lidská práva bylo od počátku označováno za velmi ambiciózní počín. Aarhuská úmluva je považována za jednu z nejprogresivnějších úmluv zaměřených na ochranu životního prostředí a skutečně si lze těžko představit, že v oblasti *procesních environmentálních práv*, na která je zacílena, lze na mezinárodní úrovni jít ještě dále. Úmluva si vytýčila vskutku vysoké cíle, ale mnohá její ustanovení zároveň postrádají dostatečnou jasnost, určitost a preciznost. Tento charakter některých formulací Aarhuské úmluvy vedl v prvních letech její platnosti k řadě interpretačních nejasností, které ztěžovaly správnou implementaci ve smluvních státech. Výklad Aarhuské Úmluvy byl postupně vyjasňován, a to díky interpretační práci orgánů Úmluvy² i celé řadě odborných prací,³

¹ Oficiální stránky UNECE o Aarhuské úmluvě viz <<http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>>.

² Zejména díky rozsáhlé rozhodovací činnosti Aarhus Convention Compliance Committee (Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy).

³ Viz zejména: STEC, S. *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*. Szentendre, Hungary: The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2003. PALLEMAERTS, M. The Aarhus Convention: Engaging the disenfranchised through the institutionalisation of procedural rights? In CHAMBERS, B. W. a GREEN, J. F. (Eds.). *The Politics of Participation in Sustainable Development Governance*. Tokyo: United Nations University Press, 2006. PALLEMAERTS, M. *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions Between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Europa Law Publishing, Netherlands, 2011.

V českém prostředí lze zmínit zejména materiály z *Mezinárodní konference o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi*, konané v Brně v r. 2009, <http://www.mzp.cz/cz/pristup_k_pravni_ochrane>. Dále viz též BĚLOHRADOVÁ, J. Aarhuská úmluva - aktuální otázky. *COFOLA 2011: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Masarykova Univerzita, 2011, <http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/participace/Belohradova_Jitka_6005.pdf>. ČERNÝ, P. *Analýza implementace Aarhuské úmluvy v právním řádu ČR*, Brno: Ekologický právní servis, 2007. ČERNÝ, P. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Ekologický právní servis, 2010, <http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/nedostatky_implementation_c19_aarhuske_umluvy.pdf>. MOTZKE, R. a PODSKALSKÁ, S. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. *Planeta*, 2007, č. 6. MÜLLEROVÁ, H. et al. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention*. Ústav státu a práva AV ČR, 2013, <http://www.ilaw.cas.cz/get.php?file=data/files/epub/aarhus_fin.pdf>. Konečně je třeba zmínit i dvě kvalifikační práce, velmi dobře uchopující problematiku implementace Aarhuské úmluvy, a to BĚLOHRADOVÁ, J. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí. Disertační práce*, 2013, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, <http://is.muni.cz/th/107743/pravf_d/DP_finalni.pdf> a HUMLIČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi. Rigorózní práce*, 2009, Katedra práva životního prostředí, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, <<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/dtdownload/8800018090/?lang=en>>.

včetně dvou vydání obsáhlé publikace „Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci“,⁴ která byla nedávno přeložena i do českého jazyka, a na jejíž českou verzi tímto upozorňujeme a na níž v této publikaci hojně odkazujeme.⁵ Přesto však ještě nyní, po více než 15 letech od podpisu této Úmluvy v dánském Aarhusu musíme připustit, že jsou tu stále otázky, které krystalizují, a k jejichž zodpovězení se snad blížíme. I to je důvod, proč řada smluvních stran včetně České republiky měla nebo má se správnou a plnou implementací Úmluvy obtíže.

Vedle nedostatečně jasných vyjádření samotné úmluvy jsou druhým zdrojem implementačních problémů hluboké rozdíly procesních režimů jednotlivých smluvních států Aarhuské úmluvy. Procesní pravidla přístupu k soudní ochraně ve věcech životního prostředí, stejně jako například právní postavení ekologických občanských sdružení⁶ se v jednotlivých právních řádech velmi výrazně odlišují na škále od velmi liberálního přístupu v podobě veřejné žaloby až po přístup velmi restriktivní, přičemž Česká republika patří tradičně k úpravám spíše restriktivním. V případě mezinárodní úmluvy, která je primárně zacílena právě na procesní práva, je možno tuto variabilitu národních procesních úprav pochopitelně hodnotit jako podstatný a snad příznačný problém. Aarhuská úmluva sice v žádném případě nemá ambici *unifikovat* procesní režimy svých smluvních stran, avšak snaží se dosáhnout stanovení určitých *minimálních standardů* procesních práv. Právě proto je v této publikaci věnována procesním otázkám zvláštní pozornost.

Česká republika již učinila pro implementaci Aarhuské úmluvy mnoho. Některé celé zákony (např. zákon o právu na informace o životním prostředí) a mnoho speciálních ustanovení v řadě jiných zákonů (např. zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, stavební zákon) slouží primárně nebo alespoň nepřímo účelu provedení požadavků Aarhuské úmluvy. Touto publikací reagujeme na aktuální potřebu implementaci Aarhuské úmluvy správně „doladit“ a odstranit **implementační nedostatky**, které České republice jako smluvní straně Úmluvy vytkl v červnu 2012 ve svém rozhodnutí Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské

⁴ První vydání: STEC, S., CASEY-LEFKOWITZ, S. a JENDROŠKA, J. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide (First Edition)*. New York, Geneva: United Nations, 2000, <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>>. Druhé vydání: EBBESSON, J., GAUGITSCH, H., JENDROŠKA, J., STEC, S. a MARSHALL, F. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide (Second Edition)*. United Nations Economic Commission for Europe, 2013, <<http://www.unece.org/env/pp/publications/aig.html>>.

⁵ *Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka*. Dostupné ze stránek Ministerstva životního prostředí: <http://mzp.cz/cz/prirucka_implimentace_aarhuske_umluvy>. Dále citováno jako „Příručka k implementaci“.

⁶ Z hlediska terminologie je třeba poznamenat, že **ve smyslu nového občanského zákoníku se občanská sdružení nově označují jako „spolky“**. V této publikaci užíváme obou termínů, tedy starého (občanská sdružení) i nového (spolky), a dále též mezinárodně užívaného pojmu „nevládní (neziskové) organizace“ ve shodném významu. Podobně pro účely této publikace nerozlišujeme (byť jsme si vědomi, že to není zcela přesné) při popisu činnosti těchto subjektů adjektiva „environmentální“ a „ekologický“, a používáme obě ve smyslu „jehož/jejímž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí“.

úmluvy,⁷ a zároveň i obsahově v podstatě totožné nedostatky, které paralelně vytkla České republice Evropská komise v **řízení o infringementu** z důvodu nedostatečného provedení směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí.⁸

Reakcí na uvedenou kritiku je ze strany ČR **příprava rozsáhlé novelizace zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí**, a několika souvisejících právních předpisů, mj. stavebního zákona. Uvedená novelizace byla v době přípravy této publikace v závěrečných fázích legislativního procesu.⁹ Zamýšlené změny, které by podle požadavku Evropské komise měly být v účinnosti již od začátku r. 2015, jsou zcela zásadního charakteru, včetně několika koncepčních změn v celé konstrukci procesu posuzování vlivů a včetně širokého otevření řady rozhodovacích procesů v oblasti životního prostředí veřejnosti a jejího přístupu k soudnímu přezkumu. Tyto legislativní změny jsou s to vyřešit značnou část vytýkaných nedostatků, jak s ohledem na Aarhuskou úmluvu, tak s ohledem na směrnici o posuzování vlivů. Proto je v celé této knize při popisu jednotlivých právních institutů věnována značná pozornost právě těmto novým prvkům a chystaným změnám právní úpravy. Předpokládáme, že vzhledem k až „strategické důležitosti“ těchto legislativních změn (jejichž neprovedení by mohlo být spojeno i s finančními sankcemi pro ČR) bude navrhovaná právní úprava schválena, a dovolujeme si tedy vycházet z jejího chystaného znění ve stadiu projednávání v Poslanecké sněmovně.

Zároveň máme za to, že neméně důležitou roli v implementaci Aarhuské úmluvy hraje vedle legislativy též interpretace již existujících ustanovení. V ní vidíme velmi silný a dlouho nedoceněný nástroj dosažení pozitivní změny. Proto je naše snaha směřována mj. vůči těm, kdo aplikují ustanovení českého práva, implementující Aarhuskou úmluvu. Méně restriktivní přístup, který by dovolil otevřenější a transparentnější rozhodovací procesy ve věcech týkajících se životního prostředí, by mohl vést nejen k lepšímu plnění závazků vyplývajících pro Českou republiku z Aarhuské úmluvy, ale i k posílení environmentální demokracie u nás, a tím i k větší důvěře veřejnosti vůči právním pravidlům, která tyto rozhodovací procesy upravují, jakož i k subjektům tohoto rozhodování.

V úvodu seznamuje publikace se základními rysy a požadavky Aarhuské úmluvy a s fungováním kontrolního mechanismu jejího dodržování, včetně rozhodnutí Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy směřovaných proti České republice. Jejím těžištěm jsou pak kapitoly, které popisují implementaci jednotlivých skupin požadavků Aarhuské úmluvy u nás, se zvláštním důrazem na nadcházející změny právní úpravy. Tato část knihy je záměrně uspořádána

⁷ Jde o Findings of the AC Compliance Committee - Czech Republic, Aarhus Convention Compliance Committee, ACCC/C/2010/50, 2012. Dostupné z www.uneece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece_mp_pp_c.1_2012_11_eng.pdf.

⁸ Výzva Evropské komise vůči ČR, formální upozornění ze dne 25. 4. 2013, čj. C(2013) 2228 final.

⁹ Viz sněmovní tisk č. 299 (7. volební období), <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=299>>.

podle druhu řízení (procesu, činnosti), do nichž se jednotlivé požadavky Aarhuské úmluvy promítají. Pokoušíme se zde nastínit prostředky legislativní i nelegislativní (zejm. interpretační) povahy, jimiž bude možno dosáhnout správné implementace požadavků Aarhuské úmluvy v ČR.

Naše publikace je určena primárně pro ty, kdo rozhodují podle předpisů, které Aarhuskou úmluvu implementují. Proto nahlíží na pojednávanou problematiku především z jejich perspektivy. Samozřejmě budeme rádi, bude-li využita i odbornou a širší zainteresovanou veřejností a ekologickými spolky. Jednotlivé kapitoly jsou záměrně psány a uspořádány tak, aby je bylo možno použít samostatně, bez nezbytnosti prostudovat celou knihu od začátku do konce. Tomu odpovídá i použitá metoda odkazování na výklad provázaných problematik v příslušné jiné kapitole, aby odpovědi na související otázky bylo možno v knize snadno nalézt, a rovněž mírně zjednodušená forma citací pramenů a hojně přímé odkazování na příslušné webové zdroje. Příprava této publikace byla iniciována a zaštitěna ze strany Ministerstva životního prostředí ČR; hlubší výzkum odborných podkladů byl umožněn v rámci podpory pracovišť autorek – podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO 68378122 (H. Müllerová), a Programu rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) P06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“ – koordinátor prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc. (P. Humlíčková).

1 Úvod: Co je Aarhuská úmluva?

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále „Aarhuská úmluva“ nebo jen „Úmluva“)¹⁰ byla přijata na 4. ministerské konferenci Evropské hospodářské komise OSN (UNECE) nazvané „Životní prostředí pro Evropu“ v dánském Aarhusu dne 25. června 1998. Vstoupila v platnost dne 30. října 2001. V roce 2014 měla Úmluva celkem 46 smluvních stran především z evropského regionu, a to 45 států a Evropskou unii jako samostatnou smluvní stranu.¹¹ Mezi smluvními stranami jsou též některé post-sovětské republiky, avšak Rusko není signatářem Úmluvy. Aarhuská úmluva je otevřena k přístupu i státům mimo Evropskou hospodářskou komisi OSN.¹²

Aarhuská úmluva je zaměřena na posilování ochrany životního prostředí přidělením speciálních procesních práv členům veřejnosti. Jde o právo na přístup k informacím, právo účasti v rozhodovacích procesech a právo přístupu ke spravedlnosti ve věcech týkajících se životního prostředí. Tyto tři obsahové prvky Úmluvy jsou též nazývány jejími „pilíři“. **Obsah tří pilířů je třeba vnímat jako vzájemně úzce provázaný**, neboť účinná účast v rozhodovacích procesech není možná bez přístupu k informacím, a rovněž by postrádala smysl bez možnosti prosadit její výsledek případně i soudní cestou, jak ukládá třetí pilíř. Pouze celek všech tří pilířů tak naplňuje soubor cílů Aarhuské úmluvy, které můžeme popsat jako zvýšenou angažovanost občanské společnosti při tvorbě politiky životního prostředí, zvyšování demokratické povahy a legitimacy realizace této politiky a zvyšování transparentnosti a legitimacy vládních politik ochrany životního prostředí, stejně jako posilování pocitu spoluodpovědnosti občanů za stav životního prostředí přidělením jim právních prostředků k jeho ochraně.¹³

Současně s uznáním procesních práv členů veřejnosti ukládá Aarhuská úmluva povinnost smluvním stranám a jejich orgánům veřejné správy zajistit, aby tato práva byla skutečně garantována. Právě **prvek zapojení veřejnosti** a její postavení jako **partnera veřejné správy** je vyzdvihován jako projev zcela nového přístupu v mezinárodně-právní ochraně životního prostředí. Tento prvek zapojení veřejnosti je zároveň významně posílen tím, že Úmluva dává přímo členům veřejnosti právo obrátit se s podnětem na Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy, tj. na její kontrolní orgán. Veřejnosti je tak zde dán do rukou skutečně silný nástroj, a tím Úmluva i výrazně vybočuje z kategorie mezinárodních úmluv

¹⁰ Plný text Aarhuské úmluvy v autentické verzi a v oficiálních a jiných překladech je dostupný z: <<http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>>.

¹¹ Viz <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en>.

¹² <<http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>>.

¹³ Viz např. PALLEMAERTS, M. The Aarhus Convention: Engaging the disenfranchised through the institutionalisation of procedural rights? In CHAMBERS, B. W. and GREEN, J. F. (Eds.). *The Politics of Participation in Sustainable Development Governance*. Tokyo: United Nations University Press, 2006, s. 182–183.

k ochraně životního prostředí. Z pramenů ostatně vyplývá, že počet podnětů podaných členy veřejnosti značně převyšuje počet podnětů podaných smluvními stranami (přesněji, do konce září 2014 byl podán pouze jeden podnět smluvní stranou,¹⁴ žádný podnět sekretariátem úmluvy a 105 podnětů členy veřejnosti).¹⁵

Postavení veřejnosti v roli partnera veřejné správy je velmi silným prvkem **environmentální demokracie**. „Angažovaná a kritická veřejnost“ je zde jednak důležitým hráčem při prosazování Úmluvy, jednak partnerem při formulování a implementaci veřejné politiky životního prostředí.¹⁶

1.1 Aarhuská úmluva a evropské právo

Řada smluvních stran Aarhuské úmluvy je současně také členskými státy Evropské unie a Evropská unie je **jako celek signatářem Aarhuské úmluvy**. Evropská společenství přistoučila k Aarhuské úmluvě 17. února 2005¹⁷ a smluvní stranou Úmluvy jsou od května 2005; toto postavení následně přešlo na Evropskou unii. Pro státy, které jsou zároveň smluvními stranami Aarhuské úmluvy i členskými státy EU to znamená v podstatě dvojitou vázanost Aarhuskou úmluvou: vázanost vyplývající z mezinárodního práva a vázanost vyplývající z evropského unijního práva. Vztahy mezi mezinárodními závazky vyplývajícími z Aarhuské úmluvy a právem EU jsou proto popisovány jako vícestranné.¹⁸

¹⁴ Šlo o stížnost Rumunska na nedodržování Úmluvy ze strany Ukrajiny. Viz LANCEIRO, R. The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union. In CHITI, E. and MATTARELLA, B. G. (Eds.). *Global Administrative Law and EU Administrative Law: Relationships, Legal Issues and Comparison*. Heidelberg: Springer, 2011, s. 362. Viz taktéž přehled podaných podnětů na: <<http://www.unece.org/env/pp/submissionp.html>>.

¹⁵ Viz přehled podnětů podaných členy veřejnosti na: <<http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>>. K tomu R. Lanceiro doplňuje, že tyto podněty byly podány v podstatě napříč z různých států Evropy, bez ohledu na tradiční nebo komunistickou historii, členství v EU apod. – na prvním místě Velká Británie se 7 podněty, druhý Kazachstán s 5 podněty. To podle něj ilustruje především hlubokou potřebu evropské veřejnosti zlepšit situaci v ochraně životního prostředí v Evropě. Viz LANCEIRO, R. The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union. In CHITI, E. a MATTARELLA, B. G. (Eds.). *Global Administrative Law and EU Administrative Law: Relationships, Legal Issues and Comparison*. 2011, s. 363.

¹⁶ PALLEMAERTS, M. The Aarhus Convention: Engaging the disenfranchised through the institutionalisation of procedural rights? In CHAMBERS, B. W. and GREEN, J. F. (Eds.). *The Politics of Participation in Sustainable Development Governance*. Tokyo: United Nations University Press, 2006, s. 183.

¹⁷ Viz rozhodnutí Rady 2005/370/EC ze 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32005D0370>>.

¹⁸ Detailně viz JENDROŠKA, J. Public Participation in Environmental Decision-Making. Interactions between the Convention and the EU Law and Other Key Legal Issues in its Implementation in the Light of the Opinions of the Aarhus Convention Compliance Committee. In PALLEMAERTS, M. (Ed.) *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Groningen, Amsterdam: Europa Law Publishing, 2011, s. 91–147.

K implementaci Aarhuské úmluvy přijala Evropská společenství, resp. Evropská unie několik **sekundárních předpisů**. Jsou to:

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS;
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně;
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

Kromě toho byly provedeny novelizace vybraných ustanovení dalších sekundárních předpisů, aby obsahovaly přístup veřejnosti k environmentálnímu rozhodování. Jde zejména o Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí a Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.¹⁹

Všechny právě uvedené sekundární předpisy byly přijaty s cílem implementovat **požadavky prvního a druhého pilíře Úmluvy**. Samostatný evropský předpis, který by implementoval požadavky třetího pilíře Aarhuské úmluvy, neexistuje.²⁰ V této souvislosti rozhodně stojí za zmínku, že Evropská komise představila již v r. 2003 Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí, která byla zamýšlena jako **prostředek implementace třetího pilíře Úmluvy**, zejména čl. 9.²¹ Nicméně tento návrh nebyl nikdy přijat a zdá se, že byl „odložen na neurčito“.²² Důvodem může být námitka, že

¹⁹ Blíže k implementaci Aarhuské úmluvy Evropskou unií viz oficiální prezentace Evropské komise k Aarhuské úmluvě na <<http://ec.europa.eu/environment/aarhus/index.htm>> .

²⁰ Dílčí ustanovení o přístupu k právní ochraně jsou obsažena ve zmíněných směrnicích 2003/4 and 2003/35, avšak ta se vztahují pouze na okruh působnosti uvedených směrnic a nezajišťují komplexně přístup ke spravedlnosti ve smyslu 3. pilíře Aarhuské úmluvy.

²¹ Viz text návrhu směrnice COM(2003) 624, <http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=186297>.

²² Viz zejm. *Návrh směrnice o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí*, 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0624en01.pdf>. *Stanovisko Evropského Parlamentu k Návrhu směrnice o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí*, 2004, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P5-TA-2004-0239+0+DOC+PDF+V0//EN>>. Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k *Návrhu směrnice o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí*, 2004. Nicméně jsou zde i určité známky toho, že tento „dluh“ Evropské environmentální legislativy je znovu připomínán a otevírán: viz např. POTOČNIK, J. *Speech on the EU directive proposal on access to justice in environmental matters on the Seminar on Access to Justice and Organisation of Jurisdictions in Environmental Litigation by the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACAEurope) / Brussels*, 2012, <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/dokumenty_aarhuska_uumluva/\\$FILE/OMOMS-Projev_Potocznik-20122911.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/dokumenty_aarhuska_uumluva/$FILE/OMOMS-Projev_Potocznik-20122911.pdf)>.

směrnice v navrhovaném znění by nemohla dosáhnout stanoveného cíle, tj. účinně implementovat třetí pilíř Úmluvy.²³ Zazněly rovněž kritické hlasy, že obsah návrhu směrnice svými požadavky *přesahoval* požadavky třetího pilíře Aarhuské úmluvy a že nerespektoval dostatečně princip subsidiarity. Například ve vztahu k problematickému čl. 9 odst. 3 obsahoval Návrh směrnice požadavek na založení obecné žalobní legitimace pro „kvalifikované subjekty“, přičemž tato žalobní legitimace neměla být podmíněna dostatečným „zájmem“ na straně stěžovatele ani porušením jeho práva, což by se v podstatě blížilo konceptu veřejné žaloby (*actio popularis*), která však samotnou Aarhuskou úmluvou není požadována. To, že návrh jde nad rámec požadavků Aarhuské úmluvy, ostatně připustila i sama Komise. Návrh je zde zmíněn mimo jiné proto, že jeho osud dobře ilustruje, jak problematická je korektní implementace ustanovení čl. 9 odst. 3 Úmluvy nejen ve sféře národního práva, ale i na úrovni Evropské unie.

1.2 Aarhuská úmluva a ČR

Česká republika je jedním ze signatářů Aarhuské úmluvy. Je tedy smluvní stranou této Úmluvy od jejího podpisu v Aarhusu 25. června 1998. Úmluva byla Českou republikou ratifikována 6. července 2004 a publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb.m.s. ČR je tak vázána Úmluvou z hlediska mezinárodního práva. Podle čl. 10 Ústavy ČR jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Toto ústavní ustanovení dává tedy Aarhuské úmluvě v případech kolize *aplikační přednost* před zákonem²⁴ a případně možnost přímé aplikace jejího ustanovení v případech, že nastane konflikt mezi ustanovením mezinárodní úmluvy a ustanovením českého zákona.²⁵

Kromě toho je ČR vázána Aarhuskou úmluvou také zároveň jako členský stát Evropské unie, neboť EU přistoupila k Aarhuské úmluvě jako celek a k její implementaci přijala předpisy evropského unijního práva, které je ČR povinna zavést do svého právního řádu. Tím vzniká jakási „dvojitá vázanost“ České republiky Aarhuskou úmluvou, která má rovněž své důsledky v oblasti odpovědnosti za případné neplnění závazků z této Úmluvy vyplývajících, tj. odpovědnosti jak v ro-

²³ Viz např. OBRADOVIC, D. EU Rules on Public Participation in Environmental Decision-Making Operating at the European and National Levels. In PALLEMAERTS, M. (Ed.) *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Groningen, Amsterdam: Europa Law Publishing, 2011, s. 184–185.

²⁴ Nikoli tedy postavení hierarchické nadřazenosti v rámci právního řádu. Viz např. MIKULE, V. Komentář k čl. 10 Ústavy. In SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. Praha: C. H. Beck 2007, s. 83. Dostupné z: Beck-online.

²⁵ Předpokladem přímé aplikace ustanovení mezinárodní smlouvy ovšem je, že dané ustanovení stanoví přímo uplatnitelná právní pravidla, která jsou k přímé aplikaci způsobilá, nikoli jen závazky ČR určitá právní pravidla do vnitrostátního právního řádu zařadit. Viz tamtéž, s. 83–84. Přímá aplikovatelnost ustanovení Aarhuské úmluvy nebyla dosud nikdy českými soudy připuštěna.

vině mezinárodního práva (na základě uplatnění kontrolního mechanismu Aarhuské úmluvy, viz kap. 2, tak v rovině evropského unijního práva (na základě uplatnění kontrolního mechanismu tzv. *infringementu*).

1.3 Obsah Aarhuské úmluvy v kostce

Na tomto místě nemá smysl podrobně komentovat obsah každého jednotlivého ustanovení Aarhuské úmluvy – to činí např. již zmiňovaný dokument „*Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci*“²⁶ (dále uváděno pouze jako „**Příručka k implementaci**“) a řada dalších materiálů.²⁷ Zde budou pouze shrnuty základní rysy každého pilíře. Podrobnosti konkrétních požadavků Aarhuské úmluvy budou v potřebném rozsahu rozvedeny v kapitolách věnovaných implementaci jednotlivých skupin článků v příslušných procesech a řízeních.

1.3.1 Přístup k informacím

První pilíř Aarhuské úmluvy zakládá orgánům veřejné správy smluvních států informační povinnosti dvou typů: za prvé poskytovat (zpřístupňovat) informace na základě žádosti veřejnosti (tzv. pasivní přístup k informacím) a za druhé aktivně šířit informace spadající do jejich okruhu působnosti (tzv. aktivní přístup k informacím), což předpokládá tyto informace shromažďovat, třdit a zveřejňovat.

Právo veřejnosti získat na základě žádosti požadovanou informaci vyplývá z čl. 4 Úmluvy. Ten ukládá smluvním stranám zajistit, aby veřejnosti byla na žádost zpřístupněna environmentální informace, a to bez zbytečného odkladu (nejdéle do 1 měsíce), zpravidla v požadované formě a aniž by žadatel musel prokazovat zájem či nárok nebo uvádět důvod. Čl. 4 stanoví poměrně striktně, za jakých okolností lze zpřístupnění environmentální informace zamítnout, a stanoví rovněž procesní postup pro toto zamítnutí.²⁸

Důležité je, že definice „**environmentální informace**“ stanovená v čl. 2 odst. 3 je velmi široká, a výčet možných typů takových informací je naopak pouze demonstrativní; zahrnuje informace o stavu složek životního prostředí (jehož definice v Úmluvě obsažena není), např. ovzduší, vody, půdy, krajiny, biodiverzity ad., informace o faktorech, které tyto složky ovlivňují, a informace o stavu lidského zdraví a bezpečnosti ve vztahu ke stavu složek životního prostředí; smluvním stranám se navíc umožňuje vnitrostátní legislativou rozsah environmentálních informací ještě rozšířit.²⁹ Velmi široká je rovněž definice „**veřejnosti**“ podaná v čl.

²⁶ Viz pozn. č. 5.

²⁷ Viz pozn. č. 2 a 3.

²⁸ Seznam důvodů, na jejichž základě lze zpřístupnění informace zamítnout, je uzavřeným výčtem; navíc Úmluva sama stanoví, že tyto důvody pro odmítnutí žádosti musí být vykládány restriktivně. Detailní interpretace jednotlivých důvodů k odmítnutí viz *Příručka k implementaci*, s. 59 a násled., a též ANDRUSEVYCH, A., ALGE, T. and KONRAD, C. *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004–2011)*, 2011, s. 24–27, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Media/Publications/ACCC_Jurisprudence_Ecoforum_2011.pdf>.

2 odst. 4 Úmluvy, která de facto znamená jakoukoli fyzickou osobu nebo právnickou osobu nebo jejich sdružení, organizaci či skupinu. Konečně, rovněž definice „**státního orgánu**“³⁰ je podle čl. 2 odst. 2 Úmluvy značně obsažná a zahrnuje orgány státní správy na všech úrovních, fyzické nebo právnické osoby vykonávající funkce státní správy v oblasti životního prostředí, i jakékoli jiné fyzické nebo právnické osoby s odpovědnostmi či funkcemi státní správy nebo poskytující veřejné služby vztahující se k životnímu prostředí; u orgánů státní správy není rozhodné, zda jejich působnost má vztah k životnímu prostředí – všechny jsou do definice zahrnuty. Tuto kombinaci maximální šíře pojmů veřejnosti, environmentální informace i orgánu veřejné správy a naopak **restriktivního přístupu k důvodům odmítnutí žádosti** je třeba vnímat jako výraz úmyslu tvůrců Úmluvy vytvořit pojetí maximálně široké a příznivé vůči posilování procesních práv členů veřejnosti při aplikaci Úmluvy.

Za poskytnutí informace může být účtována **úhrada**, která však nesmí překročit přiměřenou výši (čl. 4 odst. 8).³¹

Aktivní informační povinnosti orgánů veřejné správy smluvních států se zakládají na čl. 5 Úmluvy. Jde na jedné straně o obecnou povinnost všech orgánů veřejné správy shromažďovat informace o životním prostředí vztahující se k výkonu jejich funkcí a efektivně je zpřístupňovat, na druhé straně o informační povinnosti pro případ bezprostředního ohrožení lidského zdraví nebo životního prostředí. Aktivní informování zahrnuje též požadavek v pravidelných intervalech vydávat národní zprávy o stavu životního prostředí včetně informací o kvalitě životního prostředí a o jeho zátěžích.

Článek 5 se nevztahuje na veškeré environmentální informace ve smyslu čl. 2 odst. 3, ale pouze na specifické kategorie informací, a to zejména takové, které orgán veřejné správy musí mít k dispozici, protože se vztahují k jeho působnosti, a aktualizovat je; to zahrnuje informace o kompetencích tohoto orgánu, o chystaných a prováděných činnostech, které mohou závažně ovlivnit životní prostředí, informace o stavu životního prostředí nebo jeho příslušné složky, informace o produktech, o znečištění životního prostředí a znečišťujících látkách, informace o relevantní právní úpravě, programech, politikách a dalších dokumentech týkajících se životního prostředí a také informace o tom, jak se k takovým informacím dostat

²⁹ Toto pravidlo se uplatňuje jako obecné pravidlo pro všechny požadavky stanovené Aarhuskou úmluvou: ta zakládá minimální standardy, které mají být smluvními stranami dosaženy, avšak nebrání jim, aby přijaly opatření, která jdou v přístupu k informacím, účasti veřejnosti nebo přístupu ke spravedlnosti ještě dále. Jde o tzv. „*floor*“, not a *ceiling principle*“, tj. princip, který lze do češtiny jen velmi neuměle přeložit jako „princip podlaha, nikoli strop“.

³⁰ Oficiální překlad Aarhuské úmluvy používá pro „public authority“ český výraz „státní orgán“, nicméně domníváme se, že výstižnější by byl pojem „orgán veřejné správy“, jak jej používá český překlad Příručky k implementaci. Proto v dalším textu upřednostňujeme pojem „orgán veřejné správy“.

³¹ K vysvětlení pojmu přiměřená úhrada již existuje judikatura jak Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy, tak i Soudního dvora EU. Viz *Příručka k implementaci*, s. 68–69.

(tzv. metainformace). Orgány veřejné správy shromažďují informace podle jim přidělené působnosti. Proto lze například očekávat, že vodoprávní úřad bude mít k dispozici informace týkající se vodních zdrojů, které bude aktualizovat, ale nemusí mít k dispozici údaje o emisích do ovzduší.³²

1.3.2 Účast veřejnosti v rozhodování

V člancích 6–8 stanoví Úmluva minimální požadavky pro umožnění účasti veřejnosti v různých typech rozhodovacích procesů, které se mohou týkat životního prostředí a které jsou vymezeny v její příloze č.1. Samotný pojem „účast veřejnosti“ není Úmluvou definován. Ovšem z preambule a z příslušných článků vyplývá, k jakým cílům má být umožnění účasti veřejnosti zaměřeno a jaké formy má nebo může mít. Obecným cílem druhého pilíře je poskytnout veřejnosti mechanismy, které jí umožní podílet se na vytváření prostředí příznivého zdraví a životní pohodě (ve smyslu preambule Úmluvy), a tím zároveň se i podílet na povinnosti každého chránit a zlepšovat životní prostředí.³³

Účast veřejnosti má také přispívat k transparentnosti v rozhodování a posilovat veřejnou podporu přijatých rozhodnutí. V mnoha typech environmentálního rozhodování je účast veřejnosti zamýšlena jako spočívající na **spolupráci orgánů veřejné správy a členů zainteresované veřejnosti**, která by ideálně měla vyústit do nějakého způsobu partnerství při vytváření politiky a přijímání politických rozhodnutí.³⁴ Aby jakákoli účast veřejnosti měla smysl, musí nutně zahrnovat nejméně následující kroky:

- oznámení o plánovaných procesech směřované vůči veřejnosti, včetně uvedení informace, jaké jsou možnosti a způsoby účasti;
- dostatečné a přiměřené informování veřejnosti o obsahu a podstatě problému, o kterém má být rozhodováno; to zahrnuje též právo těch, u nichž se očekává, že budou nejvíce rozhodnutím dotčeni (tzv. dotčená veřejnost³⁵), mít bezplatný přístup ke všem informacím relevantním pro dané rozhodování;
- řádné procesní prostředky pro účast veřejnosti, což zahrnuje mj. jejich správné načasování (přednostně v časných stádiích rozhodování tak, aby výsledek účasti veřejnosti byl reálně s to ovlivnit finální rozhodnutí) a vhodně definované formy vyjádření veřejnosti (např. veřejná slyšení nebo možnost podávání písemných připomínek);

³² Viz Příručka k implementaci, s. 72.

³³ Viz odst. 7 preambule Aarhuské úmluvy.

³⁴ Příručka k implementaci, s. 89.

³⁵ Dotčená veřejnost přímo z definice výslovně zahrnuje též nevládní organizace působící v ochraně životního prostředí, které splňují požadavky stanovené vnitrostátním právem; viz čl. 2 odst. 5 Úmluvy. To vede *de facto* ke speciální pozici ekologických nevládních organizací v rámci systému práv garantovaných Aarhuskou úmluvou, která je v mezinárodním právu životního prostředí komentována jako „bezprecedentní“. Viz např. PALLEMAERTS, M. The Aarhus Convention: Engaging the disenfranchised through the institutionalisation of procedural rights? In CHAMBERS, B. W. and GREEN, J. F. (Eds.). *The Politics of Participation in Sustainable Development Governance*. Tokyo: United Nations University Press, 2006, s. 189.

- náležité zvážení a zohlednění výsledku účasti veřejnosti; tento krok indikuje, jak by orgány veřejné správy měly zacházet s připomínkami členů veřejnosti, což je klíčové, protože není-li „vklad“ veřejnosti způsobilý mít skutečný vliv na obsah přijímaného rozhodnutí, pak nejde o účinnou, ale pouze formální účast veřejnosti;
- okamžité zveřejnění výsledného přijatého rozhodnutí včetně odůvodnění.

Vlastní požadavky stanovené v Úmluvě pro účast veřejnosti jsou rozděleny do tří částí, a to podle typů rozhodovacích procesů. **Čl. 6** se týká účasti veřejnosti v rozhodování o udělování povolení k určitým činnostem s potenciálním významným vlivem na životní prostředí; ty zahrnují všechny činnosti a zařízení, pro něž se vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí (EIA), které rovněž zahrnuje účast veřejnosti. **Čl. 7** pokrývá účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí. Čl. 7 tak zahrnuje procesy územního plánování, tvorby akčních plánů v oblasti životního prostředí a přípravu politiky životního prostředí na všech úrovních. **Čl. 8** pak zahrnuje účast veřejnosti při přípravě prováděcích právních předpisů a dalších obecně závazných normativních nástrojů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Dopad tohoto ustanovení je třeba uznat na všechny normativní akty přijímané veřejnou správou, které jsou v různých právních rádech různě pojmenovány (např. vyhlášky, nařízení, směrnice, výnosy, dekrety), resp. účast veřejnosti na jejich přípravě, a dále také na účast veřejnosti na přípravě návrhů právních předpisů orgány veřejné správy, které jsou následně projednávány a přijímány orgány zákonodárné moci (zejm. zákony). Na vlastní procesy probíhající uvnitř zákonodárné moci se však požadavky čl. 8 Úmluvy nevztahují, což lze vysvětlit jako přirozené zdráhání vlád při přípravě Úmluvy klást požadavky na národní parlamenty.³⁶ Hlavním požadavkem je zde zajištění možnosti veřejnosti připomínkovat návrhy uvedených předpisů, které mohou mít významné dopady na životní prostředí.³⁷

1.3.3 Přístup k právní ochraně

Třetí pilíř Úmluvy upravený v čl. 9 požaduje, aby smluvní strany zajistily veřejnosti přístup k právní ochraně ve věcech životního prostředí, což znamená právní možnost členů veřejnosti **iniciovat soudní přezkum rozhodnutí** nebo jiného výsledku činnosti zahrnutého do rozsahu Úmluvy. Tento přezkum má být spravedlivý, nestranný, včasný a nesmí vyžadovat vysoké náklady; má být zajištěn ve třech oblastech:

- v případech žádosti o informace podle čl. 4. namítá-li tazatel, že jeho žádost byla neoprávněně zamítnuta nebo nesprávně vyřízena;
- v případech specifických rozhodnutí podle čl. 6, které spadají pod požadavek účasti veřejnosti; tato rozhodnutí mají být přezkoumatelná v případě namítání jejich hmotněprávní nebo procesní nezákonnosti osobou, která má dostatečný důvod nebo u níž trvá porušování práva;³⁸
- v případech namítání porušení práva životního prostředí obecně.

³⁶ Příručka k implementaci, s. 144.

³⁷ Ve výsledku to ovšem znamená, že právo účasti veřejnosti se má vztahovat i na návrhy zákonů, připravované vládou, resp. ministerstvy, až do fáze jejich předložení parlamentu.

První dva body se týkají přímo předchozích dvou pilířů Úmluvy a umožňují jejich prosazování. Třetí bod, zakotvený v **čl. 9 odst. 3** Úmluvy, tj. možnost „*osob z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu,*³⁸ mít přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutím ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“, zakládá jakousi další úroveň přístupu ke spravedlnosti, jdoucí daleko nad ostatní požadavky Úmluvy. Toto ustanovení je skutečně velmi široké a zdá se, že předpokládá možnost právní obrany nejen proti porušení práva nebo nečinnosti orgánů veřejné správy, ale také proti porušení norem práva životního prostředí ze strany soukromých osob (např. provozovatelů zařízení). Znění čl. 9 odst. 3 je bohužel velmi nejasné a neurčité, a od počátku vstupu Úmluvy v účinnost je zdrojem interpretačních obtíží. Hlavním problémem je, že toto oprávnění veřejnosti je obecně v právu bezprecedentní: vnitrostátní předpisy obvykle nevybavují členy veřejnosti právem zahájit řízení (např. trestní) přímo proti soukromému porušiteli norem k ochraně životního prostředí; veřejnost je zpravidla oprávněna pouze dát podnět příslušnému orgánu (např. policii).⁴⁰ To je také hlavní důvod, proč je ustanovení čl. 9 odst. 3 považováno za zvláště obtížné pro praktickou implementaci, přestože je z důvodu nedostatečné jasnosti interpretováno jako poskytující smluvním stranám větší míru flexibility při implementaci.⁴¹

³⁸ Toto vymezení znamená, že okruh osob oprávněných k zahájení přezkumu je mírně užší, než určuje definice „dotčené veřejnosti“.

³⁹ Tato formulace znamená, že otázky žalobní legitimace jsou přenechány vnitrostátnímu zákonodárci.

⁴⁰ To je ostatně také případ ČR. V evropských státech je vůbec právní prostředek, který by umožňoval komukoli z veřejnosti zahájit právní kroky přímo proti soukromému porušiteli environmentálních předpisů, velmi řídký. Jde např. o institut veřejné žaloby v Portugalsku. **Aarhuská úmluva je však setrvale vykládána jako nevyžadující zakotvit ve smluvních státech veřejnou žalobu (*actio popularis*).** Viz např. BONINE, J. E. The public's right to enforce environmental law. In STEC, P. *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*. Szentendre, Hungary: The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2003, s. 32. Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy se vyjádřil k otázce *actio popularis* v několika případech. Viz např. rozhodnutí proti Belgii ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, z 28. července 2006, kde v odst. 35 Výbor konstatoval, že „Na jednu stranu, smluvní strany nejsou povinny ve svých vnitrostátních předpisech založit systém veřejných žalob (*actio popularis*) s takovým účinkem, že by kdokoli mohl brojit proti jakémukoli rozhodnutí, aktu nebo opomenutí vztahujícímu se k životnímu prostředí. Na druhou stranu, smluvní strany nemohou formulaci 'kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu', vykládat jako záminku pro zavedení nebo udržování kritérií tak přísných, že by znemožnila všem nebo téměř všem ekologickým organizacím brojit proti aktům nebo opomenutím, která porušují vnitrostátní právo vztahující se k životnímu prostředí.“ Cit. v ANDRUSEVYCH, A., ALGE, T. and KONRAD, C. *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)*, 2011, s. 74, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Media/Publications/ACCC_Jurisprudence_Ecoforum_2011.pdf>.

⁴¹ Příručka k implementaci, s. 158.

2 Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy

Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy zahrnuje jednak povinnost všech smluvních stran předkládat pravidelné zprávy o stavu implementace, jednak činnost orgánů Úmluvy.⁴² Mimo Zasedání smluvních stran, Sekretariátu a řady skupin pro konkrétní záležitosti je nejdůležitějším orgánem Compliance Committee, tedy Výbor pro kontrolu dodržování Úmluvy (dále též jen „Výbor“).

2.1 Fungování Výboru pro kontrolu dodržování Úmluvy

Výbor pro kontrolu dodržování Úmluvy byl ustaven procesem podle čl. 15 Úmluvy. První výbor byl zvolen v roce 2002, v současné době již tento orgán disponuje jasnými pravidly fungování a průhledným způsobem rozhodování. Nápad případů, které Výbor řeší, se ustálil kolem 12 za rok.⁴³ Určitou unikátní úpravou, která vyplývá z povahy Úmluvy samotné, je možnost environmentálních nevládních organizací navrhnout kandidáty ke zvolení do Výboru.⁴⁴

Kontrolní mechanismus Úmluvy je **možné zahájit 5 způsoby**:

- stížností smluvní strany na nesoulad, který spatřuje u jiné smluvní strany; tato stížnost musí být adresována sekretariátu v písemné podobě a musí obsahovat údaje, které podporují tvrzení strany; taková stížnost byla podána pouze jedna, a to Rumunskem proti Ukrajině v případě kanálu Bystroje, kde bylo tvrzeno porušení čl. 6 odst. 2 Úmluvy;
- stížností smluvní strany pro vlastní nesoulad (tato možnost nebyla v praxi nikdy využita);
- postoupením Sekretariátu (tato možnost nebyla v praxi nikdy využita);
- stížností ze strany veřejnosti, která spatřuje nesoulad vnitrostátní úpravy s Aarhuskou úmluvou; těchto stížností bylo k 30. 9. 2014 zaznamenáno 105, přičemž stížnosti proti České republice byly zaznamenány 3;
- šetřením Výboru z vlastní iniciativy (tato možnost nebyla v praxi nikdy využita).

Kontrolní mechanismus je tak velmi otevřený tím, že umožňuje podat stížnost nejen smluvním stranám, ale též osobám, které tvrdí nesoulad vnitrostátního

⁴² Viz Příručka k implementaci, s. 179.

⁴³ Obecně o fungování kontrolního mechanismu Aarhuské úmluvy viz dokument *Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism*. United Nations Economic Commission for Europe, 2010, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf>. Přehledné utřídění důležitých výkladů dosažených v rozhodovací praxi Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy viz ANDRUSEVYCH, A., ALGE, T. a KONRAD, C. *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004–2011)*, 2011, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Media/Publications/ACCC_Jurisprudence_Ecoforum_2011.pdf>.

⁴⁴ *Guidance document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism*, op. cit., s. 5.

práva s požadavky Úmluvy, což je z hlediska mezinárodního práva unikátní.⁴⁵ Jak je patrné z výše uvedeného přehledu, v podstatě výlučným podkladem pro rozhodování Výboru jsou v praxi právě podněty z řad veřejnosti. Ostatní možnosti tak dosud zůstávají v teoretické rovině a nebyly, až na jediný výše uvedený případ (Rumunsko proti Ukrajině), využity.

Stížnosti směřují obvykle buď proti obecným nedostatkům v legislativě smluvní strany, nebo proti konkrétním případům špatné aplikace Úmluvy v praxi.

Jako **procesní podmínky pro přijatelnost** stížnosti lze uvést srozumitelnost, podřaditelnost tvrzených skutečností pod okruh otázek, které Úmluva upravuje, a vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků. Splnění podmínky vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků není požadováno v případě stížnosti na obecné nedostatky národní legislativy.⁴⁶

Výbor po projednání stížnosti konstatuje, zda je v konkrétním případě legislativa, praxe veřejné správy či soudnictví v souladu s ustanoveními Úmluvy. V případě, že Výbor dojde k závěru, že došlo k porušení Úmluvy, **vydává mimo nálezu i doporučení, jaká opatření by měl stát přijmout**. Doporučení následně schvaluje nejbližší jednání smluvních stran a stávají se závaznými. Stát by v této souvislosti měl přijmout kroky směřující k odstranění nedostatku či k důsledné aplikaci Úmluvy a k souladnou prosazování vnitrostátního práva s Úmlouvou. Výbor však nemá k dispozici skutečně efektivní nástroj k prosazování Úmluvy, neexistuje žádný sankční mechanismus, kterým by státy byly nuceny k účinnějšímu prosazování Úmluvy ve vnitrostátním právu.⁴⁷

O své činnosti výbor **pravidelně vydává zprávy**, vždy po určité době shrnuté do publikace, aby se tak smluvní strany a jejich orgány, případně i veřejnost, mohly seznámit s právními závěry Výboru a jeho rozhodovací praxí. Poslední publikace vydaná Výborem má název *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee* a shrnuje rozhodovací praxi z let 2004–2011.⁴⁸

2.2 Co vytkl Výbor České republice?

První nález Výboru vůči České republice byl přijat dne 29. června 2012 jako rozhodnutí ACCC/C/2010/50.⁴⁹ Doporučení navržená Výborem byla pak definitivně přijata Zasedáním smluvních stran, konaném 30. 6.–1. 7. 2014 v Maastrichtu. Nález byl vydán na základě stížnosti Ekologického právního servisu,

⁴⁵ *Guidance document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism*, op. cit., s. 16.

⁴⁶ JENDROSKA, J. *Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy. Přehled rozhodnutí Výboru pro dodržování Úmluvy*. Dostupné na <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pristup_k_pravni_ochrane/\\$FILE/OMV-Jendroska_ceske_shrnuti-220110113.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pristup_k_pravni_ochrane/$FILE/OMV-Jendroska_ceske_shrnuti-220110113.pdf)>.

⁴⁷ Doporučení se v praxi mohou prosazovat buď prostřednictvím Evropské unie, která je také stranou Úmluvy, nebo výkladem vnitrostátních norem ve světle nálezů Výboru.

⁴⁸ Dostupné na: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Media/Publications/ACCC_Jurisprudence_Ecoforum_2011.pdf> nebo viz *Příručka k implementaci*, str. IX.

⁴⁹ Plná znění nálezů (včetně všech dokumentů, které se vážou k řízení) jsou volně dostupná na: <<http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>>.

který tvrdil, že Česká republika nedodrží závazky vyplývající z ustanovení článku 3, odst. 1; článku 6, odst. 3 a 8 a článku 9, odst. 2, 3 a 4 Úmluvy.

*1. Jasný, transparentní a konzistentní rámec právní ochrany
(čl. 3 odst. 1 Úmluvy)*

Stěžovatel tvrdil, že Česká republika neplní ustanovení článku 3 odst. 1 Úmluvy, protože ani předpisy implementující článek 9, odst. 3 a 4, ani soudní praxe nezajišťují jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplnění těchto ustanovení. Výbor se rozhodl, že se tímto tvrzením nebude zabývat, protože jej považoval za nedostatečně důkazně podložený.

2. Definice dotčené veřejnosti (čl. 2 odst. 5 Úmluvy)

Česká republika má díky tradiční doktríně zásahu do subjektivních práv výklad dotčené veřejnosti zúžený. Výbor proto konstatoval, že **výklad „dotčené veřejnosti“ je v ČR restriktivní** (což vede k níže popsaným porušením Úmluvy), a Česká republika by měla definovat dotčenou veřejnost tak, aby se všichni jednotlivci z řad dotčené veřejnosti (včetně nájemců a nevládních organizací), kteří splňují požadavky Úmluvy, mohli účinně zapojit a předložit připomínky v rámci celého rozhodovacího procesu.

3. Efektivní účast ve všech fázích řízení (čl. 6 odst. 3 Úmluvy)

Úmluva předpokládá, že v případech, kdy environmentální rozhodovací proces je rozdělen do více fází, jako je tomu často např. v českém právu, by mělo být zaručeno právo dotčené veřejnosti účastnit se v každém jednotlivém rozhodovacím stupni.⁵⁰ Výbor proto upozorňuje, že environmentální rozhodování se neomezuje pouze na proces EIA, ale vztahuje se i na následná rozhodovací řízení, jako je podle českého práva územní řízení a stavební řízení, a to za podmínky, že má výsledný záměr dopad na životní prostředí. **Dotčená veřejnost musí mít možnost vyjádřit se i v navazujícím územním a stavebním řízení, pouhé zohlednění stanoviska EIA v těchto řízeních nepovažuje Výbor za dostatečné.**

4. Zohlednění připomínek (čl. 6 odst. 8 Úmluvy)

Úmluva stanoví **povinnost brát náležitě v úvahu výsledek účasti veřejnosti** v rozhodnutích správních orgánů. Nejširší účast je v ČR umožněna v rámci procesu EIA, avšak připomínky veřejnosti z procesu EIA nejsou dostatečně brány v úvahu v navazujících řízeních (především územním a stavebním), protože výstup procesu EIA není věcně závazný, a navíc se určitá část dotčené veřejnosti nemůže navazujících řízení účastnit, a nemůže tak požadovat zohlednění svých připomínek.

Mimoto Výbor zdůraznil, že podle čl. 6 odst. 7 Úmluvy má veřejnost mít **právo podat jakékoliv připomínky**, informace, analýzy nebo názory, které považuje za relevantní k danému záměru, včetně svého pohledu na hledisko přípustnosti

⁵⁰ Viz ustanovení Úmluvy k „rozumným lhůtám“ pro rozdílné fáze řízení a nález ACCC/2006/16.

záměru a na soulad s právem životního prostředí. **Nemusí se tedy jednat pouze o připomínky o dopadech na životní prostředí.**

5. Přístup k soudům – aktivní žalobní legitimace (čl. 9 odst. 2 Úmluvy)

Podle českého práva mohou proti rozhodnutím brojit **především účastníci řízení**, v němž bylo rozhodnutí vydáno. V environmentálních řízeních se může jednat typicky o vlastníky nemovitostí, nikoli však např. nájemce. Protože určitá skupina jednotlivců z řad dotčené veřejnosti **nemá právo účastnit se řízení, nemá ani právo rozhodnutí žalovat** (např. nájemce nemovitosti v území regulovaném územním plánem nemá aktivní procesní legitimaci k žalobě na zrušení daného územního plánu).

Výbor přitom upozornil na své předchozí nálezy,⁵¹ kde konstatoval, že státům je sice poskytnut určitý prostor pro uvážení rozsahu veřejnosti, která má procesní legitimaci, toto určení však musí být konzistentní „s cílem umožnit dotčené veřejnosti široký přístup ke spravedlnosti v rozsahu stanoveném Úmluvou“. Proto při výkonu tohoto uvážení smluvní státy nemohou interpretovat tato kritéria způsobem, který by podstatně zúžil aktivní legitimaci.

Výbor konstatoval, že pokud české soudy systematicky interpretují ustanovení § 65 soudního řádu správního (s.ř.s.) takovým způsobem, že práva, která vznikla, zanikla nebo byla porušena ve správním řízení, se vztahují pouze na majetková práva a neobsahují žádná jiná možná práva nebo zájmy veřejnosti ve vztahu k životnímu prostředí (včetně práv nájemců), pak takový postup může bránit obecnému přístupu k soudům a být tak v rozporu s článkem 9 odst. 2 Úmluvy. Nicméně toto porušení nemůže Výbor konstatovat z důvodu nedostatku doložených důkazů ze soudní judikatury.

Co se týče **aktivní žalobní legitimace nevládních organizací**, Výbor konstatoval, že české právo není zcela jasné a konzistentní. Zřejmé je, že nevládní organizace (tj. občanská sdružení, resp. spolky) se nemohou účastnit průběhu všech řízení. Výbor se domnívá, že tento rys českého právního řádu omezuje práva nevládních organizací v přístupu k přezkumným řízením o konečných rozhodnutích povolujících realizace záměrů, jako je například stavební povolení, a porušuje tak čl. 9 odst. 2 Úmluvy.

6. Přístup k soudům – věcný přezkum rozhodnutí (čl. 9 odst. 2 Úmluvy)

Pro přístup k soudům musí v ČR každý žalobce prokázat, že jeho subjektivní práva byla dotčena (tzv. doktrína porušení práv). Jednotlivci mají procesní a hmotná práva, přičemž hmotná práva mohou zahrnovat práva nebo zájmy týkající se životního prostředí. Podle ustálené soudní judikatury však občanská sdružení jako právnické osoby nemají právo na příznivé životní prostředí, mají tak jen procesní práva, která mohou být porušena.⁵² Tato praxe omezuje posta-

⁵¹ Srovnej viz Nález Výboru č. ACCC/C/2005/11.

⁵² Ústavní soud vyjádřil svůj názor na možnost právnických osob domáhat se práva na příznivé životní prostředí v usnesení sp.zn. I. ÚS 282/97. Blíže k interpretaci práva na příznivé životní prostředí viz kapitola 6.2.1., zejména s ohledem na recentní změnu pohledu ÚS v nálezu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014.

vení ekologických občanských sdružení před soudy, protože se mohou u správních soudů domáhat pouze svých procesních práv vztahujících se ke správnému řízení.

Výbor konstatoval, že přístup k soudům podle Úmluvy se vztahuje jak na hmotnou tak na procesní zákonost. Ve věci omezeného práva **nevládních organizací zahájit přezkum řízení pouze na základě porušení procesních práv** Výbor konstatoval, že Česká republika neplní čl. 9 odst. 2 Úmluvy.

7. Přezkum závěru zjišťovacího řízení EIA (čl. 9 odst. 2 Úmluvy)

Výbor se pak zabýval zvláště soudním přezkumem **závěru zjišťovacího řízení EIA**. Úmluva (čl. 6 odst. 1 písm. b Úmluvy) požaduje, aby každý smluvní stát, tedy i ČR, určil, zda záměr, který je mimo rozsah přílohy 1, a který může mít významný vliv na životní prostředí, spadá pod ustanovení článku 6 Úmluvy, a zda bude o něm rozhodováno podle Úmluvy či nikoliv. Podle českého práva je toto „rozhodnutí“ v praxi činěno prostřednictvím závěru zjišťovacího řízení, a závěr zjišťovacího řízení je tímto „určením“, které tudíž **musí být soudně přezkoumatelné** (v souladu s čl. 9 odst. 2 Úmluvy).

8. Soudní přezkum nečinnosti (čl. 9 odst. 3 Úmluvy)

Výbor konstatoval porušení čl. 9 odst. 3 Úmluvy v případě **hlukových výjimek⁵³ a územních plánů⁵⁴**. Překročil-li provozovatel některé limity hluku stanovené zákonem, nemůže být podle českého práva žádnému jednotlivci z řad veřejnosti uznána aktivní legitimace k podání žaloby na činnost provozovatele, který je soukromou osobou, ani na nečinnost orgánu, který měl na dodržování práva dohlížet. V procesu vydávání dokumentů územního plánování nemůže značná část veřejnosti, včetně občanských sdružení, napadnout jejich vydání pro rozpor s normami územního plánování nebo jinými předpisy ochrany životního prostředí. Obvyklý výklad v ČR totiž omezuje subjekty legitimované k přezkumu na žadatele a vlastníky sousedních nemovitostí, vylučuje tak např. nájemce nemovitosti nebo občanská sdružení.

Výbor dále konstatoval, že porušení čl. 9 odst. 3 Úmluvy v případě řízení podle **atomového zákona** mu nebylo dostatečně prokázáno (předložena byla judikatura o vyloučení veřejnosti z možnosti napadnout povolení provozu na základě toho, že není nutná účast veřejnosti v otázkách jaderné bezpečnosti).

⁵³ Veřejnost je zcela vyloučena z rozhodování o povolení o provozu nadlimitního zdroje hluku. Podle ustanovení § 94 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, je účastníkem řízení pouze navrhovatel, tj. provozovatel. Takovýchto povolení bylo k lednu 2008 v České republice vydáno 131, některé z nich se ale týkají většího počtu zdrojů hluku (v jednom případě i téměř dvouset jednotlivých zdrojů) - ve většině případů dopravních komunikací. Blíže k této problematice viz kapitolu 6.4.3.

⁵⁴ Alespoň částečnou změnou je nález Ústavního soudu čj. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, který v některých případech přiznává aktivní žalobní legitimaci k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (zpravidla územního plánu) i spolku.

9. Přiměřená a účinná náprava (čl. 9 odst. 4 Úmluvy)

Součástí stížnosti Ekologického právního servisu bylo také tvrzení, že řízení před českými soudy trvají velmi dlouho a že kritéria pro přiznání odkladného účinku⁵⁵ jsou vykládána a implementována velice omezeně. To zakládá podle stěžovatele nesoulad s čl. 9 odst. 4 Úmluvy, který požaduje efektivní soudní ochranu. Do doby rozhodnutí o stížnosti však došlo ke změně v legislativě (nové podmínky pro přiznání odkladného účinku) i k posunu v judikatuře.⁵⁶ Výbor proto konstatoval, že porušení čl. 9 odst. 4 Úmluvy nebylo dostatečně prokázáno.

Druhý nálezn Výboru byl přijat jako rozhodnutí ACCC/C/2012/70 dne 1. 4. 2014. Stížnost i nález se týkaly informování a účasti veřejnosti při přípravě Národního alokačního plánu pro emisní povolenky. Výbor také v tomto případě konstatoval porušení Úmluvy ze strany ČR v informování veřejnosti a její účasti.

Česká republika je povinna přijmout opatření k odstranění jednotlivých výše uvedených porušení Úmluvy a informovat o nich Výbor ke dni 31. 12. 2014, 31. 10. 2015 a 31. 10. 2016. Pokud tato doporučení nebudou naplněna, Zasedání smluvních stran může vůči České republice přijmout určitá opatření, zejm. prohlášení o nedodržování Úmluvy, varování či dokonce pozastavení účasti ČR na Úmluvě. (Ještě závažnější důsledky ovšem České republice hrozí z řízení Evropské komise o infringementu z důvodu nesprávného provedení směrnice o posuzování vlivů,⁵⁷ v případě nesplnění požadavků, které obsahově s implementací Aarhuské úmluvy bezprostředně souvisejí, a to pod sankcí finanční pokuty a pozastavení čerpání dotačních prostředků.)

⁵⁵ Blíže viz ČERNÝ, P., PLŠEK, J. *Odkladné účinky správních žalob nevládních organizací ve věcech životního prostředí*. Ekologický právní servis, 2010, <http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Odkladne_ucinky_NNO.pdf>.

⁵⁶ Viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, čj. 5 As 53/2006-46 a ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, <<http://www.nssoud.cz>>.

⁵⁷ Výzva Evropské komise vůči ČR, formální upozornění ze dne 25. 4. 2013, čj. C(2013) 2228 final.

3 Aarhuská úmluva a informování veřejnosti

Obsah prvního pilíře Aarhuské úmluvy věnovaného právu na informace o životním prostředí představují čl. 4 a 5 Aarhuské úmluvy. Přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí je předpokladem pro to, aby se její členové mohli kvalifikovaně podílet na jeho ochraně. Právo na informace je v ČR **založeno na ústavní úrovni**, a to dvojnásobem. V obecné rovině je právo na informace zakotveno **čl. 17 Listiny** základních práv a svobod, který v odst. 1 zaručuje právo na informace a v odst. 5 dává státním orgánům a orgánům územní samosprávy povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. V otázkách týkajících se životního prostředí je pak právo na informace garantováno **čl. 35 odst. 2 Listiny**, který stanoví, že každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Každé z těchto ústavních práv, obecné i environmentální, je provedeno zvláštním zákonem – jde o **zákon č. 106/1999 Sb.**, o svobodném přístupu k informacím, a **zákon č. 123/1998 Sb.**, o právu na informace o životním prostředí. V centru pozornosti zde bude režim zákona č. 123/1998 Sb., který je zaměřen na informace týkající se životního prostředí.

Specifickou podoblastí informování veřejnosti je informování o zahajovaných řízeních, které je spjato s možností účasti veřejnosti v nich. S chystanou změnou úpravy posuzování vlivů a navazující novelizací stavebního zákona pak budou spojeny určité nové, rovněž specifické informační povinnosti správních orgánů. Uvedené specifické informační povinnosti se týkají spíše plnění požadavků druhého a třetího pilíře, proto o nich bude pojednáno v kapitole 5.3.1 a 6.2.3.

Implementace prvního pilíře Aarhuské úmluvy je v ČR považována za **méně problematickou** než implementace ostatních pilířů; nález Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy ACCC/C/2010/50 se problematiky informování veřejnosti nedotýká, stejně jako nyní projednávaná novela zákona EIA. Přesto považujeme za důležité zde kromě rozboru aktivního a pasivního zpřístupňování informací o životním prostředí upozornit i na některé **výkladové aspekty** této problematiky. Naším cílem je zejména apelovat na takový výklad a aplikaci zákona, které budou co možná příznivé vůči veřejnosti.

3.1 Poskytování informací na žádost

Podstatou požadavků Aarhuské úmluvy v této oblasti (čl. 4) je, aby členské státy založily právní rámec umožňující každému požádat orgán veřejné správy (případně soukromoprávní subjekt, je-li mu svěřena působnost v oblasti týkající se životního prostředí) o poskytnutí environmentální informace a garantující, že žadatel tuto informaci v rozumné lhůtě získá.⁵⁸ Aarhuská úmluva stanoví základní záruky vztahující se k procesu žádání o informace a poskytování informací, včetně podmínek možnosti poskytnutí informace odepřít.

⁵⁸ *Příručka k implementaci*, s. 54.

K výkladu pojmů „environmentální informace“, „veřejnost“ a „orgán veřejné správy“, které jsou z hlediska aplikace čl. 4 Aarhuské úmluvy stěžejní, bylo již to základní uvedeno v kapitole 1.3.1. Zde je však třeba výklad těchto důležitých pojmů doplnit a rozvést.

3.1.1 Informace o životním prostředí

Co je informací o životním prostředí, definuje Aarhuská úmluva v čl. 2 odst. 3 a český zákon č. 123/1998 Sb. v § 2 písm. a). Definice se snaží o maximální šíři pojmu a zahrnuje všechny složky životního prostředí (například ovzduší, vodu, půdu, krajinu a přírodní stanoviště, biodiverzitu a její složky, včetně geneticky modifikovaných organismů), přičemž požadovaná informace, se může týkat například:

- jejich stavu a vývoje, příčin a důsledků tohoto stavu a interakcí mezi těmito složkami,
- připravovaných nebo prováděných činností a opatření, které mohou mít vliv na stav životního prostředí a jeho složek,
- faktorů, které ovlivňují nebo mohou ovlivňovat životní prostředí nebo jeho složky, jako jsou např. látky a jejich emise do životního prostředí, energie, hluk a radiace, odpady,
- využívání přírodních zdrojů a jeho důsledků pro životní prostředí,
- správních řízení ve věcech životního prostředí,⁵⁹ posuzování vlivů na životní prostředí, petic a stížností v těchto věcech a jejich vyřízení,
- stavu veřejného zdraví, bezpečnosti a podmínek života lidí, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí, emisemi, činnostmi nebo opatřeními apod.,
- stavu kulturních a architektonických památek, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí, emisemi, činnostmi nebo opatřeními,
- mezinárodních závazků ČR týkajících se životního prostředí a jejich plnění,
- zdrojů informací o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů ad.

Výčet možných typů informací uvedených v § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb. je **demonstrativní**. Informací o životním prostředí tedy může být i jiný typ informace, jestliže se týká životního prostředí nebo jeho složek.

3.1.2 Žadatel

Z čl. 4 odst. 1 Aarhuské úmluvy vyplývá, že žadatelem může být kdokoli z veřejnosti. Veřejnost pak podle čl. 2 odst. 4 Úmluvy znamená „jednu nebo více fyzic-

⁵⁹ Na základě tohoto zákona může být tedy např. i jiným osobám než účastníkům řízení zpřístupněn obsah správních spisů. Pokud by neexistovalo toto ustanovení, musela by tato osoba na nahlédnutí do spisu prokázat právní zájem, tj. oprávněnost svého požadavku z hlediska svého právního postavení, což by mohlo být značně komplikované.

kých nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní legislativou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny“. Český zákon č. 123/1998 Sb. v § 2 písm. c) zavádí legislativní zkratku „žadatel“ pro jednotlivou fyzickou nebo právnickou osobu, která žádá o informaci o životním prostředí. To tedy znamená, že **je třeba akceptovat žádost o informaci o životním prostředí, podanou jakoukoli osobou.**

§ 3 odst. 1 zákona stanoví, že ze žádosti musí být zřejmé, kdo ji podal, tj. kdo je žadatel. Na druhou stranu však neuvádí žádné specifické požadavky, jaké údaje musí žadatel o své osobě sdělit, proto **je třeba akceptovat žádost, která obsahuje alespoň některý ze základních identifikačních znaků osoby** zvolený pro identifikaci žadatelem (např. jméno a příjmení fyzické osoby), a povinný subjekt naopak nemůže nad rámec zákona vyžadovat určité konkrétní jím vybrané identifikační znaky ani např. elektronický podpis.

3.1.3 Povinné subjekty

Povinné subjekty vymezuje Aarhuské úmluva v čl. 2 odst. 2 a zákon č. 123/1998 Sb. v § 2 písm. b). Jde podle dikce české úpravy o:

- správní úřady a jiné organizační složky státu (včetně podřízených složek⁶⁰, nikoli však orgány moci zákonodárné) a orgány územních samosprávných celků,
- právnické nebo fyzické osoby, které na základě zvláštních právních předpisů vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se přímo nebo nepřímo k životnímu prostředí,⁶¹
- tzv. pověřené osoby, kterými jsou právnické osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené subjekty uvedenými v bodech 1 a 2, jakož i fyzické osoby pověřené těmito subjekty, které na základě právních předpisů nebo dohody s těmito subjekty poskytují služby, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek.⁶²

Vymezení povinných subjektů je tedy velmi široké, a takové pojetí potvrzuje i judikatura.⁶³ Povinnost poskytovat informace se ovšem u osob, které nejsou orgány veřejné správy, ale byla jim svěřena nějaká působnost v oblasti veřejné správy, omezuje pouze na tuto jejich oblast působnosti, nikoli na jiné jejich aktivity.

3.1.4 Určení zákona, podle něhož má být postupováno

Žadatel, který se obrací na povinný subjekt, není povinen ve své žádosti o environmentální informaci specifikovat, že se domáhá informace podle zákona č. 123/1998 Sb. V případě žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. by

⁶⁰ Např. správy národních parků nebo chráněných krajinných oblastí.

⁶¹ Např. stráže v oblasti ochrany životního prostředí.

⁶² Např. Státní fond životního prostředí, držitelé autorizace podle zákona č. zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, osoby oprávněné k nakládání s odpady podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

naopak informaci, že žádá podle uvedeného zákona, měl do své žádosti zahrnout (viz jeho § 14 odst. 2). Jsou však možné situace, kdy v žádosti je zákon uveden nesprávně, informace je informací o životním prostředí pouze zčásti, nebo z jiného důvodu není jednoznačné, podle kterého z obou zákonů se bude postupovat. V takovém případě **je to povinný subjekt, kdo musí určit, v režimu kterého z obou zákonů bude poskytnutí informace probíhat.**⁶⁴ Kritériem pro to je určení, zda požadovaná informace je informací o životním prostředí nebo nikoliv.

3.1.5 Žádost

Podle § 3 odst. 1 zákona č. 123/1998 Sb. lze žádost učinit v zásadě jakoukoli technicky proveditelnou formou. Musí z ní být patrné, kdo je žadatel (k tomu viz výše) a jakou informaci požaduje. Žadatel může vyjádřit, v jaké formě si informaci přeje obdržet (§ 6) a povinný subjekt by mu v zásadě měl co do formy vyhovět, resp. v opačném případě musí svůj **postup odůvodnit**; s požadovanou formou souvisí případná úhrada nákladů např. na technický nosič dat. **Žádost o informace nemusí být odůvodněna** (§ 3 odst. 1); to odpovídá požadavku Aarhuské úmluvy čl. 4 odst. 1 písm. a), podle něhož má být environmentální informace zpřístupněna, aniž by musel být uveden důvod nebo prokázán zájem či nárok na získání této informace. Tento požadavek podle výkladu znamená zákaz uložit pro poskytnutí informací jakoukoli podmínku, která by stanovila, že žadatel musí uvést důvod, proč informaci požaduje, nebo jak s ní zamýšlí naložit.⁶⁵

⁶³ Například v rozsudku ze dne 6. října 2009 čj. 2 Ans 4/2009 Nejvyšší správní soud dovodil, že ČEZ, a. s., je ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, veřejnou institucí, a tudíž subjektem povinným poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti v režimu tohoto zákona, a zrekapituloval soubor kritérií pro posouzení subjektu jako veřejné instituce (viz zejména bod 25 a 27 cit. rozhodnutí, kde NSS uvádí tato kritéria již dříve formulovaná Ústavním soudem: způsob vzniku/zániku instituce, osoba zřizovatele, subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce, existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce, veřejný nebo soukromý účel instituce). Citované rozhodnutí se sice vázalo k obecnému zákonu o poskytování informací č. 106/1999 Sb., ale domníváme se, že právní závěry jím zformulované jsou použitelné i sféru zákona č. 123/1998 Sb., pokud má takový subjekt působnost vztahující se přímo nebo nepřímo k životnímu prostředí. Tato otázka nicméně není zcela jednoznačná, viz např. BAHÝL, J. Poskytování informací o životním prostředí. In BAHÝLOVÁ, L., BĚLOHRADOVÁ, J., KOCOUREK, T. a PRŮCHOVÁ, I. (Eds.). *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 197. K vývoji a příkladům judikatury týkající se této problematiky viz též CAMRDA, J. Zákon o svobodném přístupu k informacím v judikatuře správních soudů. *Správní právo*, 2009, č. 6, s. 323 a násl. Komplexní komentář k problematice viz pak zejména FUREK, A. a ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy – komentář*, 2. vydání. Praha: Linde, 2012.

⁶⁴ Pokud by žádost obsahovala více otázek, z nichž některé by spadaly pod zákon č. 123/1998 Sb. a jiné pod zákon č. 106/1999 Sb., měl by povinný subjekt tyto otázky rozdělit a každou posuzovat zvlášť v procesním režimu toho kterého zákona. Přehled vybraných otázek srovnání obou procesních režimů viz BĚLOHRADOVÁ, J. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí*, op. cit., s. 65.

⁶⁵ *Příručka k implementaci*, s. 57.

Na základě posouzení žádosti buď může být shledána některá ze **situací, které nevedou ke zpřístupnění informace** (viz níže), anebo, v opačném případě, musí být informace zpřístupněna.

Žádost je nesrozumitelná nebo příliš obecně formulovaná

Ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 123/1998 Sb. stanoví, že v případě nesrozumitelné nebo příliš obecně formulované žádosti je žadateli do 15 dnů od obdržení žádosti zaslána výzva k jejímu upřesnění. Ve výzvě musí být určeno, v jakém směru je třeba žádost upřesnit. Pokud žadatel do 15 dnů od doručení výzvy žádost v požadovaném směru neupřesní, má se za to, že od své žádosti upustil. Na to navazuje § 8 odst. 2 písm. d), podle něhož lze zpřístupnění informace odepřít, byla-li žádost formulována nesrozumitelně nebo příliš obecně a žadatel, ač byl k tomu vyzván, ji podle § 3 odst. 2 tohoto zákona nedoplnil. V takovém případě, a dále v případě anonymní žádosti (tj. není patrné, kdo žádost podává), **se nevydává rozhodnutí** o odepření zpřístupnění informace (viz § 9 odst. 2).

Žádost byla podána nepřislušnému subjektu

Podle § 4 zákona č. 123/1998 Sb. v případě, že je žádost podána u povinného subjektu, jenž nemá dotýčnou informaci k dispozici a současně nemá podle zvláštních právních předpisů povinnost takovou informaci mít, sdělí takový subjekt žadateli bez zbytečného odkladu, nejpozději do 15 dnů od obdržení žádosti, že požadovanou informaci nemůže z tohoto důvodu poskytnout. Pokud je dotazovanému povinnému subjektu známo, který povinný subjekt má požadovanou informaci k dispozici, postoupí mu žádost ve lhůtách stanovených ve větě první a uvědomí o tom žadatele.

Žádaná informace je již zveřejněna

V případě, že je předmětná informace již zveřejněna, může povinný subjekt namísto poskytnutí informace sdělit žadateli způsob vyhledání této informace.⁶⁶ Pokud však žadatel na přímém poskytnutí zveřejněné informace trvá, nebo uvedl, že nemá možnost získat zveřejněnou informaci jiným způsobem, povinný subjekt mu ji poskytne (viz § 5). Každopádně obecně platí, že **fakt, že požadovaná informace je již veřejně přístupná, není přípustným důvodem pro odmítnutí žádosti o informaci.**⁶⁷

Existuje důvod pro odepření zpřístupnění informace

Existují tři skupiny důvodů pro odepření zpřístupnění informace, z toho první skupina důvodů zakládá odepření ze strany povinného subjektu bez možnosti správního uvážení (§ 8 odst. 1 zákona), další dvě skupiny důvodů předpokládají

⁶⁶ Příkladem mohou být informace o výsledcích procesu posuzování vlivů na životní prostředí, které jsou zpravidla dostupné na internetu, například na adrese <<http://tomcat.cenia.cz/eia/view.jsp>> nebo <<http://eia.cenia.cz/sea/koncepce/prehled.php>>.

⁶⁷ Viz Příručka k implementaci, s. 65.

uvážení povinného subjektu (§ 8 odst. 2 a 3). Zpřístupnění informace musí být povinným subjektem odepřeno, pokud jde o případ ochrany utajovaných informací, ochrany osobních nebo individuálních údajů, ochrany osobnosti, ochrany duševního vlastnictví nebo ochrany obchodního tajemství. Uvážení povinného subjektu lze využít například v případě informací o průběhu vyšetřování v trestních věcech, informací o neukončených řízeních a nepravomocných rozhodnutích o přestupcích a jiných správních deliktech, informací týkajících se dosud nezpracovaných nebo nevyhodnocených údajů, v případě, že žádost je formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně, žadatel již má požadovanou informaci prokazatelně k dispozici atd. Důležité je, že okruh důvodů pro odepření zpřístupnění informace je stanoven jako taxativní (tj. nelze odepřít zpřístupnění informace z jiného než ze zde stanoveného důvodu) a že **tyto důvody je nutno podle Aarhuské úmluvy interpretovat restriktivně**.⁶⁸ Jednotlivé důvody pro odepření zpřístupnění informace jsou velmi detailně vyloženy v Příručce k implementaci⁶⁹, a byly rovněž analyzovány literaturou (i českou)⁷⁰ a projednávány Výborem pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy.⁷¹ V obecné rovině je třeba především zdůraznit, že důvody pro odepření poskytnutí informace nesmějí být zneužívány nebo informace do těchto kategorií zařazovány mechanicky bez náležitého přezkoumávání. Aarhuská úmluva dokonce požaduje, **aby byl v každém jednotlivém případě zvážen veřejný zájem, jemuž by zpřístupnění informace sloužilo, vůči zájmu svědčícímu pro nezveřejnění**: „*v situacích, kde existuje významný veřejný zájem na zveřejnění jistých environmentálních informací a relativně malá míra poškození zájmů, vyžadovala by Úmluva uveřejnění těchto informací.*“⁷²

⁶⁸ To znamená, že v případě pochybností je třeba se přiklonit k řešení příznivějšímu vůči žadateli, tj. informaci zpřístupnit. Protože tento požadavek Aarhuské úmluvy (čl. 4 odst. 4 poslední věta) **nebyl dosud do české právní úpravy výslovně zakotven**, snaží se o jeho formulaci do zákona, ovšem zatím pouze ve vztahu k tzv. prostorovým datům (jde o implementaci tzv. směrnice INSPIRE, tj. směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství, která obsahuje co to možnosti odepření poskytnutí informací tentýž požadavek) v současné době připravovaná novela zákona č. 123/1999 Sb. Protože však jde podle Aarhuské úmluvy explicitně o interpretační pravidlo, je třeba **apelovat na jeho využívání** orgány aplikujícími právo i za stavu, kdy ještě není do příslušného zákona výslovně zařazeno.

⁶⁹ *Příručka k implementaci*, s. 59 a násl. Z české literatury lze doporučit výklad judikatury v této věci obsažený v CAMRDA, J. Zákon o svobodném přístupu k informacím v judikatuře správních soudů, op. cit., s. 331 a násl., který se sice týká rozhodování podle zákona č. 106/1999 Sb., ale v případě týchž důvodů odepření informace (např. obchodní tajemství) obsažených v obou zákonech lze tuto judikaturu využít.

⁷⁰ Viz zejména BRUS, Martin. Zákonné důvody pro odepření zpřístupnění informace o životním prostředí v konfrontaci s Aarhuskou úmluvou. *Ekologie a právo*. 2006, č. 3, s. 10–13.

⁷¹ ANDRUSEVYCH, A., ALGE, T. and KONRAD, C. *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)*, 2011, s. 24–27, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Media/Publications/ACCC_Jurisprudence_Ecoforum_2011.pdf>.

⁷² Viz čl. 4 odst. 4 poslední věta Aarhuské úmluvy a *Příručka k implementaci*, s. 65 a násl.

Odepření zpřístupnění informace je vždy **limitováno věcně i časově**, tzn. odepřít je třeba pouze příslušnou část požadované informace, je-li možno informaci rozdělit na části (§ 8 odst. 6), a právo odepřít zpřístupnění informace trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření (§ 8 odst. 7).

3.1.6 Rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace a fikce zamítavého rozhodnutí

Je-li dán některý z důvodů pro odepření zpřístupnění informace nebo její části, vydá o tom povinný subjekt rozhodnutí. Ne všechny povinné subjekty podle definice v § 2 písm. b) jsou ovšem oprávněny vydávat rozhodnutí. Proto § 9 odst. 1 zákona č. 123/1998 Sb. stanoví, že je-li povinným subjektem tzv. pověřená osoba, která není oprávněna vydávat rozhodnutí, vydá rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace subjekt, který pověřenou osobu založil, zřídil, řídí nebo pověřil, nebo s ní má uzavřenou dohodu.

§ 9 odst. 3 zákona stanoví, že pokud povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace ani nevydal rozhodnutí, má se za to, že se rozhodl informace odepřít; jde tedy o **fikci zamítavého rozhodnutí**. Tento nástroj, který je v našem právním řádu netradičním institutem, má sloužit k ochraně žadatele před nečinností povinného subjektu, neboť umožňuje i přes neexistenci rozhodnutí vyzovat právní následky, jako kdyby existovalo zamítavé rozhodnutí, zejména umožňuje žadateli podat odvolání. Zde je třeba upozornit na občas v praxi zaznamenaný jev tzv. administrativního ping-pongu, kdy povinný subjekt nerespektuje rozhodnutí nadřízeného orgánu a informaci opakovaně odmítá zpřístupnit, a žadatel tak informaci získá až za velmi dlouhou dobu. Tuto praxi je pochopitelně třeba striktně odmítnout.

Fikce zamítavého rozhodnutí byla původně obsažena v obou informačních zákonech, a od počátku byla předmětem kritiky, zejména kvůli obtížím odvolání plynoucím z neexistence rozhodnutí, mj. s ohledem na běh lhůt. Tato kritika vyústila v případě zákona č. 106/1999 Sb. do jeho novelizace, která předmětné ustanovení vypustila a umožnila žadateli po vyčerpání prostředků ochrany před nečinností, které poskytuje zákon č. 106/1999 Sb. a správní řád, využít žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. soudního řádu správního. V zákoně č. 123/1998 Sb. fikce zamítavého rozhodnutí zatím zůstává.

3.1.7 Zpřístupnění informace

Není-li dán žádný z důvodů pro neposkytnutí informace, musí povinný subjekt informaci poskytnout, a to přednostně v žadatelem preferované formě, bez zbytečného odkladu, resp. nejpozději ve lhůtě do 30 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění (§ 7 zákona č. 123/1998 Sb.), případně ve lhůtě povinným subjektem prodloužené nejvýše na 60 dnů. (Lhůtu může subjekt prodloužit pouze v případě zvláštních okolností a je povinen o tom žadatele informovat, a to ještě před uplynutím 30denní lhůty a včetně uvedení důvodů). Zpřístupnění informace znamená její faktické poskytnutí žadateli, nikoli vydání rozhodnutí. Lze tedy zaznamenat, že zatímco kladné vyřízení žádosti probíhá **mimo správní řízení**, v případě zamítnutí je třeba vydat správní rozhodnutí, resp. v případě nečinnosti je zde fikce zamítavého rozhodnutí. Přestože se tedy v případě zpřís-

tupnění informace nejedná o správní rozhodnutí, měl by být povinným subjektem pořízen záznam o tom, které informace a komu byly zpřístupněny, v jaké formě, kdy a případně jaká výše úhrady byla účtována, mj. i pro účely předcházení případným sporům.⁷³

Aarhuská úmluva ohledně lhůt požaduje, aby standardem bylo vyřízení „co možná nejrychleji“, což *Příručka k implementaci* vykládá jako ve lhůtě několika dnů, a aby prodloužení lhůt bylo pouze výjimkou z tohoto pravidla. **Prodlužování lhůt na 60 dní by rozhodně nemělo být nadužíváno.** Důvodem pro ně mohou být podle zákona pouze „zvláštní okolnosti“, kterými je třeba rozumět zvláštní okolnosti týkající se rozsahu a složitosti získání požadované informace, nikoli např. vytiženost povinného subjektu. Tyto požadavky je třeba chápat v přímé souvislosti s účelem informování veřejnosti, kterým je mj. možnost účinné účasti veřejnosti v environmentálním rozhodování. Jsou-li tedy požadované informace potřebné pro účinnou účast veřejnosti v rozhodovacím procesu, který probíhá v určitém časovém rámci, pak pozdní poskytnutí informace plnění takového účelu znemožňuje a bylo by v rozporu s cíli Aarhuské úmluvy.⁷⁴

3.1.8 Úhrada za informace

Podle § 10 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb. jsou povinné subjekty v souvislosti se zpřístupňováním informací oprávněny žádat úhradu. Její výše však nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli, tj. smí pouze **pokrývat vynaložené technické náklady** povinné osoby spojené s vyřízením žádosti. Podle odst. 4 téhož ustanovení mají povinné subjekty zpracovat sazebník úhrad za zpřístupňování informací, který má být veřejně přístupný.

Na rozdíl od zákona č. 106/1999 Sb., zákon č. 123/1998 Sb. neobsahuje možnost povinného subjektu vyžádat si úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací (§ 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.) ani možnost podmínit faktické poskytnutí informace zaplacením úhrady (§ 17 odst. 5 téhož zákona). V praxi se vyskytují případy, kdy žadatelé požadují nepřiměřeně rozsáhlé objemy informací. V situaci, kdy není možné zohlednit mimořádně rozsáhlé vyhledání informací příslušným zvýšením úhrady, je třeba doporučit adekvátní stanovení úhrady, které v případě příliš velkého objemu informací může od takové praxe do budoucna odrazovat, případně je možno zvážit, v případech příliš obecného vymezení předmětu žádosti, do něhož tak spadá značné množství informací, postup podle § 3 odst. 2 zákona (výzva k upřesnění žádosti, která může vést k faktickému zúžení okruhu požadovaných informací), případně, je-li to vzhledem k okolnostem konkrétního případu namístě, postup podle § 8 odst. 3 písm. b) (odepření zpřístupnění informace z důvodu, že žádost je formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně; zde však musí být kladen zvláště vysoký důraz na odůvodnění odmítnutí a tento důvod nelze zneužívat).

⁷³ Viz BAHÝL, J. Poskytování informací o životním prostředí, op. cit., s. 198.

⁷⁴ *Příručka k implementaci*, s. 59.

3.2 Aktivní zpřístupňování informací

Článek 5 Aarhuské úmluvy požaduje sbírání a rozšiřování informací o životním prostředí, jde tedy o aktivní zpřístupňování informací povinnými subjekty, vyžadované v české legislativě ustanovením § 10a zákona č. 123/1998 Sb. Povinné subjekty podle něj mají zpracovávat informace vztahující se k jejich působnosti a vytvářet nezbytné technické a další podmínky pro aktivní zpřístupňování informací. Odst. 2 specifikuje, že má jít o vedení a aktualizování elektronických databází obsahujících informace vztahující se k jejich působnosti. Tzv. pověřené osoby nemusí tyto povinnosti plnit, pokud je plní subjekt, který pověřenou osobu založil, zřídil, řídí nebo pověřil, popřípadě, s ním má uzavřenu dohodu. Odst. 5 dává demonstrativní výčet druhů informací, které mají povinné subjekty aktivně zpřístupňovat.

Podle zákona č. 123/1998 Sb. je každoročně zveřejňována Zpráva o stavu životního prostředí (§ 12). Za naplnění požadavku aktivního zpřístupňování informací o životním prostředí lze dále považovat rovněž vydávání Statistické ročenky životního prostředí a vedení informačních systémů, jako je Geoportál, Integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností (ISPOP), Informační systém odpadového hospodářství (ISOH), Integrovaný registr znečišťování (IRZ), informační systémy SEA a EIA a další.⁷⁵

⁷⁵ Přehled informačních systémů a registrů viz BĚLOHRADOVÁ, J. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí*, op. cit., s. 63.

4 Aarhuská úmluva a posuzování vlivů na životní prostředí: co přináší novela zákona EIA

Práva vyplývající z Aarhuské úmluvy jsou v praxi často aplikována v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Evropská unie, která je jednou ze smluvních stran Aarhuské úmluvy, zakotvuje práva veřejnosti mimo jiné ve směrnici EIA, obdobně platí i pro Českou republiku.

4.1 Nedostatky dosavadní právní úpravy EIA

Právní úprava procesu EIA je v ČR zakotvena v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se o proces, v jehož rámci jsou posuzovány záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Tyto vlivy jsou v průběhu procesu EIA popsány, posouzeny a vyhodnoceny. Proces EIA byl až doposud podle právní úpravy samostatným procesem, správním postupem *sui generis*, na který se neuplatňoval (až na výjimky) správní řád.⁷⁶ Výsledkem procesu EIA bylo dosud **stanovisko EIA**, jehož povaha byla v teorii jasná, v praxi však problematická. Jelikož totiž nebylo vydáváno ve správním řízení, bylo toliko nezávazným odborným podkladem pro navazující řízení. Bez jeho vydání sice nebylo možno povolení vydat, nicméně příslušný správní úřad rozhodující o povolení nemusel obsah stanoviska EIA zohlednit; bylo tedy tzv. procesně závazné. Stanovisko EIA bylo tzv. jiným správním úkonem ve smyslu správního řádu.

Právě povaha procesu EIA a stanoviska vedla k závěru, že Česká republika nedostatečně implementuje požadavky směrnice EIA a Úmluvy, což se projevilo ve dvou řízeních, která kritizují obdobná pochybení České republiky. Za prvé se jedná o nález Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy (rozhodnutí č. ACCC/C/2010/50), za druhé o zahájení řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie (tzv. **infringement**). Evropská komise vytýká České republice neplnění povinností neprovedením nebo neúplným či nesprávným provedením článků 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 a 13 a příloh I, II, III a IV Směrnice 2011/92/EU Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále též jen „směrnice EIA“ nebo „směrnice“).

Výtky Evropské komise lze přitom rozdělit do dvou skupin. První z nich je zcela **koncepční otázka**, co je rozhodnutím, a co řízením ve smyslu směrnice. Česká republika až do současné doby považovala za rozhodnutí závěr zjišťovacího řízení a stanovisko EIA a za řízení proces podle zákona o posuzování vlivů. Evropská komise s tímto výkladem nesouhlasí a požaduje jeho rozšíření na veškerá rozhodnutí a řízení, kterými se daný záměr realizuje. S koncepcí procesu EIA pak souvisí následující problémy:

⁷⁶ Srov. § 23 odst. 14 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Novela toto ustanovení navrhuje vypustit.

- nedostatečná závaznost výstupů procesu EIA a možné změny záměru během navazujících povolovacích řízení (typicky územní a stavební řízení), resp. mezi procesem EIA a navazujícími řízeními,
- skutečnost, že jednotlivá ustanovení směrnice EIA by měla být aplikována nejen na proces EIA, ale i na navazující povolovací řízení, v rámci kterých je záměr definitivně schválen, což platná právní úprava nezajišťuje,
- nedostatečná možnost účasti veřejnosti v navazujících řízeních,
- nezajištění včasné a účinné soudní ochrany příslušníkům dotčené veřejnosti.

Druhou skupinou výtek jsou **dílčí výtky** (chybějící definice veřejnosti a dotčené veřejnosti, záměna pojmu člověk za veřejné zdraví v ustanovení § 5 zákona, nedostatky ve výčtu posuzovaných záměrů atd.). Dílčím výtčům se nebudeme dále detailněji věnovat.

V reakci na výše uvedená pochybení připravilo Ministerstvo životního prostředí **návrh novelizace zákona** o posuzování vlivů na životní prostředí. Tento návrh schválila vláda dne 3. září 2014 a v době přípravy této publikace byl projednáván Parlamentem ČR.⁷⁷ Podle přechodných ustanovení bude novela platit ode dne nabytí účinnosti (pravděpodobně od 1. 1. 2015) *i pro řízení zahájená přede dnem nabytí jeho účinnosti*, s tím, že právní účinky úkonů, které v řízení nastaly přede dnem nabytí účinnosti nové právní úpravy, zůstávají zachovány. **V dalším výkladu budeme vycházet z tohoto návrhu**, byť jsme si vědomi, že v rámci jeho schvalování velmi pravděpodobně dojde k dalším změnám. Základní podoba změněné koncepce procesu EIA však byla důkladně předjednána s Evropskou komisí, a proto pozměňovací návrhy, které by se snažily zvrátit nebo redukovat předjednané základní prvky, by se jevíly jako nerozumné. Zde se budeme soustředit zejména právě na ty prvky právní úpravy, které mají doznat hlavních změn, jimiž ČR reaguje na rozhodnutí Výboru pro kontrolu dodržování Úmluvy a infringementu. Jsme totiž přesvědčeni, že většina těchto změn je **pro dosažení souladu s mezinárodním i unijním právem v oblasti Úmluvy nezbytná**, a i v případě, že by níže uvedené návrhy nebyly přijaty, bylo by nezbytné snažit se interpretovat a aplikovat platné právní předpisy tímto způsobem.

4.2 Konzultativní účast veřejnosti

Proces posuzování vlivů je u nás již tradičně oblastí, kde byla připuštěna účast kohokoli z veřejnosti v tzv. konzultativní podobě. S touto formou účasti široké veřejnosti se počítá i nadále v novelizovaném znění zákona, proto zde shrneme její základní znaky.

Konzultativní účast je v zásadě jednou ze dvou hlavních forem účasti veřejnosti na rozhodování, vedle tzv. plnoprávné účasti, které v české právní úpravě odpovídá postavení účastníka správního řízení (o té je pojednáno v kapitole 6). V obecné rovině je možno konstatovat, že konzultativní účast znamená „menší

⁷⁷ Návrh ve stadiu projednávání v Poslanecké sněmovně viz sněmovní tisk č. 299 (7. volební období), <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=299>>.

práva“ svěřená velké (až neomezené) skupině veřejnosti (zatímco plnoprávná účast znamená „větší práva“ v řízení pro omezenou resp. nějakými podmínkami vymezenou část veřejnosti). Konzultativní účast veřejnosti zahrnuje (resp. podle konkrétní právní úpravy může zahrnovat) právo kohokoli z veřejnosti

- **žádat o informace o předmětném řízení** a obracet se k rozhodujícímu orgánu s jakýmikoli vyjádřeními a **podávat jakékoli připomínky** (Aarhuská úmluva požaduje možnost vznášet jakékoli „připomínky, informace, rozborly nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti“), a to v zásadě jakoukoli formou, mimo ústní projednání však zpravidla písemně, v souladu se zásadou písemnosti administrativních řízení;
- účastnit se veřejného ústního projednání věci (pokud se podle dané právní úpravy koná) a vznášet na něm jakékoli připomínky nebo námitky.

Veřejné ústní projednání může být z hlediska kontaktu mezi rozhodujícím orgánem, investorem a veřejností velmi užitečné. Umožní veřejnosti sdělit své obavy a nastavit alespoň do určité míry veřejnou kontrolu nad činností správy, investorovi umožní zjistit postoj veřejnosti k záměru. Zvláště významné je i to, že veřejnost dostane prostor pro vyslovení svých názorů v rané fázi rozhodování. Uvedeným právům členů veřejnosti odpovídá povinnost rozhodujícího orgánu se vyjádřeními veřejnosti zabývat a náležitě je v rozhodnutí zohlednit. Aarhuská úmluva přímo vyžaduje, „*aby byl v rozhodnutí náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.*“ Tento požadavek samozřejmě neznamená a ani nemůže znamenat, že veškeré požadavky členů veřejnosti musí být v rozhodnutí zohledněny. Co však tento požadavek jistě znamená je, že **rozhodující orgán by se měl vyjádřeními veřejnosti skutečně zabývat**, tj. ověřovat jejich relevanci a význam a hodnotit, zda a nakolik jsou v záměru zohlednitelná. To je nezbytné k tomu, aby tato forma účasti veřejnosti nebyla ze strany správních orgánů (ale následně i ze strany samé veřejnosti) vnímána jako pouhá „prázdná“ formalita bez skutečného smyslu, jak to naznačuje následující postoj z prostředí ekologických sdružení: „*Nepochybnou nevýhodou [konzultativní účasti veřejnosti] je však to, že pokud příslušný orgán (obec, úřad) ve skutečnosti nemá o aktivní účast veřejnosti zájem a celý proces pojme čistě formálně (resp. nerespektuje nic nebo jen velmi málo z připomínek a podnětů) (...), celý proces účasti se stává pouhou formalitou či přímo fraškou. Samotné téma účasti veřejnosti lze tímto způsobem značně diskreditovat a aktivní občany odradit (...); mnozí z nich pak ztrácejí zbytky víry v možnost konstruktivní spolupráce s úřady a veřejnou mocí vůbec.*“⁷⁸

Jinak řečeno, **dostatečná a vyhovující je tato forma účasti veřejnosti pouze v případě, že orgán vydávající rozhodnutí se vyjádřeními členů veřejnosti skutečně řádně zabývá**, a s neakceptováním těch vyjádření (resp. směrů či skupin vyjádření), která v rozhodnutí nezohlední, se řádně, přesvědčivě

⁷⁸ DOHNAL, V. Mýty o účasti veřejnosti. Příspěvek na konferenci „Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem“. Praha, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 2002, <http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/myty_o_ucasti_veřejnosti.pdf>.

a pro veřejnost srozumitelně vypořádá v odůvodnění. Právě tak to také míní Aarhuská úmluva. V ČR však pro takový postup správních orgánů bohužel, jak se domníváme, existuje spíše nedostatečně silné legislativní podložení (srov. např. dikce „příslušný úřad vždy přihlíží k obdržným vyjádřením veřejnosti“ nebo „vypořádá obdržená písemná vyjádření“ apod.), které umožňuje se s vyjádřením veřejnosti „vypořádat“ pouze zcela formálním způsobem, tj. ve skutečnosti se jimi nezabývat. Právě to je pravděpodobně **důvodem neustálého tlaku ekologických občanských sdružení na dosažení „plnoprávného“ postavení účastníků v řízeních**, které je zase jinými zúčastněnými subjekty, včetně rozhodujících správních orgánů, často vnímáno jako nežádoucí. Z tohoto hlediska je třeba apelovat na rozhodující orgány, aby nepostupovaly „formalistním“ způsobem, nýbrž braly i konzultativní účast veřejnosti a kontakt s veřejností vůbec jako prospěšnou a obohacující složku své činnosti, a to i vzhledem k tomu, že tento způsob účasti se díky novele zákona o posuzování vlivů a souvisejících zákonů nyní otevře pro širokou veřejnost i v řadě řízení, kde dříve nebyl umožněn.

4.3 Vícestupňové rozhodování

Český systém povolování záměrů relevantních z hlediska EIA směrnice se skládá z **několika na sebe navazujících fází**, což SDEU vyhodnotil jako způsob souladný s požadavky EIA směrnice. Za dosavadní právní úpravy představovalo stanovisko EIA věcně nezávazný odborný podklad pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních, *de iure* se jednalo o tzv. jiný správní úkon podle části čtvrté správního řádu.⁷⁹

Novelou zákona o EIA se právní forma stanoviska EIA změnila ze správního úkonu podle části čtvrté správního řádu na závazné stanovisko podle § 149 správního řádu. Oproti dosavadní pouze procesní závaznosti stanoviska bude napříště nezbytné stanovisko před vydáním rozhodnutí v navazujících řízeních nejen opatřit, ale rovněž v plném rozsahu zohlednit, bez možnosti uvážení, které podmínky povolující orgán zohlední a které lze odůvodněně opominout. Zvyšují se ovšem formální i obsahové nároky kladené na stanovisko EIA. Obsah závazného stanoviska by měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí, tj. nesmí být formulován příliš obecně a musí obsahovat odůvodnění, z něhož jsou seznatelné důvody pro vydání stanoviska, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu příslušných právních předpisů.⁸⁰ Vzhledem k přechodným ustanovením novely **je třeba doporučit plnění těchto požadavků i v případě stanovisek vydávaných ještě před její účinností.** Tento apel se týká především co nejkonkrétnější formulace jednotlivých podmínek stanoviska. Přezkum stanoviska EIA bude umožněn až v rámci přezkumu rozhodnutí, pro které bylo závazné stanovisko podkladem, nezákonné závazné stanovisko bude

⁷⁹ Stanovisko EIA bylo doposud soudně přezkoumatelné teprve v rámci konečného rozhodnutí, jehož bylo podkladem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 1 As 39/2006 – 55).

⁸⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009.

moci zrušit nadřízený správní orgán v přezkumném řízení (§ 149 odst. 5 správního řádu).⁸¹

Nově bude požadováno, aby orgány příslušné k vedení navazujících řízení mezi podklady pro svá rozhodnutí zahrnuly nejen stanoviska samotná, ale i další dokumenty a výstupy pořízené v průběhu procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí.

Novela také ruší vyloučení použití správního řádu.

4.4 Verifikační závazné stanovisko (Coherence stamp)

Identita záměru podrobeného posuzování vlivů na životní prostředí s realizovaným záměrem bude ověřována prostřednictvím verifikačního závazného stanoviska, jímž orgán EIA potvrdí, že nedošlo ke změnám záměru (zejména jeho rozsahu, kapacity, technologie atd.) předkládaného do povolovacího řízení oproti záměru posouzenému procesem EIA, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí.⁸² Navrhovanou úpravou by mělo být dosaženo toho, že realizovaný záměr bude identický s tím, který byl posuzován v procesu EIA, resp. že případné upřesnění způsobu realizace záměru či jeho drobné změny nebudou vyvolávat nové negativní vlivy záměru na životní prostředí.

Žadatel poskytne orgánu EIA v dostatečném časovém předstihu (nejméně 30 dnů před podáním žádosti) dokumentaci pro navazující řízení včetně popisu případných změn záměru oproti stavu posouzenému v procesu EIA.

V případě, že příslušný orgán EIA, který bude dotčeným orgánem v navazujících řízeních, shledá, že došlo ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, vydá **nesouhlasné závazné stanovisko**, což zabrání realizaci záměru. Žadatel buď musí svůj záměr upravit, nebo identifikované změny záměru znovu posoudit.

Je-li zachována identita záměru, **souhlasné závazné stanovisko** se bude vydávat pouze v taxativně uvedených případech, pokud je navazujícím řízením územní řízení, stavební řízení nebo řízení o změně stavby před jejím dokončením. Souhlasné závazné stanovisko musí být vydáno současně s ostatními závaznými stanovisky, tedy ještě před podáním žádosti o rozhodnutí. V ostatních případech se identita záměru pouze sdělí (jedná se o úkon ve smyslu části IV. správního řádu).

⁸¹ Samostatný soudní přezkum stanoviska EIA nadále nepřichází v úvahu, stejně jako možnost napadnout ho samostatně řádným opravným prostředkem.

⁸² Srovnej k tomu rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-121/11, body 27, 30 a 31 nebo rozsudek Soudního dvora ve věci C-275/09, bod 33 „kdyby se ukázalo, že ... byly ... provedeny fyzické práce nebo zásahy, jež musí být považovány za záměr ve smyslu uvedené směrnice, aniž došlo v dřívější fázi povolovacího řízení k posouzení jejich vlivů na životní prostředí, předkládající soud by byl povinen tuto skutečnost zohlednit ve fázi vydání provozního povolení a zajistit užitečný účinek uvedené směrnice tím, že bude dbát na to, aby takovéto posouzení bylo provedeno alespoň v této fázi řízení.“ <<http://curia.europa.eu/>>.

Změny realizace záměru se ověřují také při **prodloužení platnosti stanoviska**. Platnost stanoviska je 5 let ode dne jeho vydání. Platnost stanoviska může být na žádost oznamovatele prodloužena o 5 let, a to i opakovaně. Oznamovatel však musí prokázat, že nedošlo k podstatným změnám realizace záměru, ke změnám podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace nebo k vývoji nových technologií využitelných v záměru. Rozsah posuzování při prodloužení platnosti stanoviska je tedy širší, především o změnu podmínek v území a technologický vývoj.

4.5 Závěr zjišťovacího řízení

Závěr zjišťovacího řízení nebyl doposud samostatně soudně přezkoumatelný.⁸³ **Novela zákona EIA zavádí jeho soudní přezkum.** Důvodem je skutečnost, že negativním závěrem zjišťovacího řízení se vylučuje možnost provedení posouzení vlivů záměru na životní prostředí a současně se veřejnost (včetně dotčené veřejnosti) zbavuje práv, která jí zákon i směrnice garantují v navazujících řízeních a v oblasti přístupu k soudní ochraně. Cílem navrhované úpravy je tak soustředit soudní přezkum do počátečních fází rozhodování o záměru a zabránit případnému opakování navazujících řízení.

Negativnímu závěru zjišťovacího řízení⁸⁴ bude přiznán právní status **správního rozhodnutí**, proti kterému bude možné uplatnit řádný opravný prostředek a případně též brojit žalobou ve správním soudnictví. Negativní závěr zjišťovacího řízení by měl obsahovat základní charakteristiku záměru, aby bylo možné posoudit případné změny v záměru, a vypořádání s kritérii uvedenými v příloze č. 2 zákona EIA – zásadami zjišťovacího řízení. Právo podat odvolání i žalobu⁸⁵ proti závěru zjišťovacího řízení je výslovně přiznáno oznamovateli a privilegovaným subjektům z řad dotčené veřejnosti. Dotčená veřejnost bude mít právo napadat hmotnou i procesní nezákonnost závěru zjišťovacího řízení žalobou podle ustanovení § 66 odst. 4 s.ř.s. (tzv. žaloba ve veřejném zájmu, blíže viz kapitola 7.2).⁸⁶ Novela navrhuje zakotvení 90-denní lhůty pro vydání rozhodnutí soudu o žalobě proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení. Do doby pravomocného soudního rozhodnutí nebude možné vydat či vykonat žádné správní rozhodnutí, které směřuje k povolení záměru.

V případě **pozitivního závěru zjišťovacího řízení** (tj. závěru zjišťovacího řízení, který stanoví, že záměr procesu EIA podléhá), se bude jednat o usnesení, které se pouze poznamenává do spisu. Proti takovému usnesení nebudou přípustné řádné opravné prostředky a usnesení nebude podléhat ani samostatnému soudnímu přezkumu.

⁸³ Viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2008, čj. 4 As 35/2008 – 192, <<http://www.nssoud.cz>>.

⁸⁴ Za negativní závěr zjišťovacího řízení se považuje závěr zjišťovacího řízení, ve kterém se stanoví, že daný záměr není třeba posuzovat v (plném) procesu EIA.

⁸⁵ Možnost samostatného soudního přezkumu negativního závěru je zcela v souladu s rozhodovací praxí Soudního dvora EU (rozsudek Soudního dvora ve věci C-75/08, bod 58).

⁸⁶ Jedná se o promítnutí požadavku čl. 11 odst. 1 směrnice a konkrétněji rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-115/09, bod 45.

4.6 Veřejnost a dotčená veřejnost

Zákon EIA nově zavádí definici veřejnosti a dotčené veřejnosti; toto rozlišování má význam v právech účasti v tzv. navazujících řízeních. Definice pocházejí z čl. 2 Aarhuské úmluvy. Definice **veřejnosti** je v rámci novely spíše pouze formálním krokem; veřejností se rozumí jedna nebo více osob (právnických i fyzických, tedy jinak řečeno, kdokoli). Procesu EIA se i nadále může účastnit každý, tedy kdokoli z veřejnosti. V navazujícím řízení bude mít veřejnost pouze konzultativní roli.

Dotčenou veřejností je podle Aarhuské úmluvy ta veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem, přičemž u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů se jejich zájem na environmentálním rozhodování předpokládá; to znamená, že ekologická občanská sdružení jsou přímo Úmluvou zařazena do privilegiované kategorie dotčené veřejnosti, aniž by musela v konkrétních případech prokazovat svůj zájem na daném rozhodování. Z hlediska Aarhuské úmluvy se za „zájem“ považuje nejen zájem právní, ale i zájem faktický. **Členy dotčené veřejnosti tedy rozhodně nelze redukovat pouze na ekologická občanská sdružení** – mohou jimi být i jiné právní osoby nebo fyzické osoby s „blíže nespecifikovaným zájmem na procesu rozhodování,“ což je podstatné nejen pro implementaci čl. 6, ale rovněž čl. 9 odst. 2 (soudní přezkum).⁸⁷

Podle nadcházející nové české úpravy v zákoně o posuzování vlivů jsou dotčenou veřejností:

- **osoby** (fyzické i právní) rozhodnutím na svých právech či povinnostech **dotčené**, kterým však zákon EIA na dalších místech žádná zvláštní oprávnění nepřiznává a *de facto* se tak v praxi bude jednat o účastníky navazujících řízení, kterým právo účasti a z něj vyvozovaná konkrétní oprávnění vyplývají přímo ze zvláštních právních předpisů upravujících tato řízení. Výklad dotčení na právech a povinnostech je pro aplikační praxi klíčový, a právě na základě nálezu Výboru ACCC/C/2010/50 i infringementu **upozorňujeme, že nadále již nebude udržitelný výklad, že se jedná pouze o dotčení vlastnického práva** a že dotčení mohou být potažmo pouze vlastníci. Každá fyzická osoba je nadána více právy, mimo jiné právem na příznivé životní prostředí, život a zdraví atd.;
- nepodnikatelské právní osoby podporující ochranu životního prostředí nebo veřejného zdraví, které se za splnění dalších zákonných podmínek mohou stát účastníky řízení, respektive tzv. privilegiovanými odvolateli. Konkrétně se v oblasti ochrany životního prostředí bude jednat o:
 - „**etablované**“ **environmentální nevládní organizace** (tj. dříve občanská sdružení, nyní spolky), u nichž bude za rozhodující legitimizační kritérium pokládána jejich určitá dlouhodobá časová „zavedenost“ v podobě požadované alespoň tříleté doby existence;

⁸⁷ Detailní výklad k pojmu dotčená veřejnost viz *Příručka k implementaci*, s. 35–37.

- **ad hoc environmentální nevládní organizace**, jejichž legitimita brojit proti rozhodnutím vydávaným v navazujících řízeních bude deklarována doložením podporující podpisové listiny o předepsaných náležitostech (200 neověřených podpisů, účel listiny, tj. vstup do řízení a podání odvolání). Pro každý záměr posouzený v procesu EIA bude stačit pouze jedna podpisová listina, která bude následně použitelná pro všechna dílčí navazující řízení k danému záměru (tedy např. pro územní i stavební řízení).

4.7 Navazující řízení

Podle dosavadní právní úpravy § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů měla ekologická občanská sdružení možnost při splnění tří kumulativně stanovených podmínek⁸⁸ (z nichž ovšem pouze jedna byla skutečně v rukou občanského sdružení) stát se účastníkem navazujícího řízení.

Novela zákona o posuzování vlivů zásadně mění koncepci účasti veřejnosti v navazujících řízeních: otevírá možnost konzultativní účasti v nich pro kohokoli, a možnost plnoprávné účasti (tj. postavení účastníka správního řízení) členům dotčené veřejnosti. Důsledky této změny zasahují do celé řady řízení vedených podle jiných právních předpisů. **Novela zavádí definici navazujícího řízení:** jedná se o řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle zákona EIA (jde o pojem odpovídající pojmu „povolovací řízení“, jak ho užívá směrnice EIA v čl. 2 odst. 2). Nejčastěji se bude jednat o řízení podle stavebního zákona (územní, stavební, o změně stavby před dokončením, ale i řízení o předčasném užívání a zkušebním provozu, jsou-li v nich ještě řešeny vlivy na životní prostředí⁸⁹), a dále také o řízení podle zákona o hornické činnosti (např. stanovení dobývacího prostoru, povolení hornické činnosti), o vodách, o dráhách, o integrované prevenci, o civilním letectví, o živnostenském podnikání. **V praxi tedy bude třeba za navazující řízení považovat všechna správní řízení založená na stanovisku EIA, ve kterých se pro daný předmět řízení konečným způsobem rozhoduje o otázkách životního prostředí,** tedy taková řízení, která se věcně překrývají s předmětem procesu EIA. Zároveň se musí jednat o řízení, ve kterém dochází k povolení umístění nebo provedení záměru.

Navazujícími řízeními nejsou řízení, ve kterých se vydávají tzv. podkladová rozhodnutí (např. povolení ke kácení či výjimky podle zákona o ochraně přírody

⁸⁸ Šlo o podání vyjádření v rámci procesu posuzování vlivů, zahrnutí tohoto vyjádření příslušným úřadem do stanoviska a absence konstatování ze strany správního úřadu rozhodujícího v navazujícím řízení, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.

⁸⁹ Povolovací řízení přitom může být rozděleno do více etap, tj. do více navazujících řízení vztahujících se k témuž záměru (např. nejprve rozhodnutí o umístění záměru a následně rozhodnutí o povolení realizace záměru). Úprava zákona EIA týkající se závaznosti stanoviska EIA a práv účasti veřejnosti v navazujících řízeních se přitom bude vztahovat ke všem etapám povolovacích řízení, pro něž stanovisko EIA stanovilo závazné podmínky.

a krajiny), která sama o sobě nepředstavují povolení umístění nebo provedení záměru. Navazujícími řízeními dále nemají být postupy jiné než správní řízení, tj. nemají jimi být postupy směřující k vydání opatření obecné povahy ani postupy, které vedou k vydání závazného stanoviska.

Podle nového znění zákona EIA **veřejnost** (tedy kdokoli) může uplatňovat připomínky k záměru v navazujícím řízení, přičemž správní orgán musí v odůvodnění uvést i „vypořádání připomínek veřejnosti“.⁹⁰

Dotčená veřejnost pak bude mít právo účastnit se navazujících řízení: „*právnícká osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, a která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo pokud jde o právnickou osobu, kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob*“ má právo stát se účastníkem navazujícího řízení, pokud se podáním písemného oznámení přihlásí správnímu orgánu, který navazující řízení vede, do 30 dnů ode dne zveřejnění informací o zahájení tohoto řízení; navíc členové dotčené veřejnosti mohou podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení i tehdy, nebyli-li účastníky řízení v prvním stupni. To znamená, že práva ekologických občanských sdružení vyplývající z EIA směrnice budou zaručena prostřednictvím plnoprávné účasti v navazujících řízeních. Těmto entitám tak bude náležet postavení účastníka řízení a dále též svědčit právo podat odvolání proti rozhodnutí bez ohledu na předchozí účast odvolatele v daném řízení, z něhož rozhodnutí vzešlo.

⁹⁰ V tomto odkazujeme na to, co jsme uvedli o konzultativní účasti veřejnosti v kapitole 4.2. Přestože je tato nyní navrhovaná dílce „osudu“ vyjádření veřejnosti v konzultativní formě účasti nesporně obrovským krokem vpřed, podle našeho názoru zůstává odrazem spíše slabé pozice veřejnosti z důvodu nedostatečného promítnutí požadavku Aarhuské úmluvy, podle něhož „[s]trany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.“ Z praxe je nám známo, že „vypořádáním“ je i pouhé konstatování, že připomínka nebyla akceptována.

5 Aarhuská úmluva a procesy podle stavebního zákona

Práva veřejnosti zakotvená v Aarhuské úmluvě se velmi často uplatňují v procesech podle stavebního zákona. V časové posloupnosti při realizaci záměru se jedná o územní plánování (Politika územního rozvoje ČR, zásady územního rozvoje pro jednotlivé kraje a územní plány obcí). Veřejnost má právo být informována, účastnit se prostřednictvím připomínek a námitek (včetně účasti na veřejném projednání) a iniciovat správní i soudní přezkum jednotlivých výstupů.

5.1 Územní plánování

Oprávnění členů veřejnosti podle Aarhuské úmluvy uplatňovaná v územním plánování jsou velmi obsáhlou otázkou, která byla již podrobně analyzována v několika publikacích.⁹¹ Dále se proto věnujeme pouze nejnovějšímu vývoji.

Nový trend v otázce přístupu právnických osob k soudní ochraně v záležitostech životního prostředí představuje recentní judikatura Ústavního soudu,⁹² podle které „...[s] ohledem na výše popsaný vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.“

Tento nálezk potvrdil ve svém rozsudku ze dne 26. 6. 2014, čj. 5 AOs 3/2012-70 i Nejvyšší správní soud, který v něm výslovně uznal možnost ekologických spolků domáhat se zrušení opatření obecné povahy: „I. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na mezinárodní závazky České republiky, unijní právo i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny je nezbytné dospět k závěru, že fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny základních práv a svobod, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. II. **Spolky jsou aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy** (§ 101a odst. 1 s. ř. s.), avšak pouze za splnění určitých kritérií, mezi něž náleží především

⁹¹ Viz například publikace Zeleného kruhu Od územního plánu ke stavebnímu povolení (dostupné z <<http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/brozura-stavebni-final.pdf>>) nebo publikace Ekologického právního servisu (dostupné z <http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/o_uzemnim_planovani.pdf>).

⁹² Viz nálezk Ústavního soudu čj. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, odst. 26.

dotčení na subjektivních právech spolku, dále místní vztah spolku k lokalitě dotčené opatřením obecné povahy či zaměření spolku na aktivitu, která má lokální odstatnění.“

Nově je tedy nezbytné přiznávat aktivní žalobní legitimaci i spolkům jako zástupcům veřejnosti, přičemž výše uvedená kritéria mají být vykládána souladně s mezinárodními závazky České republiky (především s Aarhuskou úmluvou).

5.2 Správní řízení podle stavebního zákona

To, že nová koncepce posuzování vlivů pokrývá požadavky unijní úpravy EIA v celém sledu na sebe navazujících fází až po konečné rozhodnutí o záměru, se silně promítne i do úpravy správních řízení prováděných podle stavebního zákona, resp. do úpravy účasti veřejnosti v nich a s tím souvisejících otázek. Touto změnou budou dotčena ta řízení podle stavebního zákona, která budou tzv. navazujícími řízeními ve smyslu nové úpravy posuzování vlivů (viz kapitola 4.7). Z toho vyplývá, že **dosavadní režim účasti veřejnosti ve správních řízeních podle stavebního zákona se rozštěpí na dva režimy**: 1. režim účasti veřejnosti v těch řízeních, která budou řízeními navazujícími na proces EIA; 2. režim účasti veřejnosti v ostatních správních řízeních. V této kapitole se budeme dále věnovat pouze účasti veřejnosti v tzv. navazujících řízeních podle stavebního zákona, zatímco výklad k ostatním správním řízením je zařazen v kapitole 6.

5.3 Účast veřejnosti v tzv. navazujících řízeních podle stavebního zákona

5.3.1 Informační povinnosti stavebních úřadů v navazujících řízeních

Stavební úřady budou po novele zákona EIA povinny zveřejňovat větší množství údajů. Nově se bude jednat o:

- a) informace, že u předmětného záměru byla provedena EIA, včetně odkazu na zdroj informací,
- b) informace o příslušném orgánu,
- c) údaje o lhůtách,
- d) informace o povaze rozhodnutí,
- e) podmínky účasti veřejnosti (například k jakému orgánu a v jaké lhůtě lze podávat návrhy, připomínky a žádosti o informace či zpřístupnění dokumentů, termín konání veřejného projednání).

Navazující řízení bude vždy považováno za **řízení s velkým počtem účastníků**, doručování bude proto většinou probíhat formou veřejné vyhlášky na úřední desce dle správního řádu (speciální úprava ve stavebním zákoně se novelou ruší). Tento způsob bohužel není vůči veřejnosti příliš efektivní, proto je-li to možné, doporučujeme přinejmenším u záměrů s předem očekávaným zájmem veřejnosti informovat veřejnost i jinými způsoby (místní tisk, rozhlas, webové stránky města, informace na místě záměru). Standardem by mělo být řádné a srozumitelné označení záměru a jeho polohy.

5.3.2 Navazující řízení vedená podle stavebního zákona

V rámci tuzemského právního systému bude „povolení“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 EIA směrnice nově představováno všemi správními akty, jejichž vydání je zcela nezbytné pro to, aby oznamovatel (resp. v navazujících povolovacích řízeních žadatel) byl oprávněn provést záměr, a které se zároveň svým předmětem kryjí s předmětem procesu EIA. Na tato řízení se proto budou nově vztahovat povinnosti ze zákona EIA.

Vzhledem k podobě české právní úpravy povolování záměrů, které spadají do rozsahu směrnice EIA, **budou řízení podle stavebního zákona pravděpodobně nejčastějším typem tzv. navazujícího řízení.** Bude se jednat o územní řízení, řízení o stavebním povolení, řízení o změně stavby před dokončením, ale i řízení o předčasném užívání a zkušebním provozu, jsou-li v nich ještě řešeny vlivy na životní prostředí.⁹³

Novela bez náhrady ruší možnost spojit územní řízení, případně řízení o vydání regulačního plánu s procesem posuzování vlivů na životní prostředí (§ 91, resp. 61 stavebního zákona).

Dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, kterým byl umístěn záměr, pro který bylo vydáno stanovisko EIA, bude podle novely možné opětovně posuzovat umístění záměru, a to i v případě, že bylo územní rozhodnutí zrušeno po povolení stavby (a v některých případech dokonce i po kolaudaci takové stavby). Tato změna je reakcí na situace, kdy stavba byla realizována na základě stavebního povolení, přestože územní rozhodnutí bylo zrušeno (a žalobě nebyl přiznán odkladný účinek).

5.3.3 Účast veřejnosti v navazujících řízeních

Veřejnost v navazujících řízeních je nezbytné rozdělit do dvou skupin na účastníky (s tradičním postavením) a konzultativní veřejnost.

Účastníky navazujících řízení lze rozdělit do tří subkategorií. Za prvé se jedná o tradiční plnoprávné účastníky (např. vlastníky dotčených pozemků). Za druhé se jedná o privilegované nevládní organizace – etablované a ad hoc (podrobněji viz výklad v kapitole 4.6). Privilegované nevládní organizace se musí do řízení aktivně přihlásit podáním oznámení do 30 dnů od zahájení řízení. Mohou v řízení podávat námítky v rozsahu veřejného zájmu, který chrání (tj. ochrany životního prostředí, případně jeho složky, nebo ochrany veřejného zdraví). Za třetí se jedná o subjekty, jejichž práva a povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny. Na základě nálezu Výboru ACCC/C/2010/50 (viz zejména kapitola 2.2) i infringementu **je nezbytné rozšířit výklad tohoto dotčení i na právo na příznivé životní prostředí,** život a zdraví, ochranu soukromí, atd.

Konzultativní účast má zaručenu každý, čemuž odpovídají nižší oprávnění. Obsahem konzultativní účasti veřejnosti na povolovacích řízeních je právo na

⁹³ Úprava zákona EIA týkající se závaznosti stanoviska EIA a práv účasti veřejnosti v navazujících řízeních se přitom bude vztahovat ke všem etapám povolovacích řízení, pro něž stanovisko EIA stanovilo závazné podmínky.

přístup k informacím o žádosti, o posuzování vlivů na životní prostředí, o vydaném povolení, právo vyjádřit své připomínky a povinnost úřadu vzít tyto připomínky v úvahu a vypořádat je v odůvodnění rozhodnutí.

5.3.4 Opravné prostředky a přístup k soudní ochraně

Subjekty oprávněné pouze ke konzultativní účasti nemají oprávnění ke správnímu nebo soudnímu přezkumu. Tato oprávnění se týkají pouze dotčené veřejnosti oprávněné k účasti v navazujících řízeních. Tato kategorie účastníků bude mít právo podat **odvolání** proti vydanému rozhodnutí (v případě privilegovaných ekologických spolků i tehdy, pokud se navazujícího řízení neúčastnily). Za účelem minimalizace dalších odchylek od standardní úpravy správního řízení se podáním odvolání stává daný příslušník dotčené veřejnosti plnoprávným účastníkem řízení. Toto jeho postavení (účastníka) zůstane zachováno i po případném vrácení věci k opětovnému projednání orgánu prvního stupně. V důsledku uvedené konstrukce není nutné nastavovat nová pravidla **pro aktivní žalobní legiti-
timaci**. Ta bude nadále příslušet účastníkům řízení.

Dotčená veřejnost bude moci napadat **hmotnou i procesní nezákonnost** vydaných rozhodnutí.⁹⁴ Privilegované nevládní organizace budou oprávněny podat žalobu k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 4 s.ř.s. (viz kapitolu 7.2). Soudní řád správní stanoví pro soudní ochranu ve veřejném zájmu speciální lhůty pro podání žaloby. Žalobce oprávněný k podání žaloby ve veřejném zájmu na základě zvláštního zákona může žalobu podat do okamžiku, dokud neuplyne lhůta pro podání žaloby všem účastníkům řízení.

Žaloby proti rozhodnutím vydávaným v působnosti směrnice EIA budou mít nově **vždy odkladný účinek**. Do doby pravomocného soudního rozhodnutí nadto nebude možné vydat či vykonat ani jiné správní rozhodnutí, které směřuje k povolení záměru. Tím dojde k náležitému přenesení požadavků unijního práva na včasnou a efektivní soudní ochranu do národního právního předpisu. Soudy budou muset o žalobě rozhodnout do 150 dnů.

⁹⁴ Z rozhodnutí SDEU C-115/09 vyplývá, že EIA směrnice by měla být vykládána tak, aby nevládní organizace měly možnost napadnout hmotnou nebo procesní nezákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti.

6 Aarhuská úmluva a správní řízení v oblasti ochrany životního prostředí

Tato kapitola se věnuje problematice těch procesů a činností týkajících se životního prostředí, v nichž Aarhuská úmluva vyžaduje po smluvních stranách zajištění možnosti účasti veřejnosti, které podle českého práva probíhají v podobě správních řízení.

Budou zde zohledněny změny chystané novelou zákona o posuzování vlivů a rovněž patrný progresivní hlas v judikatuře. Celkovým trendem je totiž jednoznačně posilování úlohy účasti veřejnosti. Tomu by měla odpovídat i praxe správních orgánů, které by účast veřejnosti v environmentálním rozhodování měly nahlížet jako pozitivní, neboť legitimizační prvek rozhodovacích procesů, tak jako Ústavní soud ČR v jednom z velmi nedávných náleží (který tento žádoucí postoj velmi dobře vyjadřuje, byl se jako takový týkal soudního přezkumu rozhodnutí): „[S]právní soudy (...) se opíraly mj. o judikaturu, jež vnímá občanská sdružení s účelem spočívajícím v ochraně přírody a krajiny jako "ekologické iniciativy". Takové označení, nepostrádající pejorativní nádech, mylně implikuje pouhou aktivistickou a vedlejší roli, kterou by snad občanská sdružení tohoto typu měla ve vztahu k soudním řízením sehrávat. Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů.“⁹⁵

6.1 K účasti veřejnosti v environmentálním rozhodování

Smyslem požadavku účasti veřejnosti je zajistit právo lidí podílet se na podobě základních rozhodnutí, která ovlivňují jejich životy.⁹⁶ „V ideální formě zahrnuje účast veřejnosti činnost příslušníků veřejnosti vyvíjenou **v partnerství s orgány veřejné správy** za účelem dosažení optimálního výsledku při rozhodování a utváření politiky.“⁹⁷ Druhý pilíř Aarhuské úmluvy vychází z přesvědčení, že zapojení veřejnosti do rozhodování je užitečné a smysluplné, že vede ke zkvalitnění rozhodování a ve svém důsledku přináší rovněž **větší otevřenost a transparentnost správy a vyšší důvěru veřejnosti v ní**, a to i těch v případech, kdy v důsledku účasti veřejnosti třeba ani nedojde k podstatné změně původního návrhu. Velkou hodnotu při budování partnerství mezi orgány veřejné správy a veřejností totiž hrají i takové faktory jako zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí a podporování pocitu spoluodpovědnosti za ně, či **příležitost veřejnosti vyjádřit své obavy**, které jsou správou náležitě vyslechnuty a zváženy.⁹⁸ Sama účast veřejnosti v environmentálním rozhodování je označována za

⁹⁵ Nález Ústavního soudu I.ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, odst. 28-29.

⁹⁶ Příručka k implementaci, s. 95.

⁹⁷ Příručka k implementaci, s. 89.

⁹⁸ Příručka k implementaci, s. 89.

jeden ze základních principů práva životního prostředí⁹⁹ a v souladu s výše uvedenými cíli a smyslem účasti veřejnosti zde cítíme potřebu zmínit též jednu z hlavních zásad, již by tato účast veřejnosti měla podléhat, a to **zásadu „v pochybnostech ve prospěch připuštění účasti veřejnosti“**.¹⁰⁰

Z hlediska Aarhuské úmluvy jde zejména o požadavky čl. 6 (Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech), který stanoví jednak okruhy procesů, v nichž má být účast veřejnosti umožněna, jednak soubor základních požadavků pro tuto účast veřejnosti v nich.

6.1.1 Okruh procesů s požadovanou účastí veřejnosti

Okruh procesů, na něž se požadavek umožnění účasti veřejnosti vztahuje, je vymezen velmi široce. Zahrnuje rozhodování o tom, zda povolit činnosti zahrnuté **v příloze č. 1** Aarhuské úmluvy, které se obsahově shodují s okruhem činností, pro něž je vyžadováno posuzování vlivů na životní prostředí, a dále všechny případné další činnosti, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Co do pojmenování druhů procesů je Aarhuská úmluva velmi obecná, jelikož procesní rámce, v nichž rozhodování probíhá, se v jednotlivých smluvních státech velmi liší. Okruh procesů, na které má být toto ustanovení Aarhuské úmluvy aplikováno, je proto třeba v jednotlivých smluvních státech vymežit nikoli podle jejich pojmenování nebo podle toho, kterým předpisem jsou regulovány, ale podle materiálního hlediska – v zásadě jde o rozhodování o tom, zda určitá činnost má být v určitém místě povolena, ať už jde v daném státě v konkrétním případě o řízení o licenci, povolení, územní rozhodnutí nebo jakýkoli jiný proces nebo jednu z fází procesu.

Okruh činností, v nichž má být účast veřejnosti zajištěna, se sice překrývá s činnostmi povinně spadajícími do procesu **posuzování vlivů**, ale požadavky čl. 6 Aarhuské úmluvy nelze s posuzováním vlivů ztotožňovat, resp. je na ně omezovat. Posuzování vlivů není procesem vlastního povolování určité činnosti, ale pouze jedním z nástrojů, které jsou v povolování využívány.¹⁰¹ V kapitole 4 bylo vyloženo, že nyní bude česká právní úprava zohledňovat účast veřejnosti ve všech jednotlivých fázích, které vedou k rozhodnutí, včetně fáze posuzování vlivů.

6.1.2 Základní požadavky na účast veřejnosti

Základní požadavky pro účast veřejnosti ve vymezených procesech stanoví Aarhuská úmluva naopak velmi konkrétně, přestože vlastní „účast veřejnosti“ jako taková není v Úmluvě definována. Za nejdůležitější průsečíky bodů, vyjadřující požadavky na zajištění účasti veřejnosti, považujeme:

- poskytnutí informací o rozhodování, a to včas, přiměřeně a účinně, s privilegiovaným postavením dotčené veřejnosti (čl. 6 odst. 2);

⁹⁹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2007, s. 52.

¹⁰⁰ K této zásadě a dalším zásadám ovládajícím účast veřejnosti blíže viz BĚLOHRADOVÁ, J. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí*, op. cit., s. 54.

¹⁰¹ Blíže ke vztahu čl. 6 Aarhuské úmluvy a posuzování vlivů viz *Příručka k implementaci*, s. 97.

- zapojení veřejnosti do rané fáze rozhodování, „*kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná*“ (čl. 6 odst. 4);¹⁰²
- umožnění veřejnosti předkládat jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti (čl. 6 odst. 7);
- náležitě zohlednění výsledku účasti veřejnosti v rozhodnutí (čl. 6 odst. 8).

Z pohledu těchto požadavků Aarhuské úmluvy je třeba konstatovat, že Aarhuská úmluva **nepředepisuje konkrétní formy účasti veřejnosti** (například postavení členů veřejnosti nebo dotčené veřejnosti odpovídající postavení účastníka správního řízení), proto je na smluvních státech, jakými procesními formami tuto účast zajistí. Dále, Aarhuská úmluva nerozlišuje veřejnost v podobě fyzických osob a právnických osob (zejm. ekologických spolků), ale rozlišuje veřejnost a dotčenou veřejnost, jak bylo vyloženo v kapitole 4.6.

Jak již bylo nastíněno v kapitole 4.2, české právo v současné době zná v zásadě dvojí formu účasti veřejnosti v procesech povolování činností podle přílohy č. 1 Aarhuské úmluvy, a to

- konzultativní účast veřejnosti (možnost podávat jakékoli připomínky a vyjádření, ovšem bez dostatečně legislativně zakotvené garance, že budou v rozhodnutí skutečně brány v úvahu), a
- postavení člena veřejnosti jako účastníka (správního) řízení (se všemi příslušnými procesními právy účastníka, včetně nutnosti rozhodujícího orgánu vypořádat se v odůvodnění řádně s jeho vyjádřeními a včetně možnosti účastníka podat opravný prostředek proti rozhodnutí).

Z pohledu naplnění požadavků Aarhuské úmluvy je ovšem u tohoto českého rozlišení dvou typů účasti veřejnosti za klíčový třeba považovat **požadavek zohlednění výsledku účasti veřejnosti v rozhodnutí** (čl. 6 odst. 8 Aarhuské úmluvy zní: „*Strany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.*“) Z tohoto hlediska se zdá, že (samotná) konzultativní forma účasti je pohledem tohoto požadavku spíše nedostatečná;¹⁰³ „plnoprávná“ forma účasti ve správním řízení tomuto požadavku sice vyhovuje, avšak je nástrojem, který jako takový nebyl pro účastenství veřejnosti konstruován a může se pro tento účel jevit jako ne zcela vhodný. Je možné, že české právo na optimální procesní formu účasti veřejnosti teprve čeká; zde nic-

¹⁰² K tomuto bodu je nezbytné vyložit, že požadavek čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy má pokrývat **ranou fází každého stupně rozhodování vedoucího k rozhodnutí o záměru, nikoliv pouze ranou fází vlastního rozhodování o záměru**. To vyplývá jednoznačně i z výkladu tohoto článku Aarhuské úmluvy: „*Při složitém rozhodování lze účinnou účast veřejnosti zajistit tím, že účast proběhne v každé fázi, kde (primární či sekundární) rozhodnutí orgánu veřejné správy může potenciálně mít významný vliv na životní prostředí. Zejména při rozhodování o činnostech uvedených v příloze I, kdy může být vyžadován soubor povolení pro složité činnosti, by mělo Úmluvě podléhat každé povolení, které má vztah k významnou navrhované činnosti pro životní prostředí.*“ Viz Příručka k implementaci, s. 113.

¹⁰³ Viz výklad ke konzultativní účasti veřejnosti v kapitole 4.2.

méně musíme vycházet z platného právního stavu a kromě toho zohlednit také nový trend vyplývající z novely zákona o posuzování vlivů, který **významným způsobem rozšiřuje účast dotčené veřejnosti ve správních řízeních, která budou podle nové dílky zákona o posuzování vlivů tzv. navazujícími řízeními.**

6.2 Vymezení účastníků správního řízení

Ve vymezení účastníků správních řízení, která se týkají životního prostředí, nově hraje klíčovou roli vymezení účastníků **tzv. navazujících řízení** podle novelizované dílky zákona o posuzování vlivů, neboť pojem navazujících řízení zahrnuje velkou část správních řízení, v nichž se rozhoduje o životním prostředí. Ohledně účastenství veřejnosti v těchto tzv. navazujících řízeních odkazujeme na to, co bylo uvedeno v kapitole 4.7.

Zde se budeme nadále věnovat možnostem účasti veřejnosti ve **správních řízeních, která nejsou tzv. navazujícími řízeními** (zejm. řízení, ve kterých se vydávají tzv. podkladová rozhodnutí, např. povolení ke kácení či výjimky podle zákona o ochraně přírody a krajiny, která sama o sobě nepředstavují povolení umístění nebo provedení záměru). Pro ně pak i nadále zůstává podstatné obecné vymezení účastníků řízení v § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, spolu s vymezením účastníků řízení provedené zvláštními environmentálními zákony, které bylo doposud (před novou konstrukcí tzv. navazujících řízení) podstatné pro celou šíři právní úpravy. Správní řád stanoví základní okruh účastníků správních řízení obecným způsobem, některé zákony k ochraně životního prostředí pak obsahují speciální úpravu účastenství.

Podle ustanovení § 27 správního řádu jsou účastníky řízení

1. v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenské právo nebo povinnosti s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají nebo nemají (odst. 1; tzv. hlavní účastníci);
2. další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím **přímo dotčeny ve svých právech** nebo povinnostech (odst. 2; tzv. vedlejší účastníci);
3. rovněž osoby, o kterých to **stanoví zvláštní zákon** (odst. 3; rovněž vedlejší účastníci).

Z hlediska účasti veřejnosti ve správních řízeních týkajících se životního prostředí, nejde-li o tzv. navazující řízení, jsou stěžejní vymezení účastníků řízení podle odst. 2 a 3.

6.2.1 Členové veřejnosti jako dotčené osoby ve smyslu odst. 2

Podmínkou *přímé dotčenosti vlastních subjektivních práv* k tomu, aby se osoba mohla stát účastníkem řízení, projevuje česká právní úprava přínaležitost k rakousko-německé právní tradici. **Zásadní otázkou v souvislosti s plněním požadavku účasti veřejnosti je, zda lze na základě ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu uznat za účastníky řízení členy veřejnosti z toho důvodu, že mohou být dotčeni na svém právu na příznivé životní prostředí.** Odpověď na tuto otázku byla doposud komplikovaná a praxe se zatím nezdála být tako-

vému řešení nakloněna. Obsah rozhodnutí Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy (viz kap. 2.2), výtky vůči ČR v rámci infringementu i měnící se náhled na věc ze strany nejvyšších českých soudů (viz zejména vícekrát v této publikaci citovaný nález Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014) však nyní dává dohromady zcela novou konstelaci, která již nebude nadále umožňovat považovat za „dotčená práva“ pouze práva majetková s právem vlastnickým na prvním místě. Naopak, nyní se zdá, že bude nezbytné začít uznávat **právo na příznivé životní prostředí**, a podobně s ním související právo na zdraví, jako práva, jejichž dotčení se stává klíčem ke vstupu do řízení (správních i soudních).

Právě takový přístup může umožnit uspokojivě vyřešit značnou část dosavadních nedostatků implementace Aarhuské úmluvy, vytykánych České republice ze strany Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy, a pravděpodobně také bude s to zahájit proces resuscitace ústavního práva na příznivé životní prostředí založeného čl. 35 odst. 1 Listiny, které dříve existovalo spíše pouze „na papíře“, než že by se v praxi aplikovalo.¹⁰⁴

Možnost přímé dotčenosti na ve svých právech nebo povinnostech je vykládána jako možnost, že u dané osoby může vydáním rozhodnutí dojít ke změně jejího právního postavení (majetkového či jiného stavu) ve srovnání s předchozím stavem.¹⁰⁵ „Možnost přímého dotčení se musí vždy posuzovat podle typu řízení a podle (možného) obsahu (ideálního) rozhodnutí, které má být jeho výsledkem, a podle důsledků, které toto (potenciální) rozhodnutí, resp. uplatňování práv a povinností z něj plynoucích, může způsobit jiným osobám z hlediska (možného) výkonu jejich práv a/nebo povinností vyplývajících jim z hmotného práva.“¹⁰⁶ Bohužel musíme připustit, že literatura ani judikatura zatím nedokázala uspokojivě zodpovědět otázku, jaký je obsah práva na příznivé životní prostředí ani v čem spočívá jeho výkon. To jistě bezprostředně souvisí s faktem, že v české legislativě dosud chybí zákon, který by (ve smyslu čl. 41 Listiny) ústavní právo na příznivé životní prostředí prováděl.¹⁰⁷ Přesto snad můžeme dovozovat, že možné **přímé dotčení na právu na příznivé životní prostředí** by mohlo spočívat například ve výrazném zhoršení stavu životního prostředí v lokalitě, na níž má potenciální účastník řízení vazbu (např. fyzická osoba bydliště, ekologický spolek místo svého působení v zájmu ochrany životního prostředí),¹⁰⁸ v důsledku vydání správního rozhodnutí nebo jiného aktu správního orgánu (například umístění nebo povo-

¹⁰⁴ Blíže viz např. MÜLLEROVÁ, H. a DAMOHORSKÝ, M. Právo na příznivé životní prostředí v České republice. In GERLOCH, A. a ŠTURMA, P. (Eds.). *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 115-126.

¹⁰⁵ ČERNÝ, P., DOHNAL, V., KORBEL, F., a PROKOP, M. Průvodce novým správním řádem. Praha: Linde, 2006, s. 98. Tento komentář z r. 2006 mimochodem uvádí výslovné právo na příznivé životní prostředí jako potenciální klíč ke vstupu do správního řízení: „Půjde například o osoby, které mohou být povolením určité činnosti (např. staverbním povolením, povolením k provozu zdroje znečišťování ovzduší), případně jiným typem rozhodnutím (například o schválení návrhu pozemkových úprav) dotčeny na svých právech vlastnických, právu na ochranu zdraví, na příznivé životní prostředí a podobně.“ Viz s. 98.

¹⁰⁶ VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*, 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 333.

lení provozu, jehož vedlejším efektem je vypouštění značného množství znečišťujících látek).¹⁰⁹ Dovození přímé dotčenosti osoby na jejím právu na příznivé životní prostředí může být nicméně v praxi velmi nesnadné.¹¹⁰

Dosavadní převažující soudní interpretace hmotného práva na příznivé životní prostředí nicméně **vylučuje z okruhu jeho subjektů právnické osoby**,¹¹¹ a tedy

¹⁰⁷ Jakkoli jsme si vědomi, že přijetí prováděcího zákona k domáhání se práva na příznivé životní prostředí je v současné politické konstelaci málo pravděpodobné, jsme přesvědčeni, že by bylo velmi žádoucí, aby zákonodárce tento svůj určitý dluh vůči občanské společnosti alespoň dodatečně splnil (a v té souvislosti nemůžeme než apelovat na ústřední orgán státní správy odpovědný za ochranu životního prostředí, aby se pokusil připravit příslušnou předlohu). Tím ovšem v žádném případě nechceme říci, že za neexistence prováděcího zákona k právu na příznivé životní prostředí toto ústavní právo snad neexistuje nebo se jej vůbec nelze dovolávat. Je třeba vycházet z teze smysluplnosti činnosti ústavodárce, který toto právo do našeho ústavního pořádku vtělil, a z myšlenky, že opomenutí zákonodárce, který toto právo neprovedl, přestože tak Listina v čl. 41 předpokládá, nemůže jít k tíži nositelů práva.

¹⁰⁸ K možné podobě zásahu do práva na příznivé životní prostředí srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010 – 43, odst. 34: „*typicky by se mohlo jednat např. o znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo nesporný (nepříznivý) dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění.*“

¹⁰⁹ Zde vědomě nebereme v potaz, zda množství vypouštěných látek je v souladu s platnými předpisy nebo nikoli, neboť se domníváme, že *výrazné zhoršení stavu životního prostředí* by případně mohlo indikovat porušení práva na příznivé životní prostředí i v případě, kdy je v souladu s momentálně platnými předpisy, např. emisními a imisními limity.

¹¹⁰ Například v rozsudku ze dne 13. října 2010, čj. 6 Ao 5/2010 – 43, zejm. odst. 34 NSS dovedil, že „*výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života naurhovatelky*“ a že tedy případně snížení jejího výskytu *nezakládá* zásah do práva na příznivé životní prostředí.

¹¹¹ V usnesení č. 2/1998 Sb. nál. ÚS sv. 10 ze dne 6. 1. 1998 (spis. zn. ÚS 282/1997) Ústavní soud konstatoval, že „*Článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.*“ Některé pozdější judikáty prozrazují určitou snahu tento způsob výkladu okruhu subjektů práva na příznivé životní prostředí zmírňovat či transformovat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. března 2007, čj. 2 As 12/2006 – 111 a rozsudek NSS ze dne 9. října 2007, čj. 2 As 13/2006-110: nositeli ústavního práva na příznivé životní prostředí podle článku 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod „*jsou totiž sice zásadně fyzické osoby, jež jediné mohou být poškozením životního prostředí přímo dotčeny např. na souvisejícím právu na život, kromě nich ovšem také ty z právnických osob, typicky právě občanská sdružení, pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti a která je tak možno vnímat nejen jako uskupení fyzických osob, pro něž taková právnická osoba představuje jakési médium, jehož prostřednictvím hájí tyto fyzické osoby své vlastní právo na příznivé životní prostředí, ale také jako obhájce tohoto práva ve prospěch ostatních lidí*“), avšak tento směr výkladu nelze zatím hodnotit jako prosazující se; naopak, Ústavní soud jej odmítl a potvrdil stálou aktuálnost svého dřívějšího stanoviska (viz usnesení z 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07), podobně jako později sám Nejvyšší správní soud (viz rozsudek ze dne 13. 10. 2010 č. j. 6 Ao 5/2010 – 43, zejm. odst. 32). Obrat se zdá přinášet až cit. nález I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014.

i ekologické nevládní organizace (spolky). Za trvání této podoby interpretace subjektů práva na příznivé životní prostředí nebylo tedy možno za účastníky správních řízení (a obdobně za osoby aktivně legitimované k podání správní žaloby) z důvodu dotčení jejich práva na příznivé životní prostředí ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu považovat ekologické spolky nebo jiné právnické osoby, ale pouze osoby fyzické. I tento rys dosavadní judikatury se však zdá v poslední době nabírat nový kurs: je zde změna výkladu úlohy ekologických občanských sdružení ve vztahu k hájení práva jejich členů (fyzických osob) na příznivé životní prostředí¹¹² i výslovně uznávaná nutnost dostat požadavku Aarhuské úmluvy i směrnice EIA umožnit dotčené veřejnosti dovolat se spravedlnosti v otázkách hmotných i procesních.

6.2.2 Členové veřejnosti jako účastníci řízení podle zvláštních zákonů ve smyslu odst. 3

Existuje řada zákonů z oblasti ochrany životního prostředí, které zakládají možnost účasti určitého okruhu osob ve správních řízeních. Ponecháme-li nyní stranou novou úpravu účasti veřejnosti v tzv. navazujících řízeních, je třeba z hlediska vztahu těchto ustanovení k obecné úpravě účastníků řízení ve správním řádu rozlišit dvě situace:¹¹³ 1. při vymezení okruhu účastníků daného správního řízení se obecně vychází z úpravy § 27 správního řádu, ale zvláštní zákon navíc přiznává postavení účastníků řízení ještě dalším osobám; 2. zvláštní zákon stanoví okruh účastníků daného správního řízení samostatně a obecná úprava správního řádu se vůbec nepoužije.

Ad 1. Z hlediska účasti veřejnosti lze jako příklady prvé skupiny uvést ta ustanovení zákonů, která umožňují ve vymezených řízeních a za vymezených podmínek **úcast občanských sdružení (spolků), jejichž cílem je ochrana životního prostředí**. Jde o § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 115 odst. 6 a 7 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a § 7 odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci. Tento typ účastenství občanských sdružení, který se nadále (po novele zákona EIA) uplatní v řízeních, která nejsou tzv. navazujícími řízeními, je předmětem kapitoly 6.3.

Ad 2. Některé zákony doposud samy taxativně stanovily okruh účastníků řízení, resp. vymezovaly jediného účastníka řízení, **bez možnosti veřejnosti vůbec do řízení vstoupit**. Takovým předpisem je např. zákon č. 18/1997 Sb., atomový zákon, podle jehož § 14 odst. 1 je žadatel jediným účastníkem řízení, nebo zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon, podle jehož § 17 odst. 3 je účastníkem řízení o stanovení chráněného ložiskového území pouze navrhovatel. Problematické je z hlediska účasti veřejnosti rovněž stanovování tzv. hlukových výjimek podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Tyto problematiky jsou blíže rozvedeny, s ohledem též na novelu zákona EIA, v kapitole 6.4.

¹¹² Viz zejména judikáty citované v kapitole 5.1.

¹¹³ Viz VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*, 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 335–339.

6.2.3 Informování dotčené veřejnosti

Jako předpoklad účinné účasti veřejnosti v řízeních vnímá Aarhuská úmluva přiměřené, včasné a účinné informování dotčené veřejnosti o připravované proceduře environmentálního rozhodování.¹¹⁴ Jak již bylo uvedeno, dotčenou veřejností jsou právnické osoby i fyzické osoby, které mají právní nebo i jen faktický zájem na daném rozhodování. V případě zahajování správního řízení jsou vždy informování účastníci řízení (resp. známí účastníci řízení). Úřadu pochopitelně nemohou být známí všichni členové „dotčené veřejnosti“, kteří mají být ve smyslu tohoto požadavku informováni. Proto z hlediska Aarhuské úmluvy by bylo optimální zveřejňovat tento druh informací způsobem schopným oslovit pokud možno co nejlépe celou potenciálně dotčenou veřejnost (na webu, v médiích apod.).

Z hlediska plnění požadavku Aarhuské úmluvy o informování dotčené veřejnosti byl doposud v praxi nejdůležitější **§ 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**. Podle něj musí být občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (tj. z hlediska Úmluvy členové dotčené veřejnosti) informována „o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona“. Žádost o informování mohou občanská sdružení podávat u příslušných orgánů státní správy (tj. nejen u orgánů ochrany přírody, ale i u jiných orgánů, jejichž rozhodování se může týkat zájmů ochrany přírody a krajiny); žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání a lze ji podávat opakovaně; musí být věcně a místně specifikována. Nyní, v souvislosti s novelou zákona EIA je předmětem návrhu rovněž výrazně širší informační povinnost orgánů rozhodujících v tzv. navazujících řízeních (viz k tomu kapitola 5.3.1).

Literatura i judikatura se již zabývala otázkami s tímto informováním souvisejícími, zejména náležitostmi žádosti (forma a náležitosti nejsou předepsány, proto není možné vyžadovat náležitosti, které v zákoně nejsou uvedeny (viz rozhodnutí NSS ze dne 16. 11. 2011, čj. 6 As 19/2011 – 728) a formou informování. V zásadě existuje dvojí forma tohoto informování – „neadresná“ zveřejněním na úřední desce a webu, a „adresná“, tj. zaslání informace přímo občanskému sdružení. Obecně přijímaným výkladem je, že pro splnění povinnosti příslušného orgánu postačuje, když informace o zahajovaných řízeních zveřejňuje na svých webových stránkách (a na úřední desce).¹¹⁵

¹¹⁴ Blíže o základních požadavcích na toto informování viz *Příručka k implementaci*, s. 104–106.

¹¹⁵ Viz např. BĚLOHRADOVÁ, J. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí*, op. cit., s. 129. a tam rovněž citovaný MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 2. vyd., Praha: C. H. Beck, 2007, s. 277–279. Shodně HUMLÍČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi*, op. cit., s. 66. Z určitého pohledu je však možno se v této souvislosti pozastavit nad smyslem tohoto výkladu vůči významu příslušného požadavku Aarhuské úmluvy. Uvedený výklad předpokládá, že členové občanských sdružení musí pravidelně sledovat webové stránky všech úřadů veřejné správy, kam zaslali svou žádost být informováni. To pak má podaná žádost význam nikoli v oblasti „být informováni“ (takto může „být informován“ kdokoli bez ohledu na to, podal-li žádost), ale má jediné ten efekt, že následně umožňuje vstup do řízení. V době, kdy rozeslání e-mailové zprávy skupině příjemců neznamená o mnoho více než jedno kliknutí myší, bychom větší rozšíření výše uvedené praxe hodnotili spíše jako nepřátelský postoj správy vůči veřejnosti.

Pro správní orgán je z hlediska § 70 odst. 2 podstatné vyhodnotit, zda v případě konkrétního sdružení je jeho hlavním posláním podle stanov ochrana přírody a krajiny (resp. také, jestli má právní subjektivitu), a dále, u každého jednotlivého zahajovaného řízení, zda jde o řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem č. 114/1992 Sb. (k tomu viz níže).

6.3 Účastenství členů veřejnosti v jednotlivých správních řízeních týkajících se životního prostředí

6.3.1 Správní řízení, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny

Ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, bylo pro **založení účasti ekologických občanských sdružení (spolků) ve správních řízeních**, v nichž jsou dotčeny zájmy přírody a krajiny, na základě stávající právní úpravy vždy klíčovým ustanovením. Podle něj jsou totiž občanská sdružení při splnění stanovených podmínek oprávněna vstupovat nejen do řízení, která jsou vedena podle tohoto zákona, ale i do řízení, která jsou vedena podle jiných zákonů, za podmínky, že v takovém řízení jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. V souvislosti s aplikační praxí § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba řešit dva okruhy otázek: 1. jakých řízení se toto ustanovení týká; 2. jak se občanské sdružení stane účastníkem řízení. Přitom bude brán zvláštní zřetel na změny, které do aplikace tohoto ustanovení přináší novela zákona o posuzování vlivů, vyložená v kapitole 4.

1. Stěžejní otázkou je zde výklad pojmu „*správní řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona*“.

Za prvé, samozřejmě jde o správní řízení vedená podle samotného zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nyní nově vyjma řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí, v nichž bude účast veřejnosti podléhat novým pravidlům.

Za druhé, během aplikace tohoto ustanovení se již bezpečně ustálil výklad, podle něhož může jít i o správní řízení vedená na základě jiných zákonů než zákona o ochraně přírody a krajiny, jsou-li v něm dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Zejména tedy může jít podle stávající právní úpravy také o řízení vedená podle zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách, zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona,¹¹⁶ či zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení a nápravě ekologické újmy. I do této oblasti ovšem novela zákona o posuzování vlivů vnáší významnou změnu, a sice vyjímá z rozsahu § 70 odst. 2 a 3 všechna řízení navazující na posuzování vlivů na životní prostředí. **Účast veřejnosti v těchto tzv. navazujících řízeních bude totiž napříště upravena přímo zákonem o posuzování vlivů**, a to jako konzultativní účast (jakékoli)

¹¹⁶ Viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2006, čj. 7 A 166/2002-71. Les je podle zákona o ochraně přírody a krajiny významným krajinným prvkem a jako takový je vždy předmětem zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny.

veřejnosti, resp. v podobě postavení účastníka řízení u příslušníků dotčené veřejnosti, a to i v těch řízeních, kde podle dosavadní úpravy postavení účastníka vyplývalo pro občanská sdružení z § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. **Ustanovení § 70 se tak nyní dostává do pozice doplňující právní úpravy pro případy, kdy řízení dotýkající se zájmů ochrany přírody a krajiny nespĺňuje charakter tzv. navazujícího řízení ve smyslu zákona EA.**

Za třetí, není zcela jednoznačné, zda pojem „správní řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny“ má být omezen pouze na správní řízení v úzkém smyslu anebo, s využitím historických a teleologických metod výkladu (zejména s ohledem na to, že ustanovení § 70 pochází z doby, kdy neexistovaly takové postupy jako např. zjednodušená řízení, územní souhlas, uzavírání veřejnoprávní smlouvy ad.), i o jiné procesní postupy. Podle I. Průchové, s jejímž názorem se ztotožňujeme, má jít o „všechny procesní postupy, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny, které se týkají konkrétní věci a jejichž výsledkem je akt, jež se týká subjektivních práv a povinností dotčených subjektů.“¹¹⁷ Takový přístup odpovídá i trendu přiznávat veřejnosti práva účasti v maximální možné míře (jako opak restriktivního přístupu).

2. Podmínkou pro účast občanského sdružení podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. je oznámení účasti v řízení písemně příslušnému správnímu orgánu, které je ovšem navázáno na žádost občanského sdružení být informováno o zahajovaných řízeních ve smyslu § 70 odst. 2 téhož zákona.¹¹⁸ Oznámení je třeba podat do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se podle § 70 odst. 3 věta druhá rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.

6.3.2 Řízení navazující na posuzování vlivů na životní prostředí

Podle původního ustanovení § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, náleželo místně příslušné jednotce občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, (mj. ochrana životního prostředí), právo stát se účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů, pokud podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemně vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku, příslušný úřad ve

¹¹⁷ PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky úcastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In: DÁVID, R. a kol. (Ed.). *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 5, <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Pruchova_Ivana%20%20-%284119%29.pdf>.

¹¹⁸ Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovedl, že předchozí žádost občanského sdružení být informováno o zahajovaných správních řízeních podmiňuje jeho účast v takových řízeních, viz rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2011, čj. 9 As 40/2011-51, s. 5.

svém stanovisku podle § 10 odst. 1 uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul a správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.

Návrh novely zákona o posuzování vlivů koncepci účasti veřejnosti a dotčené veřejnosti v řízeních navazujících na posuzování vlivů mění. Nové koncepci účasti veřejnosti v tzv. navazujících řízeních se podrobně věnujeme v kapitole 4.7 a ve vztahu ke stavebnímu zákonu v kapitole 5.3.3.

6.3.3 Řízení podle vodního zákona

Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, obsahoval doposud v § 115 odst. 6 a 7 obdobná ustanovení o informování o zahajovaných řízeních a o možnosti účasti občanských sdružení jako § 70 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, která se vztahovala na správní řízení vedená podle vodního zákona, s výjimkou stavebních řízení vedených podle jeho § 15 (tj. s výjimkou řízení o stavebních povoleních k vodním dílům).

Novela vodního zákona, připravená v přímé souvislosti s velkou novelou zákona o posuzování vlivů, bude obdobně jako je tomu v případě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny vyjímát z rozsahu ustanovení o účasti občanských sdružení „řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí“.

Nadále tedy bude aplikace § 115 odst. 6 a 7 vodního zákona aktuální pouze v případech, kdy předmětné správní řízení nebude navazujícím řízením ve smyslu novelizovaného zákona EIA. K jeho použití platí vzhledem k obdobné dikci obou ustanovení to, co bylo uvedeno výše k ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny; rozdíly mezi oběma zákony jsou v tomto směru jenom malé: ve vodním zákoně je rozsah posláním sdružení pojat širěji, neboť není omezen jen na ochranu vod, zatímco rozsah řízení je pojat úžeji, neboť může jít pouze o řízení podle vodního zákona; informační povinnost správních orgánů podle vodního zákona se nevztahuje na zahajované zásahy.¹¹⁹

6.3.4 Řízení podle zákona o integrované prevenci

Dalším environmentálním předpisem, který měl doposud svou vlastní výslovnou úpravu možnosti účasti veřejnosti v podobě občanských sdružení, je zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci. Jeho § 7 odst. 1 stanoví, že účastníkem řízení o vydání integrovaného povolení jsou mimo jiné 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 (tedy i ochrana životního prostředí), za podmínky, že se jako účastníci písemně přihlásí úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti o vydání povolení. Účast veřejnosti v podobě širší škály typů právnických osob je zde omezena

¹¹⁹ BĚLOHRADOVÁ, J. Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí, op. cit., s. 137.

pouze na řízení o vydání integrovaného povolení (resp. též o změně integrovaného povolení).

Novela zákona o integrované prevenci předkládaná v souvislosti s novelou zákona EIA (resp. její verze z doby přípravy této knihy) změnu § 7 nepředpokládá. Zároveň je však možno konstatovat, že řízení o vydání integrovaného povolení bude pravděpodobně pravidelně svým charakterem tzv. navazujícím řízením, v němž účast veřejnosti bude upravovat novelizovaný zákon EIA. Pokud budou paralelně v platnosti obě ustanovení, bude muset být rozsah účastníků v konkrétních případech určen na základě výkladu vztahu těchto ustanovení, a to podle našeho názoru v případech pochybností ve prospěch širší účasti veřejnosti.

6.4 Správní řízení dotýkající se životního prostředí, v nichž doposud nebyla účast veřejnosti umožněna

Některé zákony, které regulují činnosti, ovlivňující bezprostředně stav životního prostředí, upravovaly dosud okruh účastníků ve „svých“ řízeních způsobem, který **zcela vylučoval členy veřejnosti**. Tyto legislativní úpravy byly opakovaně předmětem kritiky i soudních žalob ze strany ekologických občanských sdružení. Nyní v souvislosti s novelou zákona o posuzování vlivů reagující na rozhodnutí Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy a na infringement ze strany Evropské komise, a ve světle měnícího se postoje soudů k účasti veřejnosti, **je třeba tento restriktivní přístup přehodnotit**. Pokud určité rozhodování směřuje k vydání nebo zamítnutí povolení činnosti, která je zahrnuta v příloze č. 1 Aarhuské úmluvy, pak se na ně požadavky účasti veřejnosti musí vztahovat, přičemž možnost účasti veřejnosti pouze v posuzování vlivů v té podobě, jak bylo doposud v české právní úpravě koncipováno, byla shledána z hlediska směrnice EIA i Aarhuské úmluvy jako nedostačující.

Zde bude věnována pozornost řízením podle atomového zákona, horního zákona, a řízení týkající se hluku podle zákona o ochraně veřejného zdraví, jelikož právě v nich byla nemožnost účasti veřejnosti nejčastěji napadána. Pro nový model účasti veřejnosti v nich bude stěžejní zodpovězení otázky, **zda dané řízení je tzv. navazujícím řízením** ve smyslu novelizovaného zákona o posuzování vlivů.

6.4.1 Řízení ve věcech horních a hornické činnosti

Aarhuská úmluva v příloze 1 v bodu 16 obsahuje mezi činnostmi, jejichž povolování vyžaduje účast veřejnosti, „lomy a povrchové doly, kde rozloha povrchu těžebního místa přesahuje 25 hektarů, nebo těžba rašeliny, jestliže rozloha povrchu těžebního místa přesahuje 150 hektarů“. Z toho plyne, že povolování těchto činností, které je v ČR upraveno zákonem č. 44/1988 Sb., horní zákon, a zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, patří mezi ty oblasti, kde musí být podle Aarhuské úmluvy umožněna veřejnosti účinná účast (tj. zejména a účinné poskytnutí informací o rozhodování, zapojení veřejnosti do co možná rané fáze rozhodování, umožnění veřejnosti vyjádřovat se a zohlednění těchto vyjádření veřejnosti v rozhodnutí). V následujícím textu je rozebrán nejprve dosavadní právní stav, který tomuto požadavku neod-

povídá, a poté je upozorněno na novelu zákona o posuzování vlivů, která se chystá účast veřejnosti v této oblasti podstatným způsobem změnit.

Podle dosavadní úpravy § 17 odst. 3 horního zákona je účastníkem řízení o stanovení chráněného ložiskového území pouze navrhovatel. V navazujícím řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru jsou účastníky navrhovatel, fyzické a právnické osoby, jejichž vlastnická práva a jiná práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím přímo dotčena, obec, v jejímž územním obvodu se dobývací prostor nachází, a obec, jejichž územní obvody mohou být stanovením dobývacího prostoru dotčeny. Dále, řízení o povolení k hornické činnosti se člen veřejnosti teoreticky může účastnit jako osoba, jejíž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny.

Nejednotné byly názory na to, zda těchto řízení se podle stávající právní úpravy mohla účastnit občanská sdružení s odvoláním na § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. V řízeních, kde příslušný zákon výslovně stanovil, že **jediným účastníkem je žadatel** (v případě hornických činností jde tedy o řízení o stanovení chráněného ložiskového území) se judikatura stavěla za názor, že účast občanských sdružení interpretací dovodit nelze.¹²⁰ Ohledně ostatních řízení bylo stěžejní otázkou posouzení vztahu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny vůči ustanovení stanovícímú okruh účastníků daného řízení v horním zákoně. Podle našeho názoru, byly-li podle stávající právní úpravy v řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru a v řízení o povolení k hornické činnosti dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (což pravidelně jsou), pak bylo namístě, aby občanská sdružení byla na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny do nich pouštěna jako účastníci.

Většina sporných otázek ohledně účasti veřejnosti v řízeních v oblasti horního práva bude nově vyřešena ve prospěch účasti veřejnosti novelou zákona o posuzování vlivů, podle níž řízení podle (mimo jiné) horních předpisů, ve kterých se vydává rozhodnutí, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle zákona o posuzování vlivů,¹²¹ bude **tzv. navazujícím řízením** ve smyslu zákona o posuzování vlivů a sám zákon EIA bude pro tato navazující řízení upravovat účast veřejnosti v nich, tj. konzultativní účast (široké) veřejnosti a plnoprávnou účast tzv. dotčené veřejnosti (blíže viz kapitola 4).

¹²⁰ Viz například usnesení NSS ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002-54, kde se konstatuje, že „pokud zákonodárce využil při tvorbě zákona možnosti omezit okruh účastníků jen na žadatele, není zde důvod považovat takové zákonné ustanovení bez dalšího za neústavní.“ A dále, postavení účastníků řízení lze občanským sdružením podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny přiznat „toliko ve správních řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním předpisem stanoven vůbec, a platí tam § 14 odst. 1 správního řádu anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 správního řádu. Toto postavení jim však nepřislouží v řízení, kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a a contrario tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl, jak to činí ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona.“ Tento právní názor potvrdil NSS např. v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 2/2011-52, kde se na něj odvolává. Ústavní soud se tímto problémem zabýval např. v usnesení ÚS spis.zn. II.ÚS 114/05 #1 ze dne 7. 8. 2007.

6.4.2 Řízení podle atomového zákona

Problematika účasti veřejnosti v řízeních podle zákona č. 18/1997 Sb., atomový zákon, je zčásti podobná právě pojednané otázce účasti veřejnosti v řízeních v horním právu. Podle § 14 odst. 1 atomového zákona je žadatel jediným účastníkem řízení podle tohoto zákona. I v této otázce podala občanská sdružení mnoho žalob, včetně návrhu na zrušení předmětného ustanovení atomového zákona pro neústavnost, ale bezúspěšně. České soudy doposud setrvaly na stanovisku, že způsob konstrukce okruhu účastníků řízení v tomto zákoně skutečně vylučuje účast kohokoli jiného včetně veřejnosti,¹²² a že tento stav je s Aarhuskou úmluvou v souladu, má-li veřejnost možnost zapojit se do alespoň některé dílčí fáze rozhodování.¹²³

Podle nové koncepce posuzování vlivů a zejména nové koncepce účasti veřejnosti v tzv. navazujícím řízení se i ta řízení podle atomového zákona, která budou navazovat na proces posuzování vlivů, a budou tedy tzv. navazujícími řízeními, otevřou účasti veřejnosti.¹²⁴

6.4.3 Řízení v oblasti ochrany před hlukem

V oblasti ochrany před hlukem jsou z hlediska účasti veřejnosti považovány za nejproblatičtější dvě otázky.¹²⁵ První z nich je otázka **povolování provozu tzv.**

¹²¹ Viz příloha č. 1 zákona o posuzování vlivů, zejm. body 2.1 až 2.5 (např. těžba ropy, těžba černého uhlí – nový dobývací prostor, těžba ostatních nerostů - nový dobývací prostor, úprava černého a hnědého uhlí, těžba uranu ad.). Určitou výjimkou je řízení o stanovení chráněného ložiskového území, pro něž posuzování vlivů na životní prostředí není předepsáno. To znamená, že v těchto případech bude třeba právo členů veřejnosti účastnit se dovozovat výkladem.

¹²² Viz např. usnesení ÚS spis. zn. I.ÚS 486/04 ze dne 28.6.2005, usnesení ÚS spis. zn. II.ÚS 114/05 #1 ze dne 7.8.2007, usnesení ÚS spis. zn. IV.ÚS 1791/07 #1 ze dne 21.11.2007, usnesení ÚS spis. zn. III.ÚS 3118/07 ze dne 10.7.2008, usnesení Ústavního soudu č. I.ÚS 2660/08 ze dne 2. 9. 2010, usnesení Ústavního soudu IV.ÚS 463/12 ze dne 11. 6. 2012, nebo rozsudek NSS ze dne 29.3.2007, čj. 2 As 12/2006 – 111; zde soud konstatoval, že pravidla obsažená v článku 6 Aarhuské úmluvy nelze pokládat za přímo vykonatelná, a nelze jim proto přiznat aplikační přednost před obyčejným zákonem ve smyslu článku 10 Ústavy, a upozornil na to, že k uvedení jaderné elektrárny do provozu je zapotřebí podstoupit několik nezávislých správních řízení, z nichž do některých veřejnost přístup má, přičemž z článku 6 Úmluvy nelze dovodit, že by veřejnost, příp. dotčená veřejnost musela mít nutně přístup do všech těchto jednotlivých řízení.

¹²³ Např. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006 – 11.

¹²⁴ Viz příloha č. 1 zákona o posuzování vlivů, zejm. body 3.2 až 3.5 (zařízení s jadernými reaktory, zařízení na konverzi, obohacování nebo výrobu jaderného paliva, zařízení pro zpracování vyhořelého nebo ozářeného jaderného paliva nebo vysoce aktivních radioaktivních odpadů a Zařízení určená pro konečné uložení, konečné zneškodnění nebo dlouhodobé skladování jaderného paliva nebo radioaktivních odpadů).

¹²⁵ Komplexně o této problematice, z níž zde vybíráme pouze malou výšeč, viz zejména DUDOVÁ, J. *Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem*. Brno: Právnická fakulta MU v edici Acta Universitatis Brunensis Iuridica, č. 450, 2013.

nadlimitního zdroje hluku. Ustanovení § 31 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, stanoví, že „pokud při používání, popřípadě provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou letišť, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku nebo vibrací provozovat jen na základě povolení vydaného na návrh této osoby příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. (...) Toto povolení se nevydává, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci.“ A dále, podle ustanovení § 94 odst. 2 téhož zákona, účastníkem řízení o povolování provozu nadlimitního zdroje hluku je pouze navrhovatel, tj. provozovatel zdroje hluku.

Nejčastějším zdrojem nadlimitního hluku, povolovaného v rámci těchto výjimek, jsou úseky pozemních komunikací. Nadlimitní hluk bezpochyby ovlivňuje stav životního prostředí v jejich okolí, včetně kvality života obyvatel, a přeneseně tedy i jejich právo soukromý a rodinný život (ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy),¹²⁶ právo na zdraví a právo příznivé životní prostředí. Je jasné, že existence pozemních komunikací a provoz na nich je součástí života současné doby a požadavek ochrany životního prostředí nemůže být absolutní, ale musí být vyvažován oproti jiným zájmům, včetně zájmu na přepravování osob a nákladů po pozemních komunikacích. Co je ale z hlediska této úpravy alarmující, je dlouhodobá a setrvalá neochota příslušných orgánů se tímto problémem zabývat, která zde spíše ukazuje na absolutní preferenci oněch ostatních zájmů před zájmy na ochraně životního prostředí a zdraví obyvatel.¹²⁷

Řízení o povolení hlukových výjimek u stávajících komunikací pravděpodobně nebude z hlediska nové koncepce EIA tzv. navazujícím řízením, v němž by byla novelizovaným zákonem EIA upravena účast veřejnosti. Proto bude nezbytné práva účasti dotčené veřejnosti, zejména ekologických spolků, vyžadovaná Aarhuskou úmluvou, dovozovat výkladem, například pomocí jejich dotčení práva na příznivé životní prostředí, jak to odpovídá novému pohledu Ústavního soudu na pozici těchto subjektů.¹²⁸

¹²⁶ Právě s odvoláním se na porušení tohoto práva řešil Evropský soud pro lidská práva mnoho stížností týkajících se hluku, zejm. z provozu letišť.

¹²⁷ Ochranou obyvatel proti hluku se zabýval též **veřejný ochránce práv**. Ten ve své Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2008 doporučil Poslanecké sněmovně novelizaci ustanovení § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví tak, aby byla vypuštěna podmínka, že jediným účastníkem řízení je navrhovatel, což zůstalo bez odezvy. Dále je možno doplnit, že ekologická občanská sdružení se dlouhodobě snaží dosáhnout určitých zlepšení hlukové situace využitím **institutu sousedských práv** (žalování vlastníků příslušných úseků pozemních komunikací na zdržení se nepřiměřených hlukových emisí). Tento postup byl zprvu úspěšný, viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2008 čj. 54Co 390/2007 – 203, a jej potvrzující, tedy pro obyvatele okolí pražské magistrály rovněž příznivý rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2010 č. j. 22 Cdo 3281/2008-273. Ústavní soud však svým nálezením z 11. ledna 2012, tedy po 6 letech od začátku celého sporu, obě předchozí rozhodnutí zrušil a dal za pravdu vlastníku pozemní komunikace, magistrátu hl. m. Prahy. Viz náleze Ústavního soudu I.ÚS 451/11 #1, N 8/64 SbNU 77.

Druhou otázkou problematickou z hlediska ochrany před hlukem jsou pak **řízení navazující na stavební povolení**. Skutečná hluková zátěž především z dopravních komunikací, ale i jiných záměrů (průmyslové areály, obchodní centra) se v praxi často ukáže až po realizaci stavby na základě stavebního povolení a zahájení užívání stavby. Měření hlukové zátěže a dodatečná protihluková opatření se pak řeší v rámci předčasného užívání stavby (viz ustanovení § 123 stavebního zákona), zkušebního provozu (viz ustanovení § 124 stavebního zákona) a kolaudačního souhlasu (viz ustanovení § 122 stavebního zákona). Veřejnost se podle stavebního zákona těchto řízení netičastní, přestože je na svých právech dotčena právě nadlimitní hlukovou zátěží.¹²⁹ Zda budou tato řízení považována za „navazující“ ve smyslu novely zákona EIA, je prozatím sporné. Domníváme se, že pokud je v těchto řízeních rozhodováno o otázkách ochrany životního prostředí a lidského zdraví ve smyslu směrnice EIA, je nezbytné zajistit odpovídající účast veřejnosti a možnost soudního přezkumu souladným výkladem vnitrostátního práva.

¹²⁸ Nález Ústavního soudu čj. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, zejména odst. 26.

¹²⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013-33.

7 Aarhuská úmluva a správní soudnictví

Těžištěm této kapitoly je rozbor naplňování požadavků tzv. třetího pilíře Aarhuské úmluvy v českém právu a praxi v porovnání dosavadního stavu oproti nové koncepci přístupu k soudnímu přezkumu předpokládané novelou zákona o posuzování vlivů a ve světle nejnovější judikatury. Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy vytkl České republice ve svém nálezu (viz kapitola 2.2) hned několik nedostatků, týkajících se žalobní legitimace, přezkumu hmotných a procesních práv, přezkumu závěru zjišťovacího řízení a přezkumu nečinnosti (viz body 5 až 8 uvedené kapitoly), a je pravda, že naplňování právě třetího pilíře Aarhuské úmluvy bylo od počátku v ČR považováno za nejproblematičtější.

Přístup k soudnímu přezkumu je v Aarhuské úmluvě vnímán v kontextu základních lidských práv spjatých s právní ochranou (právo na spravedlivé řízení podle Evropské úmluvy, resp. právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces podle Listiny základních práv EU). Jeho smyslem je přístup veřejnosti k právnímu přezkoumávání s cílem vynutit standardy Úmluvy upravující přístup k informacím a účast veřejnosti, jakož i ustanovení vnitrostátních právních předpisů v oblasti životního prostředí. *Příručka k implementaci* rovněž hovoří o tom, že přístup k právní ochraně pomáhá vytvořit rovné podmínky pro veřejnost, posílit implementaci a dodržování úmluvy stranami, jakož i efektivní uplatňování vnitrostátních právních předpisů týkajících se životního prostředí.¹³⁰

Obsah požadavků třetího pilíře Aarhuské úmluvy byl v obecné rovině nastíněn v kapitole 1.3.3. Zahrnuje

- přístup k soudnímu přezkumu postupu při žádání o informace (tj. přezkum v oblasti prvního pilíře),
- přístup k soudnímu přezkumu rozhodnutí, v nichž Aarhuská úmluva požaduje účast veřejnosti (tj. přezkum v oblasti druhého pilíře), a
- přístup ke správním nebo soudním řízením k namítání porušení práva životního prostředí obecně.

Pro každou z uvedených oblastí přezkumu stanoví Aarhuská úmluva specifické požadavky. V této kapitole bude věnována největší pozornost soudnímu přezkumu správních rozhodnutí, a to zejména s ohledem na změny, které do této oblasti přináší novela zákona o posuzování vlivů.

7.1 Soudní přezkum v oblasti poskytování informací

Přístup k soudnímu přezkumu je Aarhuskou úmluvou požadován pro oblast poskytování informací na žádost. Podle čl. 9 odst. 1 má být umožněn každé osobě, která požádala o informace, pokud se domnívá, že její žádost o informace byla ignorována, neprávem zamítnuta (byť částečně), nesprávně zodpovězena, nebo nebyla jinak vyřízena v souladu se zákonem.

¹³⁰ *Příručka k implementaci*, s. 149–150.

Podle českého práva je možný přezkum správním soudem podle soudního řádu správního v problematice žádostí o informace podle zákona č. 123/1998 Sb. v zásadě dvojího druhu:

- řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s.ř.s.), v případě, že bylo vydáno rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace,
- řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s.ř.s.), v případě, že orgán, který byl požádán o informace, zůstal nečinný, čímž vzniklo fiktivní zamítavé rozhodnutí, ale nadřízený orgán při použití postupu podle § 80 správního řádu zůstal rovněž nečinný. Správní soud může správnímu orgánu uložit povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, nicméně ani soudní rozhodnutí v této fázi žadateli nezaručí, že se k požadované informaci dostane.¹³¹

7.2 Soudní přezkum rozhodnutí týkajících se životního prostředí

Přístup k soudnímu přezkumu rozhodnutí, která spadají do rozsahu čl. 6 Aarhuské úmluvy (viz výklad v kapitole 6.1.1), je vyžadován pro dotčenou veřejnost, která má mít možnost napadat nezákonnost těchto rozhodnutí, a to po věcné i procesní stránce, přičemž ekologické nevládní organizace mají podle Aarhuské úmluvy i zde privilegované postavení (presumuje se u nich „dostatečný důvod“ vyžadovaný Úmluvou k iniciování přezkumu, resp. existence práv, která mohou být omezována či porušována ve smyslu čl. 9 odst. 2 Úmluvy).

V ČR bylo právo veřejnosti na soudní přezkum rozhodnutí až doposud **nej-problematičtějším místem implementace Aarhuské úmluvy** a různé analýzy implementace Úmluvy i podnět občanského sdružení Ekologický právní servis adresovaný Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy (na jehož základě byl vydán nálezez ACCC/C/2010/50) se zaměřovaly především právě na implementaci tohoto třetího pilíře.¹³² Za hlavní problémy české právní úpravy a jejího uplatňování byly označovány následující otázky:

- **aktivní žalobní legitimace k podání soudní žaloby:** okruh osob aktivně legitimovaných k podání soudní žaloby proti správnímu rozhodnutí byl do značné míry dán okruhem účastníků příslušného předchozího správního (povolovacího) řízení, a pokud členové veřejnosti do něj neměli přístup, pak neměli přístup ani k soudní ochraně;
- **interpretace práva na příznivé životní prostředí jako náležejícího pouze fyzickým osobám:** ekologická občanská sdružení tak měla sice relativně ši-

¹³¹ BAHÝL, J. Poskytování informací o životním prostředí, op. cit., s. 201. Blíže k problematice přezkumu žádostí o informace viz též FUREK, A. a ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy – komentář*, 2. vydání. Praha: Linde, 2012.

¹³² Viz např. ČERNÝ, P. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Ekologický právní servis, 2010, http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/nedostatky_implementation_c19_aarhuske_umluvy.pdf. ČERNÝ, P. *Podnět Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy*, 2010, <www.eps.cz>.

roukou možnost vstupu do správních řízení (zejména díky § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny), ale v navazujícím soudním přezkumu mohla namítat pouze procesní nedostatky správního řízení, nikoli věcnou nezákonnost rozhodnutí; fyzické osoby naopak mohly brojit i proti hmotněprávním vadám rozhodnutí, ale možnost jejich vstupu do správních povolovacích řízení byla omezena téměř výhradně na dotčení jejich vlastnického práva v předmětné lokalitě (neboť dotčení práva na příznivé životní prostředí nebylo v této souvislosti uznáváno), a tedy pouze při příležitosti hájení svého vlastnického práva mohly případně namítat též porušení environmentálních předpisů;

- **nemožnost členů veřejnosti domáhat se soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu**, který nezahájil řízení z moci úřední, ačkoliv tak podle zákona učinit měl. Jestliže byl nečinný i nadřízený správní orgán, soud neměl možnost nařídit správnímu orgánu konat.¹³³

V důsledku těchto nedostatků a rovněž v důsledku absence definice dotčené veřejnosti v české legislativě byla možnost přístupu k soudní ochraně užší, než požaduje Aarhuské úmluva.

Na základě potvrzení těchto nedostatků ze strany Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy a infringementu ze strany Komise jsou v souvislosti s novelou zákona o posuzování vlivů řešeny i legislativní možnosti částečné nápravy¹³⁴ této situace. Hlavní změny v oblasti přístupu veřejnosti k soudnímu přezkumu rozhodnutí budou tyto:

Členové dotčené veřejnosti v podobě „etablovaných“ ekologických spolků nebo ad hoc subjektů s podporou alespoň 200 osob budou moci podat žalobu k ochraně veřejného zájmu

1. proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení (tj. rozhodnutí příslušného úřadu o tom, že ohledně záměru nebo jeho změny se nebude provádět posuzování jeho vlivů na životní prostředí); o takové žalobě musí soud rozhodnout do 90 dnů, a dokud není vydáno pravomocné rozhodnutí soudu o žalobě, nelze vydat ani vykonat rozhodnutí v povolovacím řízení;

2. proti rozhodnutí vydanému v tzv. navazujícím řízení (tj. rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle zákona EIA); o takové žalobě musí soud rozhodnout do 150 dnů, a dokud není vydáno pravomocné rozhodnutí soudu o žalobě, nelze vydat ani vykonat rozhodnutí v dalších navazujících řízeních. Podání žaloby má odkladný účinek.

¹³³ Viz např. rozsudek NSS ze dne 14. září 2011, čj. 9 Ans 8/2011 – 62 a rozsudek ze dne 17. července 2012, čj. 2 Ans 8/2012 – 31, <<http://www.nssoud.cz>>.

¹³⁴ Domníváme se, že navržená legislativní úprava není s to napravit třetí uvedený nedostatek, tj. nemožnost veřejnosti domáhat se soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu, který měl zahájit řízení z moci úřední. Zde zůstává prostor otevřený pro případnou změnu soudního výkladu.

Žaloba k ochraně veřejného zájmu je žalobou ve smyslu § 66 s.ř.s.; v tomto modelu tedy nebude nezbytné, aby žalobce prokazoval dotčení na svém subjektivním právu (např. právu na příznivé životní prostředí), a bude umožněn plný přezkum správního rozhodnutí po stránce hmotné i procesní, jak vyžaduje Aarhuská úmluva. Tento model řešení má zároveň umožnit ponechat nedotčenou tradiční koncepci aktivní žalobní legitimace jako náležející účastníkům předchozího řízení, a to díky konstrukci, podle níž členové uvedených kategorií dotčené veřejnosti budou mít nejprve, v rámci správního řízení, právo podat řádný opravný prostředek proti vydanému povolení (tj. proti rozhodnutí v navazujícím řízení), a to i v případě, že se tyto osoby prvostupňového správního řízení nezúčastnily. Tím se stanou účastníky správního řízení (jimiž případně zůstanou i v případě vrácení věci nadřízeným správním orgánem orgánu prvního stupně k novému projednání) s otevřenou cestou k soudnímu přezkumu, a zároveň jejich výhrady budou moci být projednány ještě ve správním řízení, což by mělo zabránit přílišnému zahrnutí soudů správními žalobami, které by bez této konstrukce, pouze s přiznáním aktivní žalobní legitimace dotčené veřejnosti, byly prvním procesním úkonem takových subjektů v řízení.

7.3 Správní nebo soudní přezkum porušení předpisů k ochraně životního prostředí

Čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy požaduje, aby členové veřejnosti splňující příslušná kritéria stanovená ve vnitrostátním právu měli přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohli vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutím ze strany soukromých osob nebo státních orgánů, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

Vzhledem k nižší míře určitosti formulace odst. 3, který je patrně z celé Úmluvy pro implementaci největším „oříškem“, mají státy přiznání vyšší flexibilitu při jeho provádění.¹³⁵ To ovšem na druhou stranu neznamená, že mohou v rámci této „flexibility“ přezkum podle odst. 3 téměř nebo zcela vyloučit.¹³⁶

České právo doposud neznalo institut veřejné žaloby (*actio popularis*) ve smyslu možnosti soukromých osob podávat žaloby (pouze) ve veřejném zájmu; naopak žalobní legitimace je vždy podmíněna dotčením vlastního subjektivního práva. Nyní **určité prvky veřejné žaloby bude obsahovat žaloba k ochraně ve-**

¹³⁵ Příručka k implementaci, s. 158.

¹³⁶ Například ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2005/11 (Belgie) Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy konstatoval: „[S]trany nesmějí ustanovení 'splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu' používat jako záminku k zavedení nebo zachování natolik přísných kritérií, že je reálně všem nebo téměř všem organizacím v oblasti životního prostředí znemožněno napadnout jednání, akty nebo opomenutí, které jsou v rozporu vnitrostátními právními předpisy týkajícími se životního prostředí.“ A dále, „formulace ‚kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu‘ naznačuje, že strany by měly být zdrženlivé a nestanovit příliš přísná kritéria. Přístup k těmto procedurám by proto měla být předpokladem, nikoli výjimkou.“ Citováno v: Příručka k implementaci, s. 159.

řejného zájmu podle § 66 s.ř.s. v nové podobě (viz výše v kap. 7.2). Za situace, kdy právo na příznivé životní prostředí nebylo uznáváno jako právo, které může být tímto dotčeným právem, nebyl v podstatě přezkum ve smyslu čl. 9 odst. 3 Úmluvy v ČR realizován. V této souvislosti je nicméně možno citovat jeden „vybočující“ judikát, v němž Vrchní soud v Praze vyslyšel námitky narušení veřejného zájmu ze strany žalobců, přestože neměly přímou souvislost s jejich dotčeným subjektivním právem, které jim „pouze“ umožnilo vstup do přezkumného řízení. Interpretační linie tohoto rozhodnutí bohužel nebyla dalšími soudy následována, ukazuje však, že možnosti otevřeného a progresivního soudního výkladu existují. V případě týkajícím se dálničního obchvatu Plzně tento soud uvedl, že za právní situace, kdy není nikoho, kdo by mohl podat ke správnému soudu žalobu sledující ochranu veřejného zájmu, by po vyloučení individuálních žalobců nebylo možno žádným právně efektivním způsobem u nezávislého soudu brojit proti porušování zákonů na těchto úsecích. Proto soud připustil i námitky individuálních žalobců – vlastníků dotčených pozemků, napadajících kromě porušení vlastnického práva také porušení předpisů, chránících výlučně veřejný zájem, a to i přesto, že namítaná porušení předpisů k ochraně životního prostředí se týkala jiných úseků plánované trasy obchvatu, než kde byly situovány pozemky žalobců. *„Zkrácení na subjektivním oprávnění se tak stává klíčem, otevírajícím cestu soudní žaloby. Před soudem pak je již dovoleno namítat nezákonnost nejen pro porušení předpisu stanoveného k ochraně tohoto soukromého práva, ale i pro porušení zákona, chránícího výlučně nebo převážně veřejný zájem. Soukromý žalobce se tak může – chce-li – stát tribunem, hájícím zájmy veřejné; zkrácení jeho „malého“ soukromého práva je legitimací, která mu to před soudem umožňuje.“*¹³⁷ Domníváme se, že rozvíjení právě takových interpretačních přístupů by mohlo být klíčem k implementaci čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který ostatně do českého práva v podstatě nebyl nijak legislativně promítnut a za jehož „implementaci“ lze teoreticky považovat pouze některé existující instituty, jako je podávání podnětů k zahájení řízení z moci úřední, využití prostředků ochrany proti nečinnosti správních orgánů¹³⁸ nebo soudní přezkum opatření obecné povahy, jehož iniciování ekologickými spolky bylo judikaturou příznáno teprve nedávno.¹³⁹

¹³⁷ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. srpna 1997, čj. 6 A 40/96-140. Dostupné např. z Beck-online.

¹³⁸ Ovšem podle judikatury NSS není možné se žalobou na nečinnost domáhat vydání správního rozhodnutí, pokud řízení o jeho vydání je zahajováno pouze z úřední povinnosti, viz např. rozsudek ze dne 14. září 2011, čj. 9 Ans 8/2011 – 62 a rozsudek ze dne 17. července 2012, čj. 2 Ans 8/2012 – 31, <<http://www.nssoud.cz>>.

¹³⁹ Nález Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014.

8 Závěry a doporučení

Skutečné, nejen formální zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů týkajících se životního prostředí je myšlenka, na níž se zakládá Aarhuská úmluva. Z dnešního pohledu se zdá, že na takovou změnu nejen legislativy, ale i celkového postoje společnosti nemohla být ČR v začátcích implementace této Úmluvy připravena. Zainteresovaná veřejnost v partnerství s veřejnou správou a ovlivňující obsah veřejných politik a rozhodovací procesy byl cíl, který pro osoby znalé českého prostředí mohl být snad až stěží reálný. K plné a správné implementaci Aarhuské úmluvy je nezbytné nejen příslušné legislativní zakotvení práv členů veřejnosti, ale i příznivé prostředí ve veřejné správě a na soudech, tj. prostředí takovým přístupům otevřené a upevňující je svou interpretací právních norem.

Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy vytkl v r. 2012 České republice řadu nedostatků, navzdory tomu, že Ministerstvo životního prostředí dříve setrvale hájilo stanovisko, že ČR plní své závazky z Aarhuské úmluvy řádně. Ke kritice Výboru se následně přidalo nepříznivé hodnocení Evropské komise ve věci provádění směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí Českou republikou. V době zpracování této publikace probíhaly intenzivní přípravy změn právní úpravy, a to zejména zákona o posuzování vlivů, stavebního zákona a dalších souvisejících předpisů, které by zohlednily stanovisko Výboru i Evropské komise. Ministerstvem životního prostředí byla vytýčena zcela nová koncepce procesu EIA a nová pravidla účasti veřejnosti v řízeních, týkajících se životního prostředí, která by měla zásadním způsobem otevřít tyto procesy veřejnosti. Základní směřování změn, které jsou obsahem novely, je výsledkem projednání s Evropskou komisí; proto předpokládáme, že schválení těchto změn v legislativním procesu by nemělo být spojeno s pozměňovacími návrhy, které by se snažily tyto prvky plánované právní úpravy zvrátit, byť ani takové kroky nelze předem vyloučit. Očekáváme, že předmětem jednání ještě bude termín, k němuž mají být příslušné změny legislativy v platnosti. Původní požadavek ze strany Evropské komise zní na začátek roku 2015. V této knize jsme vycházeli z koncepce novelizace tak, jak byla předjednána se zástupci Evropské komise, a snažili jsme se ji představit, komentovat a nastínit její důsledky v praxi.

Jednoznačně lze konstatovat, že tato plánovaná novelizace uvádí pravidla účasti veřejnosti v environmentálním rozhodování do podoby výrazně příznivější, než jak byla nastavena podle dosavadní právní úpravy. Řeší většinu pochybení při špatné implementaci Aarhuské úmluvy. Přesto zůstávají výhrady v některých dílčích oblastech, které jsou i nadále neřešené nebo řešené nedostatečně. Jednou z nich je vymezení dotčené veřejnosti. Novela zákona EIA například neřeší výtku Výboru kritizující omezení zásahu do práv čistě do vlastnické právo, na jehož základě se účastníky řízení stávají pouze vlastníci nemovitostí a nikoliv například jejich nájemci, byť v nájmu v České republice bydlí více než 20 % obyvatel. Tento nedostatek bude proto třeba překlenovat výkladem, kdy postavení účastníka řízení by mělo být přiznáváno subjektům i na základě zásahu do jiného než vlast-

nického práva (tj. i do jiných majetkových práv, ale např. též do práva na příznivé životní prostředí, život a zdraví, ochranu soukromí apod.).

Navrhovaná novela také neřeší nemožnost účasti v některých řízeních a nepřezkoumatelnost některých typů rozhodnutí. Příkladem jsou tzv. hlukové výjimky nebo ochrana proti nečinnosti správních orgánů. Tyto nedostatky je opět možno překlenout výkladem a praxí, kdy stavební úřady budou zahajovat například řízení o odstranění stavby na podnět ze strany veřejnosti.

Na právé uvedených příkladech je zřejmé, jak velkou roli v implementaci Aarhuské úmluvy hraje vedle legislativy rovněž interpretace již existujících ustanovení. Její význam by pochopitelně ještě vzrostl v případě, že chystaná novelizace, která je nyní zásadním předpokladem změn uvádějících české právo do souladu s Aarhuskou úmluvou a evropskou směrnicí o posuzování vlivů, by navzdory její strategické důležitosti pro ČR (mj. z důvodu reálné hrozby zásahu do čerpání dotací z evropských fondů) nebyla schválena, byla schválena v redukované podobě nebo oddalována. Takové scénáře bohužel nejsou vyloučeny, protože z pohledu některých aktérů záměrů zasahujících do životního prostředí je účast veřejnosti v rozhodovacích procesech vnímána jako nežádoucí.

Až donedávna bylo stěžejí možno výklad důležitých norem ovlivňujících praxi účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech popsat jinak než jako značně restriktivní a vůči zainteresované veřejnosti včetně zejména ekologických spolků jako nepříznivý. To platilo pro výklad ústavního práva na příznivé životní prostředí, vstup ekologických spolků do správních řízení, jejich žalobní legitimaci ve správním soudnictví, rozsah možného přezkumu a další oblasti. Až ve velmi nedávné době můžeme zaznamenat první náznaky možných budoucích změn, a to v judikatuře jak Ústavního, tak Nejvyššího správního soudu. O nich jsme se také v této publikaci několikrát zmiňovali a doufáme, že i díky nim bude možno posílit roli veřejnosti v environmentálním rozhodování tak, jak požaduje Aarhuská úmluva.

Příloha

ÚMLUVA O PŘÍSTUPU K INFORMACÍM, ÚČASTI VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVÁNÍ A PŘÍSTUPU K PRÁVNÍ OCHRANĚ V ZÁLEŽITOSTECH ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Strany této úmluvy,

odvolávající se na princip 1 stockholmské Deklarace o lidském prostředí, odvolávající se také na princip 10 Deklarace o životním prostředí a rozvoji z Rio de Janeira,

odvolávající se dále na usnesení Valného shromáždění 37/7 z 28. října 1982 o Světové chartě přírody a usnesení 45/94 ze 14. prosince 1990 o nutnosti zajistit zdravé životní prostředí pro životní pohodu jednotlivců,

odvolávající se na Evropskou chartu o životním prostředí a zdraví přijatou na První evropské konferenci o životním prostředí a zdraví Světové zdravotnické organizace ve Frankfurtu nad Mohanem, Německo, 8. prosince 1989,

potvrzující nezbytnost chránit, uchovávat a zlepšovat stav životního prostředí a zajišťovat udržitelný a environmentálně zdravý rozvoj,

uznávající, že přiměřená ochrana životního prostředí je nutná pro životní pohodu lidí a pro uplatňování základních lidských práv včetně samotného práva na život,

uznávající také, že každý jedinec má právo žít v prostředí přiměřeném pro jeho zdraví a pohodě a že má povinnost, jako jednatelce i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací,

mající na zřeteli, že mají-li občané uplatňovat toto právo a dostát této povinnosti, musí mít přístup k informacím o životním prostředí, musí být oprávněni podílet se na rozhodování týkajícím se životního prostředí a musí mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí; uznávající, že v tomto ohledu mohou občané potřebovat pomoc, aby mohli využívat svých práv,

uznávající, že lepší přístup k environmentálním informacím a účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí zvyšuje kvalitu rozhodnutí a jejich prosazování, přispívá ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své obavy a zájmy a umožňuje státním orgánům brát tyto obavy a zájmy náležitě v úvahu,

usilující touto úmluvou o posílení odpovědnosti a transparentnosti rozhodování a o posílení podpory veřejnosti v prospěch rozhodnutí týkajících se životního prostředí,

uznávající, že ve všech odvětvích státní správy je žádoucí transparentnost a vyzývající legislativní orgány k uplatňování principů této úmluvy ve svých postupech,

uznávající také, že veřejnost potřebuje znát postupy, kterými se může podílet na rozhodování které se týká životního prostředí, že potřebuje mít volný přístup k těmto postupům a že musí vědět, jak těchto postupů využít,

uznávající dále důležitost rolí, které v ochraně životního prostředí mohou hrát jednotliví občané, nevládní organizace a soukromý sektor,

přejíce si podporovat environmentální vzdělávání a osvětu přispívající k pochoopení problematiky životního prostředí a udržitelného rozvoje a podporovat prohlubování povědomí veřejnosti ohledně rozhodnutí týkajících se životního prostředí a udržitelného rozvoje a podílení se veřejnosti na tomto rozhodování, berouce v tomto kontextu v úvahu důležitost využívání sdělovacích prostředků (médií) a elektronických nebo jiných budoucích forem komunikace,

uznávající důležitost plné integrace environmentálních hledisek do rozhodování orgánů státní správy a z toho plynoucí nutnost, aby státní orgány měly k dispozici přesné, úplné a aktuální informace o životním prostředí,

uznávající, že státní orgány spravují environmentální informace v zájmu veřejnosti,

majíce zájem na tom, aby veřejnosti, včetně organizací, byly dosažitelné účinné soudní mechanismy aby tak byly chráněny jejich oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno,

připomínající důležitost poskytování přiměřených informací o výrobcích spotřebitelům tak, aby se mohli informovaně rozhodovat pro environmentálně šetrnější alternativy,

uznávající obavy veřejnosti ze záměrného vypouštění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí i nutnost zvýšené transparentnosti a větší spoluúčasti veřejnosti na rozhodování v této oblasti,

jsouce přesvědčeny, že naplňování této úmluvy přispěje k posílení demokracie v oblasti působnosti Evropské hospodářské komise (EHK) OSN,

vědomy si role, kterou v této souvislosti hraje EHK, a odvolávající se mimo jiné na směrnice EHK o přístupu k informacím o životním prostředí a o účasti veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí schválené Deklarací ministrů přijatou na Třetí ministerské konferenci Životní prostředí pro Evropu v Sofii, Bulharsko, 25. října 1995,

jsouce si vědomy příslušných ustanovení Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujícího hranice států (Espoo, Finsko, 25. února 1991) a Úmluvy o účinných průmyslových haváriích přesahujících hranice států a Úmluvy o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer (obě dané v Helsinkách dne 17. března 1992) a dalších regionálních úmluv,

vědomy si toho, že přijetí této úmluvy by mělo přispět k dalšímu posílení procesu Životní prostředí pro Evropu a k výsledkům Čtvrté ministerské konference v Aarhusu (Dánsko), v červnu 1998,

se dohodly takto:**Článek 1***Cíl*

S cílem přispět k ochraně práva každého člena současné generace i generací budoucích na život v prostředí přiměřeném pro jeho zdraví a pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k environmentálním informacím, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.

Článek 2*Definice*

Pro účely této úmluvy,

1. „strana“ znamená smluvní stranu této úmluvy, pokud není v textu uvedeno jinak;
2. „státní orgán“ znamená:
 - (a) orgány státní správy na vnitrostátní, regionální nebo jiné úrovni;
 - (b) fyzické nebo právnické osoby vykonávající funkce státní správy podle vnitrostátního práva, včetně zvláštních povinností, činností nebo služeb vztahujících se k životnímu prostředí;
 - (c) jakékoli jiné fyzické nebo právnické osoby s odpovědnostmi či funkcemi státní správy nebo poskytující veřejné služby vztahující se k životnímu prostředí, které jsou řízeny orgány nebo osobami uvedenými v pododstavcích (a) nebo (b);
 - (d) instituce nebo orgány organizací regionální hospodářské integrace uvedené v čl. 17, které jsou stranami této úmluvy;

Tato definice se nevztahuje na orgány nebo instituce činné v oblasti soudní nebo zákonodárné.

3. „environmentální informace“ či „informace o životním prostředí“ znamená jakékoli informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné podobě, o:
 - (a) stavu složek životního prostředí, jako je ovzduší a atmosféra, voda, půda, krajina a přírodní stanoviště, biodiverzita a její složky, včetně geneticky modifikovaných organismů, a o interakcích mezi těmito složkami;
 - (b) faktorech, které ovlivňují nebo pravděpodobně ovlivní složky životního prostředí uvedené v pododstavci (a), jako jsou např. látky, energie, hluk a radiace, a činnosti nebo opatření, včetně opatření administrativních, smluv, politik, legislativy, plánů a programů týkajících se životního prostředí, a o analýze nákladů a přínosů a o jiných ekonomických analýzách a předpokladech, z nichž se vychází při rozhodování v oblasti životního prostředí;

- (c) stavu lidského zdraví a bezpečnosti, o podmínkách života lidí, o kulturních a architektonických památkách, pokud jsou, nebo mohou být, ovlivněny stavem složek životního prostředí nebo pokud je prostřednictvím těchto složek ovlivňují faktory, opatření nebo činnosti uvedené v pododstavci (b);
4. „veřejnost“ znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní legislativou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny;
 5. „dotčená veřejnost“ (či „zainteresovaná veřejnost“ nebo „veřejnost které se to týká“) je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

Článek 3

Všeobecná ustanovení

1. Strany přijmou nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají informací, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, a včetně přiměřených opatření vynuocovacích, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy.
2. Strany budou usilovat o zajištění toho, aby vedoucí úředníci a úřady pomáhaly veřejnosti ve své snaze o přístup k environmentálním informacím a poskytovaly jí rady, aby usnadňovaly veřejnosti účast na rozhodování a její snahu o přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.
3. Strany budou podporovat environmentální osvětu a vzdělávání veřejnosti, zejména o tom, jak získat přístup k informacím o životním prostředí, jak se účastnit na rozhodování a jak získávat přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.
4. Strany 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.
5. Ustanovení této úmluvy neovlivňují právo stran uplatňovat nebo zavádět opatření zajišťující přístup k environmentálním informacím, podíl veřejnosti na environmentálním rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v širším rozsahu, než požaduje tato úmluva.
6. Tato úmluva nevyžaduje žádné odchylky (zrušení nebo omezení) stávajících práv na přístup k environmentálním informacím, na podíl veřejnosti na environmentálním rozhodování a na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

7. Strany budou podporovat uplatňování principů této úmluvy při rozhodování o otázkách životního prostředí v mezinárodním měřítku a v rámci mezinárodních organizací.
8. Strany zajistí, že osoby uplatňující svá práva v souladu s ustanoveními této úmluvy nebudou za svou angažovanost žádným způsobem finančně postiženy nebo pokutovány, pronásledovány nebo obtěžovány. Toto ustanovení se nedotýká pravomoci soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních.
9. V rámci relevantních ustanovení této úmluvy veřejnost bude mít přístup k informacím, bude mít možnost se účastnit rozhodování a bude mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí bez diskriminace pokud jde o občanství, národnost nebo bydliště, a v případech právnické osoby bez diskriminace vzhledem k jejímu místu registrace nebo místu skutečného centra jejích činností.

Článek 4

Přístup k environmentálním informacím

1. Strany zajistí, aby státní orgány na žádost o environmentální informace zpřístupnily tyto informace veřejnosti podle následujících odstavců tohoto článku, v rámci vnitrostátní legislativy, včetně kopií existující dokumentace obsahující nebo zahrnující tyto informace, v případech, kdy o ně bylo požádáno a s přihlédnutím k pododstavci (b):
 - (a) aniž by musel být uveden důvod nebo prokázán zájem či nárok,
 - (b) v požadované formě, pokud:
 - (i) z hlediska státního orgánu není rozumné poskytnout požadovanou informaci v jiné formě; v takovém případě musí být uvedeny důvody pro poskytnutí informace v této formě, nebo
 - (ii) informace je již veřejně dostupná v jiné formě.
2. Environmentální informace uvedené v odstavci 1 budou zpřístupněny co možná nejrychleji a nejpozději do jednoho měsíce po podání žádosti, pokud rozsah a složitost informace neodůvodňuje prodloužení této lhůty až na dva měsíce od podání žádosti. Žadatel bude o prodloužení lhůty a o jeho důvodech informován.
3. Žádost o environmentální informace může být zamítnuta, pokud:
 - (a) státní orgán, kterému je žádost adresována, požadované informace nemá,
 - (b) je žádost zjevně nepřiměřená či nesmyslná nebo je formulována příliš obecně, nebo
 - (c) se žádost týká nedokončených materiálů nebo interních sdělení státních orgánů, umožňuje-li tuto výjimku vnitrostátní legislativa nebo obvyklá praxe, přičemž se bere v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo.

4. Žádost o environmentální informace lze zamítnout, jestliže by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo:
- (a) důvěrný ráz řízení či postupů státních orgánů v případech, kdy vnitrostátní právo stanoví tento důvěrný ráz;
 - (b) mezinárodní vztahy, obranyschopnost státu nebo veřejnou bezpečnost;
 - (c) průběh soudního řízení, možnost osob dosáhnout spravedlivého soudního řízení nebo možnost státního orgánu vést vyšetřování trestného činu nebo činu disciplinární povahy;
 - (d) obchodní a průmyslové tajemství a průmyslové informace v případech, kdy je toto tajemství chráněno zákony na ochranu legitimních ekonomických zájmů. V tomto rámci budou sděleny údaje o emisích, které jsou relevantní pro ochranu životního prostředí;
 - (e) práva duševního vlastnictví;
 - (f) ochranu osobních údajů anebo souborů údajů týkajících se fyzických osob v případech, kdy tyto osoby nedaly souhlas k poskytnutí těchto informací veřejnosti, pokud tuto ochranu stanoví vnitrostátní právo;
 - (g) zájmy třetí strany, která poskytla požadovanou informaci, aniž měla či mohla mít právně stanovenou povinnost ji poskytnout, a v případech, kdy tato třetí strana nedala k uvolnění dotyčného materiálu souhlas, nebo
 - (h) životní prostředí, kterého se informace týká, jako jsou místa rozmnožování vzácných druhů.

Důvody pro odmítnutí žádosti uvedené výše budou interpretovány restriktivně, přičemž se bude brát v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo, a zda se požadované informace vztahují k emisím vypouštěným do životního prostředí.

5. Nemá-li státní orgán požadovanou informaci k dispozici, uvědomí žadatele co nejdříve o státním orgánu, jemuž lze podle jeho názoru podat žádost o požadovanou informaci, anebo tomuto orgánu žádost o informaci postoupí a uvědomí o tom žadatele.
6. Pokud je možné vyčlenit informace, jejichž poskytování lze podle odstavců 3 (c) a 4 tohoto článku zamítnout, aby nedošlo k porušení důvěrného rázu těchto vyjmutých informací, strany zajistí, aby státní orgány zpřístupnily zbývající část požadovaných informací o životním prostředí.
7. Žádost bude zamítnuta písemnou formou, byla-li podána písemně anebo jestliže to žadatel požaduje. V zamítnutí budou uvedeny důvody zamítnutí a bude poskytnuta informace o opravných prostředcích, které jsou k dispozici podle článku 9. Zamítnutí musí být učiněno co nejdříve, nejpozději do jednoho měsíce, pokud složitost požadované informace nezdůvodňuje prodloužení této lhůty až na dva měsíce od podání žádosti. Žadatel bude informován o prodloužení této lhůty a o jeho důvodech.

8. Strany mohou povolit svým státním orgánům účtovat za poskytování informací úhradu, která však nesmí překročit přiměřenou výši. Státní orgány, které se úhradu za poskytování informací chystají zavést, zpřístupní žadatelům přehled úhrad, jež mohou být účtovány, s uvedením okolností, za nichž mohou být účtovány nebo promíjeny a za nichž je poskytnutí informace vázáno na zaplacení úhrady předem.

Článek 5

Sbírání a rozšiřování informací o životním prostředí

1. Strany zajistí, aby:

- (a) státní orgány měly k dispozici informace o životním prostředí vztahující se k výkonu jejich funkcí a aby je aktualizovaly,
- (b) byly zřízeny povinné systémy, které zajistí přiměřený tok informací ke státním orgánům o navrhovaných a stávajících činnostech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí,
- (c) v případě bezprostředního ohrožení lidského zdraví nebo životního prostředí, ať už je důsledkem lidských činností anebo má přirozené příčiny, všechny informace, jež mohou veřejnosti umožnit učinit opatření k preventivnímu zabránění nebo zmírnění škod v důsledku tohoto ohrožení a které má k dispozici státní orgán, jsou okamžitě a neodkladně předány členům veřejnosti, jichž se může ohrožení týkat.

2. Strany zajistí v rámci své vnitrostátní legislativy, aby způsob, jakým orgány veřejné správy zpřístupňují veřejnosti environmentální informace, byl transparentní a aby environmentální informace byly skutečně dostupné, mimo jiné, prostřednictvím:

- (a) poskytování veřejnosti dostatečných údajů o typu a rozsahu environmentálních informací, které mají příslušné státní orgány k dispozici, a o základních lhůtách a podmínkách, za nichž se tyto informace poskytují a o postupu, jímž je lze získat,
- (b) zavedení a provádění praktických opatření, jako např.:
 - (i) veřejně přístupné seznamy, registry nebo soubory údajů,
 - (ii) povinnost úředníků podporovat veřejnost v její snaze o přístup k informacím podle této úmluvy, a
 - (iii) určení styčných míst, a
- (c) umožnění bezplatného přístupu k environmentálním informacím obsaženým v seznamech, registrech nebo v souborech údajů uvedených v pododstavci (b)(i).

3. Strany zajistí, aby environmentální informace byly postupně zpřístupňovány v elektronických databázích snadno přístupných veřejnosti prostřednictvím veřejných telekomunikačních sítí. Informace v této formě by měly zahrnovat:
 - (a) zprávy o stavu životního prostředí, uvedené v odstavci 4 níže,
 - (b) texty legislativy o životním prostředí, nebo se k němu vztahující,
 - (c) podle vhodnosti politiky, plány a programy týkající se životního prostředí, nebo se k němu vztahující, a environmentálních smluv, a
 - (d) další informace, jejichž dostupnost v této formě by mohla usnadnit aplikaci vnitrostátního práva naplňujícího tuto úmluvu,za předpokladu, že tyto informace jsou již dostupné v elektronické formě.
4. Strany budou zveřejňovat a rozšiřovat, v pravidelných intervalech nepřesahujících tři nebo čtyři roky, národní zprávy o stavu životního prostředí včetně informací o kvalitě životního prostředí a informací o jeho zátěžích.
5. Strany v rámci své legislativy přijmou opatření k šíření, mimo jiné:
 - (a) legislativy a politických dokumentů, jako jsou např. dokumenty formulující strategie, politiky, programy a akční plány týkající se životního prostředí a zpráv o jejich plnění, zpracovaných na různých úrovních státní správy,
 - (b) mezinárodních smluv, úmluv a dohod týkajících se problematiky životního prostředí, a
 - (c) jiných významných mezinárodních dokumentů vztahujících se k environmentálním problémům, pokud to bude vhodné.
6. Strany budou stimulovat provozovatele, jejichž činnosti významně ovlivňují životní prostředí, aby pravidelně informovali veřejnost o působení své činnosti na životní prostředí a o svých produktech - v případě, že je to vhodné, v rámci dobrovolných systémů označování ekologicky šetrných výrobků (eko-labelling) či environmentálních auditů, nebo jinými způsoby.
7. Strany budou:
 - (a) zveřejňovat fakta a jejich analýzy, která budou pokládat za relevantní a důležitá při formulování hlavních návrhů politiky životního prostředí,
 - (b) zveřejňovat nebo jinak zpřístupňovat dostupný vysvětlující materiál o svých jednáních s veřejností o záležitostech, jichž se týká tato úmluva,
 - (c) poskytovat vhodnou formou informace o výkonech a účinnosti státních funkcí nebo o poskytování veřejných služeb vztahujících se k životnímu prostředí na všech úrovních státní správy.
8. Strany vypracují mechanismus, s cílem zajistit poskytování dostatečných informací o výrobcích veřejnosti způsobem, který umožní spotřebitelům informovaně se rozhodovat pro environmentálně šetrnější alternativy.
9. Strany budou postupně zavádět, s přihlédnutím, pokud to bude vhodné, k mezinárodním postupům, integrovaný celostátní systém inventur nebo re-

gistrů znečištění prostředí ve formě strukturované počítačové a veřejně přístupné databáze, naplňované na základě standardizovaných zpráv či hlášení. Tento systém může zahrnovat informace o vstupech, výstupech a přenosech vybraných látek a produktů, včetně spotřeby vody, energie a surovin z vybraných zařízení do složek životního prostředí a informace o nakládání s odpady a jejich zneškodňování jak v těchto zařízeních, tak mimo ně.

10. Žádné ustanovení tohoto článku se nedotýká práva stran odmítnout uvolnění jistých environmentálních informací v souladu s článkem 4, odstavce 3 a 4.

Článek 6

Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech

1. Strany budou

- (a) uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I;
- (b) uplatňovat ustanovení tohoto článku - v souladu se svým vnitrostátním právem - také k rozhodnutím o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I a které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Strany k tomuto účelu určí, zda navrhované aktivity podléhají těmto ustanovením;
- (c) moci rozhodnout případ od případu, pokud tak stanoví jejich vnitrostátní právo, neuplatňovat ustanovení tohoto článku na navrhované činnosti k zajištění bezpečnosti státu, pokud se strany domnívají, že by uplatňování tohoto článku mohlo tyto cíle nepříznivě ovlivnit.

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

- (a) navrhované činnosti a o žádosti, o níž bude rozhodováno;
- (b) povaze možných rozhodnutí nebo o návrhu rozhodnutí;
- (c) státním orgánu odpovědném za vydání rozhodnutí;
- (d) předpokládaném postupu, včetně o tom, kdy a jak budou poskytnuty informace o:
 - (i) zahájení procedury rozhodování;
 - (ii) možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení;
 - (iii) termínu a místě předpokládaného veřejného projednání;
 - (iv) státním orgánu, od něhož lze získat relevantní informace, a u něhož jsou uloženy relevantní informace k přezkoumání ze strany veřejnosti;

- (v) příslušném státním orgánu nebo o dalších úředních orgánech, jimž lze podávat připomínky nebo dotazy, a o harmonogramu předávání těchto připomínek a dotazů;
 - (vi) sdělení, jaké relevantní environmentální informace o navrhované činnosti jsou dostupné; a
 - (e) skutečnosti, zda navrhovaná aktivita podléhá proceduře posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v rámci národního systému či v rámci systému posuzování vlivů přesahujících státní hranice.
3. Postupy pro účast veřejnosti zahrnou rozumné lhůty pro jednotlivé fáze, které poskytnou dostatek času pro informování veřejnosti v souladu s odst. 2 a které poskytnou dostatek času veřejnosti k přípravě a k účinné účasti v environmentálním rozhodování.
 4. Strany zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.
 5. Strany by měly ve vhodných případech stimulovat případné žadatele k tomu, aby ještě před podáním žádosti o povolení určili zainteresovanou veřejnost, aby s ní zahájili diskusi a poskytli jí informace týkající se cílů jejich žádosti.
 6. Strany budou od příslušných státních orgánů požadovat, aby byl zainteresované veřejnosti umožněn přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování, na požádání v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátní legislativou, zdarma a co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné informace, které jsou uvedeny v tomto článku a které jsou dostupné v době procedury účasti veřejnosti na rozhodování, aniž by tím bylo dotčeno právo stran odmítnout předat jisté informace v souladu s článkem 4, odstavce 3 a 4. Relevantní informace budou přinejmenším zahrnovat následující, a to aniž by se dotkly ustanovení článku 4:
 - (a) popis místa a fyzikálních a technických charakteristik navrhované činnosti, včetně odhadů předpokládaných zbytků a emisí;
 - (b) popis významných vlivů navrhované činnosti na životní prostředí;
 - (c) popis opatření předpokládaných k prevenci nebo ke snížení těchto vlivů, včetně emisí; (d) netechnický souhrn výše uvedených bodů;
 - (e) popis hlavních alternativ či variant k navrhovaným činnostem, které žadatel studoval; a
 - (f) v souladu s vnitrostátní legislativou, hlavní dokumenty, posudky, zprávy a doporučení vydané státním orgánům v době, kdy má být zainteresovaná veřejnost informována v souladu s odstavcem 2 výše.
 7. Postupy pro účast veřejnosti jí umožní předkládat, písemně nebo - v případě vhodnosti - na veřejném slyšení nebo na veřejném šetření s žadatelem, jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti.
 8. Strany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.

9. Pokud bylo rozhodnutí vydáno státním orgánem, strany zajistí, aby veřejnost o něm byla okamžitě informována v souladu s příslušnými postupy. Strany zpřístupní veřejnosti text rozhodnutí a důvody i hlediska, na nichž je rozhodnutí založeno.
10. Pokud státní orgán přehodnotí nebo pokud bude aktualizovat provozní podmínky pro činnost uvedenou v odst. 1, strany zajistí že budou přiměřeně (*mutatis mutandis*) uplatněna ustanovení odstavců 2 až 9 tohoto článku v případech, kdy je to vhodné.
11. Strany v rámci své vnitrostátní právní úpravy budou uplatňovat ve schůdném a vhodném rozsahu ustanovení tohoto článku na rozhodování o tom, zda povolit záměrné vypouštění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí.

Článek 7

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

Strany přijmou prováděcí nebo jiná opatření pro účast veřejnosti při přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí, a to v transparentním a spravedlivém rámci, přičemž již poskytly nezbytné informace veřejnosti. V tomto rámci budou uplatněny odstavce 3, 4 a 8 článku 6. Příslušné státní orgány vymezi veřejnost, která se může účastnit, přičemž budou brány v úvahu cíle této úmluvy. Strany budou usilovat o to, aby veřejnosti byla poskytnuta v přiměřeném rozsahu příležitost pro její účast při tvorbě politik týkajících se životního prostředí.

Článek 8

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

1. Strany budou usilovat o podporování účinné účasti veřejnosti státními orgány - ve vhodném stadiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny - v přípravě prováděcích předpisů a jiných, obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. K tomuto účelu by měly být učiněny tyto kroky:
 - (a) měl by být stanoven dostatečný časový rámec pro účinnou účast;
 - (b) návrh předpisů měl by být publikován nebo jiným způsobem zpřístupněn veřejnosti; a
 - (c) veřejnosti by měla být dána příležitost podávat připomínky přímo, nebo prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů.

Výsledek spoluúčasti veřejnosti by měl být brán v úvahu v maximálně možné míře.

Článek 9

Přístup k právní ochraně

1. Strany v rámci své vnitrostátní legislativy zajistí, aby každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace podle článku 4 byla ignorována, neprávem zamítnuta, ať již částečně nebo plně, nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena podle ustanovení článku 4, měl možnost dosáhnout přezkoumání postupu před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona.

V případě, že strana zajišťuje toto přezkoumání soudem, zajistí rovněž, aby dotyčná osoba měla také možnost urychleného postupu stanoveného zákonem, a to zdarma či za nízký poplatek, k novému projednání či přezkoumání státním orgánem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem jiným než soudem.

Konečná rozhodnutí podle tohoto odstavce 1 budou závazná pro státní orgány, které mají požadovanou informaci. Důvody budou uvedeny písemně přinejmenším v těch případech, kdy přístup k informacím byl zamítnut podle tohoto odstavce.

2. Strany v rámci své vnitrostátní legislativy zajistí, aby členové zainteresované veřejnosti

(a) mající dostatečný důvod, nebo alternativně,

(b) u nichž trvá omezování či porušování práva v případech, kdy to správní řád strany požaduje jako předběžnou podmínku,

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým nebo nestranným orgánem zřízeným ze zákona, napadat věcně a procedurálně zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo opomenutí podle ustanovení článku 6, a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9 i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

O tom, co představuje dostatečný důvod a omezování práva, bude rozhodnuto v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout zainteresované veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je důvod jakékoli nevládní organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný pro účely pododstavce (a). U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) výše předpokládat, že mají práva která mohou být omezována či porušována.

Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje.

3. Navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - strany zajistí, aby členové veřejnosti, kteří splňují kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měli přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohli vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo státních orgánů, jež jsou

v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

4. Navíc - a aniž by tím bylo dotčen odstavec 1 - postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně příkázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Rozhodnutí vydaná podle tohoto článku budou předávána či archivována v písemné formě. Rozhodnutí soudů, a kdykoli možno i jiných orgánů, budou veřejně dostupná.
5. K zajištění vyšší účinnosti ustanovení tohoto článku strany zajistí poskytování informací veřejnosti o přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání a zvláště zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně.

Článek 10

Zasedání stran

1. První zasedání stran bude svoláno nejpozději do jednoho roku od data, kdy tato úmluva nabude účinnosti. Řádné zasedání smluvních stran se bude následně konat nejméně jednou za dva roky, pokud se strany nerozhodnou jinak, nebo na písemnou žádost kterékoli strany za předpokladu, že tuto žádost podpoří nejméně jedna třetina stran během šesti měsíců od doby, kdy byla sdělena všem stranám prostřednictvím výkonného tajemníka Evropské hospodářské komise.
2. Na svých zasedáních budou strany stále kriticky zkoumat naplňování této úmluvy na základě pravidelných zpráv stran a za tímto účelem budou:
 - (a) posuzovat politiky a právní a metodické postupy týkající se přístupu k environmentálním informacím, účasti veřejnosti na environmentálním rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, s cílem tyto politiky a postupy dále zdokonalovat;
 - (b) vyměňovat si informace o získaných zkušenostech při uzavírání a usku-tečňování dvoustranných a mnohostranných smluv nebo dalších dohod týkajících se cílů této úmluvy, u nichž je stranou jedna nebo více stran této úmluvy;
 - (c) vyhledávat v přiměřené míře služby relevantních orgánů EHK a dalších příslušných mezinárodních orgánů a zvláštních výborů v otázkách týkajících se dosažení cílů této úmluvy;
 - (d) vytvářet podpůrné orgány, které považují za potřebné;
 - (e) připravovat, kde je to vhodné, protokoly k této úmluvě;
 - (f) zvažovat a přijímat návrhy na změny a doplňky této úmluvy v souladu s ustanoveními článku 14;
 - (g) zvažovat a uskutečňovat všechna další opatření, která by mohla být potřebná k dosažení cílů této úmluvy;

- (h) na svém prvním zasedání *zváží* a konsensem přijmou jednací řád svých zasedání a zasedání podpůrných orgánů;
- (i) na prvním zasedání posoudí své zkušenosti s uplatňováním ustanovení článku 5 odstavce 9 a *zváží*, jaké kroky jsou nutné k dalšímu vývoji systému uvedeného v tomto odstavci 9 s přihlédnutím k mezinárodním procesům a vývojem, včetně vypracování vhodného nástroje týkajícího se registrů a inventur vypouštění a přenosu znečištění, který by mohl být připojen k této úmluvě jako příloha.
3. Zasedání stran může v případě nutnosti zavést na základě konsensu finanční opatření.
4. Organizace spojených národů, její specializované instituce a Mezinárodní agentura pro atomovou energii, a dále jakýkoli stát či organizace regionální hospodářské integrace, které podle článku 17 jsou oprávněny k podpisu této úmluvy, ale které zatím nejsou stranou úmluvy, a všechny mezivládní organizace kvalifikované či způsobilé v nějaké oblasti týkající se této úmluvy, se mohou zúčastnit zasedání stran jako pozorovatelé.
5. Každá nevládní organizace kvalifikovaná či způsobilá v nějaké oblasti týkající se této úmluvy, která informovala výkonného tajemníka Evropské hospodářské komise o svém přání účastnit se zasedání stran, může získat právo účastnit se zasedání jako pozorovatel, pokud alespoň jedna třetina stran přítomných na zasedání nevznese námitky.
6. K účelům odstavců 4 a 5 bude použit jednací řád uvedený v odstavci 2 (h) tohoto článku, který upraví pravidla pro povolování účasti a jiné relevantní podmínky.

Článek 11

Hlasovací právo

1. S výjimkou podle odstavce 2 tohoto článku bude mít každá strana této úmluvy jeden hlas.
2. Organizace regionální hospodářské integrace v záležitostech spadajících do jejich pravomoci budou uplatňovat své hlasovací právo počtem hlasů odpovídajícím počtu jejich členských států, které jsou stranami této úmluvy. Takové organizace nebudou uplatňovat své hlasovací právo, pokud jejich členské státy hlasují a naopak.

Článek 12

Sekretariát

Výkonný tajemník Evropské hospodářské komise bude vykonávat tyto funkce sekretariátu:

- (a) svolávat a připravovat zasedání stran,

- (b) zasílat stranám zprávy a další informace přijaté v souladu s ustanoveními této úmluvy, a
- (c) další funkce, které strany mohou určit.

Článek 13

Přílohy

Přílohy této úmluvy jsou její nedílnou součástí.

Článek 14

Změny a doplňky

1. Strany mohou navrhopvat změny a doplňky k této úmluvě.
2. Text všech navržených změn či doplňků této úmluvy bude předkládán v písemné podobě výkonnému tajemníkovi Evropské hospodářské komise, který ho rozešle všem stranám nejméně devadesát dní před zasedáním stran, na kterém je navržen k přijetí.
3. Strany udělají vše pro to, aby dosáhly dohody o každé navržené změně či doplňku k této úmluvě formou konsensu. Pokud byly vyčerpány všechny snahy o dosažení konsensu a dohody nebylo dosaženo, bude změna či doplněk v poslední instanci přijat tříčtvrtinovou většinou hlasů přítomných hlasujících stran.
4. Změny či doplňky této úmluvy přijaté v souladu s odstavcem 3 tohoto článku sdělí depozitář všem stranám k ratifikaci, potvrzení či přijetí. Změny či doplňky této úmluvy které se netýkají příloh, nabudou účinnosti pro strany, které je ratifikovaly, potvrdily či přijaly devadesátý den poté, co depozitář potvrdí příjem oznámení o ratifikaci, potvrzení či přijetí od nejméně tří čtvrtin těchto stran. Poté nabudou účinnosti vůči jakékoli další straně devadesátý den poté, co tato strana uložila své doklady o ratifikaci, potvrzení či schválení změny či doplňku.
5. Strana která nebude schopna potvrdit změnu či doplněk k nějaké příloze této úmluvy, sdělí tento fakt depozitáři písemným oznámením do dvanácti měsíců od data sdělení o přijetí. Depozitář bez odkladu informuje všechny strany o všech takových oznámeních, která mu byla doručena. Strany mohou kdykoli nahradit své předchozí oznámení za listinu o přijetí a po uložení této listiny o přijetí u depozitáře vstoupí změny či doplňky dotyčné přílohy v platnost pro stranu, která je takto přijala,
6. Po uplynutí dvanácti měsíců od data svého sdělení depozitářem v souladu s odstavcem 4 se změny či doplňky k určité příloze stanou účinné pro ty strany, které nepodaly oznámení depozitáři v souladu s ustanovením odstavce 5 za předpokladu, že ne více než třetina stran předložila tato oznámení.

7. Pro účely tohoto článku znamená pojem „přítomné hlasující strany“ ty strany, které jsou přítomny a hlasovaly buď pro, nebo proti.

Článek 15

Kontrola plnění

Zasedání stran na základě konsensu stanoví volitelné systémy pro kritické přezkoumávání plnění ustanovení této úmluvy, které budou nekonfrontační, mimosoudní a budou mít poradní povahu. Tyto systémy umožní vhodným způsobem zapojit veřejnost a mohou zahrnovat možnosti zvažovat sdělení získaná od členů veřejnosti k záležitostem týkajícím se této úmluvy.

Článek 16

Urovnávání sporů

1. Vznikne-li spor mezi dvěma nebo více stranami ohledně výkladu nebo uplatňování této úmluvy, budou tyto strany hledat řešení cestou jednání nebo jakýmkoli jiným způsobem urovnávání sporů přijatelným pro strany účastnící se sporu.
2. Při podpisu, ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení k této úmluvě, nebo kdykoli poté, může strana písemně oznámit depozitáři, že ve věci sporu, který nebyl urovnán podle odstavce 1 tohoto článku, přijímá jeden nebo oba z následujících způsobů urovnání sporu jako závazný ve vztahu ke kterékoliv straně, která přijala stejný závazek:
 - (a) předložení sporu Mezinárodnímu soudnímu dvoru,
 - (b) rozhodčí řízení v souladu s postupem uvedeným v příloze II.
3. Jestliže strany sporu přijaly oba způsoby urovnávání sporu zmíněné v odstavci 2 tohoto článku, může být spor předložen pouze Mezinárodnímu soudnímu dvoru, pokud se tyto strany nedohodly jinak.

Článek 17

Podepsání

Tato úmluva bude vyložena v Aarhusu (Dánsku) dne 25. června 1998 a potom v sídle Organizace spojených národů v New Yorku do 21. prosince 1998 k podpisu členskými státy Evropské hospodářské komise a rovněž státy, které mají konzultativní status při Evropské hospodářské komisi v souladu s odstavci 8 a 11 usnesení Hospodářské a sociální rady 36 (IV) z 28. března 1947, a organizacemi regionální hospodářské integrace tvořenými svrchovanými členskými státy Evropské hospodářské komise, na něž členské státy těchto organizací přenesly pravomoc nad záležitostmi upravovanými touto úmluvou, včetně pravomoci vstupovat do smluvních svazků v těchto záležitostech.

Článek 18*Depozitář*

Generální tajemník Organizace spojených národů bude vykonávat funkci depozitáře této úmluvy.

Článek 19*Ratifikace, přijetí, schválení a přistoupení*

1. Tato úmluva podléhá ratifikaci, přijetí nebo schválení svými signatářskými státy a organizacemi regionální hospodářské integrace.
2. Tato úmluva bude vyložena pro přistoupení států a organizací regionální ekonomické integrace zmíněných ve článku 17. od 22. prosince 1998.
3. Kterýkoli jiný stát, neuvedený v odstavci 2, který je členem Organizace spojených národů, může k úmluvě přistoupit na základě schválení zasedáním stran.
4. Kterákoli organizace uvedená v článku 17, která se stane stranou této úmluvy, aniž by její členské státy byly stranou úmluvy, bude vázána všemi povinnostmi stanovenými touto úmluvou. V případě, kdy je stranou této úmluvy jeden nebo více členských států takovýchto organizací, tyto organizace a její členské státy se rozhodnou o výkonu příslušných odpovědností při plnění jejich povinností vyplývajících z úmluvy. V těchto případech organizace a členské státy nebudou oprávněny využívat svých práv v rámci úmluvy souběžně.
5. Ve svých listinách o ratifikaci, přijetí, potvrzení nebo přistoupení organizace regionální hospodářské spolupráce uvedené v článku 17 učiní prohlášení o rozsahu svých pravomocí týkajících se záležitostí, jež se řídí touto úmluvou. Tyto organizace také budou informovat depozitáře o jakékoli podstatné změně v rozsahu jejich pravomocí.

Článek 20*Nabytí účinnosti*

1. Tato úmluva nabývá účinnosti devadesátého dne po datu, kdy byla uložena šestnáctá listina o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení.
2. Pro účely odstavce 1 tohoto článku nebude listina uložená organizací regionální hospodářské integrace počítána jako dodatečná k těm, které jsou uloženy členskými státy takovéto organizace.
3. Pro každý stát nebo organizaci zmíněnou v článku 17, které ratifikují, přijmou nebo schválí tuto úmluvu nebo k ní přistoupí po uložení šestnácté listiny o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení, nabývá tato úmluva účinnosti devadesátého dne po datu, kdy tento stát nebo tyto organizace uložily listiny o ratifikaci, přijetí, schválení či přistoupení.

Článek 21

Odstoupení

Kdykoli po uplynutí tří let ode dne, kdy tato úmluva nabyla účinnosti pro některou stranu, může tato strana na základě písemného oznámení deponitáři od úmluvy odstoupit. Každé takové odstoupení nabude účinnosti devadesátého dne po dni, kdy je deponitář přijal.

Článek 22

Autentická znění

Originál této úmluvy, jejíž anglický, francouzský a ruský text je stejně autentický, bude uložen u generálního tajemníka Organizace spojených národů.

Na důkaz toho níže podepsaní, řádně k tomu zmocnění, podepsali tuto úmluvu. Aarhus (Dánsko), tento dvacátý pátý den měsíce června roku tisíc devět set devadesát osm.

Příloha I**Seznam činností uvedených v článku 6, odstavec 1 (a)**

1. Sektor energetiky:

- rafinerie ropy a plynu,
- zařízení pro zplyňování a zkapalňování,
- tepelné elektrárny a další spalovací zařízení s tepelným vstupem 50 megawattů (MW) nebo větším,
- koksovací pece,
- jaderné elektrárny a další jaderné reaktory, včetně rozebrání a vyřazení z provozu takových elektráren a reaktorů 1/ (kromě výzkumných zařízení pro výrobu a konverzi štěpného a obohaceného materiálu, jehož maximální výkon nepřesahuje 1 kW stálého tepelného výkonu),
- zařízení pro přepracování vyhořelého jaderného paliva,
- zařízení určená pro:
 - výrobu nebo obohacování jaderného paliva,
 - pro zpracování vyhořelého jaderného paliva nebo vysoce radioaktivních odpadů,
 - pro konečné uložení vyhořelého jaderného paliva,
 - výlučně pro konečné uložení radioaktivního odpadu,
 - výlučně pro skladování (plánované na více než 10 let) vyhořelého radioaktivního paliva nebo radioaktivního odpadu na jiném místě, než byl vyprodukován.

2. Výroba a zpracování kovů:

- zařízení na pražení nebo slinování kovové rudy (včetně sulfidických rud),
- zařízení na výrobu surového železa nebo oceli (primární nebo sekundární tavba), včetně kontinuálního lítí s kapacitou překračující 2,5 tuny za hodinu,
- zařízení na zpracování železných kovů:
 - (i) zařízení na válcování za tepla při kapacitě překračující 20 tun surové oceli za hodinu,
 - (ii) kovárny s buchary, jejichž energie překračuje 50 kJ na buchar, kde příkon tepelné energie přesahuje 20 MW,
 - (iii) aplikace ochranných natavených kovových povlaků se vstupem přesahujícím 2 tuny surové oceli za hodinu,
- slévárny železných kovů s výrobní kapacitou přesahující 20 tun denně,
- zařízení:

- (i) na výrobu neželezných surových kovů z rudy, koncentrátů nebo druhotných surovin metalurgickými, chemickými nebo elektrolytickými procesy,
 - (ii) pro tavbu, včetně slévání neželezných kovů a přepracování (rafinace, odlévání atd.) s kapacitou tavby přesahující 4 tuny za den pro olovo a kadmium a 20 tun za den pro všechny další kovy,
- zařízení pro povrchovou úpravu kovů a plastických materiálů používající elektrolytické nebo chemické procesy, kde objem van je větší než 30 m³.

3. Průmysl zpracování nerostů:

- zařízení pro výrobu cementového slínku v rotačních pecích s výrobní kapacitou přesahující 500 tun za den nebo vápna v rotačních pecích s výrobní kapacitou vyšší než 50 tun za den nebo v jiných pecích s výrobní kapacitou přesahující 50 tun za den,
- zařízení na výrobu azbestu a na výrobu či zpracování výrobků obsahujících azbest,
- zařízení na zpracování skla včetně skelných vláken s kapacitou tavby přesahující 20 tun denně,
- zařízení na tavbu minerálních látek včetně výroby minerálních vláken s kapacitou tavby přesahující 20 tun za den,
- zařízení na zpracování keramických výrobků vypalováním, především střešních tašek, cihel, žáruvzdorných cihel, dlaždic, kameniny a porcelánu s výrobní kapacitou překračující 75 tun za den anebo kapacitou pece přesahující 4 m³ a hustotou zavážení pecí přesahující 300 kg/m³.

4. Chemický průmysl: Výroba ve smyslu kategorií činností obsažených v tomto odstavci znamená výrobu průmyslového rozsahu chemickým zpracováním látek nebo skupin látek uvedených v odstavcích (a) až (g):

(a) chemická zařízení pro výrobu základních organických chemikálií, jako jsou:

- (i) jednoduché uhlovodíky (lineární nebo cyklické, nasycené nebo nenasyčené, alifatické nebo aromatické),
- (ii) uhlovodíky obsahující kyslík, jako jsou např. alkoholy, aldehydy, ketony, karboxylové kyseliny, estery, acetáty, étery, peroxidy, epoxydové pryskyřice,
- (iii) uhlovodíky obsahující síru,
- (iv) dusíkaté uhlovodíky jako jsou např. aminy, amidy, dusíkaté sloučeniny, nitrosloučeniny nebo sloučeniny obsahující skupinu dusičnanovou, nitrilovou, kyanidovou či isokyanidovou,
- (v) uhlovodíky obsahující fosfor,
- (vi) uhlovodíky obsahující halogeny,
- (vii) organokovové sloučeniny,

- (viii) základní plastové materiály (polymery, syntetická vlákna a vlákna na celulózovém základě),
 - (ix) syntetické kaučuky a pryže,
 - (x) barviva a pigmenty,
 - (xi) povrchově aktivní látky,
- (b) chemická zařízení na výrobu základních anorganických látek, jako jsou:
- (i) plyny, jako je např. čpavek, chlór nebo chlorovodík, fluór nebo fluorovodík, oxidy uhlíku, sloučeniny obsahující síru, oxidy dusíku, vodík, oxid siřičitý, fosgen,
 - (ii) kyseliny, jako jsou např. kyseliny chromová, fluorovodíková, fosforečná, dusičná, chlorovodíková, sírová, dále oleum a kyseliny obsahující síru,
 - (iii) zásady, jako jsou např. hydroxidy amonný, draselný a sodný,
 - (iv) soli, jako jsou např. chlorid amonný, chlorečnan draselný, uhličitán draselný, uhličitán sodný, tetraboritan sodný (borax), dusičnan stříbrný,
 - (v) nekovy, kovové oxidy nebo jiné anorganické sloučeniny, jako jsou např. karbid vápničku, křemík, karbid křemíku,
- (c) chemická zařízení na výrobu fosforečných, dusíkatých a draselných hnojiv (jednoduchých nebo kombinovaných hnojiv),
- (d) chemická zařízení na výrobu základních výrobků pro ochranu rostlin a biocidů,
- (e) zařízení využívající chemické nebo biologické procesy pro výrobu základních farmaceutických výrobků,
- (f) chemická zařízení na výrobu výbušnin,
- (g) chemická zařízení využívající chemické nebo biologické zpracování pro výrobu bílkovinných krmných přísad, kvásků /fermentů a dalších bílkovinných látek /proteinů.
5. Nakládání s odpady:
- zařízení na spalování, regeneraci, chemické zpracování nebo skládkování nebezpečných odpadů,
 - zařízení na spalování komunálních odpadů s kapacitou převyšující 3 tuny za hodinu,
 - zařízení na zneškodňování či likvidaci odpadů, nikoli nebezpečných, s kapacitou převyšující 50 tun za den,
 - skládky přijímající více než 10 tun denně, nebo s celkovou kapacitou přesahující 25 000 tun, s výjimkou skládek inertního odpadu.
6. Čistírny odpadních vod s kapacitou přesahující ekvivalent 150 000 obyvatel.

7. Průmyslové závody na:

- (a) výrobu buničiny ze dřeva nebo podobných vláknitých materiálů,
 - (b) výrobu papíru, kartonů a lepenky s výrobní kapacitou přesahující 20 tun denně.
8. (a) Výstavba tras pro dálkovou železniční dopravu a letišť 2/ s délkou základní přistávací a vzletové dráhy 2100 m a více,
- (b) výstavba silnic pro motorová vozidla a dálnic 3/,
 - (c) výstavba nových silnic se čtyřmi nebo více pruhy, nebo přestavba anebo rozšiřování již existujících silnic se dvěma pruhy nebo méně tak, aby měly čtyři nebo více pruhů v případech, kdy nová silnice, nebo přestavěná či rozšířená část silnice, přesáhne nepřerušovanou délku 10 km.
9. (a) Vnitrozemské vodní cesty a přístavy pro vnitrozemskou vodní dopravu, které umožňují proplutí plavidel nad 1350 tun,
- (b) obchodní přístavy, mola pro nakládání a vykládání lodí spojená s pevninou a vnější přístavy (mimo přístaviště pro trajekty), která mohou přijmout plavidla nad 1350 tun.
10. Čerpání z podzemních zdrojů vod nebo systémy umělého doplňování podzemních vod v případech, kdy roční objem čerpané nebo doplněné vody odpovídá nebo překračuje 10 milionů metrů krychlových.
11. (a) Díla zaměřená na převádění vodních zdrojů mezi povodími v případech, kdy je převod zaměřen na prevenci možného nedostatku vody a kde množství převedené vody přesahuje 100 milionů metrů krychlových za rok,
- (b) ve všech ostatních případech, kdy jsou díla zaměřená na převedení vodních zdrojů mezi povodími a kde několikaletý průměr průtoku povodí, z něhož se čerpá, překračuje 2 000 milionů metrů krychlových za rok a kde množství převedené vody překračuje 5 % tohoto průtoku.

V obou případech se nepočítají převody pitné vody v potrubí.

12. Těžba ropy a zemního plynu pro komerční účely, kde objem těžby překračuje 500 tun denně u ropy a 500 000 metrů krychlových za den, pokud jde o zemní plyn.
13. Přehrady a další zařízení určená pro zadržení nebo stálé uložení vody v případech, kdy nové nebo dodatečné množství zadržené nebo uložené vody překračuje 10 milionů metrů krychlových.
14. Potrubí pro dopravu plynu, ropy nebo chemických látek s průměrem větším než 800 mm a délkou větší než 40 km.
15. Zařízení pro intenzivní chov drůbeže nebo prasat s kapacitou větší než:
- (a) 40 000 míst pro drůbež,
 - (b) 2000 míst pro výkrmová prasata (nad 30 kg), nebo
 - (c) 750 míst pro prasnice.

16. Lomy a povrchové doly, kde rozloha povrchu těžebního místa přesahuje 25 hektarů, nebo těžba rašeliny, jestliže rozloha povrchu těžebního místa přesahuje 150 hektarů.
17. Výstavba nadzemního elektrického vedení o napětí 220 kV nebo více a o délce větší než 15 km.
18. Zařízení na skladování ropy, petrochemických nebo chemických výrobků s kapacitou 200 000 tun nebo více.
19. Ostatní činnosti:
 - závody na předběžné zpracování (procesy, jako je mytí, bělení, louhování) nebo barvení vláken či textilií, kdy kapacita zpracování přesahuje 10 tun za den,
 - koželužny s kapacitou zpracování přesahující 12 tun hotových výrobků denně,
 - (a) jatka s kapacitou zpracování těl jatečných zvířat vyšší než 50 tun za den,
 - (b) úprava a zpracování zaměřené na výrobu potravinářských výrobků z:
 - (i) živočišných surovin (jiných než mléko) s výrobní kapacitou finálních výrobků větší než 75 tun denně,
 - (ii) rostlinných surovin s výrobní kapacitou finálních výrobků větší než 300 tun za den (průměrná hodnota na základě kvartálního průměru),
 - (c) úprava a zpracování mléka v případech, kdy množství přijatého mléka přesahuje 200 tun za den (průměrná hodnota na základě ročního průměru),
 - zařízení pro likvidaci nebo recyklaci zvířecích těl a zvířecího odpadu s kapacitou zpracování přesahující 10 tun za den,
 - zařízení na povrchové úpravy látek, věcí nebo výrobků používající organická rozpouštědla, především pro nanášení ochranných nátěrů, tisk, lakování, odmašťování, klížení, malování, čištění, konzervaci proti vodě nebo impregnaci se spotřebou větší než 150 kg za hodinu nebo více než 200 tun za rok,
 - zařízení na výrobu uhlíku (grafitu) nebo elektrografitu spalováním nebo grafitizací,
20. Jakákoli činnost nezahrnutá do odstavců 1 až 19 výše, pro kterou je účast veřejnosti stanovena procedurou posuzování vlivu na životního prostředí (EIA) v souladu s vnitrostátní legislativou.
21. Ustanovení článku 6, odstavce 1 (a) úmluvy se nevztahuje na žádný ze shora uvedených projektů uskutečňovaných výlučně nebo především pro výzkum, vývoj a testování nových metod nebo výrobků a na dobu kratší než dva roky, pokud u nich neexistuje potenciál pro vyvolání významných nepříznivých environmentálních nebo zdravotních účinků.
22. Jakékoli změny nebo rozšíření činností, kdy tyto změny samy o sobě splňují kritéria nebo prahové hodnoty stanovené v této příloze, budou podle-

hat článku 6, odstavci 1 (a) úmluvy. Jakékoli jiné změny nebo rozšíření činností budou podléhat článku 6, odstavci 1 (b) úmluvy.

Poznámky:

1/ Jaderné elektrárny a ostatní jaderné reaktory přestávají být takovými zařízeními, když je trvale odstraněno z místa zařízení všechno radioaktivní palivo a veškeré ostatní radioaktivně kontaminované části.

2/ Pro účely této úmluvy pojem "letiště" znamená letiště, které odpovídá definici v Chicagské úmluvě z roku 1944 ustavující Mezinárodní organizaci civilního letectví (Příloha 14). 3/ Pro účel této úmluvy pojem "dálnice" znamená silnici, která odpovídá definici v Evropské dohodě o hlavních mezinárodních dopravních tepnách z 15. listopadu 1975.

Příloha II

Rozhodčí řízení

1. V případě, že je spor předložen k rozhodčímu řízení na základě článku 16 odstavce 2 této úmluvy, strana nebo strany uvědomí sekretariát o předmětu rozhodčího řízení a uvedou zejména ty články této úmluvy, jejichž výklad nebo uplatňování jsou předmětem sporu. Sekretariát rozešle informaci, kterou obdržel, všem stranám této úmluvy.
2. Rozhodčí tribunál se bude skládat ze tří členů. Jak jedna strana či strany uplatňující nárok, tak i druhá strana nebo strany sporu ustanoví po jednom rozhodci, a tito dva takto ustanovení rozhodci určí po společné dohodě třetího rozhodce, který bude předsedou rozhodčího tribunálu. Posledně jmenovaný nesmí být osoba, která je státním příslušníkem některé ze stran sporu, a obvyklé místo svého pobytu má na území některé ze stran sporu, která je zaměstnána jednou z nich, a která jednala v dané věci z jiného oprávnění.
3. Pokud nebyl předseda rozhodčího tribunálu ustanoven do dvou měsíců po ustanovení druhého rozhodce, výkonný tajemník Evropské hospodářské komise na návrh některé ze stran sporu ustanoví předsedu během dalšího dvouměsíčního období.
4. Pokud jedna ze stran sporu neustanoví rozhodce do dvou měsíců od přijetí požadavku, další strana o tom může informovat výkonného tajemníka Evropské hospodářské komise, který ustanoví předsedu rozhodčího tribunálu během dalšího dvouměsíčního období. Na základě svého ustanovení předseda rozhodčího tribunálu požádá tu stranu, která neustanovila rozhodce, aby tak do dvou měsíců učinila. Pokud tak neučiní během daného období, předseda uvědomí výkonného tajemníka Evropské hospodářské komise, který provede toto ustanovení během dalšího dvouměsíčního období.
5. Rozhodčí tribunál vydá své rozhodnutí v souladu s mezinárodním právem a s ustanoveními této úmluvy.
6. Rozhodčí tribunál ustavený podle ustanovení v této příloze si stanoví svůj vlastní jednací řád.
7. Rozhodnutí rozhodčího tribunálu, jak o postupu jednání, tak o věcné povaze sporu, jsou přijímána většinou hlasů jeho členů.
8. Tribunál může podniknout všechny vhodné kroky ke zjištění faktů.
9. Strany sporu budou napomáhat práci rozhodčího tribunálu využíváním všech prostředků, které mají k dispozici především:
 - (a) poskytnou všechny relevantní dokumenty, zařízení a informace; a
 - (b) v případě potřeby mu umožní povolát svědky nebo odborníky a získávat jejich svědecké výpovědi.
10. Strany a rozhodci budou chránit důvěrný ráz jakýchkoli informací, které obdrží jako důvěrné během řízení rozhodčího tribunálu.

11. Rozhodčí tribunál může, na žádost jedné ze stran, doporučit dočasná ochranná opatření.
12. Pokud se jedna ze stran sporu nedostaví před rozhodčí tribunál nebo neobhájí svůj názor, může druhá strana požádat tribunál, aby pokračoval v řízení a vydal konečné rozhodnutí. Nepřítomnost strany nebo její neschopnost obhajování svého názoru nezakládá překážku řízení.
13. Rozhodčí tribunál může vyslechnout protinávrhy podané v přímé souvislosti s projednávaným předmětem sporu a rozhodnout o nich.
14. Pokud rozhodčí tribunál neurčí jinak vzhledem ke konkrétním okolnostem případu, vydaje tribunálu, včetně odměn jeho členům, ponese strany sporu rovným dílem. Tribunál povede záznamy o všech svých výdajích a předloží stranám jejich závěrečný výkaz.
15. Každá strana této úmluvy, která má zájem právní povahy o předmětu sporu, a která může být rozhodnutím v tomto případě dotčena, může se souhlasem tribunálu zasahovat do řízení.
16. Rozhodčí tribunál vydá své rozhodnutí do pěti měsíců od data, kdy byl ustaven, pokud neshledá, že je třeba tuto lhůtu prodloužit o dobu, která by neměla nepřesáhnout pět (dalších) měsíců.
17. Rozhodnutí rozhodčího tribunálu bude prováděno odůvodněním, bude konečné a závazné pro všechny strany sporu. Rozhodnutí předá rozhodčí tribunál stranám sporu a sekretariátu. Sekretariát rozešle přijaté informace všem stranám úmluvy.
18. Jakékoli spory, které mohou vzniknout mezi dotčenými stranami ohledně výkladu nebo výkonu rozhodnutí, může jakákoli strana předložit rozhodčímu tribunálu, který rozhodnutí vydal, nebo, pokud se tento tribunál nemůže sejít, jinému tribunálu zřízenému k tomuto účelu stejným způsobem jako prve.

Seznam použité literatury a zdrojů

- Aarhuská úmluva - analýza dotčených ustanovení právního řádu. Zelený kruh, 2009, <<http://www.ucastverejnosti.cz/cz/dokumenty/>>.
- Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. Dostupné ze stránek Ministerstva životního prostředí: <http://mzp.cz/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy>.
- ANDRUSEVYCH, A., ALGE, T. a KONRAD, C. *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004–2011)*, 2011, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Media/Publications/ACCC_Jurisprudence_Ecoforum_2011.pdf>.
- BAHÝLOVÁ, L., BĚLOHRADOVÁ, J., KOCOUREK, T. a PRŮCHOVÁ, I. (Eds.) *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 193–203. ISBN: 978-80-210-5362-5.
- BĚLOHRADOVÁ, J. Aarhuská úmluva - aktuální otázky. *COFOLA 2011: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Masarykova Univerzita, 2011, <http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/participace/Belohradova_Jitka_6005.pdf>
- BĚLOHRADOVÁ, J. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí. Disertační práce. Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2013, <http://is.muni.cz/th/107743/pravf_d/DP_finalni.pdf>.
- BRUS, Martin. Zákonné důvody pro odepření zpřístupnění informace o životním prostředí v konfrontaci s Aarhuskou úmluvou. *Ekologie a právo*. 2006, č. 3, s. 10–13. ISSN 1211-1139.
- CAMRDA, J. Zákon o svobodném přístupu k informacím v judikatuře správních soudů. *Správní právo*, 2009, č. 6, s. 321–338. ISSN 0139-6005.
- ČERNÝ, P. *Analýza implementace Aarhuské úmluvy v právním řádu ČR*, Brno: Ekologický právní servis, 2007.
- ČERNÝ, P. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Ekologický právní servis, 2010, <http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/nedostatky_implementation_cl9_aarhuske_umluvy.pdf>
- ČERNÝ, P. *Podnět Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy*, 2010, <www.eps.cz>.
- ČERNÝ, P., DOHNAL, V., KORBEL, F. a PROKOP, M. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-600-8.
- ČERNÝ, P. a PLŠEK, J. *Odkladné účinky správních žalob nevládních organizací ve věcech životního prostředí*. Ekologický právní servis, 2010, <http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Odkladne_ucinky_NNO.pdf>.

- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, ISBN 978-80-7179-498-1.
- DOHNAL, V. Mýty o účasti veřejnosti. Příspěvek na konferenci „Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem“. Praha, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 2002, <http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/myty_o_ucasti_veřejnosti.pdf>.
- DUDOVÁ, J. *Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem*. Brno: Právnická fakulta MU v edici Acta Universitatis Brunensis Iuridica, č. 450, 2013, ISBN 978-80-210-6522-2.
- EBBESSON, J., GAUGITSCH, H., JENDROŠKA, J., STEC, S. a MARSHALL, F. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide (Second Edition)*. United Nations Economic Commission for Europe, 2013, <<http://www.unece.org/env/pp/publications/aig.html>>.
- FUREK, A. a ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy – komentář*, 2. vydání. Praha: Linde, 2012, ISBN 978-80-7201-868-0.
- HUMLÍČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi. Rigorózní práce. Katedra práva životního prostředí*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2009, <<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/dtdownload/8800018090/?lang=en>>.
- KORBEL, F. *Přehled judikatury ve věcech práva na informace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 424 s., ISBN 978-80-7478-022-6.
- LANCEIRO, R. The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union. In CHITI, E. a MATTARELLA, B. G. (Eds.). *Global Administrative Law and EU Administrative Law: Relationships, Legal Issues and Comparison*. Heidelberg: Springer, 2011.
- Materiály z Mezinárodní konference o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi, konané v Brně v r. 2009, <http://www.mzp.cz/cz/pristup_k_pravni_ochrane>.
- MOTZKE, R. a PODSKALSKÁ, S. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. *Planeta*. 2007, č. 6.
- MÜLLEROVÁ, H. a DAMOHORSKÝ, M. Právo na příznivé životní prostředí v České republice. In GERLOCH, A. a P. ŠTURMA (Eds.) *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 115–126. ISBN: 978-80-87284-23-0.
- MÜLLEROVÁ, H. et al. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, 255 s., ISBN 978-80-87439-14-2, <<http://www.ilaw.cas.cz/index.php?page=318>>.
- PALLEMAERTS, M. The Aarhus Convention: Engaging the disenfranchised through the institutionalisation of procedural rights? In CHAMBERS, B. W. a GREEN, J. F. (Eds.). *The Politics of Participation in Sustainable Development Governance*. Tokyo: United Nations University Press, 2006.

- PALLEMAERTS, M. (Ed.) *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Groningen, Amsterdam: Europa Law Publishing, 2011.
- PAVLORKOVÁ, E. Kompletní průvodce právem na informace o životním prostředí. Aktualizováno k právním stavu 1. 1. 2014. Ekologický právní servis, <<http://www.eps.cz/poradna/kategorie/pravo-na-informace/rada/kompletni-pruvodce-pravem-na-informace-o-zivotnim-prostredi>>.
- POTOČNIK, J. *Speech on the EU directive proposal on access to justice in environmental matters on the Seminar on Access to Justice and Organisation of Jurisdictions in Environment Litigation by the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACAEurope) / Brussels*, 2012, <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/dokumenty_aarhuska_umluva/\\$FILE/OMOMS-Projev_Potocznik-20122911.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/dokumenty_aarhuska_umluva/$FILE/OMOMS-Projev_Potocznik-20122911.pdf)>.
- PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In DÁVID, R. a kol. (Ed.). *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, ISBN 978-80-210-5305-2, <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Pruchova_Ivana%20%20_%284119%29.pdf>.
- STEC, S. *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*. Szentendre, Hungary: The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2003.
- VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*, 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4.

Summary

The book “New Approaches to the Aarhus Convention Implementation in the Czech Republic” targets the upcoming changes that are expected in the Czech legal system in the field of public participation in the environmental decision-making. In 2012, the Aarhus Convention Compliance Committee adopted the first finding regarding the Czech Republic. The finding confirmed most of the claims of the complainant, stating that the Czech Republic fails to provide correct implementation of several Articles of the Aarhus Convention. The main insufficiencies were found 1. in the scope of the “public concerned” that is too narrow in the Czech Republic; 2. in participation of the public at each stage of the decision-making process that is not effective enough; 3. in the access to justice, as regards legal standing of the public concerned and as regards substantive review of a decision that is not sufficient; and 4. in the judicial review of the EIA screening conclusions that has not been possible to be performed under the Czech law up to now.

Moreover, the European Commission formally reproached the Czech Republic in 2013 for insufficient implementation of the EIA directive; the objections raised by the European Commission are, in terms of contents, partly identical to the reservations of the Aarhus Convention Compliance Committee.

This led the Czech Ministry of the Environment to prepare a large amendment of the EIA Act and partial amendments of several related acts, bringing a conceptual change to the whole process of the environmental impact assessment, and to the participation of the public in those administrative proceedings that follow the EIA procedure, making them widely accessible to the public. This book primarily comments on the main legislative changes brought by the said amendment, which are approaching final stages of the legislative process at the end of 2014.

The second aim of our volume is to highlight the significance of the interpretation (both administrative and judicial) in reaching the compliance with the Aarhus Convention. In the Czech Republic, the interpretation of claiming the constitutional right to environment, access to environmental administrative proceedings and to judicial review of environmental decisions tend to be rather restrictive, especially as regards environmental NGOs. Therefore, it is very important to bring examples and patterns of open and “public-friendly” interpretation approaches to environmental procedures. The authors also notice the very first signs of a shift in judicial interpretation of the role of environmental NGOs that have appeared recently in the Czech Constitutional Court and the Supreme Administrative Court.

The structure of the book follows the “pillars” of the Aarhus Convention as well as the main types of environmental proceedings in the Czech law. It is divided in chapters covering a general introduction into the philosophy and objectives of the Convention, an overview of its control mechanism and the Committee’s finding on the Czech implementation, the access to information, the environmental impact assessment, procedures led under the Czech Building Act, the public participation in administrative proceedings, and the judicial review.

Publikace „Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR“ reflektuje změny v české legislativě a judikatuře v oblasti účasti veřejnosti v environmentálním rozhodování, ke kterým dochází v reakci na nedostatek implementace Aarhuské úmluvy v ČR potvrzené Výborem pro kontrolu dodržování této Úmluvy, a na obsahově související infringementy ze strany Evropské komise z důvodu nesprávného provedení směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí. Autorky věnují pozornost na prvním místě nadcházející velké novelizaci českého zákona o posuzování vlivů, stavebního zákona a dalších souvisejících předpisů, která zásadním způsobem mění koncepci procesu EIA u nás a vnáší řadu změn do systému účasti veřejnosti v procesech a řízeních týkajících se životního prostředí. Tyto chystané změny jsou v publikaci komentovány, stejně jako jejich hlavní předpokládané důsledky pro aplikační praxi. Druhým cílem publikace je vyzdvihnout úlohu interpretace platného práva implementujícího požadavky Aarhuské úmluvy jak správními orgány, tak soudy, a poukázat na potřebu výkladu méně restriktivního a otevřenějšího vůči občanské společnosti; tato potřeba ostatně začíná být v poslední době naznačována rovněž v judikatuře českého Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D. je vědeckou pracovnicí Ústavu státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i., v Praze, kde se specializuje na právo životního prostředí. Je absolventkou Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, kde rovněž získala titul Ph.D. v oboru Veřejné právo II (2009) a kde v současné době působí jako externí spolupracovnice Katedry práva životního prostředí. Je druhou místopředsedkyní České společnosti pro právo životního prostředí. Publikovala v českém a anglickém jazyce například na témata vztahu lidských práv a ochrany životního prostředí, role Evropského soudu pro lidská práva v ochraně životního prostředí a právní ochrany zvířat.

JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D. završila své studium Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze rigorózní prací na téma Aarhuské úmluvy. Tomuto tématu se intenzivně věnuje i ve svém profesním životě – v rámci již pětiletého působení pro organizaci Zelený kruh, zastřešující v České republice nevládní ekologické organizace. Za tuto dobu se účastnila přípravy řady zpráv o implementaci Aarhuské úmluvy v ČR, mnoha konferencí, a podílela se na návrzích legislativy transponující požadavky Aarhuské úmluvy. V současné době je jejím hlavním působištěm Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, kde pracuje jako odborná asistentka a kde nedávno úspěšně zakončila doktorské studium dizertační prací na téma odpovědnosti za škody na životním prostředí.