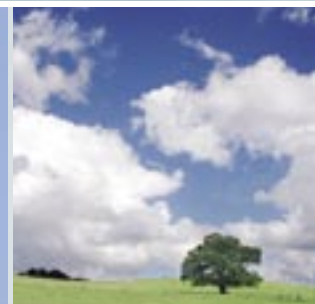


PLANETA

ROČNÍK XV

ČÍSLO 6/2007

AARHUSKÁ ÚMLUVA VE SPRÁVNÍ A SOUDNÍ PRAXI



Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi

Mgr. Radek Motzke
Mgr. Sandra Podskalská

PLANETA

odborný časopis pro životní prostředí

Ročník XV, číslo 6/2007

Vychází 6–12× ročně

Vydává Ministerstvo životního prostředí

Vršovická 65, 100 10 Praha 10

tel.: 267 122 549, fax: 267 126 549

Tisk DOBEL, Lanškroun

Titul PLANETA má registrováno Ministerstvo životního prostředí
a časopis vychází jako monotematická čísla věnovaná problematice ži-
votního prostředí

MK ČR E 8063

ISSN – tištěná verze 1801-6898

Obsah

Úvod.....	4
Část I – Základní údaje	5
1. Co je to Aarhuská úmluva?	5
2. K historii Aarhuské úmluvy.....	6
3. Jaké jsou principy Aarhuské úmluvy?	6
4. Vztah k evropskému právu	6
5. Postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu	6
6. Obecně o užívání Aarhuské úmluvy v české právní praxi	7
Část II – Přístup k informacím (čl. 4 a 5)	8
7. Dle jakého právního předpisu postupovat?	8
8. Pasívní zpřístupňování informací (čl. 4).....	8
8.1. Přehled nejdůležitějších práv	8
8.2. Co je to informace o životním prostředí?.....	9
8.3. Kdo může požadovat informace o životním prostředí?.....	9
8.4. Kdo je povinen informace zpřístupnit?.....	9
8.5. V jaké formě lze o informace žádat?	10
8.6. Lze žádat o zpřístupnění informace nahlédnutím do spisu?	10
8.7. Lze žádat o zpřístupnění informace z neuzavřeného spisu?	11
8.8. Nahlížení podle nového stavebního zákona	11
8.9. Lhůty pro zpřístupnění informace.....	11
8.10. Důvody zamítnutí žádosti o informace.....	12
8.11. Co když požadovaný subjekt nemá informaci k dispozici?	13
8.12. Restriktivní interpretace důvodů pro odmítnutí žádosti.....	13
8.13. Postup orgánu veřejné správy v případě zamítnutí žádosti o informace	14
8.14. Úhrada za poskytnutí informací	15
9. Aktivní zpřístupňování informací (čl. 5)	15
9.1. Přehled hlavních povinností signatářských států	15
9.2. Příklady aktivního zpřístupňování	16
Část III – Účast veřejnosti na rozhodování (čl. 6, 7 a 8).....	17
Díl I Rozhodování o specifických činnostech (čl. 6)	17
11. Co jsou specifické činnosti?	17
12. Kdo se může zapojit a jak bude vypadat proces rozhodování?	17
13. Správní řád (zák. č. 500/2004 Sb.).....	18
13.1. Vymezení účastníků správního řízení (§ 27 SprŘ)	18
13.2. Doručování v řízení s velkým počtem účastníků (§ 144 SprŘ).....	18
13.3. Společný zmocněnec a společný zástupce (§ 35 SprŘ)	19
13.4. Nahlížení a kopírování ze spisu (§ 38 SprŘ)	19
13.5. Další problematická ustanovení správního řádu	19
14. Zákon o ochraně přírody a krajiny	19
14.1. Restriktivní výklad § 70 ZOPK	19
14.2. Informování o zahájení řízení	20
14.3. Závazná stanoviska	21
14.4. Výjimky podle § 43 ZOPK	22
15. Aarhuská úmluva a nový stavební zákon	22
15.1. Umísťování staveb	22
15.1.1. Okruh účastníků územního řízení	22
15.1.2. Informování o zahájení územního řízení	23
15.1.3. Námitky v územním řízení	23
15.1.4. Umísťování staveb regulačním plánem	24
15.1.5. Charakteristika regulačního plánu	24
15.1.6. Proces schvalování regulačního plánu.....	24
15.1.7. Účast veřejnosti v jednotlivých stádiích	25
15.2. Povolování staveb	25
15.2.1. Okruh účastníků stavebního řízení	25
15.2.2. Přístup k dokumentaci stavby	26
15.2.3. Zkrácené stavební řízení	26
16. Účast veřejnosti podle zákona o vodách a zákona IPPC	27
17. Účast veřejnosti v ostatních úředních postupech	28
17.1. Proces EIA	28
17.2. NATURA 2000	29

Díl 2 – Účast veřejnosti při tvorbě plánů a politik (čl. 7)	29
Díl 3 – Účast veřejnosti při tvorbě legislativy (čl. 8)	30
Část IV – Přístup k soudní ochraně (čl. 9)	31
20. Přehled nejdůležitějších práv	31
21. Úvod do problematiky soudního přezkumu	31
22. Přezkum práva na informace	31
22.1. Situace dle Aarhuské úmluvy	31
22.2. Situace dle českého práva	31
22.3. Závěry o přezkumu práva na informace	32
23. Soudní přezkum rozhodování o specifických činnostech	32
23.1. Situace dle Aarhuské úmluvy	32
23.2. Situace dle českého práva	33
23.2.1. Soudní přezkum správních rozhodnutí	33
23.2.2. Přezkum opatření obecné povahy o regulačním plánu	34
23.2.3. Přezkum závěru zjišťovacího řízení a konečného stanoviska EIA.....	34
23.2.4. Soudní přezkum nečinnosti správního orgánu	35
24. Správní a soudní přezkum bez účasti v povolovacím řízení	36
25. Efektivita soudního přezkumu	36
25.1. Čestnost a spravedlivost	36
25.2. Včasnost	36
25.3. Nízké náklady přezkumu	37
Část V – Závěr	38
26. Shrnutí a závěrečná doporučení	38
27. Text Aarhuské úmluvy ve znění zveřejněném ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb. m. s.	38
28. Doporučená literatura	48
29. Doporučené internetové odkazy	48
30. O autorech	48

Seznam použitých zkratk:

SpŘ	–	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
StavZ	–	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
ZOPK	–	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
InfZ	–	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
ZInfŽP	–	zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
SŘS	–	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
ObčZ	–	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
OSŘ	–	zákon č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád

Úvod

Aarhuská úmluva je průlomovou mezinárodní smlouvou v oblasti ochrany životního prostředí. Vychází z principu, podle něž právo na příznivé životní prostředí patří k základním lidským právům. Má-li veřejnost toto právo uplatňovat, musí mít přístup k informacím, právo účastnit se rozhodování a právo na soudní ochranu ve věcech životního prostředí. Aarhuská úmluva požaduje, aby signatářské státy vtělily tato tři oprávnění do svého vnitrostátního práva.

Česká republika ratifikovala Aarhuskou úmluvu dne 4. října 2004. Tímto dnem se pro ni stala závaznou. Ministerstvo životního prostředí prezentovalo při ratifikaci názor, že český právní řád je s Úmluvou v plném souladu.

Není naším cílem dopodrobna zkoumat, zdali je tento postoj oprávněný. Museli bychom porovnat nepřehledné množství zákonů v oblasti životního prostředí, jakož i příslušnou správní a soudní praxi s požadavky Aarhuské úmluvy. Výsledky bádání by vydaly na tlustou knihu.

Vybrali jsme proto několik částí českého práva, které jsou podle našeho názoru pro uplatnění Aarhuské úmluvy klíčové. Zkoumali jsme nejen texty zákonů, ale také způsob, jakým je správní orgány a soudy v praxi uplatňují. Pokud jsme našli rozpor s Úmluvou, připojili jsme doporučení, jak jej překonat.

Publikace obsahuje řadu názorných příkladů, což by mělo zvýšit její praktickou použitelnost pro laickou veřejnost. Na druhou stranu nechceme u nikoho vyvolat dojem, že přijde na úřad s Aarhuskou úmluvou v ruce a vše půjde jako po másle. Úřady často aplikují s obtížemi české zákony, které používají v každodenní praxi po mnoho let. Proto nelze očekávat, že budou důkladně obeznámeny s Aarhuskou úmluvou, která je poměrně nová. Ještě méně lze očekávat, že v případě rozporu dají Aarhuské úmluvě přednost před českým zákonem. Nicméně má smysl se Aarhuské úmluvy dovolávat, dokud se plně neprosadí v rozhodnutích nejvyšších soudních instancí anebo změnou zákona.

Čtenáře, kteří mají zájem o širší souvislosti českého práva životního prostředí, odkazujeme na příručku „Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí“, která vyšla jako první číslo edice Planeta v roce 2005. Upozorňujeme však, že od jejího vydání došlo k zásadním legislativním změnám. Zejména byl přijat nový správní řád (zák. č. 500/2004 Sb.), který vstoupil v účinnost k 1. 1. 2006, a nový stavební zákon (zák.č. 183/2006 Sb.), který nabude účinnosti dne 1. 1. 2007. V předkládané publikaci o Aarhuské úmluvě tyto změny zohledňujeme a vycházíme z právní úpravy platné ke dni 1. ledna 2007.

Část I – Základní údaje

1. Co je to Aarhuská úmluva?

Aarhuská úmluva je mezinárodní smlouva, která garantuje veřejnosti základní procesní práva při ochraně životního prostředí. Její úplný název zní „Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí“. V dalším textu budeme používat zkrácený název „Aarhuská úmluva“ nebo „Úmluva“.

Jak název napovídá, Aarhuská úmluva zaručuje veřejnosti práva, která lze rozdělit do tří pilířů:

1. právo na informace
2. právo na účast při povolování záměrů, schvalování plánů a případně legislativy
3. právo na soudní ochranu, jsou-li porušena práva spadající pod bod 1 či 2.

První pilíř garantuje veřejnosti právo na informace o všech složkách životního prostředí jako je voda, půda, vzduch a živé organismy. Zajímavé je, že zahrnuje také právo na informace o kulturních a architektonických památkách, pokud souvisejí se stavem a změnami životního prostředí. Úmluva rozlišuje povinnost úřadu k pasivnímu nebo aktivnímu zpřístupňování informací. Pasivní zpřístupňování (čl. 4 Úmluvy) znamená, že úřad vydá informace na žádost. Žadatel přitom není povinen prokazovat, že se ho informace nějak významně dotýká. Žádat tedy může kdokoli. Aktivní zpřístupňování (čl. 5 Úmluvy) znamená, že úřady musejí samy průběžně shromažďovat určité údaje o životním prostředí a bez vyzvání je předkládat veřejnosti (například na webových stránkách a v brožurách). Jde zejména o informace o emisích, stavech nouze, strategiích a plánech v oblasti životního prostředí.

Druhý pilíř zaručuje veřejnosti právo účastnit se rozhodovacích procesů ve věcech životního prostředí. Rozhodovacími procesy se rozumí tři okruhy věcí rozhodovaných ve veřejné sféře. Zaprvé jde o povolování konkrétních záměrů jako jsou např. továrny nebo silnice (čl. 6 Úmluvy). Zadruhé jde o schvalování plánů a politik jako jsou např. územní plány nebo dopravní politika České republiky (čl. 7 Úmluvy). Zatřetí jde o přípravu zákonů, nařízení a vyhlášek (čl. 8 Úmluvy). Na rozdíl od práva na informace, má v rozhodovacích procesech plnohodnotné postavení pouze tzv. dotčená veřejnost. Tím se rozumí všechny osoby, které mohou prokázat, že budou rozhodováním dotčeny na svých právech a oprávněných zájmech. Úmluva automaticky předpokládá, že občanská sdružení podporující ochranu životního prostředí mají takový oprávněný zájem.

Třetí pilíř zaručuje veřejnosti přístup k soudní ochraně (čl. 9 Úmluvy) pro případ, že byla porušena její práva na informace nebo práva na zapojení do rozhodovacích procesů. Důležité je, že soudní ochrana musí být včasná, účinná a nesmí vyžadovat nepřiměřené finanční náklady.

Tolik k obecnému vymezení práv zakotvených v Aarhuské úmluvě. Abstraktní pojmy se však nejlépe vysvětlují na konkrétních příkladech. Proto si hned na začátku uvedme jeden příklad, jak veřejnost může využít všech částí Aarhuské úmluvy.

Příklad:

První pilíř – informace

Obyvatelé vesnice, která se nachází v blízkosti chemické továrny, trpí často nemocemi dýchacího ústrojí. Chtějí zjistit, jestli jejich nemocnost souvisí s občasnými havarijními úniky plynů, o kterých sly-

šeli v médiích. Požádají proto továrnu o podrobné informace, jaké plyny unikly a proč k únikům došlo. Továrna odmítne poskytnout informace s tím, že jde o obchodní tajemství. Avšak ubezpečí obyvatele, že učinila bezpečnostní opatření a žádné další nadlimitní úniky nehrozí. Obyvatelé se proto obrátí na Českou inspekci životního prostředí, která úniky vyšetřovala. Inspekce si je vědoma svých povinností podle Aarhuské úmluvy, a proto vyčlení ze zjištěných informací všechny, které nejsou předmětem obchodního tajemství, a zbytek předá obyvatelům. Přitom respektuje pravidlo Aarhuské úmluvy, že údaje o emisích relevantní pro ochranu životního prostředí nepoživají ochrany coby obchodní tajemství. V závislosti na konkrétních okolnostech předá inspekce obyvatelům např. informace o množství a druhu uniklých plynů, dále informace, zdali došlo k havárii v důsledku selhání člověka, nebo špatného stavu technologie, a konečně informace o nápravných opatřeních.

Druhý pilíř – účast veřejnosti při povolování záměrů

Obyvatelé téže vesnice se dozvědí, že továrna chce ve svém areálu vybudovat nový provoz na výrobu určitých organických chemikálií. Zatím nemají důkaz, že dosud vypouštěné emise poškodily jejich zdraví. Obávají se však, že nový provoz způsobí další emise a situace se zhorší. Krajský úřad podrobí projekt nového provozu proceduře posuzování vlivů na životní prostředí EIA. V souladu s Aarhuskou úmluvou vyzve vedení továrny, aby aktivně komunikovalo s obyvateli. Mezitím obyvatelé založí občanské sdružení a v řízení EIA uplatní své připomínky. Následně se zúčastní územního řízení, ve kterém se však nedozvědí podrobný popis nové technologie a jejich dopadů na okolí. Stavební úřad sdělí, že podrobnější popis se předkládá až ve stavebním řízení. Stavební úřad však nepřipustí občanské sdružení do stavebního řízení s odůvodněním, že občanské sdružení má právo účastnit se pouze územního řízení. Občanské sdružení se odvolá a krajský úřad mu dá s ohledem na znění Aarhuské úmluvy za pravdu. Z Úmluvy dovodí, že občanské sdružení musí mít právo účastnit se i stavebního řízení, aby mohlo získat potřebné informace o technologii a efektivně hájit zájmy ochrany životního prostředí.

Třetí pilíř – soudní přezkum rozhodnutí

Představme si, že vše dopadne jinak a krajský úřad odvolání zamítne. V takovém případě může občanské sdružení napadnout rozhodnutí krajského úřadu správní žalobou. Samotná žaloba ovšem nepozastavuje platnost stavebního povolení, a tak může firma začít stavět. Občanské sdružení ví, že soudní řízení může trvat velice dlouho, a proto požádá, aby soud přiznal žalobě odkladný účinek. Znamenalo by to, že platnost stavebního povolení bude odložena do doby, než soud posoudí jeho zákonnost. Soud odkladný účinek přizná, protože občanské sdružení doloží, že samotné stavební práce by mohly zvýšit riziko havárií starého provozu. Soud přitom odkáže na Aarhuskou úmluvu, podle které musí být soudní přezkum včasný a účinný.

Pro úplnost dodáváme, že příklad je pouze inspirován naší praxí a jeho konkrétní okolnosti jsou smyšlené. Lze předpokládat, že uplatňování Aarhuské úmluvy by neprobíhalo tak snadno. Na druhou stranu nelze vyloučit, že sama firma by nadstandardně komunikovala s obyvateli, aby rozptýlila jejich obavy. V dalším textu budeme uvádět co nejvíce příkladů, jak by mohla Aarhuská úmluva fungovat v praxi. Věříme, že tím zvýšíme srozumitelnost příručky.

2. K historii Aarhuské úmluvy

Aarhuská úmluva byla podepsána dne 25. června 1998 na konferenci Evropské hospodářské komise OSN. Ke dni uzávěrky této publikace podepsalo Úmluvu celkem 39 států a Evropská unie. Podpisem daly státy signál, že chtějí uvést své právo do souladu s Úmluvou nebo, že soulad byl již dosažen. K tomu, aby byla úmluva závazná a vymahatelná, je však zapotřebí dalšího formálního kroku, a tím je ratifikace. Ve většině států se ratifikace provádí schválením úmluvy v parlamentu. Česká republika takto ratifikovala Úmluvu dne 6. 7. 2004. Závaznou se pro ČR stala dne 4. října 2004 poté, co byla zveřejněna jako č. 124/2004 Sbírky mezinárodních smluv (Sb.m.s.). Text úmluvy jsme vložili na konec této publikace.

Je zajímavé, že Aarhuská úmluva byla podepsána a ratifikována nejen členskými státy EU, ale rovněž některými státy ve střední Asii, jako např. Kazachstánem nebo Kyrgyzstánem. Na druhou stranu Aarhuská úmluva byla podepsána, ale dosud nebyla ratifikována například Chorvatskem nebo Irskem.

3. Jaké jsou principy Aarhuské úmluvy?

Aarhuská úmluva zakotvuje řadu konkrétních práv, která umožňují veřejnosti chránit životní prostředí. Při výkladu těchto práv je důležité mít na paměti obecné principy, na kterých je Úmluva postavena. Tyto principy vyplývají z čl. 3 Úmluvy a patří k nim zejména následující:

Garance minimálních standardů

Strany úmluvy mohou přijmout úpravu přísnější, než je Úmluva. Pokud byla před ratifikací Úmluvy přijata přísnější vnitrostátní úprava, nesmí státy její standard následně snižovat na úroveň Úmluvy.

Podpora nevládních organizací

Strany Úmluvy se zavazují uznávat a přiměřeně podporovat nevládní organizace, které chrání životní prostředí.

Zákaz diskriminace

Každý může vykonávat práva vyplývající z Úmluvy bez ohledu na svou národnost, občanskou příslušnost nebo bydliště.

Široká definice orgánů veřejné správy

Definice zahrnuje orgány státní správy i samosprávy, stejně jako soukromé osoby, které vykonávají veřejnou správu. Definice zahrnuje také orgány Evropské unie. Naopak nezahrnuje orgány moci zákonodárné a soudní.

Mezinárodní organizace

Strany úmluvy se zavazují podporovat uplatňování principů Úmluvy při rozhodování o otázkách životního prostředí v mezinárodních organizacích.

Kontrola plnění

Strany úmluvy ustavily Komisi pro kontrolu plnění požadavků Úmluvy („Compliance Committee“). Komise nemá sankční pravomoci, ale posuzuje případy porušování Úmluvy, informuje o nich strany Úmluvy a předkládá návrh řešení.

4. Vztah k evropskému právu

Evropská unie podepsala Úmluvu hned při jejím vzniku dne 25. června 1998. Ratifikaci provedla dne 17. února 2005. Požadavky Aarhuské úmluvy z větší části zapracovala do směrnice 2003/4/ES „o přístupu k informacím o životním prostředí“ a dále do směrnice 2003/35/ES „o účasti veřejnosti“.

Směrnice 2003/35/ES novelizovala směrnici 85/337/EHS „EIA“ a směrnici 96/61/ES „IPPC“. Přitom zejména rozšířila povinnosti orgánů veřejné správy informovat veřejnost a zakotvila právo veřejnosti domáhat se soudního přezkumu nezákonnosti.

Připomínáme, že předmětem směrnice EIA je podrobné posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. Posouzení se vztahuje na všechny záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, například na výstavbu přehrad, silnic a továren. Předmětem směrnice IPPC je pak vydání integrovaného povolení pro průmyslové a další provozy, které mohou mít velmi významný vliv na životní prostředí. Smyslem integrovaného povolení je stanovit limity pro emise škodlivin a minimalizovat jejich vznik tím, že provozovatel použije nejlepší dostupnou techniku („best available technique“).

Česká republika byla povinna zapracovat směrnici 2003/4/ES do svého právního řádu nejpozději do 15. února 2005 a směrnici 2003/35/ES nejpozději do 25. června 2005. Pokud by tak neučinila, mohla by se veřejnost domáhat přednosti směrnic před kolidujícími ustanoveními českého práva.

Velký význam má rovněž nařízení 1367/2006 Evropského parlamentu a Rady, na jehož základě se Aarhuská úmluva bude uplatňovat na orgány Evropské unie a subjekty založené na základě evropského práva. Nařízení dává veřejnosti možnost, aby podala ve lhůtě 8 týdnů připomínky k připravovaným plánům a programům Evropské unie v oblasti životního prostředí. Nařízení rovněž umožňuje, aby se určité neziskové organizace domáhaly přezkumu rozhodnutí nebo nečinnosti evropských institucí.

Zatímco výše uvedené směrnice 2003/4/ES a 2003/35/ES jsou již účinné, nařízení 1367/2006 nabude účinnosti dne 28. června 2007.

S ohledem na možnosti této publikace nebudeme v dalším textu systematicky rozebírat účinky Aarhuské úmluvy prostřednictvím uvedených směrnic a nařízení evropského práva a budeme se zabývat pouze jejím přímým působením na český právní řád.

5. Postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu

Článek 1 odstavec 2 Ústavy České republiky, stanoví že „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“. Podle článku 10 Ústavy „vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva“. Podle názoru teorie i soudní praxe jsou tzv. „bezprostředně použitelné“ mezinárodní smlouvy, z jejichž ustanovení lze přímo dovodit práva fyzických a právnických osob vůči státu.

Podle našeho názoru většina článků Aarhuské úmluvy tento požadavek splňuje. Tento výklad byl potvrzen i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006 (případ letiště Praha-Ruzyně, plné znění rozsudku je ke stažení na www.

eps.cz). Podle soudu je nutné vykládat české právo v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy. S ohledem na výše zmíněný výklad tedy soud konstatoval, že Aarhuská úmluva je bezprostředně použitelnou mezinárodní smlouvou (zejména v rozsahu čl. 2 odst. 5 a čl. 6, 7 a 9). Před českými úřady a soudy se proto lze **přímo dovolávat práv**, která Aarhuská úmluva zaručuje. Připouštíme, že existují i opačné názory, podle kterých Aarhuská úmluva není bezprostředně použitelná. Z toho by plynulo, že se veřejnost nemůže Aarhuské úmluvy dovolávat, dokud nebude do českého práva zapracována zvláštním zákonem. V dalším textu se však budeme držet názoru Nejvyššího správního soudu, který potvrdil bezprostřední účinnost Aarhuské úmluvy alespoň v rozsahu některých jejích článků.

S ohledem na právní jistotu by se Česká republika neměla spoléhat na přímý účinek Aarhuské úmluvy a raději by měla uvést své právo do naprostého souladu s jejími požadavky. Podotýkáme, že Česká republika nepřijala žádný zákon k harmonizaci svého práva s Aarhuskou úmluvou, pouze několik málo důvodových zpráv zákonů přijímaných po ratifikaci na ni obsahuje odkaz (např. nový stavební zákon č. 183/2006 Sb.).

Do kterých zákonů se promítají práva z Aarhuské úmluvy?

Právo na informace naplňuje zákon o právu na informace o životním prostředí (č. 123/1998 Sb.) a také obecný zákon o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.).

Právo na účast veřejnosti naplňují (většinou jednotlivá ustanovení) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA, č. 100/2001 Sb.), zákona o územním plánování a stavebním řádu (č. 183/2006 Sb. účinný od 1.1.2007), zákona o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.), zákona o vodách (č. 254/2001 Sb.), zákona o integrované prevenci a omezování znečištění (IPPC, č. 76/2002 Sb.), zákona o geneticky modifikovaných organismech (74/2004 Sb.) a některých dalších. Také obecná úprava ve správ-

ním řádu (500/2004 Sb.) je velmi důležitá pro možnosti účasti veřejnosti.

Právo na přístup k soudní ochraně upravuje soudní řád správní (150/2002 Sb.) ve spojení s výše zmíněnými zákony zaručujícími právo na účast veřejnosti. Neexistuje žádný speciální zákon obsahující právo na přístup k soudní ochraně ve věcech životního prostředí.

6. Obecně o užívání Aarhuské úmluvy v české právní praxi

Zastřešující organizace Zelený kruh vede projekt k informování veřejnosti o Aarhuské úmluvě, jehož výsledkem jsou „webové stránky o Aarhuské úmluvě“ (<http://www.ucastverejnosti.cz>). Ekologický právní servis (EPS) zorganizoval mnoho seminářů o Aarhuské úmluvě. Přesto, aspoň dle našich zkušeností, „neprávní“ nevládní organizace příliš často Aarhuskou úmluvu ve své praxi nepoužívají. EPS je pravděpodobně jediná organizace, která se pravidelně snaží odvolávat na obsah Aarhuské úmluvy přinejmenším v soudních řízeních s cílem získat příznivé precedentální rozsudky. Předpokládáme, že se tento převažující postoj nevládních organizací bude velmi rychle měnit, pokud národní právní řád a jeho výklad přinese více bariér účasti veřejnosti (jak se očekává).

Donedávna odkazovaly soudy na Aarhuskou úmluvu pouze v několika málo případech, většinou pouze v těch nevýznamných nebo při argumentaci, že dle Aarhuské úmluvy některé akty (stanovisko EIA – viz níže) nejsou předmětem soudního přezkumu. Význam a příznivost rozsudku Nejvyššího správního soudu z července 2006 ve věci ruzyňského letiště může změnit situaci v případě, že soud zůstane ve svém rozhodování konzistentní.

Část II – Přístup k informacím (čl. 4 a 5)

Přístup k informacím, nebo-li „právo vědět“, je prvním pilířem Aarhuské úmluvy. Jako takové je předpokladem demokracie a transparentnosti veřejné správy. Tento princip zakládá každému právo obdržet informace o životním prostředí, které mají k dispozici orgány veřejné správy. Je též předpokladem smysluplné a přínosné účasti veřejnosti při povolování záměrů, což je obsahem druhého pilíře Aarhuské úmluvy.

Jak jsme si vysvětlili výše, Aarhuská úmluva rozlišuje:

1. pasivní zpřístupňování informací (čl. 4), a
2. aktivní zpřístupňování informací (čl. 5).

Pasivní zpřístupňování informací znamená, že povinná osoba (úřad) poskytuje informace na žádost. Například občanské sdružení požádá krajský úřad o kopii povolení velkého zdroje znečištění ovzduší pro chemickou továrnu.

Aktivní zpřístupňování informací znamená, že povinná osoba sama aktivně shromažďuje informace a předává je veřejnosti. Například Ministerstvo životního prostředí vede Integrovaný registr znečišťování (viz www.irz.cz), kde jsou uvedeni největší průmysloví znečišťovatelé včetně druhu a množství jejich emisí.

Zmiňované způsoby zpřístupňování se nevylučují. Naopak se předpokládá, že povinné osoby budou poskytovat informace v obou režimech.

Jakým způsobem je upraveno aktivní i pasivní právo na informace v českém právním řádu? Základní úpravu nalezneme v těchto předpisech:

- Listina základních práv a svobod (čl. 17 odst 4 a 5, čl. 35 odst. 2)
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

V Listině základních práv a svobod je mezi politickými právy zakotveno rovněž právo vyhledávat a šířit informace, které je zrcadlovým odrazem svobody projevu (čl. 17 odst. 4 Listiny). Toto právo přísluší každému, povinnost poskytovat informace nese stát a územní samosprávné jednotky. Navíc Listina v čl. 17 odst. 5 stanoví povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení jsou stanoveny v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“).

Speciálním ustanovením je čl. 35 odst. 2 Listiny, který toto právo vyjadřuje ve vztahu k informacím o životním prostředí a přírodních zdrojích. Toto ustanovení je dále rozvedeno v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „ZInfŽP“).

ZInfŽP byl v roce 2005 rozsáhle novelizován s účelem zapracovat evropskou **směrnici 2003/4/ES**, inspirovanou především Aarhuskou úmluvou. Tím došlo zároveň k zapracování většiny ustanovení Aarhuské úmluvy týkajících se přístupu k informacím do českého práva.

7. Dle jakého právního předpisu postupovat?

Jak je výše naznačeno, v zákonné rovině je zpřístupňování informací upraveno komplexně dvěma zákony. Pro postup veřejnosti při požadování informací, jakož i pro postup orgánů veřejné správy při poskytování informací, je nutné znát vztah mezi oběma právními předpisy.

InfZ je obecným předpisem, který upravuje poskytování jakýchkoli informací ze strany veřejných institucí. Naproti tomu ZInfŽP je speciálním předpisem, podle něhož se poskytují pouze informace o životním prostředí. ZInfŽP je tedy zvláštním předpisem, který činí výjimku z InfZ coby obecného předpisu.

Pro rozhodnutí, dle kterého zákona je při podání a vyřizování žádosti o informace postupovat, je nutné nejprve určit, zda se žádost týká informací o životním prostředí. Pojem informace o životním prostředí je definován v § 2 písm. a) ZInfŽP. Pokud požadované informace spadají do uvedené definice, postupuje se jen dle ZInfŽP. Pokud nespadají, postupuje se jen dle InfZ. Při podávání a vyřizování žádosti o informace lze postupovat vždy jen podle jednoho informačního zákona.

Přístup k informacím upravují též další jednotlivé složkové zákony, jako např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, atd. V ustanovení § 15 ZInfŽP nalezneme obecné pravidlo, dle kterého není možné rozsah poskytovaných informací stanovený ZInfŽP omezit jednotlivými složkovými či zvláštními zákony. Ačkoliv jsou tyto předpisy svou povahou i přímo podle znění ustanovení § 15 ZInfŽP zvláštními k ZInfŽP, nemohou omezovat právo na informace nad rámec daný ZInfŽP.

8. Pasivní zpřístupňování informací (čl. 4)

Jak bylo výše řečeno, v případě pasivního zpřístupňování informací leží aktivita na straně veřejnosti. Tato musí vědět, na co se může ptát, jak se má ptát a kde je možné žádané informace získat. K naplnění tohoto pilíře může přispět pouze veřejnost zvidávající. Je nutné, aby sama veřejnost byla zainteresovaná na stavu životního prostředí, rozvoji a směřování svého okolí a dle získaných informací se mohla účinně zapojit do diskusí a rozhodování o své budoucnosti.

8.1. Přehled nejdůležitějších práv

Na úvod předkládáme přehled nejdůležitějších práv, která má veřejnost při pasivním zpřístupňování informací o životním prostředí podle Aarhuské úmluvy. Zároveň uvádíme výjimky z těchto práv a některé související povinnosti:

čl. 4 (1) právo veřejnosti na informace o životním prostředí, včetně kopií dokumentů

- žadatelé přitom nejsou povinni prokazovat zájem na poskytnutí informací
- orgán veřejné správy musí poskytnout informaci v požadované formě (kopie na papíře, na CD nebo jiném nosiči), není-li rozumné poskytnout informaci v jiné formě

čl. 4 (2) právo veřejnosti obdržet informace do 1 měsíce, ve složitých případech do 2 měsíců

čl. 4 (3) právo orgánu veřejné správy zamítnout žádost o informace, pokud informace nemá, nebo žádost je zjevně nedůvodná či obecná, nebo se týká nedokončených materiálů (tzv. „otevřená řízení“)

čl. 4 (4) právo orgánu zamítnout žádost o informace z důvodu, že poskytnutí by ohrozilo:

- jejich důvěrný charakter (např. „utajované skutečnosti“)
- mezinárodní vztahy, obranyschopnost a bezpečnost
- průběh soudního řízení, např. ve věcech trestních
- obchodní a průmyslové tajemství (informace o emisech se však sdělují vždy!)
- duševní vlastnictví
- ochranu osobních údajů
- zájmy třetí strany, která nebyla povinna informace poskytnout orgánu veřejné správy
- životní prostředí (např. místa rozmnožování vzácných druhů).

čl. 4 (7) povinnost orgánu veřejné správy vyhotovit písemnou verzi zamítnutí žádostí včetně odůvodnění ve lhůtě 1 a ve složitých případech 2 měsíců

čl. 4 (8) povinnost veřejnosti zaplatit za informace přiměřenou úhradu

8.2. Co je to informace o životním prostředí?

Čl. 2 odst. 3 Aarhuské úmluvy definuje pojem „informace o životním prostředí“ jako informace o:

- stavu životního prostředí a jeho složkách (vzduch, voda, půda, krajina),
- faktorech, které ovlivňují nebo pravděpodobně ovlivní, životní prostředí (chemické látky, energie hluk a radiace),
- administrativních opatřeních, plánech a právních předpisech týkajících se životního prostředí,
- analýzách přínosů a nákladů výše uvedených opatření a jiných ekonomických analýzách,
- stavu lidského zdraví a bezpečnosti,
- kulturních a architektonických památkách, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí.

Tolik k aarhuské definici informací o životním prostředí. Co se týká vnitrostátního práva, obsáhlá definice pojmu informace o životním prostředí, je uvedena v ustanovení § 2 písm. a) ZInfŽP. Výčet toho, co ZInfŽP považuje za informaci o životním prostředí, je mnohem podrobnější než v Aarhuské úmluvě, navíc jde pouze o výčet příkladný. Informace o životním prostředí tak nejsou omezeny na doslovné znění § 2 písm. a) ZInfŽP.

Existuje však jeden případ, kdy ZInfŽP vymezuje pojem informace o životním prostředí úžeji než Aarhuská úmluva. Konkrétně jde o ekonomické a finanční analýzy podle § 2 písm. a) bod 7 ZInfŽP. Zákon se vztahuje pouze na ekonomické a finanční analýzy, pokud byly zcela nebo zčásti pořízeny z veřejných prostředků. Naopak Aarhuská úmluva dopadá na takové analýzy bez ohledu na to, z jakých prostředků byly pořízeny. Neznamená to, že by se česká veřejnost nemohla k analýzám pořízených ze soukromých prostředků vůbec dostat. Může o ně požádat podle obecného InfZ.

Výše uvedené lze shrnout v obecné doporučení:

V případě informace, která by nebyla podřaditelná pod výčet provedený v ZInfŽP, nicméně by byla informací o životním prostředí podle Aarhuské úmluvy, se domáhejte poskytnutí informace podle InfZ. Svůj nárok na poskytnutí informace podpořte odkazem na Aarhuskou úmluvu.

8.3 Kdo může požadovat informace o životním prostředí?

Dle ustanovení čl. 4 odst. 1 Úmluvy se informace zpřístupňují veřejnosti, neboť právě v zájmu veřejnosti jsou informace o životním prostředí spravovány (viz Preambule Aarhuské úmluvy). Veřejností se podle čl. 2 odst. 4 Úmluvy míní kdokoli – jedna nebo

více fyzických nebo právnických osob. Úmluva výslovně uvádí, že žadatel nemusí prokazovat zájem na poskytnutí informace. Tento požadavek je však poněkud oslaben možností orgánu veřejné správy žádost zamítnout v případě, že je žádost zjevně nedůvodná („manifestly unreasonable“ – čl. 4 odst. 3 písm. b Úmluvy). Vzhledem k české právní úpravě, která tento důvod pro zamítnutí žádosti neobsahuje, musí povinné subjekty při vyřizování žádosti postupovat dle informačních zákonů, které v tomto případě zajišťují žadatelům o informace lepší postavení. Připomínáme, že Aarhuská úmluva je založena na principu „minimálního standardu“ podle čl. 3 odst. 6. Pokud vnitrostátní úprava obsahuje vyšší standard, uplatní se tento vyšší vnitrostátní standard.

V praxi jsou často zneužívána ustanovení současného **správního řádu** (č. 500/2004 Sb.) a starého stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.), podle nichž pouze účastníci správního řízení a osoby, které prokáží svůj „právní zájem“, mají přístup k informacím a dokumentům z úředních spisů. Omezení přístupu k informacím na účastníky řízení a osoby s právním zájmem úplně popírá smysl informačních zákonů. Tyto zákony totiž nevazí nárok na poskytnutí informací na postavení účastníka řízení, nebo prokazování právního zájmu. Nepočítají s tím, že žadatel bude získávat informace k tomu, aby obhajoval svá práva v konkrétním správním řízení. Jeho právo na informace vyplývá z obecného požadavku na otevřenost a kontrolovatelnost veřejné správy. Jinými slovy, každý má právo vědět, co úřady za jeho peníze dělají a jaké informace shromažďují.

Z Aarhuské úmluvy jednoznačně vyplývá, že nárok na poskytnutí informací nelze vázat na postavení účastníka řízení, ani na prokázání právního zájmu. Obdobně omezení se připouští pouze v otázkách účasti na rozhodování podle čl. 6, 7 a 8 a přístupu k soudní ochraně podle čl. 9 Úmluvy s tím, že u nevládních organizací se právní zájem předpokládá automaticky. Stejně tak nelze vázat poskytnutí informací na souhlas jiného subjektu (opačně viz ust. § 168 odst. 2 nového stavebního zákona).

Na závěr ještě uvedme příklad zákona o obcích, který v ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) upravuje právo zletilých občanů obce „nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy“. Toto právo nijak nebrání tomu, aby rovněž kdokoli jiný, tedy nikoliv pouze občan předmětné obce, žádal o poskytnutí těchto informací dle informačních zákonů.

8.4 Kdo je povinen informace zpřístupnit?

Dle informačních zákonů poskytují požadované informace povinné subjekty. Těmi jsou dle ustanovení § 2 písm. b) ZInfŽP:

- správní úřady v rámci státní správy i samosprávy (vláda, ministerstva, krajské úřady, obecní úřady, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, Česká inspekce životního prostředí, správy národních parků, atd.)
- právnické nebo fyzické osoby, na něž byla přenesena působnost správních úřadů (např. stráž přírody, myslivecká stráž, rybářská stráž)
- právnické nebo fyzické osoby pověřené subjekty uvedenými v předchozích bodech, které poskytují služby ovlivňující stav životního prostředí (např. Lesy České republiky, s.p.).

ZInfŽP považuje za povinné subjekty považuje též orgány moci soudní a InfZ i orgány moci zákonodárné.

Aarhuská úmluva definuje povinné subjekty velmi obdobně. Oproti ZInfŽP zahrnuje také mezinárodní instituce (např. Evropská unie). Nezahrnuje však orgány moci soudní nebo zákonodárné.

Ačkoliv je spektrum povinných subjektů dle českého právního řádu dostatečně široké, a dokonce širší než požaduje Aarhuská

úmluva, v praxi se žadatelé setkají celkem často s tím, že oslovený povinný subjekt v reakci na žádost o informaci prohlásí, že není povinným subjektem a nemá tudíž povinnost informace poskytovat.

Tato situace může být způsobena složitým dělením kompetencí veřejné správy. Žadatel však nemusí nutně vyhledávat v zákonech, který úřad je kompetentní mít požadovanou informaci. Pokud ví, že úřad informaci má, může jej o ni požádat. Podle § 4 ZInfŽP mu úřad musí informaci vydat, i když není kompetentní ji mít, nebo když na jeho úřadě nevznikla. Nemůže žádost odmítnout s tím, že informace „nepatří“ jeho úřadu, neboť vznikla na jiném úřadě. Jinými slovy každý úřad je povinen poskytnout informaci, která u něj z jakéhokoliv důvodu „leží“. Pokud informaci nemá, ale podle zákona by ji měl mít, je povinen ji urychleně získat a předat žadateli. Tento výklad potvrdil Krajský soud v Praze¹.

8.5. V jaké formě lze o informace žádat?

Aarhuská úmluva v čl. 4 odst. 1 obsahuje požadavek zpřístupnit požadované informace včetně kopií, pokud o ně bylo požádáno, v požadované formě. Orgán veřejné správy může informace poskytnout i v jiné formě, pokud to shledá rozumným. V takovém případě však musí uvést důvody, které jej vedly k poskytnutí informace v jiné formě, než bylo požadováno. Orgán je povinen informaci poskytnout i když je již veřejně dostupná, avšak v jiné formě. Požadavky na náležitosti a formu žádosti Aarhuská úmluva neobsaahuje a přenechává tuto věc vnitrostátní právní úpravě.

Ustanovení § 3 odst. 1 ZInfŽP umožňuje podat žádost ústně, písemně, telefonicky, elektronicky, faxem nebo jinou technicky proveditelnou formou. V případě telefonické žádosti je povinný subjekt oprávněn vyžádat si její zaslání v písemné formě. Ze žádosti musí být zřejmé, kdo ji podává a čeho se má požadovaná informace týkat. ZInfŽP nepožaduje, aby žadatel uvedl na základě kterého právního předpisu se poskytnutí informace domáhá. Tato skutečnost nechává povinnému subjektu otevřený prostor, aby žádost, v případě, že nebude spadat do působnosti ZInfŽP, vyřídil dle InfZ.

Dle ustanovení § 6 odst. 1 ZInfŽP může žadatel v žádosti navrhnout formu, popřípadě způsob, jichž má být použito při zpřístupnění informace. Dle ustanovení § 2 písm. c) ZInfŽP se informace zpřístupňují jakoukoliv technicky proveditelnou formou, přímým nahlížením do písemností nebo jiných souborů informací, pořizováním výpisů, opisů nebo kopií žadatelem v sídle nebo v jiných prostorách povinných subjektů.

Pokud formu ani způsob žadatel neurčí, nebo nelze navržené formy či způsobu využít, zvolí povinný subjekt dle ustanovení § 6 odst. 2 ZInfŽP takový způsob a formu, která splní účel žádosti a informace bude žadatelem optimálně využita. Pokud povinný subjekt zpřístupní informaci byl i jen částečně v jiné než požadované formě, musí tento svůj postup odůvodnit.

Ohledně již **zveřejněné informace** platí, že povinný subjekt sdělí žadateli údaje umožňující vyhledání a získání zveřejněné informace. Pokud však žadatel uvedl, že nemá možnost získat zveřejněnou informaci jiným způsobem, musí mu ji povinný subjekt poskytnout. Takto je povinný subjekt povinen postupovat též v případě, že na přímém poskytnutí zveřejněné informace žadatel trvá.

Příklad:

Úřad nemůže odmítnout žádost o informaci s odůvodněním, že informace je zveřejněna ve veřejné knihovně. Žadatel může trvat

na tom, aby mu úřad poskytl kopii informace z vlastních podkladů. Může to být pro žadatele jednodušší, například když se knihovna nachází velmi daleko od jeho bydliště.

Odlišná úprava InfZ spočívá zejména v tom, že povinný subjekt poskytne informaci ve formátu a jazyce, ve kterém byla vytvořena, pokud by jejich změna byla pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží. Preferovanou podobou poskytnuté informace je však podoba elektronická (§4 odst. 5 InfZ). InfZ obsahuje též podrobnější úpravu náležitostí žádosti, zejména co se týče údajů o žadateli. Fyzická osoba musí uvést v žádosti jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo bydliště a adresu pro doručování, kterou se rozumí též elektronická adresa. Právnická osoba uvede název, identifikační číslo, adresu sídla a adresu pro doručování. Elektronicky učiněná žádost musí být podána prostřednictvím elektronické podatelny povinného subjektu, pokud je její adresa zveřejněna (což může být v praxi pro žadatele těžko zjistitelné). Jinak lze elektronickou žádost podat na jakoukoliv elektronickou adresu povinného subjektu. Nezbytné je, aby ze žádosti bylo zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena a že se žadatel domáhá poskytnutí informací ve smyslu InfZ. V případě nesplnění těchto požadavků, či nepodání elektronické žádosti prostřednictvím elektronické podatelny, ač byla její adresa zveřejněna, není žádost považována za žádost ve smyslu InfZ a povinný subjekt se jí nebude vůbec zabývat.

Aarhuská úmluva v čl. 3 odst. 2 obsahuje obecný požadavek, aby pracovníci úřadů pomáhali veřejnosti v její snaze o přístup k informacím a poskytovali jí rady. V případě příliš obecně formulované žádosti však Aarhuská úmluva v čl. 4 odst. 3 písm. b) umožňuje žádost bez dalšího zamítnout. V tomto případě lze rovněž konstatovat, že česká právní úprava obsažená v informačních zákonech poskytuje žadatelům lepší postavení, tudíž se Aarhuská úmluva nepoužije.

Konkrétně je tomu tak v případě nesrozumitelné nebo příliš obecně formulované žádosti, kdy je dle § 3 odst. 2 ZInfŽP žadateli do 15 dnů od obdržení žádosti zaslána výzva k upřesnění žádosti s uvedením, v jakém směru má být žádost upřesněna. Pokud žadatel do 15 dnů výzvu nesplní, má se za to, že od své žádosti upustil.

Úprava obsažená v InfZ se liší pouze délkou lhůt. V případě nedostatku údajů o žadateli, nesrozumitelné žádosti či příliš obecně formulované žádosti vyzve povinný subjekt do 7 dnů ode dne doručení žádosti, aby žádost doplnil, resp. upřesnil. Odlišný je však následek v případě, že žadatel výzvu nesplní. V případě nedoplnění údajů o žadateli ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení výzvy žadateli, povinný subjekt žádost odloží. V případě neupřesnění žádosti o informace ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení výzvy žadateli, povinný subjekt rozhodne o odmítnutí žádosti.

Z odlišných právních důsledků nesplnění výzvy vyplývá též odlišná možnost použití opravných prostředků. Pouze v případě posledně jmenovaném, tedy když povinný subjekt rozhodne o odmítnutí žádosti, se může žadatel odvolat k nadřízenému orgánu.

8.6. Lze žádat o zpřístupnění informace nahlédnutím do spisu?

Čl. 4 odst. 1 písm. b) bod (i) Aarhuské úmluvy stanoví, že žadatel má právo na informaci ve formě, kterou si zvolí, pokud orgán veřejné správy neusoudí, že je rozumné poskytnout informaci v jiné formě. Z toho lze dovodit, že žadatel má právo žádat jak o kopie listin ze spisu, tak právo vidět originály listin, a tedy

¹ Rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 179/2002

nahlédnout do spisu. Výjimkou jsou případy, kdy orgán veřejné správy považuje za rozumné poskytnout informaci v jiné formě. Například na CD disku místo v papírových kopiích kvůli úspoře času a nákladů. Poskytnutí informace v jiné formě však nesmí učinit informaci pro žadatele bezcennou – například, když nemá počítač, na kterém by si mohl zobrazit data z CD disku.

V české praxi úřady odmítají zpřístupnit informaci nahlédnutím do spisu. Činí tak s odkazem na správní řád (§ 38 SprŘ), trestní řád, občanský soudní řád či stavební zákon, které umožňují nahlédnout do spisu pouze účastníkům řízení nebo osobám, které prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod. Tento výklad potvrdil rovněž Nejvyšší správní soud, který rozlišuje právo na informace ze spisu od práva na fyzický přístup do spisu. Podle soudu přísluší právo na určité informace ze spisu (např. ve formě kopií) každému, zatímco právo na fyzický přístup ke spisu a nahlížení do originálů listin náleží pouze účastníkům řízení, popř. osobám, které prokáží právní zájem.

Podle našeho názoru je tento výklad v rozporu s Aarhuskou úmluvou, která požaduje zpřístupnit informace ve formě zvolené žadatelem, není-li rozumné poskytnout informaci v jiné formě. Aarhuská úmluva nedovoluje paušálně odmítnout všem neúčastníkům řízení fyzický přístup ke spisu. Orgán veřejné správy by musel v každém jednotlivém případě zdůvodnit, proč fyzický přístup ke spisu není v daném případě „rozumný“.

Doporučení

Vzhledem ke stávající judikatuře českých soudů musí žadatelé počítat s tím, že jim nebude umožněno nahlédnout do spisu. Pokud nevědí přesně, co je obsahem spisu, doporučujeme, aby si nejdříve nechali okopírovat soupis spisu ve smyslu § 17 odst. 1 SprŘ. Soupis je listina, která musí být založena v každém spise vedeném podle nového správního řádu (tj. pro řízení zahájená po 31. 12. 2005). Soupis obsahuje seznam všech listin a dalších částí spisů včetně data, kdy byly do spisu založeny. Na základě soupisu se žadatel rozhodne, které konkrétní listiny si nechá okopírovat. Druhá možnost je nechat si okopírovat celý spis. Velká část spisu však může být pro žadatele nezajímavá a její kopírování bude znamenat plýtvání penězi.

8.7. Lze žádat o zpřístupnění informace z neuzavřeného spisu?

Úřady často zastávají nesprávný výklad, že žadatelé nemají právo na informace ze spisu ve věci, ve které ještě nebylo vydáno rozhodnutí (tzv. „neuzavřený spis“). Výklad se opírá o ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) InfZ, podle něhož lze odepřít poskytnutí nové informace, která vznikla při přípravě rozhodnutí do doby, než je vydáno rozhodnutí. Toto ustanovení ovšem neznamená, že by neměly být do doby vydání rozhodnutí poskytovány žádné informace ze spisu. Znamená pouze, že úřad může odepřít poskytnout kopie částí spisu, které obsahují například pracovní poznámky úředníka, jenž připravuje rozhodnutí. Jakmile je však návrh rozhodnutí hotov, musí jej úřad zpřístupnit. Stanoviska dotčených orgánů a účastníků řízení, která jsou založena ve spise, musí úřad zpřístupnit okamžitě. Jejich podoba je totiž definitivní již v době, kdy dojdou do spisu.

ZInfŽP obsahuje obdobné ustanovení v § 8 odst. 3 písm. a), které říká, že lze odepřít informace, které se týkají dosud nezpracovaných nebo nevyhodnocených údajů. Jde o tzv. „surová data“ vzniklá například při měření emisí.

Čl. 4 odst. 3 písm. c) Aarhuské úmluvy v podobném duchu stanoví, že lze odepřít informace, pokud se týkají nedokončených materiálů nebo interních sdělení orgánů veřejné správy, přičemž se bere v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo. Oproti InfZ a ZInfŽP tedy Úmluva vybízí ke zohledňování

veřejného zájmu na zpřístupňování nedokončených materiálů. Znamená to, že zpřístupňování nedokončených materiálů nelze paušálně odmítnat a úřad by měl v každém jednotlivém případě zdůvodnit, proč neexistuje dostatečně silný veřejný zájem na zpřístupnění.

Pro úplnost uvádíme, že žadatelé by měli omezený přístup k informacím ze spisu, i kdyby se díky Aarhuské úmluvě prosadilo jejich právo na fyzický přístup ke spisu. Právo žadatelů má totiž podle Aarhuské úmluvy řadu omezení, které slouží k ochraně práv třetích osob nebo veřejných zájmů – například práva autorského nebo ochranně utajovaných informací. Vůči žadatelům, kteří jsou zároveň účastníky řízení, se tato omezení uplatní v mnohem menším rozsahu. Například ustanovení § 38 odst. 4 SprŘ umožňuje účastníkům řízení nahlédnout i do částí spisu, které obsahují utajované informace, pokud svým podpisem stvrdí, že byli předem seznámeni s následky porušení mlčenlivosti.

8.8. Nahlížení podle nového stavebního zákona

Specifický problém nastal účinností nového zákona o územním plánování a stavebním řádu, který v ustanovení § 168 odst. 2 StavZ upravuje nahlížení do spisu. Toto ustanovení obsahuje povinnost předložit souhlas pořizovatele dokumentace nebo vlastníka stavby, pokud žadatel žádá o poskytnutí kopie dokumentace stavby. V odůvodněných případech může úřad dokonce odepřít i nahlédnutí do stavební dokumentace. Možnost odepření nahlédnutí existuje u staveb důležitých pro obranu státu, civilní ochranu a bezpečnost nebo u jakýchkoli jiných staveb z důvodů ochrany osob a majetku.

Výše uvedené ustanovení je v příkrém rozporu s Aarhuskou úmluvou. Podle Aarhuské úmluvy má veřejnost nárok na informace o životním prostředí ve formě, kterou si zvolí, např. v kopiích. Za informace o životním prostředí je nutno považovat i všechny části dokumentace stavby, které jsou nutné pro posouzení dopadů stavby na životní prostředí. Úřad má přitom možnost neposkytnout kopie těch částí dokumentace stavby, které obsahují osobní údaje, duševní vlastnictví apod. ve smyslu čl. 4 Aarhuské úmluvy. Není však přijatelné, aby poskytnutí kopií dokumentace stavby jako celku záviselo na souhlasu projektanta nebo vlastníka stavby.

Doporučení:

Doporučujeme, aby stavební úřady v případě nesouhlasu těchto osob uplatnily přednostně znění Aarhuské úmluvy a poskytl veřejnosti kopie částí dokumentace stavby, na které má nárok. Projektantům a vlastníkům staveb pak lze doporučit, aby ve vlastním zájmu připravily výtah z dokumentace stavby, který neobsahuje části vyloučené z poskytování podle čl. 4 Úmluvy. V opačném případě zůstane na rozhodnutí stavebního úřadu, které části poskytnout lze a které ne.

Pro úplnost dodáváme, že ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona se vztahuje především na dokumentaci stavby, která se povinně předkládá do stavebního řízení. Nevztahuje se však na dokumentaci záměru pro územní řízení (DUR), jejíž kopie se poskytují účastníkům řízení standardně podle správního řádu a ostatním osobám podle informačních zákonů.

8.9. Lhůty pro zpřístupnění informace

Dle čl. 4 odst. 2 Úmluvy musí povinný subjekt informace zpřístupnit co možná nejrychleji, nejpozději do jednoho měsíce po podání žádosti. V případě složitějších či rozsáhlejších informací lze lhůtu prodloužit až na dva měsíce od podání žádosti. O prodloužení lhůty a jeho důvodech však musí být žadatel informován.

Úprava obsažená v ustanovení § 7 ZInfŽP, je téměř shodná se zněním Aarhuské úmluvy. Jediný rozdíl spočívá v tom, že ZIn-

fŽP operuje s lhůtami bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů, resp. 60 dnů. Důvodem prodloužení lhůty na 60 dnů dle ZInfŽP mohou být „zvláštní okolnosti“.

Doporučení:

Lze si představit, že povinné subjekty budou zdůvodňovat nedodržení lhůty zvláštními okolnostmi, které však nebudou spočívat v rozsáhlosti či složitosti informace (např. stavební úpravy objektu, kde je povinný subjekt umístěn, nefunkční přístroje na pořizování kopií). V takovém případě lze žadatelům doporučit, aby trvali na poskytnutí informace v zákonných lhůtách, případně využívali opravných prostředků a stížností. Shodně s Aarhuskou úmluvou požaduje ZInfŽP vyzkoušení žadatele před uplynutím 30 denní lhůty o okolnostech vynucujících si prodloužení lhůty a o tomto prodloužení.

Obecný InfZ obsahuje úpravu ještě přísnější – na poskytnutí informace stanoví povinnému subjektu lhůtu 15 dnů ode dne obdržení, příp. doplnění žádosti. Ze znění ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) InfZ vyplývá, že jde o lhůtu propadnou s vážnými procesními důsledky a zároveň s hmotněprávními prvky. Ve lhůtě tedy nestačí informace žadateli odeslat, nýbrž mu musejí být doručeny, nebo mu musí být alespoň doručena doprovodná informace, že požadované informace jsou připraveny k převzetí. InfZ obsahuje rovněž preciznější úpravu, co do důvodů prodloužení lhůty pro poskytnutí informace. Dle ustanovení § 14 odst. 7 InfZ lze prodloužit lhůtu ze závažných důvodů, které jsou v souladu s obecnými pojmy danými Aarhuskou úmluvou – rozsah a složitost informace. Lhůtu lze přitom dle InfZ prodloužit nejvýše o 10 dnů. InfZ navíc výslovně stanoví, že žadatel musí být o prodloužení lhůty, jakož i důvodech prodloužení, prokazatelně informován před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace.

8.10. Důvody zamítnutí žádosti o informace

Aarhuská úmluva obsahuje pouze důvody, na základě nichž orgán veřejné správy žádost o informace může zamítnout. Úmluva nikde nestanoví povinnost takovému orgánu žádost zamítnout. Důvody zamítnutí žádosti obsažené v ustanovení čl. 4 odst. 3 a 4 Úmluvy jsou následující:

- oslovený orgán veřejné správy požadované informace nemá,
- žádost je zjevně nedůvodná,
- žádost je formulována příliš obecně,
- žádost se týká nedokončených materiálů nebo interních sdělení orgánů veřejné správy, umožňuje-li tuto výjimku vnitrostátní právo nebo obvyklá praxe (musí se však vzít v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo),
- poskytnutí požadovaných informací by nepříznivě ovlivnilo:
 - důvěrný ráz řízení či postupů orgánů veřejné správy v případech, kdy tento důvěrný ráz vnitrostátní právo stanoví,
 - mezinárodní vztahy, obranyschopnost státu nebo veřejnou bezpečnost,
 - průběh soudního řízení, možnost osob dosáhnout spravedlivého soudního řízení nebo možnost orgánu veřejné správy vést vyšetřování trestného činu nebo činu disciplinární povahy,
 - obchodní a průmyslové tajemství a průmyslové informace v případech, kdy je toto tajemství chráněno zákony na ochranu oprávněných ekonomických zájmů (přesto budou v tomto rámci sděleny údaje o emisích, které jsou relevantní pro ochranu životního prostředí),
 - práva duševního vlastnictví,
 - 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,

- 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,
- životní prostředí, kterého se informace týká (např. místa rozmnožování vzácných ptáků).

Důvody odepření poskytnutí informací dle ZInfŽP jsou na první pohled téměř shodné. Při bližším rozboru však nalezneme značné rozdíly.

Jak již bylo výše řečeno, informační zákony neobsahují jako důvod pro odepření informace zjevně nedůvodnou žádost, v čemž zajišťují žadatelům lepší postavení, než je garantováno Aarhuskou úmluvou. ZInfŽP však operuje s pojmem „zjevně provokativně nebo obstrukčně formulovaná žádost“, což je mnohem vhodnější termín, neboť je hůře zneužitelný povinným subjektem.

V případě žádosti formulované příliš obecně obsahují informační zákony postup, kterým tato přílišná obecnost může být napravena, aniž by muselo k zamítnutí žádosti dojít. I v tomto případě lze konstatovat, že je žadatelům zajištěno lepší postavení dle informačních zákonů než podle Aarhuské úmluvy.

Naopak v případě nedokončených materiálů nebo interních sdělení orgánů veřejné správy neobsahují informační zákony požadavek ohledu na zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo.

Podle čl. 4 odst. 3 Aarhuské úmluvy lze informace odmítnout, pouze pokud by jejich poskytnutí mělo nepříznivý vliv na chráněné zájmy (např. veřejná bezpečnost, ochrana osobních údajů, obchodní tajemství). Aarhuská úmluva tedy neumožňuje odepřít informace pouze s odkazem, že se týká chráněného zájmu. Musí být rovněž prokázáno, že by poskytnutí informace chráněný zájem nepříznivě ovlivnilo. Dokazování se provede s ohledem na konkrétní požadovanou informaci, osobu žadatele a osobu, již se informace týká.

Jaké jsou důvody pro odepření informací podle české právní úpravy? Informační zákony odkazují na podmínky poskytnutí informací podle zvláštních zákonů, či přímo výslovně stanoví, že požadované informace povinný subjekt neposkytne (viz § 8 a § 15 ZInfŽP a § 7 až 12 InfZ). Máme za to, že povinná osoba smí odepřít informace, pouze pokud prokáže existenci uvedených zákonných překážek (např. obchodní tajemství, utajované skutečnosti, osobní údaje).

Doporučení:

Žadatel o informace se nesmí nechat odbýt holým konstatováním, že informaci nelze poskytnout, neboť je chráněna například jako obchodní tajemství. Měl by trvat na tom, aby povinný subjekt prokázal, že požadovaná informace má všechny znaky obchodního tajemství podle § 17 zák. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Velmi důležité je v tomto ohledu ustanovení § 8 odst. 4 ZInfŽP, které říká, že porušením obchodního tajemství nemůže být zpřístupnění informace, pokud:

- a) se týká působení provozní činnosti podnikatele na životní prostředí, nebo
- b) hrozí bezprostřední ohrožení lidského zdraví a životního prostředí, nebo
- c) požadovaná informace byla získána z prostředků z veřejných rozpočtů.

Například pokud si Ředitelství silnic a dálnic nechá zhotovit projekt silnice, nemůže odmítnout poskytnutí jeho kopie s odkazem, že se smluvně zavázalo projekt chránit jako obchodní tajemství projektanta. Projekt byl pořízen za veřejné peníze, a proto nemůže být chráněn jako obchodní tajemství. Pokud povinná osoba v jiném případě prokáže, že informace je obchodním tajemstvím, musí dále prokázat, že její poskytnutí by ohrozilo chráněný zájem ve smyslu čl. 4 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Teprve pak může poskytnutí informace odepřít.

Nad rámec Aarhuské úmluvy umožňuje § 8 odst. 3 písm. c) ZinfŽP odepřít informaci, pokud ji má žadatel prokazatelně k dispozici. Domníváme se, že nejde o rozpor s Úmluvou, neboť podle povinný subjekt by mohl takovou žádost vyhodnotit jako zjevně nedůvodnou ve smyslu čl. 4 odst. 3 písm. b) Aarhuské úmluvy.

Jakékoliv další důvody, uvedené v českých informačních zákonech nebo ve zvláštních zákonech, které umožňují poskytnutí informace odepřít, jsou **v rozporu s Aarhuskou úmluvou:**

1. Ustanovení § 11 odst. 2 písm. b) InfZ umožňuje zamítnout žádost o informaci, kterou povinný subjekt zveřejňuje na základě zvláštního zákona a v předem stanovených pravidelných obdobích. Může jít například o údaje zveřejňované Českým statistickým úřadem o vývoji nezaměstnanosti, zahraničního obchodu apod. Informace se zveřejňují v pravidelných intervalech tak, aby se k nim všichni zájemci dostali ve stejném okamžiku a nikdo nebyl zvýhodněn. Aarhuská úmluva, ani ZinfŽP žádný takový důvod pro odepření neobsahuje. Neznáme ovšem žádný praktický příklad pravidelně zveřejňované informace, která by spadala pod pojem informace o životním prostředí podle Aarhuské úmluvy, ale nikoli podle ZinfŽP a jež by tedy mohla být odepřena podle § 11 odst. 2 písm. b) InfZ. Pokud by takový případ nastal, musel by žadatel požádat o informaci přímo na základě Aarhuské úmluvy, nebo počkat na dobu jejího pravidelného zveřejnění.
2. Jak jsme uvedli v bodě 2.2.8, nový stavební zákon radikálně omezil přístup k dokumentaci stavby. Připomínáme, že § 168 odst. 2 StavZ obsahuje povinnost předložit souhlas pořizovatele dokumentace nebo vlastníka stavby, pokud žadatel žádá o poskytnutí kopie dokumentace stavby. Úřad může v odůvodněných případech odepřít i nahlédnutí do spisu, pokud jde o stavby důležité pro obranu státu, civilní ochranu a bezpečnost nebo u jakýchkoli jiných staveb z důvodů ochrany osob a majetku. Pokud úřad odmítne poskytnout kopie a nechá žadatele pouze nahlédnout, znamená to, že odmítl poskytnout informaci v požadované formě. Samo nedodržení formy je porušením Aarhuské úmluvy (viz výklad v kapitole 8.5.). Pokud však úřad neumožní ani nahlédnutí, jde o úplné odepření informace. Odepření u staveb důležitých pro obranu státu, civilní ochranu a bezpečnost je v souladu s důvody v Aarhuské úmluvě. Mezi tyto důvody se však neřadí ochrana osob a majetku. Pokud budou pojmy „ochrana osob a majetku“ vykládány dosti restriktivně, neměl by v praxi vzniknout problém. Například údaj o poloze trezoru v budově jistě není informací o životním prostředí podle Aarhuské úmluvy, a proto ho lze odepřít. Pokud půjde o údaje, které budou relevantní pro ochranu osob nebo majetku, a zároveň půjde o informace o životním prostředí podle Aarhuské úmluvy, bude nutné dát přednost Aarhuské úmluvě a údaje zpřístupnit.

8.11. Co když dožádaný subjekt nemá informaci k dispozici?

V případě, že subjekt požadovanou informaci nemá k dispozici, obsahuje Aarhuská úmluva v čl. 4 odst. 5 postup, dle kterého uvědomí co nejdříve žadatele o tom, který orgán, dle jeho názoru požadovanou informaci k dispozici má nebo postoupí žádost o informaci tomuto jinému povinnému subjektu. O postoupení žádosti takovému subjektu uvědomí žadatele.

Příklad Aarhuské úmluvy do českého jazyka pozměnil poněkud smysl tohoto ustanovení, čímž vypadla pro dožádaný povinný subjekt povinnost informovat žadatele, který jiný orgán veřejné správy by mohl mít požadovanou informaci k dispozici. Dle čes-

kého znění Úmluvy tak stačí, když dožádaný povinný subjekt žadateli sdělí, že požadovanou informaci nemá. Text Úmluvy je však autentický pouze v anglické, francouzské a ruské verzi. Lze se tedy dovolávat příznivější anglické verze.

ZinfŽP v ustanovení § 4 tak rovněž obsahuje pouze povinnost povinného subjektu uvědomit žadatele, že informaci nemá, bez povinnosti sdělit mu, o kterém orgánu se domnívá, že požadovanou informaci má. V případě, že je dotazovanému povinnému subjektu známo, který jiný povinný subjekt má požadovanou informaci k dispozici, musí žádost tomuto orgánu postoupit. O postoupení je povinný subjekt uvědomit žadatele. Jak pro uvědomění o tom, že požadovanou informaci dotázaný subjekt nemá, tak pro postoupení žádosti stanoví ZinfŽP lhůtu bez zbytečného odkladu, nejpozději do 15 dnů. Pro uvědomění o postoupení žádosti však ZinfŽP lhůtu nestanoví.

Doporučení:

Doporučujeme dotázaným povinným subjektům, kteří postupují žádost jiným povinným subjektům, jež mají informaci k dispozici, aby o postoupení žádosti vyrozuměli žadatele ve stejné lhůtě, která je stanovena pro vyřízení žádosti, tedy bez zbytečného odkladu, nebo nejpozději do 30, resp. 60 dnů podle ZinfŽP. Pokud by povinná osoba v této lhůtě žadatele nevyrozuměla, vznikla by fikce rozhodnutí o odepření informace, proti které by se mohl žadatel bránit podáním odvolání. Je zjevné, že odvolání by zbytečně zatěžovalo jak povinné subjekty, tak samotné žadatele.

InfZ obsahuje postup, který je v rozporu s Aarhuskou úmluvou. Pokud povinný subjekt obdrží žádost o informaci, které se nevztahují k jeho působnosti, potom žádost podle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ odloží a tuto skutečnost spolu s odůvodněním sdělí do 7 dnů žadateli. Dle InfZ tak povinné subjekty nemají povinnost ani možnost žádost postoupit příslušnému povinnému subjektu, do jehož působnosti požadovaná informace spadá, či žadatele informovat o povinném subjektu, který požadovanou informaci k dispozici má.

Doporučení:

Doporučujeme, aby povinné subjekty postupovaly v souladu s Aarhuskou úmluvou, a tedy sdělovaly žadatelům, na kterou povinnou osobu mají žádost adresovat, nebo žádost takové osobě rovnou postoupily a uvědomily žadatele.

8.12. Restriktivní interpretace důvodů pro odmítnutí žádosti

Čl. 4 odst. 4 Aarhuské úmluvy požaduje interpretovat důvody pro odmítnutí žádosti restriktivně. Tento požadavek je promítnut do ustanovení § 8 odst. 6, 7 ZinfŽP, jakož i ustanovení § 12 InfZ. Povinný subjekt je povinen oddělit informace, které jsou vyloučeny ze zpřístupňování, od ostatních informací, a tyto poskytnout žadateli. ZinfŽP navíc obsahuje požadavek, aby byl žadatel o informaci při jejich poskytnutí uvědoměn o tom, že bylo do poskytované informace takto zasaženo (např. znečistnění či vypuštění částí textu) a o důvodu tohoto zásahu.

Důvody odepření poskytnutí informace jsou též omezeny časově – jen na dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech má dle InfZ povinný subjekt povinnost ověřit, zda důvod odepření stále trvá. V případě, že zpřístupnění informace bylo odepřeno z důvodu že požadované údaje dosud nebyly zpracovány či vyhodnoceny, je povinný subjekt dle ustanovení § 8 odst. 8 ZinfŽP povinen sdělit odhad doby potřebné pro jejich zpracování či vyhodnocení. Kromě toho je povinen sdělit identifikační údaje osoby, která má tuto činnost provést, pokud ji povinný subjekt neprovádí sám.

Výše uvedená restriktivní interpretace a potažmo aplikace omezujících důvodů má svůj základ v Listině v čl. 4 odst. 4, dle

kterého musí být šetřeno podstaty a smyslu základních práv a svobod při používání ustanovení o jejich mezích. V praxi se však žadatelé mohou setkat s opačným postupem povinných subjektů, kdy naopak ojedinělý výskyt nezpřístupitelných informací (např. osobní údaj) v souboru požadovaných informací je důvodem pro odepření informací jako celku. Tento postup je v jasném rozporu s Aarhuskou úmluvou, Listinou i informačními zákony.

Aarhuská úmluva dále požaduje, aby v případě zvažování aplikace důvodů odmítnutí žádosti vzal povinný subjekt v úvahu rovněž **zájem veřejnosti**, jemuž by zveřejnění sloužilo. Tohoto apelu se může veřejnost dovolávat pouze s poukazem na Aarhuskou úmluvu. Ve vnitrostátních předpisech tento požadavek chybí.

Dle Aarhuské úmluvy se rovněž vezme v úvahu, zda se požadované informace vztahují k emisím vypouštěným do životního prostředí. K tomu § 8 odst. 9 ZInfŽP uvádí, že nelze odepřít zpřístupnění informace z důvodu ochrany osobních nebo individuálních údajů, ochrany osobnosti, ochrany obchodního tajemství, z důvodu neposkytnutí souhlasu ke zpřístupnění osobou, jež informaci povinnému subjektu předala ač k tomu nebyla povinna, či z důvodu nepříznivého vlivu zpřístupnění informace na ochranu životního prostředí v místech, kterých se informace týká, pokud se informace týká emisí vypouštěných nebo vyzářovaných do životního prostředí.

8.13. Postup orgánu veřejné správy v případě zamítnutí žádosti o informace

Ustanovení čl. 4 odst. 7 Úmluvy obsahuje jasný postup při zamítnutí žádosti. Zamítnutí musí mít písemnou formu v případě, že

- žádost o informace byla podána písemně, nebo
- žadatel při ústně podané žádosti požadoval písemnou odpověď.

Dle Aarhuské úmluvy musí zamítnutí obsahovat důvody zamítnutí a informaci o opravných prostředcích dle čl. 9 Úmluvy. Tento požadavek se vztahuje na všechna zamítnutí, ať už jsou v jakékoliv formě. Odůvodnění zamítnutí v písemné formě však poskytuje žadateli podklad k přeformulování a opětovnému podání přepracované žádosti o informace, případně podání k jinému povinnému subjektu. V případě, že žadatel nesouhlasí s odůvodněním zamítavého rozhodnutí, zamítnutí v písemné formě je základem k vypracování a podání opravných prostředků. Aarhuská úmluva obsahuje stejné lhůty pro poskytnutí informací i pro zamítnutí žádosti. Žádost musí být zamítnuta tedy ve lhůtě – „jak je to nejdříve možné“, „nejpozději do jednoho měsíce“, za určitých okolností (složitost požadované informace) lze lhůtu prodloužit ještě o jeden měsíc.

Ačkoliv Aarhuská úmluva nepožaduje, aby mělo zamítnutí formu správního rozhodnutí, tento požadavek vyplývá z českých informačních zákonů. Správní rozhodnutí se vydává písemně.

Dle ustanovení § 9 odst.1 ZInfŽP povinný subjekt vydá **rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace** ve lhůtě pro zpřístupnění informace, tedy bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů, za zvláštních okolností do 60 dnů. Takové rozhodnutí musí povinný subjekt vydat i v případě, že žádosti nevyhoví jen zčásti.

§ 9 odst. 2 ZInfŽP výslovně stanoví, že rozhodnutí o odepření se nevydává v případě anonymní žádosti nebo žádosti, kterou žadatel nedoplnil, ač k tomu byl povinným subjektem řádně a včas vyzván. ZInfŽP totiž s nečinností žadatele spojuje domněnku, že od své žádosti upustil. Tento rozdílný přístup oproti Aarhuské úmluvě může způsobit potíže v situaci, kdy povinný subjekt po-

žaduje doplnění žádosti o informace, například pro její neurčitost, ačkoliv žadatel považuje žádost za určitou, resp. nemá další informace, kterými by ji doplnil. V takovém případě se povinný subjekt dle ZInfŽP nemusí nedoplněnou žádostí zabývat. Naopak dle Aarhuské úmluvy musí vždy vydat rozhodnutí obsahující odůvodnění, proti kterému se může žadatel bránit opravnými prostředky.

V případě, že povinný subjekt ve stanovené lhůtě informace neposkytne či nevydá rozhodnutí o odepření informace, spojuje s touto nečinností povinného subjektu ZInfŽP fikci, že povinný subjekt rozhodl informaci odepřít. Lhůtou, ve které fikce nastává, je myšleno **30 dnů**.

V případě, že požadovaná informace obsahovala též informace, jejichž poskytnutí byl povinný subjekt povinen či oprávněn odepřít, a žadatel s vyloučením těchto informací nesouhlasil, má se rovněž zato, že povinný subjekt vydal rozhodnutí o odepření informace (§ 9 odst. 4 ZInfŽP). Zákon zde opět konstruuje fikci rozhodnutí o odepření informace. Tato odchýlná úprava od Aarhuské úmluvy je rovněž problematická, protože fiktivní rozhodnutí přirozeně neobsahuje žádné odůvodnění. Žadateli tedy chybí podklad pro argumentaci v případě použití opravných prostředků. Pro úplnost dodáváme, že podle výkladu Evropského soudního dvora je konstrukce zamítavého fiktivního rozhodnutí v souladu se směrnicí 90/313/EHS, pouze pokud vnitrostátní právo ukládá povinné osobě dodatečně vyhotovit důvody fiktivního rozhodnutí. Jelikož české právo takovou povinnost neukládá, je v rozporu s citovanou směrnicí. Máme za to, že veřejnost může tohoto rozporu využít a podat odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí i při promeškání prodloužené odvolací lhůty 90 dnů (§ 83 odst. 2 SprŘ). Odvolací lhůta nemůže uplynout, dokud odvolateli není doručeno odůvodnění rozhodnutí.

Nezřídkou se v praxi stává, že úřady zašlou žadateli pouze **neformální dopis**, kterým odmítnou vydat informace, místo toho, aby vydaly zamítavé rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí vznikne podle § 9 ZInfŽP fikce rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Žadatelova právní situace je poněkud nejistá – neví, proti čemu má brojit opravnými prostředky (zda proti dopisům či proti fiktivním).

Doporučení:

Pokud žadatel neobdrží ve lhůtě 30 dnů požadované informace, nebo písemné rozhodnutí o odepření informace, nebo výzvu k doplnění žádosti, anebo sdělení o jejím postoupení jiné povinné osobě, doporučujeme podat odvolání co nejdříve, nejpozději však v zákonné lhůtě 90 dnů podle § 83 odst. SprŘ. Pokud žadatel obdrží pouhý dopis, nikoli však rozhodnutí, doporučujeme, aby v odvolání reagoval na důvody odepření uvedené v dopise. Žadatel by mohl tyto důvody ignorovat, neboť nebyly sděleny formou rozhodnutí, ovšem tím by zpomalil vyřízení věci.

Účelem zákonné fikce vydání rozhodnutí o odepření informace bylo urychlení postupu při nevyřízení žádosti poskytnutím informace. Fikce zde měla představovat automatickou hrozbu pro povinné subjekty. V praxi však fikce vede k úmyslné nečinnosti povinných subjektů, kteří totiž fiktivní rozhodnutí přejali jako standartní postup „vyřízení“ žádosti. Lze se jen dohadovat, zda je kalkulováno s tím, že ne každý žadatel se odhodlá domáhat svého práva soudní cestou, která navíc bývá zdlouhavá, tudíž v případě delší časové prodlevy i neefektivní. Navíc v případě postupu dle ZInfŽP a soudního řádu správního soud fiktivní rozhodnutí povinného subjektu pouze zruší a věc mu vrátí. Dle platné právní úpravy není možné žádat, aby soud přikázal informaci poskytnout.

Pro úplnost uvádíme, že InfZ má jinou úpravu odepření informací. Pokud povinný subjekt žádosti nevyhoví, musí vydat podle § 15 InfZ rozhodnutí o odmítnutí žádosti, a to ve lhůtě stanovené pro vyřízení žádosti (tj. 15, resp. 25 dnů). Pokud rozhodnutí o odmítnutí ne-

vydá, nenastane fikce negativního rozhodnutí, proti kterému by se žadatel musel odvolat. Místo toho žadatel musí ve lhůtě dalších 30 dnů podat stížnost podle § 16a odst. 3 InfZ. Pokud se stížností neuspěje, může podat do 1 roku žalobu na nečinnost. Pokud by povinný subjekt vydal písemné rozhodnutí o odmítnutí žádosti, může se žadatel odvolat a bude-li odvolání zamítnuto, podat ve lhůtě dalších 2 měsíců správní žalobu. Na rozdíl od ZInfŽP může v žalobě požadovat, aby soud nařídil povinnému subjektu požadované informace poskytnout.

8.14. Úhrada za poskytnutí informací

Aarhuská úmluva obsahuje koncept, dle kterého lze přístup k informacím považovat za svobodný jen v případě, že si její zpřístupnění může žadatel finančně dovolit. Článek 4 odst. 8 Úmluvy stanoví, že poplatek za poskytnutí informace nesmí překročit přiměřenou výši (*reasonable amount*). K naplnění tohoto požadavku Aarhuské úmluvy ukládá orgánům veřejné správy následující povinnosti zveřejnit:

- přehled poplatků (schedule of charges),
- kritéria, při jejichž splnění může být poplatek vyžadován,
- kritéria, při jejichž splnění může být poplatek prominut,
- okolnosti, za nichž je poskytnutí informace vázáno na zaplacení úhrady předem.

Přehled poplatků napomáhá proti zneužití a nejednotnosti vymaných poplatků.

Ustanovení § 10 odst. 3 ZInfŽP limituje úhradu, kterou jsou povinné subjekty oprávněny žádat, výši nákladů spojených s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Co se týče technických nosičů dat, obsahuje ZInfŽP ještě ustanovení v § 6 odst. 1, dle kterého žadatel, který požadoval zpřístupnění informace na technickém nosiči dat, je povinen uhradit jeho cenu nebo k žádosti přiložit technicky použitelný nosič dat.

Povinnost povinných subjektů zpracovat veřejně přístupný sazebník úhrad je upravena v ustanovení § 10 odst. 4 ZInfŽP. Sazebník úhrad dle tohoto ustanovení musí obsahovat podmínky, za nichž se úhrady vybírají a za nichž je možno od vybírání úhrad upustit. ZInfŽP se nezmiňuje o okolnostech, za nichž lze podmínit poskytnutí informace předchozí úhradou poplatku. Pokud povinný subjekt předem tato kritéria nezveřejní, nemůže poté v konkrétních případech trvat na zaplacení poplatku před zpřístupněním informace.

Obecný informační zákon naopak výslovně stanoví, že náklady na poskytnutí informace se platí vždy předem. Do dne 23. 3. 2006 si mohly povinné subjekty zvolit, zdali budou požadovat úhradu předem, nebo až následně. Na druhou stranu § 17 odst. 3 InfZ požaduje, aby povinné subjekty **žadatelé písemně oznámily před poskytnutím informace, že budou požadovat úhradu, v jaké výši, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena.** V případě, že povinný subjekt žadateli tyto skutečnosti před poskytnutím informace neoznámí, **ztrácí nárok na úhradu nákladů.** Vedle toho musí povinné osoby zveřejnit sazebník úhrad za poskytování informací ve smyslu § 5 odst. 1 písm. f) InfZ.

Výše úhrady je v obecném informačním zákoně vymezena stejně jako v ZInfŽP: nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. InfZ výslovně umožňuje žádat i **úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.** Aby však byl postup povinného subjektu v souladu s Aarhuskou úmluvou, je třeba, aby povinný subjekt i tuto sazbu předem v sazebníku uvedl, např. konkrétní částkou za každou započatou hodinu vyhledávání informací.

Pokud povinný subjekt svou oznamovací povinnost splní, musí žadatel poplatek za poskytnutí informace uhradit do **60 dnů** ode dne oznámení výše požadované úhrady. V případě, že tak žadatel neučiní, povinný subjekt jeho žádost **odloží.**

Žadatel se může proti výši úhrady bránit **stížností** podle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ, o které již byla řeč v předchozí kapitole.

Na závěr si uveďme příklad vstřícné praxe Krajského úřadu Jihomoravského kraje, který informace, za jejichž poskytnutí by poplatek nepřesáhl 50 Kč, poskytuje zdarma (nejde-li o informaci obsaženou v publikaci nebo tiskovině).

9. Aktivní zpřístupňování informací (čl. 5)

Jak bylo řečeno již na počátku kapitoly o prvním pilíři Aarhuské úmluvy, právo na informace zahrnuje i tu část, kdy leží aktivita na straně orgánů veřejné správy, které jsou povinny určité informace shromažďovat a aktivně šířit.

Čl. 5 Aarhuské úmluvy z velké části obsahuje návod k implementaci výše uvedených činností – shromažďování a šíření informací o životním prostředí. Většinou je však ponecháno na signatářských státech, jakými konkrétními kroky naplní obecná ustanovení. Nejprve si uveďme přehled hlavních povinností, jež pro státy z čl. 5 plynou.

9.1. Přehled hlavních povinností signatářských států

čl. 5 (1) obecná povinnost stran Úmluvy zajistit, aby orgány veřejné správy shromažďovaly, měly k dispozici, aktualizovaly a šířily informace o životním prostředí, přičemž:

- se to týká informací vztahujících se k výkonu funkcí těchto orgánů veřejné správy (relevant to their functions),
- strany Úmluvy zajistí přiměřený tok informací k orgánům veřejné správy,
- v případě bezprostředního ohrožení lidského zdraví nebo životního prostředí Úmluva příkazuje okamžité a neodkladné informování osob, jichž se může ohrožení týkat.

čl. 5 (2) transparentní a skutečně dostupné (*effectively accessible*) zpřístupnění informací pomocí např. veřejně (bezplatně) přístupných seznamů, registrů nebo souborů údajů, podpora veřejnosti v její snaze o přístup k informacím ze strany úředníků, určení kontaktních míst a další.

čl. 5 (3) postupné zpřístupňování informací v elektronických databázích snadno přístupných veřejnosti prostřednictvím veřejných telekomunikačních sítí. Týká se to těchto informací:

- národní zpráva o stavu životního prostředí
- právní předpisy
- politiky, plány, programy a dohody v oblasti životního prostředí
- a další.

čl. 5 (4) zpracování národní zprávy o stavu životního prostředí (jeho kvalita a zátěže), její zveřejnění a rozšiřování, v pravidelných intervalech nepřesahujících tři nebo čtyři roky.

čl. 5 (5) šíření právních předpisů, politických dokumentů a mezinárodních dokumentů týkajících se životního prostředí.

čl. 5 (6) podpora veřejného šíření informací, jimiž disponují provozovatelé (firmy), jejichž činnost významně ovlivňuje životní prostředí, tyto informace se mohou týkat:

- působení jejich činnosti na životní prostředí

- jejich produktů – tyto informace se mohou poskytovat např. v rámci dobrovolných systémů označování ekologicky šetrných výrobků, environmentálních auditů, a další.

čl. 5 (7) zveřejnění informací týkajících se environmentálního rozhodování a politiky životního prostředí, vysvětlujícího materiálu o jednáních s veřejností, informací o výkonu veřejných funkcí či

čl. 5 (8) vypracování mechanismu veřejného šíření informací o výrobcích tak, aby spotřebitelé mohli volit environmentálně šetrnější alternativy.

čl. 5 (9) postupné zavedení integrovaného celostátního systému registru znečištění prostředí ve formě strukturované počítačové a veřejně přístupné databáze naplňované na základě standardizovaných zpráv. Takový registr může zahrnovat informace o:

- vstupech, výstupech a přenosech vybraných látek a produktů
- nakládání s odpady a jejich zneškodňování

čl. 5 (10) důvody odmítnutí uvolnění informací dle čl. 4 odst. 3 a 4 Úmluvy platí i při aktivním zpřístupňování informací.

Výše uvedené požadavky Aarhuské úmluvy jsou vyjádřeny v ustanoveních § 10a, § 10b a § 12 ZInřZP a v ustanovení § 5 odst. 5, 6 InřZ.

9.2. Příklady aktivního zpřístupňování

Jedním z nejdůležitějších zdrojů informací o životním prostředí, který vychází z požadavků Aarhuské úmluvy, je **integrováný registr znečišťování** (dále jen „IRZ“) upravený zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Zřizuje a spravuje jej Ministerstvo životního prostředí jako veřejně přístupný systém veřejné správy. IRZ obsahuje údaje o tom, kdo je největším průmyslovým znečišťovatelem životního prostředí, jaké látky a v jakém množství vypouští do vody, půdy a vzduchu. IRZ je veřejně přístupný na adrese www.irz.cz.

Dne 24. 2. 2006 vstoupilo v účinnost a stalo se přímo použitelné ve všech členských státech nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 166/2006 o **evropském registru uniků a přenosů znečišťujících látek**. Přijetí nařízení o evropském registru bude mít významný dopad i na český IRZ. Změní se struktura IRZ, některé sledované údaje (zejména počet evidovaných látek stoupne na 91) a okruh povinných osob. Poprvé budou povinné osoby hlásit data podle nového evropského nařízení za rok 2007 v roce 2008. V souvislosti s přijetím uvedeného nařízení se však objevily snahy prosadit omezení dosud poskytovaných informací, neboť v určitých případech je dosavadní český IRZ přísnější (obsáhlejší) než je požadováno evropským nařízením. Jedná se např. o informace o množství chemických látek produkovaných v odpadech konkrétními provozovny a o informace o emisích chemických látek do vody a do ovzduší z některých provozů.

Dalším pozitivním příkladem aktivního zpřístupňování informací je **informační systém EIA a SEA** na webových stránkách Ministerstva životního prostředí (www.env.cz).

Kromě výše uvedených registrů a informačních systémů v České republice existuje velké množství dalších obdobných veřejně přístupných registrů a evidencí na základě zvláštních právních předpisů – jedná se např. o evidence sloužící ke zjišťování

a hodnocení stavu povrchových a podzemních vod, registr informačního systému kvality ovzduší, evidence stanovených průzkumných území pro vyhledávání a průzkum výhradních ložisek, registr povolených geneticky modifikovaných organismů a registr uživatelů (osob, kterým bylo uděleno povolení k uvádění GMO do životního prostředí či oprávnění k nakládání s GMO). Nejúplnější přehled veřejně přístupných registrů naleznete na portálu životního prostředí ČR na adrese www.portal.cenia.cz.

Ojedinělým příkladem, kdy je sám **znečišťovatel povinen poskytnout informaci veřejnosti** (provedení čl. 5 odst. 6 Úmluvy) je ustanovení § 11 odst. 1 písm. m) zákona o ochraně ovzduší, dle kterého je přímo provozovatel zvláště velkého, velkého a středního stacionárního zdroje povinen zpřístupnit veřejnosti informace o znečišťování ovzduší ze stacionárního zdroje a o opatřeních omezení tohoto znečišťování. V případě, že provozovatel tuto povinnost nesplní, uloží mu Česká inspekce životního prostředí pokutu.

Značení místních výrobků vyrobených na Šumavě, v Krkonoších a v Beskydech (od března 2007 též v Moravském krase) je dalším krokem k naplnění čl. 5 odst. 6 Úmluvy. Řemeslné výrobky, přírodní produkty či potraviny mohou obdržet značku (logo), která garantuje jejich regionální původ, kvalitu a šetrnost vůči životnímu prostředí. Značka dále vyjadřuje, zda je výrobek tradiční, je vyroben z místních surovin, používá motiv regionu, je vyroben ručně apod. Cílem značení je propagace výrobků z území se zachovalou přírodou, patřící svoji významnou částí do evropské soustavy chráněných území Natura 2000. Více informací a podobu značení najdete na adrese www.domaci-vyroby.cz.

Varování veřejnosti v případě **mimořádných událostí** (čl. 5 odst. 1 písm. c Úmluvy) je upraveno ve zvláštních právních předpisech:

- ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
- zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů
- zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů
- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
- zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií)
- vyhláška č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému
- vyhláška č. 380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva
- a další.

Jedna z mála povinností vyplývajících z Aarhuské úmluvy, jež Česká republika plní beze zbytku a dokonce nad rámec požadovaný Úmluvou, je zpracování **zprávy o stavu životního prostředí České republiky** (§10a odst. 4, 5 písm. b), § 12 ZInřZP). Zpráva zahrnuje mimo jiné informace o:

- kvalitě životního prostředí, a
- zátěžích, které na životní prostředí působí.

Tato zpráva je projednána a schvalována každý rok vládou a předkládána do 30. září k projednání Parlamentu. Do tří měsíců od svého schválení vládou musí být zpráva zpřístupněna způsobem umožňujícím dálkový přístup, příp. publikována.

Část III – Účast veřejnosti na rozhodování (čl. 6, 7 a 8)

Rozhodováním rozumí Aarhuská úmluva:

- rozhodování o specifických činnostech (čl. 6 Úmluvy)
- schvalování strategií a politik (čl. 7 Úmluvy)
- přípravu zákonů, nařízení a vyhlášek (čl. 8 Úmluvy).

V předchozí kapitole jsme vysvětlili význam práva na informace, které tvoří první pilíř Aarhuské úmluvy. Objasnili jsme, že právo na informace umožňuje komukoli zjistit, jaký je stav jeho životního prostředí a co tento stav ovlivňuje.

Druhý pilíř je silnějším nástrojem, neboť dává veřejnosti možnost nejen se informovat, ale také aktivně ovlivnit rozhodování o životním prostředí.

Aarhuská úmluva obsahuje podrobnou úpravu pouze pro rozhodování o specifických činnostech (například stavbě silnic a továren). Další dva typy rozhodování – o plánech a politikách a rozhodování o legislativě – mají pouze velmi jednoduchou, rámcovou úpravu.

Díl 1 Rozhodování o specifických činnostech (čl. 6)

Na úvod kapitoly předkládáme přehled nejdůležitějších práv, která veřejnosti vyplývají z Aarhuské úmluvy při rozhodování o specifických činnostech. Přitom uvádíme omezení těchto práv např. z důvodu bezpečnosti státu, nebo ochrany duševního vlastnictví.

- čl. 6 (1) (a) právo veřejnosti účastnit se povolování všech záměrů typově vymezených nebo překračujících limity v příloze č. I Úmluvy
- (b) právo veřejnosti účastnit se povolování záměrů, které nespadají do přílohy č. I, ale mohou mít významný vliv na životní prostředí
- (c) právo státu vyloučit veřejnost z povolování záměrů určených k zajištění bezpečnosti státu
- čl. 6 (2) právo dotčené veřejnosti být přiměřeně, včas a účinně informována o tom, že probíhá povolená řízení, který úřad je vede a co se povoluje
- čl. 6 (3) právo veřejnosti na dostatečnou lhůtu pro přípravu na jednotlivé fáze povolování
- čl. 6 (4) právo veřejnosti účastnit se rané fáze povolování v době, kdy jsou ještě všechny alternativy otevřené
- čl. 6 (6) právo přístupu ke všem informacím, které jsou podkladem pro povolení, s výjimkou informací utajovaných podle čl. 3 a 4 Úmluvy (např. obchodní tajemství, duševní vlastnictví, informace důležité pro obranu státu)
- čl. 6 (8) právo veřejnosti na vypořádání připomínek ve výsledném rozhodnutí
- čl. 6 (9) právo veřejnosti na přístup k výslednému rozhodnutí včetně odůvodnění.

11. Co jsou specifické činnosti?

Aarhuská úmluva stanoví v čl. 6 odst. 1, že veřejnost má právo účastnit se rozhodování o specifických činnostech. Tyto činnosti jsou vymezeny v Příloze I Úmluvy podle druhu a někdy také podle

kapacity. Například jde o zařízení na spalování komunálního odpadu s kapacitou větší než 3 tuny za hodinu. Kromě toho obsahuje Příloha I sběrnou kategorii pod bodem 20, podle které spadají do Úmluvy všechny činnosti, na které se vztahuje vnitrostátní úprava posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). Připomeňme si, že česká úprava EIA je obsažena v zákoně č. 100/2001 Sb. Chceme-li tedy zjistit, zdali se na konkrétní povolená řízení vztahuje Aarhuská úmluva, musíme si vzít k ruce jak Přílohu I Úmluvy, tak Přílohu č. 1 zákona EIA. Věc je trochu složitější, protože Příloha č. 1 zákona EIA obsahuje dvě kategorie činností. Kategorie I zahrnuje velké záměry, které podléhají posuzování EIA vždy. Jde například o trvalé odlesnění pozemků nad 25 hektarů. Kategorie II obsahuje menší záměry, které podléhají posuzování EIA pouze, pokud tak stanoví úřad v tzv. zjišťovacím řízení. Jde například o trvalé odlesnění plochy do 25 hektarů. Do působnosti Aarhuské úmluvy tedy budou v plném rozsahu spadat činnosti kategorie II pouze, pokud se ve zjišťovacím řízení stanoví, že podléhají posuzování EIA.

Pro úplnost dodáváme, že Aarhuské úmluvě podléhají také všechny změny nebo rozšíření činností, pokud samy o sobě splňují kritéria nebo prahové hodnoty uvedené v Příloze I Úmluvy. Státy mohou za určitých podmínek vyloučit z působnosti Úmluvy záměry sloužící bezpečnosti státu nebo výzkumu a vývoji.

Je vidět, že zatímco první pilíř se vztahoval na všechny složky životního prostředí a všechny činnosti, které jej ovlivňují, druhý pilíř se vztahuje pouze na vybrané činnosti uvedené v příloze Úmluvy nebo zákona EIA. Oba pilíře samozřejmě obsahují výjimky.

12. Kdo se může zapojit a jak bude vypadat proces rozhodování?

Aarhuská úmluva operuje se dvěma pojmy: „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“. Zatímco veřejností se rozumí jakákoli fyzická či právnická osoba, dotčenou veřejností jsou pouze fyzické a právnické osoby, které mají na rozhodování zvláštní zájem nebo mohou být rozhodováním ovlivněny. Přitom u neziskových organizací podporujících ochranu životního prostředí se zvláštní zájem automaticky předpokládá. Plnoprávné postavení má pouze „dotčená veřejnost“.

Jak bude vypadat proces rozhodování? Aarhuská úmluva neobsahuje vlastní úpravu rozhodovacích procesů, pouze garantuje určitá práva veřejnosti, aby se mohla procesů efektivně účastnit. Efektivní účast na rozhodování ovšem neznamená, že by veřejnost mohla nějaké rozhodnutí zdržovat nebo dokonce vetovat. Řada lidí tomuto dojmů podléhá díky zkresleným informacím z médií. Účast veřejnosti na rozhodování v zásadě garantuje, že veřejnost má právo dozvědět se, že se o něčem rozhoduje, dále má právo vidět podklady, na základě kterých se rozhoduje, právo uplatnit k nim svoje připomínky a právo dostat na připomínky odpověď. Samotné rozhodnutí formuluje a přijímá úřad.

Detailní úpravu rozhodovacích procesů najdeme ve vnitrostátním právu. V českém právním prostředí se uplatní především správní řád, který dopadá na všechny rozhodovací procesy úřadů, ale i jiné « nerozhodovací » procesy (např. vydání osvědčení nebo sdělení). Správní řád je pouze obecnou, zastřešující normou, ze které platí výjimky. Tyto výjimky najdeme v tzv. zvláštních právních předpisech. Budeme se podrobně zabývat několika zvláštními právními předpisy, které jsou pro ochranu životního prostředí klíčové. Jde o zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody

a krajiny, dále zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, a konečně zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). Začneme ovšem obecnou normou, kterou je správní řád, tedy zákon č. 500/2004 Sb.

13. Správní řád (zák. č. 500/2004 Sb.)

Správní řízení bylo po několik desítek let upraveno zákonem č. 71/1967 Sb., správní řád. S účinností od 1. 1. 2006 jej nahradil nový správní řád, který byl vyhlášen jako zákon č. 500/2004 Sb. (dále « SprŘ »). Nový správní řád je normou velmi obsáhlou a složitou. Jeho přínosem je, že upravuje některé otázky, které dosud upraveny nebyly, například « nerozhodovací » postupy úřadů, které vedou k vydání osvědčení nebo sdělení. Na druhou stranu je poznamenán snahou omezit práva dotčené veřejnosti a dosáhnout tak urychlení rozhodovací činnosti úřadů. Zastavíme se u těch ustanovení, která jsou pro účast dotčené veřejnosti klíčová a mohla by se při nesprávném výkladu dostat do rozporu s Aarhuskou úmluvou.

13.1. Vymezení účastníků správního řízení (§ 27 SprŘ)

Správní řád na rozdíl od Aarhuské úmluvy nepracuje s pojmem „dotčená veřejnost“, nýbrž „účastníci řízení“ (§ 27 SprŘ) a „dotčené osoby“ (§ 2 odst. 2 SprŘ). Pojem „účastníci řízení“ je užší a týká se klasického správního řízení podle části druhého správního řádu (např. stavební řízení). Pojem „dotčené osoby“ je širší, zahrnuje účastníky řízení, ale také další osoby, jejichž práva jsou dotčena činností správních orgánů. Význam bude mít zejména ve správních postupech, které nejsou klasickým správním řízením a řídí se částí čtvrtou správního řádu (např. vydání závazného stanoviska o zásahu do krajinného rázu).

Účastníci řízení se dělí v zásadě na dva typy:

- „hlavní“ účastníci – osoby, které podaly žádost o vydání povolení (§ 27 odst. 1 SprŘ), nebo osoby, s nimiž úřad zahájil řízení z vlastní iniciativy, např. proto, že spáchaly přestupek (§ 27 odst. 2 SprŘ)
- „vedlejší“ účastníci – osoby, které budou dotčeny na svých právech a povinnostech, pokud úřad vydá žadateli povolení (§ 27 odst. 2 SprŘ)

osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (§ 27 odst. 3 SprŘ)

Správní řád poskytuje větší práva **hlavním účastníkům** řízení. Ve světle Aarhuské úmluvy bude hlavním účastníkem žadatel o povolení k činnosti spadajícím do Přílohy I Úmluvy. Dotčená veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy bude typicky v postavení **vedlejšího účastníka** s menšími právy. Půjde například o vlastníky pozemků sousedících se stavebním pozemkem, nebo občanská sdružení.

Účastníci řízení se nebudou určovat pouze podle správního řádu. Zvláštní právní předpisy totiž obsahují vlastní ustanovení, která vymezují účastníky řízení společně se správním řádem, nebo správní řád v tomto ohledu zcela vylučují.

Mohou tedy nastat tři základní situace:

- účastníci řízení se určí podle obecného ustanovení § 27 SprŘ
- účastníci řízení se určí podle správního řádu a zároveň podle zvláštního zákona (např. ustanovení § 70 ZOPK, které umožňuje občanským sdružením stát se účastníky řízení vedle účastníků podle § 27 SprŘ)
- účastníci řízení se určí výlučně podle zvláštního zákona a správní řád je zcela vyloučen (např. § 109 StavZ, který stanoví okruh účastníků stavebního řízení)

- existuje jediný účastník řízení, který se určí podle zvláštního zákona a je jím většinou žadatel (např. § 31 odst. 1 ve spojení s § 94 odst. 2 zák.č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který stanoví, že účastníkem řízení o povolení výjimky z hlukových limitů je pouze provozovatel zdroje hluku).

První definice účastníků řízení je dosti široká a při správném výkladu by se neměla dostat do rozporu s definicí „dotčené veřejnosti“ podle Aarhuské úmluvy.

Druhá definice vyvolává pochybnosti vzhledem k obsahu některých zvláštních předpisů. Například občanská sdružení se sice mohou stát účastníky řízení tak, že se do řízení přihlásí podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb. Přihlásit se však musí do 8 dnů ode dne, kdy úřad vyvěsí informaci o zahájení řízení na úřední desce a na internetu. Podle našeho názoru jsou tyto podmínky v rozporu s Aarhuskou úmluvou, protože nezaručují, že se sdružení během těchto 8 dnů vůbec o zahájení řízení dozvědí. K podrobnostem se dostaneme při výkladu zákona č. 114/1992 Sb.

Třetí definice je v rozporu s Aarhuskou úmluvou, neboť nezapojuje do rozhodování všechny dotčené osoby ve smyslu Úmluvy. V případě stavebního řízení zákon výslovně stanoví, že účastníkem řízení není např. nájemce bytu.

Čtvrtá definice účastníků řízení je rovněž v rozporu s Aarhuskou úmluvou. Není přípustné, aby české právní předpisy považovaly za dotčenou veřejnost ve smyslu Úmluvy pouze navrhovatele. Jako příklad jsme uvedli ustanovení § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Zákon zde stanoví, že provozovatel zdroje hluku (např. správce silnice nebo letiště), který překračuje hygienické limity, může požádat o udělení výjimky z limitů. Jediným účastníkem řízení o udělení výjimky je právě provozovatel. Dotčená veřejnost, která je hlukem obtěžována, nemá možnost se řízení zúčastnit a hájit svá práva. Takový stav je nejen v rozporu s Aarhuskou úmluvou, ale také s čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

13.2. Doručování v řízení s velkým počtem účastníků (§ 144 SprŘ)

Jak se účastník řízení dozví, že úřad o něčem rozhoduje? Úřad mu doručí písemné oznámení. Existují v zásadě dva způsoby doručování: jednotlivě, nebo veřejnou vyhláškou. Doručování jednotlivě znamená, že úřad doručuje písemnost každému účastníku dopisem do schránky. Doručování veřejnou vyhláškou znamená, že úřad vyvěsí oznámení na úřední desku.

Nový správní řád zavádí možnost doručovat vyvěšením na úřední desku ve všech řízeních, kde je více než 30 účastníků řízení (§ 144 SprŘ). Bude se jednat například o povolování větších nebo liniových staveb (silnice, potrubí, elektrické vedení). Písemnost musí být vyvěšena po dobu 15 dnů. Zároveň musí úřad vyvěsit písemnost na internetové úřední desce (§ 25 odst. 2 SprŘ). Ovšem pozor, písemnost se považuje za doručenu, pokud je vyvěšena na internetu alespoň v poslední den 15 denní lhůty. Z toho plyne, že úřady mohou vyvěšovat písemnosti na internetu na poslední chvíli. Tento způsob doručování je podle našeho názoru v rozporu s požadavkem Aarhuské úmluvy (čl. 6 odst. 2), aby byla dotčená veřejnost přiměřeně a **účinně** informována o zahájení řízení a jeho dalším postupu. Řešením by bylo, kdyby zákonodárce zrovnoprávnil oznamování na internetu s oznamováním na úřední desce. Znamenalo by to, že doručení nastane pouze, pokud bude písemnost vyvěšena na úřední desce i na internetu po dobu 15 dnů. Dále by bylo vhodné žadateli uložit, aby vyvěsil vlastní oznámení na pozemku, kde hodlá záměr realizovat (viz výklad ke stavebnímu zákonu).

13.3. Společný zmocněnec a společný zástupce (§ 35 SprŘ)

Je-li v řízení více účastníků, kteří uplatňují shodný zájem, může je úřad vyzvat, aby si zvolili společného zmocněnce podle § 35 odst. 1 SprŘ. Úřadu se tím velmi zjednoduší práce, protože dále bude doručovat pouze tomuto zmocněnci.

Pokud si účastníci společného zmocněnce nezvolí a lze kvůli tomu očekávat průtahy v řízeních, může úřad vybrat jednoho z účastníků a ustanovit jej podle § 35 odst. 2 SprŘ zástupcem pro ostatní účastníky, kteří uplatňují shodný zájem. Do doby, než tohoto zástupce ustanoví, může všechny písemnosti doručovat uložením u správního orgánu, tedy u sebe. Musí však účastníky předem upozornit, že možnost takového doručování existuje.

Institut společného zmocněnce považujeme za přínosný, neboť umožňuje, aby si účastníci sami vybrali osobu, která bude nejlépe zastupovat jejich společné zájmy.

Institut společného zástupce je naopak velmi nebezpečný a úřady by jej měly využívat jen s největší opatrností. Společného zástupce lze totiž ustanovit i **proti vůli** zastoupených účastníků. Ti se mohou proti usnesení o ustanovení odvolat, ovšem bez odkladného účinku. **Úřad bude velmi těžko posuzovat, kteří účastníci mají shodný zájem a lze jim ustanovit společného zástupce.** Praxe ukazuje, že zájmy účastníků se mohou během řízení měnit. Kdo byl na začátku pro, může být později proti. Nebo může přijít s úplně novým řešením, se kterým nebude souhlasit žádný z dalších účastníků. Společný zástupce však nemůže zastupovat účastníky, jejichž zájmy se střetávají v kterékoli fázi řízení.

Je třeba dodat, že ustanovením společného zástupce neztrácení zastoupení účastníci procesní způsobilost. Nic jim tedy nebrání, aby nadále podávali písemné návrhy do řízení, nahlíželi do spisu a účastnili se ústních jednání. Úřad s nimi ovšem nebude aktivně komunikovat, protože bude všechna oznámení doručovat pouze společnému zástupci. Je téměř zbytečné dodávat, že neinformování účastníků je porušením jejich práva na přiměřené, včasné a účinné informování podle čl. 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy a dalších navazujících právních předpisů.

Doporučení:

Pokud úřad ustanoví účastníkům společného zástupce proti jejich vůli, nechtě se ihned odvolají. Doporučujeme, aby se zastoupení účastníci nadále účastnili řízení. Zástupce je povinen je informovat o všech oznámeních, které od úřadu obdrží. Funkci společného zástupce lze zrušit tak, že si účastníci zvolí společného zmocněnce dle vlastního uvážení ve smyslu § 35 odst. 1 SprŘ. Pokud si společného zmocněnce zvolit nemohou, neboť mají rozdílné zájmy, nebo neexistuje vhodná osoba, musí trvat na tom, aby s nimi úřad jednal jednotlivě.

13.4. Nahlížení a kopírování ze spisu (§ 38 SprŘ)

Nový správní řád výslovně zakotvil právo účastníků řízení na kopie ze spisu. Výslovné zakotvení práva na kopie pokrokem, neboť úřady ho účastníkům často upíraly. Pro úplnost dodáváme, že právo na kopie se vztahuje také na správní řízení zahájená před 1. 1. 2006, která se dokončují podle starého správního řádu. Vyplývá to z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci Nové Mlýny, které bylo zveřejněno pod značkou SJS 501/2005 6 A 143/2001.

Právo na kopie není neomezené. Z kopírování, a také nahlížení, jsou vyloučeny listiny obsahující utajované informace nebo údaje podléhající zákonné povinnosti mlčenlivosti (např. lékařské tajemství).

Pokud nejde o listiny chráněné uvedeným způsobem, mohou účastníci požádat podle § 38 odst. 4 SprŘ, aby úřad zhotovil kopie.

Druhá možnost je, že si účastníci zhotoví kopie sami např. fotoaparátem. Pokud kopie pořídí úřad, měl by účastníkovi vyměřit poplatek 15 Kč za jednu stranu. Občanská sdružení jsou od poplatkové povinnosti osvobozena. Výše poplatku je dle našeho názoru v rozporu s Aarhuskou úmluvou, neboť vyvolává účastníkům nepřiměřené náklady (viz kapitola 25.3.).

13.5. Další problematická ustanovení správního řádu

Z hlediska Aarhuské úmluvy jsou velmi problematická také ustanovení § 81 SprŘ a násl. o odvolání a ustanovení § 149 o závazných stanoviscích. Podrobnější výklad k odvolání naleznete v kapitole 23.2.1.2. a k závazným stanoviskům v kapitole 14.3.

14. Zákon o ochraně přírody a krajiny

Pro účast veřejnosti je nejčastěji využíván zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny (dále „ZOPK“). Konkrétně jeho ustanovení § 70 odst. 2, podle něhož jsou občanská sdružení, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, oprávněna požadovat, aby je úřady předem informovaly o zahajovaných správních řízeních. Podmínkou je, že občanská sdružení podají na úřad věcně a místně specifikovanou žádost, která platí po dobu jednoho roku.

Příklad:

Lidé se dozvědí, že v blízkosti jejich vesnice bude otevřen lom. Mají obavu, že provoz lomu je bude obtěžovat. Vědí, že lom nelze otevřít bez vydání příslušných povolení. Proto si založí občanské sdružení podle zák. č. 83/1990 Sb. a sepiší žádost, že chtějí být informováni o zahajovaných správních řízeních. Žádost podají na všechny úřady, které budou lom povolovat – na obvodní báňský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností (bude plnit funkci orgánu ochrany přírody a vodoprávního úřadu), případně krajský úřad. Žádost věcně specifikují například tak, že chtějí být informováni o všech správních řízeních, která směřují k povolení hornické činnosti. Věcnou specifikaci mohou provést také výčtem zákonů, podle kterých se bude povolovat (ZOPK, zák.č. 44/1988 Sb., horní zákon, zák.č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, apod.). Místní specifikaci mohou provést tak, že chtějí být informováni správních řízeních uvedeného typu v katastru své obce, nebo v celém obvodu místní příslušnosti úřadu (například v celém kraji).

Z příkladu je patrné, že žádost podle § 70 zákona umožňuje občanským sdružením přihlásit se nejen do správních řízení vedených podle ZOPK, ale také jiných zákonů – horního zákona, zákona o ochraně ovzduší, nebo jakéhokoli jiného zákona, podle něhož se povoluje záměr s dopady na přírodu a krajinu.

14.1. Restriktivní výklad § 70 ZOPK

V české právní praxi vznikají problémy s tím, že úřady v některých případech nepovažují nevládní organizace za účastníky řízení, protože podle stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny záměr nebude mít dopady na zájmy chráněné podle ZOPK. Takový postup je ovšem v rozporu s Aarhuskou úmluvou.

Z čl. 6 odst. 1 Aarhuské úmluvy vyplývá právo neziskových organizací, i další dotčené veřejnosti, účastnit se rozhodování o záměrech vymezených v Příloze I Úmluvy. Jak jsme si vysvětlili výše, Příloha I se vztahuje v zásadě na záměry typu velkých továren a silnic a dále všechny záměry posuzované v řízení EIA. Z čl. 6 odst. 2 pak vyplývá, že dotčená veřejnost má právo se účastnit **environmentálního rozhodování** o těchto záměrech. Aarhuská úmluva nedefinuje pojem „environmentálního rozhodování“.

Pojem si lze vyložit tak, že jde o jakékoliv úřední postupy – například řízení EIA nebo stavební řízení – které směřují k povolení záměru spadajícího do Aarhuské úmluvy.

Jak ovšem vyřešit problém, že ustanovení § 70 ZOPK umožňuje „vpustit“ občanská sdružení do správních řízení vedených podle jiných zákonů pouze, když je zároveň dotčen zájem podle ZOPK? Občanská sdružení by se měla dovolávat postavení účastníka řízení na základě obecného ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu, podle něhož jsou účastníky rovněž osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Podle § 2 odst. 1 správního řádu se zvláštním zákonem rozumí i mezinárodní smlouva, v našem případě Aarhuská úmluva.

Pro úplnost dodáváme, že občanská sdružení se mohou domáhat postavení účastníka řízení také na základě § 23 odst. 9 zák. č. 100/2001 Sb. „EIA“, dále § 115 odst. 6 a 7 zák. 254/2001 Sb., vodní zákon, a konečně § 7 odst. 1 písm. d) zák. č. 76/2002 Sb., „IPPC“. Ovšem aplikace příslušného ustanovení zákona EIA závisí do značné míry na libovůli úřadů a vodní zákon a zákon IPPC může založit účastenství pouze pro řízení vedená podle těchto dvou zákonů. Ustanovení § 70 ZOPK tak nejlépe zajišťuje občanským sdružením účastenství v environmentálních správních řízeních, a to navzdory uvedeným případům jeho nesprávné aplikace.

Doporučení:

Občanská sdružení se mohou domáhat postavení účastníka ve všech řízeních, která jsou potřebná k povolení záměru spadajícího do působnosti Aarhuské úmluvy. To platí i v případě, kdy záměr nebude vyžadovat žádné řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. V takovém případě se budou občanská sdružení domáhat postavení účastníka na základě obecných ustanovení § 2 odst. 1 a § 27 odst. 3 správního řádu ve spojení s Aarhuskou úmluvou. Z dlouhodobého hlediska bude nutné přijmout nový zákon, který vpustí občanská sdružení do správních řízení nezávisle na tom, zdali je vedeno řízení podle ZOPK.

Přestože tedy ZOPK nemusí sám o sobě bez problémů zaručit účastenství v řízení, vyplatí se podat žádost podle § 70 na všechny úřady, které mohou povolovat záměr s dopady na životní prostředí. Důležité je, že žádost platí pouze 1 rok. Doporučujeme, aby občanská sdružení vyhotovila žádost pro každý úřad dvakrát. Jedno vyhotovení předají na úřad a na druhém si nechají potvrdit, že úřad žádost převzal. Tím získají důkaz, že žádost byla úřadu doručena a zároveň budou vědět, kdy jim uplyne roční lhůta pro obnovení žádosti. Doporučujeme stejným způsobem předávat úřadům všechny důležité písemnosti – zejména námítky a odvolání. Další možností, jak získat důkaz o předání písemnosti na úřad, je zaslat ji s dodejkou nebo e-mailem se zaručeným elektronickým podpisem.

14.2. Informování o zahájení řízení

Jakým způsobem mohou úřady informovat občanská sdružení o zahajovaných správních řízeních poté, co si podala výše uvedenou žádost? Do 31. 12. 2006 měly úřady povinnost zasílat občanským sdružením dopis, kterým je upozornily na každé jednotlivé řízení. Úřady tuto povinnost často porušovaly. Pokud šlo například o stavby silnic, úřady informovaly o zahajovaných řízeních pouze na úředních deskách. Bohužel od 1. 1. 2007 bude platit nové znění § 70 odst. 3 ZOPK, podle něhož stačí občanská sdružení informovat vyvěšením na úřední desce a zároveň na internetu. Občanská sdružení se pak musí **přihlásit do řízení do 8 dnů** ode dne, kdy byla informace **vyvěšena**. Pokud tuto lhůtu nestihnou, nebudou již do řízení vpuštěna. Občanským sdružením tedy nezbyvá, než od 1.1.2007 **kontrolovat každý týden** alespoň elektronické úřední

desky všech úřadů, které by mohly povolovat záměry, jež jsou předmětem zájmu těchto sdružení.

Je takovýto způsob oznamování v souladu s Aarhuskou úmluvou? Úmluva požaduje, aby byla dotčená veřejnost **přiměřeně, včas a účinně informována** o zahájení procedury rozhodování. Podle našeho názoru není vyvěšení na úřední desce a na internetu samo o sobě účinným informováním veřejnosti. Navíc ve spojení se skutečností, že se občanská sdružení musí do řízení přihlásit v krátké lhůtě 8 dnů.

Doporučení:

Úřady by měly nadále zasílat dopisy oznamující občanskému sdružení, že bylo zahájeno správní řízení, jako tomu bylo do 31. 12. 2006. Pokud tak neučiní a zároveň nebude zajištěn jiný efektivní způsob informování veřejnosti (např. vývěskami přímo na stavebním pozemku, jako je tomu podle § 87 odst. 2 StavZ o územním řízení – viz níže), půjde o porušení Aarhuské úmluvy. Za rozumnou lhůtu k přihlášení se do řízení považujeme 15 dnů od oznámení.

Co by měla obsahovat informace o zahajovaném správním řízení? Zákon o ochraně přírody a krajiny, ani správní řád toto neupravuje. V praxi úřady zasílají nebo vyvěšují na úřední desku oznámení s informací, že na žádost investora bylo zahájeno řízení, které povede k vydání určitého rozhodnutí a že účastníci mají uplatnit svá stanoviska nejpozději na ústním jednání, přičemž je uvedeno místo a datum konání ústního jednání. Dále se uvádí, ve kterých hodinách mohou účastníci nahlédnout do úředního spisu, který obsahuje podklady rozhodnutí. Takové oznámení je ovšem z hlediska Aarhuské úmluvy nedostatečné.

Úmluva požaduje v čl. 6 odst. 2 písm. d) bod (vi), aby úřad oznámil, jaké informace o životním prostředí vztahující se k navrhované činnosti jsou dostupné. Touto informací může být například popis dopadů na životní prostředí uvedený v projektové dokumentaci, nebo znalecký posudek. Úmluva dále požaduje v písm. e) stejného odstavce uvést informaci, zda navrhovaná činnost podléhá posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), nebo dokonce mezistátnímu posuzování vlivů na životní prostředí.

Doporučení:

Úřady musí zahrnout do svých oznámení údaje o tom, jaký typ informací o životním prostředí je dotčené veřejnosti dostupný – například projekt, nebo posudek se stručným vymezením jeho obsahu. Dále musí upozornit na to, zdali navrhovaná činnost podléhá vnitrostátní či mezinárodní EIA.

Předpokládáme, že se občanské sdružení na základě oznámení přihlásilo ve lhůtě 8 dnů do řízení. Tím se stalo účastníkem řízení. Kdo další bude účastníkem řízení?

Podle § 71 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou účastníkem řízení rovněž obce, pokud se povolované záměry dotýkají jejich územního obvodu. Účastníky řízení mohou být také například vlastníci dotčených pozemků, a to na základě obecné definice účastníků podle § 27 SprŘ.

Příklad:

Těžařská společnost koupí dobývací práva ke staré pískovně, která je zaplavena vodou. Má zájem pískovnu zlikvidovat tak, že ji zaveze odpadem a vzniklou plochu zalesní. V pískovně je však velmi čistá voda a usídlili se v ní ohrožené druhy čolků a žab. Obec ani vlastníci pozemků pod vodní plochou nesouhlasí s likvidací pískovny. Investor podá na báňský úřad žádost o povolení k likvidaci. Báňský úřad stanoví okruh účastníků řízení tak, že jimi jsou těžařská společnost, dále obec, v jejímž katastru se pískovna nachází, a vlastníci pozemků na dně pískovny. Na báňském úřadě rovněž leží žádost místního občanského sdružení, aby bylo informováno o všech správních řízeních, při nichž může být dotčen zájem na ochraně přírody a krajiny. Báňský úřad tedy informuje

občanské sdružení vývěšením informace na úřední desce a na internetu. Sdružení se do 8 dnů přihlásí do řízení. V průběhu řízení občanské sdružení upozorní báňský úřad na výskyt ohrožených druhů a na skutečnost, že likvidaci nelze povolit bez výjimky orgánu ochrany přírody podle § 50 ZOPK. Báňský úřad řízení přeruší a vyzve těžaře, aby požádal orgán ochrany přírody a krajiny o udělení výjimky. Účastníkem řízení o výjimce bude investor, obec, vlastníci zaplavených pozemků a občanské sdružení, které se přihlásí i do tohoto řízení o výjimce.

Uvedený příklad předpokládá, že o výjimce bude vedeno samostatně správní řízení, které bude zakončeno rozhodnutím orgánu ochrany přírody. Pokud bude takové rozhodnutí zamítavé, bude zastaveno řízení o navazujícím rozhodnutí – zde o likvidaci pískovny.

14.3. Závazná stanoviska

V souvislosti s přijetím nového stavebního zákona byla orgánům ochrany přírody a krajiny s účinností od 1. 1. 2007 ve většině případů odňata možnost vydávat samostatná rozhodnutí, pokud jsou podkladem pro navazující rozhodnutí – například stavební povolení.

Místo rozhodnutí se budou vydávat pouze tzv. **závazná stanoviska** podle § 149 správního řádu. Závazná stanoviska se nevydávají v klasickém správním řízení podle části druhé správního řádu. Nemají formu správních rozhodnutí a nelze se proti nim odvolávat.

Zákon o ochraně přírody a krajiny chrání mimo jiné také krajinný ráz, tedy „přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určité oblasti“ (§ 12). Před povolením staveb nebo jiných činností, které by mohly snížit krajinný ráz, musí být vydán souhlas orgánu ochrany přírody s zásahem do krajinného rázu.

Příklad:

Investor požádá o územní rozhodnutí na výstavbu skladů o rozloze několika tisíc metrů čtverečních a výšce 20 metrů. Ve zjišťovacím řízení podle zákona č. 100/2001 Sb. úřad stanoví, že musí proběhnout posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). Tím pádem bude stavba podléhat také Aarhuské úmluvě. Po provedeném řízení EIA investor požádá o souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny se zásahem do krajinného rázu. Stavba má být realizována v blízkosti vesnice, kde je řada rekreačních chalup s výhledem na panorama hor. Jejich majitelům hrozí, že se výhled na hory stavbou vážně naruší. Stavba může znamenat nejen snížení estetické hodnoty krajiny, ale také snížení ceny nemovitostí. Podle úpravy účinné do 31. 12. 2006 je orgán ochrany přírody povinen vést samostatně správní řízení o vydání souhlasu se zásahem do krajinného rázu. Majitelé chalup se mohou proti nezákonně vydanému souhlasu odvolat.

Podle úpravy účinné od 1. 1. 2007 se souhlas vydává formou závazného stanoviska, proti kterému se přímo odvolat nelze. Majitelé se budou moci odvolat až proti navazujícímu územnímu rozhodnutí, které stavební úřad vydá na základě závazného stanoviska. Pokud by bylo závazné stanovisko negativní, stavební úřad žádost o územní rozhodnutí zamítne.

Závazná stanoviska byla zavedena s cílem zjednodušit povolování staveb. Stávalo se, že před vydáním stavebního povolení muselo být vydáno několik rozhodnutí podle zákona o ochraně přírody a krajiny a další rozhodnutí podle jiných zákonů. Proti každému takovému rozhodnutí bylo možné podat samostatné odvolání, což u konfliktních záměrů – například dálnic – prodlužovalo povolovací proces. Podle našich zkušeností ovšem prodlužování způsobovaly především samy úřady, které nedodržovaly zákonné lhůty pro rozhodování.

Je otázkou, zdali je vydávání závazných stanovisek namísto samostatných rozhodnutí v souladu s Aarhuskou úmluvou. Podle našeho názoru to v souladu může být za určitých předpokladů.

Jak jsme již uvedli, závazná stanoviska se nevydávají v klasickém správním řízení. Není však jasné, jakým způsobem se mají vydávat. Výkladem § 154 a § 158 odst. 1 správního řádu pouze dojdeme k závěru, že na vydávání závazných stanovisek se uplatní přiměřeně, nebo obdobně úprava klasického správního řízení podle části druhé správního řádu. Záleží tedy na úvaze správních orgánů, kolik ustanovení z části druhé použijí.

Je možný extrémní výklad, že správní orgány nepoužijí téměř nic. Jelikož se nevede klasické správní řízení, neexistují zde účastníci řízení, kteří by mohli uplatňovat svá práva. Mohlo by se zdát, že správní orgán bude před vydáním závazného stanoviska komunikovat pouze se žadatelem. Závazné stanovisko pak vydá pouze na základě jeho žádosti a podkladů, které si sám shromáždí.

Takový výklad je ale neudržitelný. Správní orgán musí přinejmenším informovat občanská sdružení, která si podala žádost podle § 70 ZOPK o zamýšleném zásahu (nikoli pouze zahajovacím řízení, neboť správní řízení se nevede). Pokud se jedná o záměr, který spadá do působnosti Aarhuské úmluvy, musí jim, i další dotčené veřejnosti, navíc umožnit, aby uplatnila všechna svá **práva podle čl. 6 Úmluvy**. Připomeňme si, že dotčená veřejnost má právo se dozvědět, že bylo zahájeno řízení, má právo na přístup k podkladům, na základě kterých je řízení vedeno, má právo vyjádřit své připomínky a má právo, aby její připomínky byly ve výsledném rozhodnutí náležitě zohledněny.

Bylo by možné argumentovat, že se tato práva nevztahují na řízení o vydání závazného stanoviska, ale pouze na klasické správní řízení, ve kterém se vydává navazující rozhodnutí. Vrátilme-li se k našemu příkladu, znamenalo by to, že by se dotčená veřejnost neúčastnila vydání závazného stanoviska o souhlasu se zásahem do krajinného rázu, ale musela by počkat na územní řízení.

Takový výklad je však v rozporu s požadavkem Aarhuské úmluvy v čl. 6 odst. 2, aby dotčená veřejnost byla informována **včas, v dostatečně rané fázi procedury**, dále s požadavkem čl. 6 odst. 4 zajistit účast veřejnosti **v počátečním stadiu rozhodování**, kdy jsou ještě **všechny možnosti výběru otevřeny** a s požadavkem čl. 6 odst. 6 zpřístupnit podklady rozhodnutí **co nejdříve, jak se stanou dostupné**.

Rovněž si nelze představit, že by dotčená veřejnost uplatnila všechna svá práva z Aarhuské úmluvy jaksi „dodatečně“ v námitkách nebo odvolání proti navazujícímu rozhodnutí. V našem případě by to byly námitky a odvolání proti územnímu rozhodnutí. Stavební úřad, který povede územní řízení, totiž není kompetentní měnit podmínky závazného stanoviska. Významnější nedostatky závazného stanoviska nelze odstranit ani v odvolacím řízení. Prvostupňové rozhodnutí, zde územní rozhodnutí, se totiž nesmí v odvolacím řízení zásadně změnit, protože by se tím odňala možnost odvolání účastníku řízení, který by se změněným rozhodnutím nesouhlasil (typicky investor). Další odvolání proti rozhodnutí odvolací instance není možné. Odvolací instanci by tak nezbývalo než rozhodnutí neměnit, ale zcela zrušit a vrátit k novému projednání a vydání nového závazného stanoviska a územního rozhodnutí. Tím by byl samozřejmě popřen základní účel vydávání závazných stanovisek, a sice zrychlení povolovacího procesu.

Doporučení:

Dotčená veřejnost by měla s odvoláním na Aarhuskou úmluvu trvat na tom, aby úřady postupovaly před vydáním závazného stanoviska v zásadě stejně jako v klasickém správním řízení. Měly by jí tedy oznámit zahájení řízení, seznámit ji s podklady závazného stanoviska, umožnit v rozumné lhůtě uplatnit námitky a tyto zohlednit

ve výsledném závazném stanovisku. Klíčový rozdíl mezi závazným stanoviskem a rozhodnutím zůstane v tom, že proti závaznému stanovisku nebude možné podat samostatné odvolání. Nemožnost podat samostatné odvolání nebude v rozporu s Aarhuskou úmluvou, pokud budou úřady s veřejností řádně komunikovat před vydáním závazného stanoviska.

14.4. Výjimky podle § 43 ZOPK

Na závěr této kapitoly je nutno zmínit jednu legislativní raritu. Zákon o ochraně přírody a krajiny zakazuje provádět některé činnosti v chráněných územích, jako jsou chráněná krajinná území nebo národní parky. Celkem logicky zakazuje stavět v těchto územích například nové dálnice. Výjimku ze zákazu udělovalo až do roku 2004 Ministerstvo životního prostředí. Před několika lety se strhla bitva o udělení výjimky pro vybudování dálnice D 8 přes CHKO České středohoří. Ministerstvo se velmi dlouho bránilo, až výjimku nakonec udělilo. Výstavba dálnice se ovšem výrazně zdržela. Po této zkušenosti prosadil poslanec Aubrecht z ČSSD novelu inkriminovaného ustanovení § 43 ZOPK, podle které napříště o výjimkách ve zvláště chráněných územích rozhoduje vláda.

Novela ovšem způsobila velké problémy, protože výjimky není nutné udělovat jen kvůli stavbě dálnic, ale také kvůli „drobnostem“ jako je vjezd motorových vozidel nebo sbírání rostlin pro výzkumné účely. Aby se tedy v chráněných územích nezastavil život, musí vláda každý týden rozhodovat o několika výjimkách.

Tato situace je v rozporu s Aarhuskou úmluvou, protože vláda rozhoduje svým usnesením mimo správní řízení, ačkoliv podle § 1 nového správního řádu se na její postup správní řád nepochybně vztahuje. Účastníci řízení nemají faktickou možnost se tohoto postupu účastnit. Znamená to, že vláda každým svým rozhodnutím o výjimce porušuje všechna práva dotčené veřejnosti podle čl. 6 Aarhuské úmluvy. Přesto se dosud nepodařilo dosáhnout zrušení ani jedné takové výjimky. Městský soud v Praze odmítl žalobu proti zrušení jedné výjimky, přičemž argumentoval, že k porušení Aarhuské úmluvy nedošlo, neboť občanské sdružení mělo možnost účastnit se rozhodování vlády o výjimce. Zcela pomínil skutečnost, že vláda rozhodovala mimo správní řízení, takže občanskému sdružení nemohlo vzniknout postavení účastníka řízení a sdružení nemělo reálnou možnost svá práva uplatňovat. Proti rozsudku byla podána kasační stížnost, kterou nyní posuzuje Nejvyšší správní soud.

15. Aarhuská úmluva a nový stavební zákon

Klíčovou normou z hlediska povolování záměrů podle Přílohy č. I Aarhuské úmluvy je stavební zákon. Od 1. 1. 2007 vstupuje v účinnost zcela **nová úprava pod č. 183/2006 Sb.**, a proto ji v dalším textu rozebereme podrobněji.

Nosnou myšlenkou nového stavebního zákona je zjednodušení povolovacích postupů. Přitom je zachována účast veřejnosti, která je mnohdy upravena velmi inovativně. V některých dílčích ohledech se pozice veřejnosti zlepšuje, např. při informování o zahájení územního řízení. Ve většině případů se však účast veřejnosti oslabuje právě ve prospěch hladkého povolování záměrů.

15.1. Umísťování staveb

Smyslem územního řízení je především rozhodnout, kde bude stavba umístěna, jaké bude mít rozměry a vnější vzhled, jak bude napojena na infrastrukturu a jaké budou její dopady na životní

prostředí. Jde tedy o velmi důležité povolovací řízení, zejména při realizaci staveb ve volné krajině.

Upozorňujeme, že nový stavební zákon zavádí vedle standardního územního řízení (§ 84 a násl. StavZ) také zjednodušené územní řízení (§ 95 StavZ) a územní souhlas (§ 96 StavZ). Poslední dva postupy umožňují jen velmi omezenou účast veřejnosti, avšak lze je uplatnit pouze u menších staveb, která nepodléhají posuzování vlivů na životní prostředí EIA. Mělo by tedy jít o stavby, které nespádají do působnosti Aarhuské úmluvy. V dalším textu se proto budeme zabývat pouze standardním územním řízením, v němž bude rozhodováno o stavbách spadajících do působnosti Aarhuské úmluvy.

Samostatnou kapitolu budeme věnovat regulačním plánům, kterými lze podle nového stavebního zákona rovněž umísťovat stavby.

15.1.1. Okruh účastníků územního řízení

Okruh účastníků standardního územního řízení je vymezen v § 85 StavZ. Pro účast veřejnosti je významný zejména odst. 2 písm. b), který uvádí vlastníky „sousedních pozemků“, a odst. 2 písm. c), který uvádí další „osoby, o kterých tak stanoví zvláštní předpis“.

Pokud se hovoří o „sousedních pozemcích“, rozumí se tím všechny pozemky, které mohou být záměrem ovlivněny. Může tedy jít i o pozemky velmi vzdálené, nikoli pouze pozemky, které mají společnou hranici se stavebním pozemkem.

Pokud se hovoří o dalších „osobách, o kterých tak stanoví zvláštní předpis“, rozumí se tím například občanská sdružení podle § 70 ZOPK. Lze uzavřít, že takto vymezený okruh účastníků územního řízení je v souladu s Aarhuskou úmluvou s výhradou, že občanská sdružení někdy nejsou vpouštěna do územního řízení, neboť údajně není dotčen zájem na ochraně přírody a krajiny (viz výše).

Postup územního řízení je upraven v ustanovení § 87 StavZ a následujících. Zásadní pozitivní změnou oproti staré úpravě je, že územní řízení je **veřejné**. Stavební úřad je povinen vždy svolat veřejné ústní jednání, kterého se může zúčastnit kdokoli. Poněkud problematické je ustanovení § 87 odst. 3 StavZ, které řeší situaci, kdy na veřejné jednání přijde tolik osob, že by mohl být zmařen účel jednání. V takovém případě může stavební úřad vyzvat veřejnost, aby si zvolila společného zmocněnce podle § 35 SprŘ, který ji bude na jednání zastupovat. Pokud tak veřejnost neučiní, stavební úřad jí může ustanovit svým usnesením společného zástupce. Avšak může ho ustanovit pouze osobám z řad veřejnosti, které uplatňují shodný zájem. Neumíme si představit, jak by stavební úřad na začátku veřejného jednání zjišťoval, které osoby z přítomného davu uplatňují shodný zájem (viz komentář výše). Ze zákona rovněž nevyplývá, že by osoby zastoupené společným zástupcem neměly přístup na veřejné jednání.

Doporučení:

Pokud stavební úřad ví, že na veřejné jednání přijde hodně lidí, například proto, že jde o záměr s velkými dopady na životní prostředí, měl by předem, nejlépe již v oznámení o zahájení územního řízení, vyzvat veřejnost ve smyslu § 35 odst. 1 SprŘ, aby si stanovila společného zmocněnce, nebo několik společných zmocněnců, kteří ji budou na jednání zastupovat. Pokud by tak neučinil a pro urychlení by ustanovil veřejnosti společného zástupce přímo na začátku jednání s tím, že zbytek veřejnosti by na jednání nepustil, porušil by ustanovení čl. 6 odst. 7 Aarhuské úmluvy. Tento odstavec garantuje celé veřejnosti, nikoli pouze dotčené veřejnosti, právo předkládat připomínky písemně nebo, v případě vhodnosti, ústně na veřejném

jednání. Kritérium vhodnosti v českém právu odpadá, neboť stavební zákon požaduje nařídít veřejné jednání pro každé územní řízení.

15.1.2. Informování o zahájení územního řízení

Novinkou je povinnost žadatele o územní rozhodnutí vyvěsit **informaci** o svém záměru **na veřejně přístupném místě**, kde se má stavět, nebo na jiném místě určeném stavebním úřadem. Zákonodárce se zde inspiroval úspěšnou praxí v západní Evropě, kde je tento způsob informování běžný. Žadatel musí vyvěsit informaci bezodkladně poté, co stavební úřad nařídil veřejné jednání. Informace musí zůstat vyvěšena až do doby konání veřejného jednání. Pokud žadatel tuto povinnost nesplní, musí se veřejné jednání opakovat.

Nejprve k tomu, co informace musí obsahovat podle platných českých předpisů. Příslušnou úpravu najdeme v ustanovení § 8 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. Podle ní **musí informace zahrnovat:**

- identifikační údaje žadatele o rozhodnutí,
- předmět územního řízení s jeho stručnou charakteristikou (popis stavby),
- parcelní čísla dotčených pozemků,
- údaj zda musí být provedena EIA,
- místo a čas veřejného projednání, příp. místního šetření a
- upozornění, že námítky a připomínky musí být uplatněny nejpozději na ústním jednání. Součástí informace má být grafické vyjádření záměru.

Oproti čl. 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy vyhláška nepožaduje uvést v informaci následující údaje:

- označení orgánu, který bude vydávat územní rozhodnutí (čl. 6 odst. 2),
- určení orgánu, u něhož lze získat relevantní informace (čl. 6 odst. 2 písm. d), (v) – tímto orgánem bude tentýž orgán, který vydává územní rozhodnutí, a relevantními informacemi bude dokumentace pro územní řízení (DUR)
- sdělení, jaké environmentální informace vztahující se k zámeru, jsou dostupné.

Je však třeba uvést, že informace umístěná žadatelem na stavebním pozemku nebude jedinou informací o zahájeném územním řízení. Ustanovení § 87 StavZ totiž **zachovává povinnost stavebního úřadu oznámit** zahájení územního řízení účastníkům a dotčeným orgánům. Oznámení se doručuje buďto jednotlivě nebo veřejnou vyhláškou. Avšak je-li v území schválen regulační nebo územní plán (viz kapitola 15.1.4.), doručuje se jednotlivě pouze žadateli, dále obci, na jejímž území se má stavět, a dotčeným orgánům. Vlastníkům pozemků, na kterých se má stavět, vlastníkům sousedních pozemků a občanským sdružením se doručuje v takovém případě vždy vyhláškou. Zákon v tomto ohledu zhoršuje informovanost vlastníků i občanských sdružení a zakládá nerovnost účastníků řízení.

Pokud tedy vlastník pozemku nebo občanské sdružení uvidí na stavebním pozemku informační tabuli žadatele, že bylo zahájeno územní řízení, a nebude v ní zahrnut údaj o úřadu, který má vydat územní rozhodnutí, nezbude mu, než tento údaj zjistit na úřední desce, nebo přímo na obecním úřadě.

Dalším nedostatkem je, že informace žadatele umístěná na stavebním pozemku nemusí obsahovat sdělení, jaké **environmentální informace** o záměru jsou dostupné. Vyhláška v tomto směru požaduje pouze zahrnout do grafického vyjádření vazby a účinky záměru na okolí, např. vzdálenost od sousedních pozemků a staveb na nich. Bude-li chtít veřejnost zjistit, zdali jsou k dispozici nějaké další environmentální informace, např. o předpokládaných

emisích z výroby, nebo o vyvolané dopravní zátěži, bude muset nahlédnout do spisu stavebního úřadu, který bude vydávat územní rozhodnutí.

Lze uzavřít, informace žadatele umístěná na stavebním pozemku je pokrokem při informování veřejnosti o územních řízeních. Bohužel tato informace nemusí obsahovat všechny údaje požadované podle Aarhuské úmluvy. Pokud žadatel nezahrne do informace všechny údaje z vlastní iniciativy, veřejnosti nezbude než je dohledávat na úřední desce a ve správním spise. Roztříštěnost informací je dle našeho názoru v rozporu s požadavkem čl. 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy **na přiměřené, včasné a účinné** informování veřejnosti.

15.1.3. Námítky v územním řízení

Pokud se účastníci dozvědí, že bylo zahájeno územní řízení a podaří se jim získat potřebné informace ze spisu, mají možnost uplatnit na ústním jednání své námítky. Jaký je však **způsob uplatnění námitek**?

Námítky musí být uplatněny podle ustanovení § 89 odst. 1 StavZ nejpozději při veřejném ústním jednání. V souladu s § 89 odst. 3 StavZ musí účastník v námítkách uvést skutečnosti, které zakládají jeho **postavení účastníka řízení** a **důvody** podání námitek. K námítkám, které nesplňují uvedené požadavky se nepřihlíží! Zákon zde zavádí velmi přísné formální požadavky na obsah námitek. Jejich nesplněním účastník prakticky ztrácí další možnost hájit svá práva v řízení. Případné odvolání totiž nebude mít úspěch, neboť z formálního hlediska účastník žádné námítky neuplatnil a tedy nevyjádřil včas své výhrady proti rozhodnutí.

Doporučení:

Účastníci řízení by měli přijít na veřejné jednání s pečlivě připravenými písemnými námítkami. V námítkách musí být zaprvé skutečnosti zakládající postavení účastníka řízení, například: jde o občanské sdružení, které si podalo na stavební úřad obecnou žádost podle § 70 ZOPK, následně stavební úřad vyvěsil oznámení o zahájení konkrétního územního řízení a sdružení se ve lhůtě 8 dnů do řízení přihlásilo. Přihláška jim založila postavení účastníka řízení. Zadruhé je nutné uvést důvod námitek, například: občanské sdružení nesouhlasí s umístěním nové silnice, neboť neproběhlo řízení EIA, nebyl posouzen vliv na soustavu NATURA, silnice zvýší hlukovou zátěž pro blízké rodinné domy apod.

Jaký je **okruh námitek**, které mohou účastníci uplatnit? Podle ustanovení § 89 odst. 4 StavZ může **obec** uplatnit námítky k ochraně zájmů obce a **zájmů občanů obce**. Toto oprávnění není ničím novým, neboť vyplývá ze zákona o obcích č. 128/2000 Sb. V praxi se však stává, že úřady odmítají námítky obce, které směřují k ochraně konkrétních občanů obce. Opírají se přitom o zužující výklad, podle něhož obec může hájit pouze zájmy obce jako celku (např. chránit obecní pozemky), nikoli však zájmy jednotlivých občanů obce (např. jejich pozemky), neboť jde o zájmy soukromé. Doufejme, že díky novému znění stavebního zákona zužující výklad vymizí.

Vlastníci sousedních pozemků mohou uplatňovat námítky proti záměru v rozsahu, v jakém je přímo dotčeno jejich právo. Na rozdíl od stavebního řízení, zde nemusí jít pouze o dotčení vlastnického práva, ale o jakéhokoliv práva, např. práva na příznivé životní prostředí.

Výkladové problémy může způsobit poslední věta ustanovení § 89 odst. 4 StavZ, která upravuje okruh přípustných námitek ze strany **občanských sdružení**. Uvádí se v ní, že „...osoba (pozn. autora: typicky občanské sdružení) (...) může (...) uplatňovat námítky, pokud je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá“. Zajímavé je, že zákon nestanoví

okruh přípustných námitek, ale klade pouze podmínku, při jejímž splnění mohou občanská sdružení uplatňovat námitky. Touto podmínkou je **dotčení veřejného zájmu**, jehož ochranou se občanské sdružení **podle zvláštních právních předpisů** zabývá. Za zvláštní právní předpis je nutno považovat zejména zák. č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, podle něhož je u nás zřizována většina neziskových organizací. Citovaný zákon ponechává na sdruženích samotných, aby si ve stanovách definovala předmět činnosti a zájmy, které chtějí chránit. Sdružení nesmějí pouze vykonávat činnost, která je vyhrazena jiným subjektům, např. podnikání nebo politickou činnost anebo vykonávat činnost nezákonnou (viz výše). Je samozřejmě přípustné, aby se občanské sdružení zabývalo celou řadou veřejných zájmů, počínaje ochranou přírody a krajiny a konče péčí o tělesně postižené. Pokud je tedy záměrem projednávaným v územním řízení dotčen alespoň jeden ze zájmů vymezených v předmětu činnosti podle stanov sdružení, může sdružení uplatňovat jakékoli námitky, které spadají do jeho předmětu činnosti.

Poslední novinkou územního řízení, na kterou chceme upozornit, je možnost **spojit územní řízení s řízením EIA**. Tato možnost je zakotvena v ustanovení § 91 odst. 1 StavZ. Podmínkou je, že příslušným úřadem pro řízení EIA je krajský úřad. Územní řízení tedy nelze spojit s řízením EIA na větší záměry, které posuzuje MŽP. Další podmínkou pro spojení je skutečnost, že se nezpracovávají varianty záměru. Při splnění obou podmínek může žadatel předložit dokumentaci EIA a posudek jako přílohu žádosti o vydání územního rozhodnutí. Veřejné projednání dokumentace a posudku lze spojit s ústním jednáním nařízeným v rámci územního řízení. Spojení územního řízení s řízením EIA znamená nepochybně zefektivnění povolovacího procesu a není v rozporu s Aarhuskou úmlouvou.

15.1.4. Umísťování staveb regulačním plánem (§ 61 a násl. StavZ)

Nový stavební zákon umožňuje nahradit územní rozhodnutí regulačním plánem. Abychom si objasnili pojem regulačního plánu, musíme si nejdříve alespoň ve zkratce vysvětlit, co je to územní plánování.

Územní plánování je postup veřejné správy, který má za cíl dlouhodobě naplánovat rozvoj lidských činností v krajině a její ochranu. Stanoví se jím například koridory pro budování silnic, plochy pro budování průmyslových zón či obytné zástavby, nebo naopak plochy, kde se stavět nebude a jež zůstanou zachovány jako louka či les.

Zákon zná řadu nástrojů územního plánování. Patří k nim zejména:

1. politika územního rozvoje pro území České republiky
2. zásady územního rozvoje pro území kraje
3. územní plán pro území obce
4. regulační plán pro část území kraje či obce.

Tyto nástroje územního plánování tvoří hierarchii, přičemž vyšší nástroj je závazný pro nižší v uvedeném pořadí.

Prvními třemi nástroji se zabývat nebudeme, neboť mají povahu čistě strategických plánů ve smyslu čl. 7 Aarhuské úmluvy.

Zastavíme se však u čtvrtého nástroje, kterým je zmiňovaný regulační plán. Ten je nejen nástrojem územního plánování, ale zároveň jakýmsi „skupinovým“ územním rozhodnutím, kterým se umísťují konkrétní stavby. Z pohledu Aarhuské úmluvy tedy kombinuje strategické plánování ve smyslu čl. 7 s rozhodováním o specifických činnostech ve smyslu čl. 6 Úmluvy. V dalším textu budeme posuzovat, zdali právní úprava regulačních plánů vyhovuje požadavkům čl. 6 Úmluvy. Požadavky čl. 7 nemusíme samostatně rozebírat, neboť jsou převážně tvořeny odkazem na některá ustanovení čl. 6.

15.1.5. Charakteristika regulačního plánu

Regulační plán se vydává formou opatření obecné povahy. Uplatní se tedy obecná úprava § 171 a násl. SprŘ o opatřeních obecné povahy s odchylkami uvedenými ve stavebním zákoně.

O pořízení regulačního plánu rozhoduje zastupitelstvo kraje nebo zastupitelstvo obce. Na území vojenských újezdů pak Ministerstvo obrany.

Důležitým věcným omezením je, že regulačním plánem nelze umísťovat stavby v nezastavěném území (§ 2 odst. 1 písm. f a § 61 odst. 2 StavZ).

Regulační plán se vydává:

1. **z podnětu** kraje či obce, či jakékoli soukromé osoby (§ 62 odst. 1 a 2 StavZ), nebo
2. **na žádost** fyzické nebo právnické osoby (§ 62 odst. 3 StavZ).

Zásadní rozdíly mezi těmito dvěma typy regulačních plánů jsou tyto:

- pořízení regulačního plánu z podnětu bude ve většině případů financovat obec nebo kraj, který jej vydává
- pořízení regulačního plánu na žádost vždy financuje žadatel – většinou soukromá právnická nebo fyzická osoba
- regulační plán z podnětu lze po jeho přijetí kdykoli změnit k novému podnětu
- naopak regulační plán na žádost lze změnit jedině k nové žádosti původního žadatele nebo jeho právního nástupce
- regulační plán z podnětu musí být změněn z moci úřední, pokud se dostane do rozporu s následně vydanou územně plánovací dokumentací kraje nebo s následně vydaným územním plánem obce (obdobná povinnost platí pro kraj vůči jeho zásadám územního rozvoje a vůči celostátní politice územního rozvoje)
- regulační plán na žádost nelze měnit z moci úřední ani tehdy, dostane-li se do rozporu s později vydanou územně plánovací dokumentací nebo celostátní politikou územního rozvoje
- regulační plán z podnětu lze vydat i pro území obce, která nemá územní plán (§ 62 odst. 2 StavZ); nesmí se však zásadně měnit charakter území, nebo musít jít o komplexní pozemkové úpravy pod zvláštního zákona
- regulační plán na žádost lze vydat jedině tehdy, pokud to výslovně dovolují krajské zásady územního rozvoje nebo územní plán obce, který zároveň obsahuje zadání regulačního plánu (§ 62 odst. 3 StavZ)
- regulační plán z podnětu lze pořídit souběžně se změnou územního plánu (§ 70 StavZ), u regulačního plánu na žádost to zákon nedovoluje
- vydání regulačního plánu na žádost lze podmínit uzavřením smlouvy o spoluúčasti žadatele na vybudování nové infrastruktury (tzv. „plánovací smlouva“), u regulačního plánu z podnětu tato možnost není zákonem upravena.

15.1.6. Proces schvalování regulačního plánu

Regulační plán z podnětu má následující vývojová stádia:

1. **podnět** k zastupitelstvu
2. **návrh zadání** regulačního plánu
3. **návrh vlastního** regulačního plánu
4. **opatření obecné povahy** o regulačním plánu.

U regulačního plánu na žádost odpadají první dvě fáze, protože zadání regulačního plánu musí být obsaženo ve vydaném územním plánu obce či krajských zásadách územního rozvoje.

Regulační plán na žádost má tedy pouze dvě stádia:

1. **žádost** k zastupitelstvu zahrnující návrh vlastního regulačního plánu
2. **opatření obecné povahy** o regulačním plánu.

15.1.7. Účast veřejnosti v jednotlivých stádiích

Účast veřejnosti se realizuje v několika krocích, které jsou navázány na stadia přípravy regulačního plánu. V dalším textu uvádíme přehled nejdůležitějších kroků. Upozorňujeme, že první tři se týkají pouze regulačního plánu vydávaného z podnětu. Čtvrtý krok a všechny následující jsou společné pro regulační plán z podnětu i na žádost.

1. Návrh zadání regulačního plánu se zveřejňuje po dobu 15 dnů. Každý může během těchto 15 dnů sdělit své požadavky na zadání (§ 64 odst. 3 StavZ). K později uplatněným požadavkům se nepřihlíží.
2. Zpracuje se návrh regulačního plánu.
3. Návrh regulačního plánu se projedná na **neveřejném jednání** (§ 65 StavZ) za účasti pořizovatele, dotčených orgánů a dotčených obcí – veřejnost nemá na jednání přístup.
4. Poté se návrh regulačního plánu projedná na **veřejném jednání** (§ 67 StavZ) za účasti pořizovatele, dotčených orgánů a dotčených obcí – na toto jednání má veřejnost přístup. Veřejnost musí uplatnit námitky a připomínky nejpozději na tomto veřejném jednání, jinak k nim nebude přihlédnuto. Námitky a připomínky musí být písemné (§ 22 odst. 3 StavZ), nestačí je přednést ústně. Plocha dotčená regulačním plánem se označí 30 dnů před jednáním informační tabulí, podobně jako v územním řízení. Ovšem nesplnění této povinnosti není stíženo povinností zopakovat veřejné jednání, jako je tomu v územním řízení. Samotný návrh regulačního plánu se oznámí na úřední desce alespoň 15 dnů před jednáním.
5. Zastupitelstvo vydá regulační plán formou opatření obecné povahy. Zároveň vydá rozhodnutí o námitkách, které zahrne do odůvodnění opatření obecné povahy. Opatření se vyvěsí na úřední desce po dobu 15 dnů. Proti schválení regulačního plánu ani proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat. Lze však navrhnout zrušení regulačního plánu jako opatření obecné povahy postupem podle ustanovení § 101a zák. č. 150/2002 Sb.

Z výše uvedeného plyne, že v procesu přijímání regulačních plánů je veřejnost informována výrazně méně, než v územním řízení. Všechny písemnosti, tj. návrh zadání regulačního plánu, návrh vlastního regulačního plánu a výsledné opatření obecné povahy se doručují pouze veřejnou vyhláškou (§ 20 StavZ). Naopak v územním řízení se doručuje účastníkům řízení jednotlivě alespoň tehdy, pokud není pro dané území vydán územní či regulační plán. Před veřejným jednáním o návrhu regulačního plánu se na dotčeném pozemku umístí informační tabule se základními informacemi o návrhu regulačního plánu. Zákon ovšem nespecifikuje, co má být těmito základními informacemi. Může se tedy stát, že v informacích nebude údaj o tom:

- kde lze získat bližší informace o připravovaném regulačním plánu,
- že všechny námitky musí být písemně uplatněny nejpozději na veřejném jednání, jinak k nim nebude přihlédnuto
- zdali záměr podléhá posuzování vlivů,
- jaké environmentální informace jsou k záměru dostupné.

Doporučujeme, aby pořizovatelé uváděli výše uvedené údaje na informačních tabulích. V opačném případě půjde o porušení čl. 6 odst. 2 písm. d) bod iv až vi a písm. e) Aarhuské úmluvy. Máme za to, že uvedená ustanovení Úmluvy jsou zcela konkrétní a bezprostředně použitelná a jejich porušení povede ke zrušení vydaného regulačního plánu.

Pochybnosti rovněž vyvolává skutečnost, že návrh regulačního plánu je předjednaný na neveřejném jednání za účasti pořizovatele, dotčených orgánů a obcí. Následně veřejné jednání se proto může

stát formalitou, neboť úřady již nebudou ochotny předjednaný návrh změnit. Takový výsledek by byl v rozporu s požadavkem čl. 6 odst. 4 Úmluvy, aby signatářský stát zajistil účast veřejnosti v **počátečním stádiu rozhodování, kdy jsou všechny možnosti výběru ještě otevřené a účast veřejnosti může být účinná**. Praxe ukáže, zdali jsou tyto pochybnosti oprávněné.

Na druhou stranu podávání námitek v řízení o regulačním plánu je méně formální než v územním řízení. Jediným formálním požadavkem je, že námitka musí být písemná. Nemusí se v ní uvádět, z jakého právního titulu je námitkující osoba regulačním plánem dotčena (např. jako vlastník pozemku), ani není třeba námitku odůvodňovat. Pro její lepší srozumitelnost však doporučujeme tyto údaje uvést.

Pro úplnost dodáváme, že řízení o regulačním plánu se podle § 72 StavZ **spojuje** s posouzením jeho vlivů na životní prostředí EIA a s vyhodnocením dopadů na soustavu NATURA 2000, pokud je příslušným úřadem pro posuzování krajský úřad. Pokud je příslušným úřadem Ministerstvo životního prostředí, řízení se nespojují. Důležitá je skutečnost, že regulační plány se posuzují podle § 10i odst. 2 zák. č. 100/2001 Sb. jako záměry v procesu EIA, nikoli jako koncepce v procesu SEA. Posuzování v procesu SEA se totiž vztahuje na čistě koncepční materiály, které nezahrnují prvky konkrétního rozhodování, jako je tomu u regulačních plánů. V oblasti stavebního práva podléhá posuzování SEA zejména celostátní politika územního rozvoje, krajské zásady územního rozvoje a územní plány obcí.

15.2. Povolování staveb

Smyslem stavebního řízení je rozhodnout o technických detailech stavby. Přitom je nutno dodržet podmínky vydaného územního rozhodnutí. Územní a stavební řízení lze sloučit za podmínky uvedených v ustanovení § 78 odst. 1 StavZ, zejména, je-li pro území schválen regulační plán či územní plán.

Vedle standarního stavebního řízení (§ 109 a násl. StavZ) zavádí nový stavební zákon několik **zjednodušujících** povolenacích postupů. Je to:

- ohlášení (§ 105 a násl. StavZ),
- veřejnoprávní smlouva (§ 116 StavZ),
- zkrácené stavební řízení (§ 117 StavZ).

V dalším textu se nebudeme zabývat ohlášením, které se vztahuje pouze na menší stavby. Rovněž se nebudeme zabývat veřejnoprávní smlouvou, která se nehodí pro povolování staveb spadajících do působnosti Aarhuské úmluvy. Podmínkou platnosti smlouvy totiž je, že s ní všichni účastníci souhlasí. U velkých staveb, které podléhají Aarhuské úmluvě, bude obtížné přesně stanovit, na koho má stavba dopad a kdo je tedy účastníkem řízení, jehož souhlas je podmínkou platnosti smlouvy. Opomenutí účastníka by bylo vážnou vadou smlouvy, která by vedla k jejímu zrušení. Proto předpokládáme, že investoři budou žádat o povolení „aarhuských“ staveb pouze ve standardním stavebním řízení nebo ve zkráceném stavebním řízení.

15.2.1. Okruh účastníků stavebního řízení

Okruh účastníků **standardního stavebního řízení** je vymezen v ustanovení § 109 StavZ. V souladu s Aarhuskou úmluvou zakládá ustanovení § 109 odst. 1 písm. c) StavZ účastenství vlastníků sousedních pozemků. Na rozdíl od územního řízení však nenajdeme ustanovení o osobách, jejichž účastenství zakládá zvláštní právní předpis (např. § 70 ZOPK). Tato mezera v zákoně vzbuzuje nejistotu, zdali budou **stavební úřady vpouštět občanská sdružení** do stavebních řízení zahájených **po 1. 1. 2007**.

Co na to Aarhuská úmluva? V jejím textu nenajdeme požadavek na zajištění účasti veřejnosti ve **všech** povolenacích řízeních. Je zde pouze požadavek na zajištění účasti v počátečním stadiu povolování, kdy jsou všechny alternativy ještě otevřeny (čl. 6 odst. 4). Tomu by odpovídala účast občanských sdružení v územním řízení, které předchází stavebnímu řízení a v němž se rozhoduje o hlavních parametrech stavby. Na druhou stranu některé environmentální dopady mohou vyplnout až ve stavebním řízení. Pokud by se tak stalo a občanská sdružení by nebyla přibrána mezi účastníky stavebního řízení, došlo by k porušení prakticky všech práv veřejnosti, která plynou z čl. 6 Aarhuské úmluvy (právo na informace o řízení, seznámení s poklady, možnost vyjádření a možnost seznámení s výsledným rozhodnutím).

Legální řešení je dvojitý. Stavební úřad může **sloučit** územní a stavební řízení, jsou-li proto dány podmínky podle § 78 odst. 1 StavZ. Občanská sdružení by se stala účastníky sloučeného řízení z titulu svého účastenství v územním řízení.

Druhou možností je, že stavební úřad použije čl. 10 Ústavy o **přednosti ratifikovaných mezinárodních smluv** před vnitrostátním právem, které je s nimi v rozporu. Znamenalo by to, že přibere občanské sdružení do stavebního řízení přímo na základě čl. 6 odst. 1 nebo odst. 2 Aarhuské úmluvy. Ustanovení § 109 StavZ by se v tomto konkrétním případě vůči NGO neuplatnilo. Je jasné, že konflikt mezi Aarhuskou úmluvou a stavebním zákonem zakládá právní nejistotu, zdali má občanské sdružení být účastníkem řízení. Lze proto doporučit, aby stavební úřady v pochybnostech občanská sdružení do stavebních řízení přibíraly. Jinak hrozí, že bude stavební povolení zrušeno z důvodu porušení Aarhuské úmluvy.

15.2.2. Přístup k dokumentaci stavby

Otázky **přístupu k dokumentaci stavby** podle § 168 StavZ jsme se dotkli v kapitole o přístupu k informacím. Šlo ovšem o přístup ze strany veřejnosti, která není účastníkem stavebního řízení. Práva veřejnosti, která je účastníkem stavebního řízení, jsou upravena odlišně. Aarhuská úmluva totiž specifikuje v čl. 6 odst. 6 přesněji, k jakým podkladům musí mít veřejnost přístup, na druhou stranu nestanoví jasný nárok na kopie těchto podkladů.

Připomeňme si, že § 168 StavZ dovoluje stavebnímu úřadu poskytnout účastníku, nebo kterémukoli jinému žadateli, kopii dokumentace stavby pouze se souhlasem pořizovatele dokumentace nebo vlastníka stavby. V případě některých staveb nebo z důvodu ochrany osob a majetku lze odmítnout nejen kopii, ale i pouhé nahlížení do dokumentace stavby. Podotýkáme, že „dokumentace stavby“ je především pojem stavebního řízení, nikoli však územního řízení. Omezení se proto netýká dokumentace záměru, kterou žadatel předložil v územním řízení. Její kopie stavební úřad musí účastníkovi poskytnout i bez souhlasu projektanta nebo vlastníka stavby, a to na základě obecného § 38 SprŘ o nahlížení do spisu. V dalším výkladu si ukážeme, že podmínka souhlasu pořizovatele nebo vlastníka se nevztahuje ani na zkrácené stavební řízení.

Je omezení přístupu účastníků řízení ke stavební dokumentaci v souladu s Aarhuskou úmluvou? Podle našeho názoru v takto obecné podobě není. Čl. 6 odst. 6 Aarhuské úmluvy dává dotčené veřejnosti právo požadovat přístup k informacím, které budou podkladem pro rozhodování. Na rozdíl od čl. 4 odst. 1, který upravuje poskytování informací mimo rozhodovací procesy, se zde výslovně nehovoří o právu na kopie. Čl. 6 odst. 3 ovšem stanoví, že veřejnost musí mít dostatek času k přípravě a účinné účasti na rozhodování. Bez poskytnutí kopií si účinnou účast veřejnosti neumíme představit, a to zejména u velkých staveb, které mají obsáhlou projektovou dokumentaci. Může se totiž stát, že veřejnost bude muset cestovat desítky nebo stovky kilometrů na stavební

úřad, aby nahlédla do dokumentace. Pokud bude dokumentace obsáhlá, nebo složitá, a úřad odmítne vydat kopie, nezbude veřejnosti než ve městě nocovat tak dlouho, dokud si dokumentaci nenastuduje a nepřipraví námítky. Komplikace, a hlavně finanční náklady, narostou, pokud bude zapotřebí nechat dokumentaci posoudit nezávislým znalcem.

Čl. 6 odst. 6 Aarhuské úmluvy požaduje, aby byly veřejnosti zpřístupněny alespoň základní podklady rozhodnutí, kterými jsou:

- popis lokality a fyzikálních a technických charakteristik činnosti včetně emisí a předpokládaných pozůstatků činnosti,
- popis významných vlivů na životní prostředí,
- popis opatření k prevenci nebo snížení těchto vlivů, včetně emisí,
- netechnický, srozumitelný souhrn výše uvedených bodů,
- popis hlavních variant činnosti, kterými se investor zabýval,
- hlavní zprávy, posudky, vyjádření a doporučení, které jsou podkladem rozhodnutí.

Přítom Aarhuská úmluva nepožaduje zpřístupnit informace, které jsou chráněny obchodním tajemstvím, obsahují osobní údaje, utajované skutečnosti, nebo spadají do některé z jiných výluk podle čl. 4 odst. 3 a 4. Výluky je nutno vykládat restriktivně s ohledem na čl. 4 odst. 4. Podle principu minimálních standardů (čl. 3 odst. 6) nelze výluky použít také tam, kde jsou přísnější než omezení v platném českém právu.

Z uvedeného je jasné, že Aarhuská úmluva nedává automatické právo na poskytnutí kopie dokumentace stavby. Spíš se snaží vyvažovat mezi právem na účinnou účast veřejnosti, jejíž podmínkou je přístup k podkladům rozhodnutí, a právem na ochranu některých citlivých informací, které mají úřady k dispozici.

Doporučení:

Pokud investor nechce dát souhlas ke kopírování celé dokumentace stavby, měl by z ní vypracovat výňatek, který bude obsahovat alespoň náležitosti podle čl. 6 odst. 6. Výňatek by měl předat stavebnímu úřadu zároveň s písemným souhlasem k jeho kopírování. Administrativní zátěž všech zúčastněných stran se sníží, pokud bude výňatek zpřístupněn na internetu, nebo na CD discích. Pokud investor výňatek nevypracuje a odmítne dát souhlas k jakémukoli kopírování, měl by stavební úřad sám určit, které části stavební dokumentace účastníkům řízení zkopíruje. Pokud stavební úřad nekopíruje nic a vzhledem k obsáhlosti, nebo složitosti dokumentace tím znemožní účinnou účast veřejnosti, půjde o porušení Aarhuské úmluvy, které by mělo vést ke zrušení stavebního povolení.

15.2.3. Zkrácené stavební řízení

Zkrácené stavební řízení představuje revoluční změnu v povolování staveb. Jde o postup, ve kterém soukromá osoba – autorizovaný inspektor – vydává certifikát, který nahrazuje stavební povolení. Inspektor sice pracuje na objednávku stavebníka, má však povinnost posuzovat jeho žádost nestranně. Rovněž mu zákon zakazuje vydávat certifikát pro stavby, na jejichž přípravě nebo realizaci se má podílet on nebo osoba jemu blízká. Zákon se tedy snaží zamezit nejkřiklavějším střetům zájmů, které by mohly při činnosti inspektora nastat. Je však nábílední, že inspektor nemůže být vůči stavebníkovi zcela nestranný, pokud pracuje na jeho objednávku a za jeho peníze. Praxe ukáže, zdali byla česká společnost na takovou „privatizaci“ povolovacího procesu zralá.

Na rozdíl od zjednodušeného územního řízení a územního souhlasu má zkrácené stavební řízení velký význam. Lze v něm totiž povolovat libovolně velké stavby bez ohledu na jejich dopady na okolí. Zkráceným stavebním řízením lze tedy „prohnat“ i stavby spadající do působnosti Aarhuské úmluvy. Výjimkou jsou stavby,

kteří budou označeny za nezpůsobilé pro zkrácené stavební řízení na základě právního předpisu, nebo územně plánovací dokumentace nebo rozhodnutí orgánu územního plánování (například zastupitelstva obce nebo kraje).

Doporučení:

Veřejnost by se měla aktivně účastnit přípravy nových územních plánů a požadovat na svých zastupitelích, aby v územním plánu označily za nezpůsobilé pro zkrácené stavební řízení všechny stavby s velkým dopadem na okolí – například silnice, nebo stavby v průmyslových zónách. Ve standardním stavebním řízení bude mít veřejnost lepší možnost uplatnit svá práva zakotvená v Aarhuské úmluvě.

Podle informací z Ministerstva pro místní rozvoj budou autorizovaní inspektoři jmenováni pouze pro povolování obecných staveb, nikoli staveb speciálních. Stavbami speciálními se myslí stavby povolované speciálními stavebními úřady podle § 15 StavZ jako např. silnice a dálnice nebo vodní díla. Ministerstvo si zřejmě uvědomuje, že není vhodné, aby soukromé osoby pracující na objednávku stavebníka povolovaly libovolné stavby, a proto má v úmyslu jejich činnost takticky omezit. Podle našeho názoru mělo být omezení stanoveno přímo v zákoně, přičemž nepřekročitelnou hranicí měla být EIA. Stavby podléhající posuzování EIA měly být posuzovány vždy ve standardním stavebním řízení, stejně tak jako podléhají standardnímu územnímu řízení. Důvodem není pouze nedostatečná nezávislost autorizovaného inspektora, ale také nejasnost pravidel, podle kterých má inspektor postupovat, pokud dotčené osoby s vydáním certifikátu nesouhlasí.

Nejasnost postupu vyplývá z toho, že autorizovaný inspektor vydává certifikát mimo klasické správní řízení. Uplatní se tedy část čtvrtá správního řádu (§ 154 a násl.) podobně jako při vydávání závazných stanovisek. Připomeňme si, že část čtvrtá odkazuje na část druhou správního řádu o klasickém správním řízení, aniž by přesně stanovila, které paragrafy z části druhé se mají použít. Některé otázky zkráceného stavebního řízení jsou velmi stručně upraveny přímo ve stavebním zákoně (§ 117 odst. 3 až 5). Podle něj musí zkrácené stavební řízení obsahovat alespoň tyto kroky:

- stavebník uzavře s inspektorem smlouvu
- inspektor obstará souhlasná závazná stanoviska všech dotčených orgánů
- inspektor obstará (i nesouhlasná) vyjádření dotčených osob
- uplatní-li dotčené osoby námitky, pokusí se inspektor odstranit rozpory
- nepodaří-li se rozpory odstranit, předloží věc stavebnímu úřadu, který rozhodne.
- neuplatní-li dotčené osoby žádné námitky, inspektor oznámí stavbu na stavebním úřadě, který nebude nic rozhodovat a stavbu pouze zaeviduje

Je evidentní, že zkrácené stavební řízení nezajišťuje dodržení téměř žádných práv vyplývajících z čl. 6 Aarhuské úmluvy. Předně nezajišťuje, že se dotčená veřejnost o zkráceném stavebním řízení dozví. Zákon nestanoví, jakým způsobem má inspektor oznámit dotčené veřejnosti zahájení zkráceného stavebního řízení. Rovněž nestanoví, jakou lhůtu jí má pro uplatnění vyjádření stanovit. Konečně nestanoví ani jakým způsobem a v jakém rozsahu má dotčené veřejnosti zpřístupnit projektovou dokumentaci, aby mohla vypracovat námitky.

Díky mezeře v zákoně by se dotčená veřejnost měla dostat ke kopiím dokumentace stavby snáze než ve standardním stavebním řízení. Restriktivní ustanovení § 168 StavZ o nahlížení do spisu se totiž neuplatní, protože se vztahuje pouze na projektovou dokumentaci, kterou má u sebe stavební úřad. Nevztahuje se tedy na dokumentaci, kterou má u sebe autorizovaný inspek-

tor. Protože však neběží klasické správní řízení, neuplatní se ani obecná úprava o kopírování ze spisu podle § 38 SprŘ. Dotčená veřejnost by tedy musela dovozovat svůj nárok na kopie na základě informačních zákonů, nebo přímo z čl. 6 odst. 6 Aarhuské úmluvy, a to v rozsahu, který jí tento článek garantuje.

Ve zkráceném stavebním řízení dále není jasné, jak má stavební úřad rozhodnout o námitkách dotčené veřejnosti. Bohužel se zde nepostupuje podobně jako u zjednodušeného územního řízení nebo územního souhlasu, kdy v případě námitek stavba „spadne“ do standardního územního řízení. Návaznost na standardní stavební řízení není pro případ námitek stanovena.

Jisté je, že na konci zkráceného stavebního řízení inspektor vydá certifikát. Jelikož certifikát vydává mimo klasické správní řízení, nejde o správní rozhodnutí a nelze se proti němu odvolat. Podle našeho názoru však je možné jej napadnout správní žalobou. Opačný výklad by byl v rozporu s Aarhuskou úmluvou i Listinou základních práv a svobod.

Doporučení:

Z uvedeného plyne, že zkrácené stavební řízení nabízí mnohem více otázek než odpovědí. Stavebníci by se do něj ve vlastním zájmu neměli pouštět u staveb, kde je nejasný okruh účastníků řízení, nebo kde očekávají, že účastníci uplatní námitky. Platí to jak u staveb podléhajících Aarhuské úmluvě, tak u jakýchkoli jiných staveb. Jelikož je zkrácené stavební řízení upraveno velmi kuse a nejasně, hrozí, že certifikát bude soudem zrušen pro vady řízení spočívající v rozporu s Aarhuskou úmluvou nebo obecnými principy správního řízení.

16. Účast veřejnosti podle zákona o vodách a zákona IPPC

Pro úplnost zmíníme zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, a zákona 76/2002 Sb., „IPPC“. Všechny záměry povolované podle zákona IPPC a některé podle vodního zákona spadají do Aarhuské úmluvy. Přitom tyto dva zákony obsahují odlišnou úpravu účasti veřejnosti od úpravy v § 70 ZOPK, který je pro účast veřejnosti využíván nejvíce.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, upravuje například povolování těžby štěrku z říčního koryt, vysazování stromů v záplavových územích a stavbu rybníků a hrází. Ustanovení § 115 odst. 6 a 7 vodního zákona zakládá právo občanských sdružení účastnit se řízení vedených vodoprávním úřadem. Podmínkou je opět věcně a místně specifikovaná žádost, kterou sdružení předem doručí na úřad. Na základě této žádosti je úřad povinen informovat sdružení o každém správním řízení zahajovaném podle vodního zákona. Sdružení má možnost se do řízení přihlásit do 8 dnů od doručení sdělení. Na rozdíl od § 70 ZOPK zde úřad nemá možnost vyvěsit sdělení na úřední desku a internet, ale musí ho doručit jednotlivě („do schránky“) sdružení. Taková úprava podle našeho názoru představuje účinné informování dotčené veřejnosti, a proto je v souladu s čl. 6 odst. 2 Úmluvy. Její dopad je ovšem omezený. Ustanovení § 115 odst. 6 a 7 totiž umožňuje přihlásit se pouze do řízení vedených podle vodního zákona, kdežto ustanovení § 70 ZOPK umožňuje přihlásit se také do řízení vedených podle jiných zákonů (např. stavebního zákona).

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci („IPPC“), upravuje povolování průmyslových a zemědělských činností, které jsou zvláště škodlivé pro životní prostředí. Smyslem zákona je stanovit v jediném rozhodnutí limity a další podmínky pro vypouštění škodlivin do všech složek životního prostředí (voda, půda,

vzduch). Zákon tak zabraňuje tomu, aby provozovatelé snížili vypouštění škodlivin například do vzduchu, a o to více škodlivin emitovali do vody. Zákon zároveň ukládá povinnost, aby provozovatelé používali tzv. nejlepší dostupné techniky, které minimalizují dopady na životní prostředí. Ustanovení § 7 zákona IPPC stanoví okruh účastníků řízení. Jsou jimi provozovatel zařízení, obec a kraj, na jehož území má být zařízení umístěno, a dále občanská sdružení a další zájmová sdružení, která se přihlásí do řízení do 8 dnů od zveřejnění shrnutí údajů ze žádosti o povolení IPPC. Za účastníka řízení je ovšem nutno považovat další osoby, o kterých tak stanoví zvláštní předpis. Tímto předpisem může být i správní řád a jeho obecné ustanovení § 27 o účastnících řízení. Podle správního řádu by byli účastníky řízení například vlastníci pozemků, které jsou nebo budou zatěžovány škodlivinami z povolo- vaného zařízení.

Jak bude úřad v řízení o povolení doručovat? Ustanovení § 8 odst. 1 zákona říká, že úřad **zašle** žádost účastníkům řízení. Zdá se tedy, že úřad by měl zasílat žádost každému jednotlivému účastníkovi včetně vlastníků dotčených pozemků. V praxi si to nelze představit, protože takových účastníků mohou být tisíce.

Neznáme ovšem případ, kde by se vlastník pozemku domáhal zrušení povolení IPPC, protože mu nebyla doručena žádost. Občanským sdružením a dalším zájmovým skupinám se doručuje vyvěšením na úřední desce obce a na portálu veřejné správy pod dobu 30 dnů. V pochybnostech rozhoduje den, kdy byla žádost zveřejněna na portálu veřejné správy (www.portalgov.cz). Upozorňujeme, že úplný přehled o řízeních IPPC naleznete na portálu Ministerstva životního prostředí (www.env.cz/ippc). Domníváme se, že 30denní lhůta pro zveřejnění je dostatečně dlouhá. Navíc stačí sledovat pouze jednu webovou stránku, tedy portál veřejné správy, chceme-li získat informace o zahájení řízení IPPC kdekoli v republice. Máme za to, že takováto úprava doručování naplňuje požadavky čl. 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy na účinné informování veřejnosti.

S ohledem na možnosti této publikace se nebudeme dále zabývat účastí veřejnosti podle zákona o vodách ani zákona IPPC, neboť se vztahují pouze na poměrně úzký okruh environmentálních rozhodnutí.

17. Účast veřejnosti v ostatních úředních postupech

Dosud jsme převážně hovořili o účasti veřejnosti ve správních řízeních. Šlo tedy o řízení, která jsou zakončena správním rozhodnutím – například územním rozhodnutím nebo rozhodnutím o výjimce ze zákazů ve zvláště chráněných územích. Správní rozhodnutí ukládají práva a povinnosti. Jejich nesplnění je sankcionováno pokutami.

Existují však také jiné úřední postupy, které nejsou správními řízeními a nejsou zakončeny rozhodnutími. Jde většinou o méně formální postupy, které jsou zakončeny stanovisky nebo závaznými stanovisky. Příkladem řízení, které je zakončeno stanoviskem, je procedura posuzování vlivů na životní prostředí neboli EIA podle zák. č. 100/2001 Sb. Příkladem řízení, které je zakončeno závazným stanoviskem, je řízení o vydání souhlasu se zásahem do krajinného rázu podle ZOPK. Rozdíl je v tom, že obsah **stanoviska** není pro následující správní řízení závazný a ve správním rozhodnutí postačí zdůvodnit, proč nebyly závěry stanoviska respektovány. Naopak obsah **závazného stanoviska**, jak jeho název napovídá, je pro navazující správní rozhodnutí závazný. Pokud je

jeho obsah negativní, nelze navazující správní rozhodnutí vydat (viz kapitola 14.3.).

Je důležité, aby se veřejnost účastnila na přípravě těchto stanovisek a závazných stanovisek. Řeší se v nich totiž odborné otázky, které zpravidla nelze v navazujícím správním řízení znovu otevírat. Obsah stanovisek a závazných stanovisek do značné míry předurčuje navazující správní rozhodnutí.

17.1. Proces EIA

Každá stavba nebo jiný záměr, který by mohl mít významné dopady na životní prostředí, musí být podroben proceduře posuzování vlivů na životní prostředí neboli EIA podle zákona č. 100/2001 Sb. Posuzování musí být provedeno dříve, než je stavba povolena. Samotná procedura EIA není správním řízením a není zakončena rozhodnutím. Výstupem procedury je stanovisko (§ 10 zákona EIA), které shrnuje všechny zjištěné vlivy na životní prostředí a navrhuje opatření pro jejich zamezení nebo zmírnění. Stanovisko je povinným podkladem pro navazující rozhodnutí. Pokud by procedura EIA neproběhla a stanovisko nebylo vydáno, bylo by navazující rozhodnutí nezákonné. Ovšem pokud stanovisko vydáno je, nemusí navazující rozhodnutí respektovat jeho obsah, pokud rádně odůvodní, proč tak činí. Klíčovým navazujícím rozhodnutím bude územní rozhodnutí o umístění stavby.

Příklad:

Investor podá žádost o územní rozhodnutí na výstavbu supermarketu. Stavební úřad oznámí zahájení řízení vývěskou na úřední desce a na internetu. Do řízení se ve lhůtě 8 dnů přihlásí občanské sdružení, které upozorní, že je nutné provést proceduru EIA. Stavební úřad územní řízení přeruší a vyzve investora, aby podal žádost o zahájení procedury EIA. V rámci této procedury občanské sdružení upozorní, že výstavba supermarketu výrazně zvýší dopravní zátěž v oblasti. K supermarketu bude vybudována příjezdová cesta, přes kterou budou chodit děti do školy. Úřad proto zahrne do závěrečného stanoviska EIA doporučení vybudovat přes cestu přechod s retardéry. V rámci procedury EIA je dále zjištěno, že příjezdová cesta bude probíhat těsně podél nejbližšího obytného domu, ve kterém budou díky projíždějícím autům překročeny hlučkové limity. Úřad proto zahrne do závěrečného stanoviska doporučení osadit dům protihlukovými okny. Investor předloží stanovisko EIA do územního řízení. Stavební úřad vydá územní rozhodnutí, do kterého převezme povinnost vybudovat přechod s retardéry. Nepřevezme však povinnost zabudovat protihluková okna. Investor totiž v průběhu řízení změnil projekt tak, aby příjezdová silnice neprobíhala těsně kolem domu ohroženého hlukem. Stavební úřad uvede tuto skutečnost v územním rozhodnutí, aby zdůvodnil odchylku od doporučení stanoviska EIA.

Které záměry podléhají proceduře EIA? Zákon 100/2001 Sb. definuje tyto záměry v příloze č. 1. Připomeňme si, že příloha č. 1 má dvě kategorie s rozdílným statusem. V kategorii I jsou větší záměry, u kterých se automaticky předpokládá velký dopad na životní prostředí. Proto se posuzují vždy. Kategorie II obsahuje menší záměry, které mohou, ale nemusejí mít výrazný dopad na životní prostředí. Tyto záměry se posuzují pouze tehdy, pokud úřad dojde v tzv. zjišťovacím řízení k závěru, že stavba může mít významný vliv na životní prostředí. Zjišťovací řízení je jakési předběžné posouzení, „malá procedura EIA“, která je rovněž otevřena veřejnosti. Pokud jde o záměr, který skutečně může mít negativní dopady, je důležité, aby se veřejnost zjišťovacího řízení zúčastnila a písemně požádala o provedení plného posouzení EIA.

Podle dřívější právní úpravy byly zjišťovacímu řízení podrobovány pouze ty záměry z kategorie II, které překračovaly limity uvedené v Příloze I zákona EIA. Například záměry odlesnění plo-

chy nad 5 hektarů. Podlimitní záměry nešly ani do zjišťovacího řízení, takže se nikdy neposuzovaly. Evropská komise spatřovala v automatickém vyloučení podlimitních záměrů porušení evropské směrnice EIA (směrnice č. 85/337/EHS). Česká republika proto přijala s účinností ke dni 27. dubna 2006 novelu ustanovení § 4 zákona EIA, podle níž se musí posuzovat ve zjišťovacím řízení i podlimitní záměry.

Jaký je vztah Aarhuské úmluvy k proceduře EIA? V předchozím textu jsme si vysvětlili, že záměry podléhající posuzování EIA spadají zároveň do působnosti Aarhuské úmluvy. Avšak uplatní se Úmluva, pokud záměr nepostoupí ze zjišťovacího řízení do plné procedury EIA?

Podle našeho názoru se ustanovení Úmluvy určitě uplatní po dobu trvání zjišťovacího řízení. Pokud je závěr negativní, končí působnost zákona EIA a tím pádem končí i působnost Aarhuské úmluvy. Ustanovení Úmluvy se tedy neuplatní na navazující povoloovací řízení. To platí pouze za předpokladu, že závěr zjišťovacího řízení byl učiněn v souladu se zákonem. Pokud tomu tak nebylo a závěr zjišťovacího řízení vyloučil z dalšího posuzování záměr, který vyloučen být neměl, neboť může mít významný vliv na životní prostředí, měla by mít veřejnost možnost napadnout soudní žalobou nezákonnost závěru zjišťovacího řízení i nezákonnost všech navazujících správních rozhodnutí.

Dopadá Aarhuská úmluva na proceduru EIA nebo pouze na navazující správní řízení? Jak jsme naznačili výše, Úmluva podle našeho názoru dopadá i na proceduru EIA. V českém právním řádu sice není EIA povolovacím řízením, o kterém hovoří čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ovšem výsledkem procedury do značné míry předurčuje následně vydávaná povolení. Pokud některé dopady na životní prostředí nejsou popsány ve stanovisku EIA, velmi těžko se uplatňují v navazujících povolovacích řízeních. Aarhuská úmluva požaduje v čl. 6 odst. 4, aby veřejnost měla možnost účastnit se **počátečního stádia** rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru otevřeny. Není tedy možný jiný výklad než, že procedura EIA je nedílnou součástí rozhodovacích procesů spadajících pod Aarhuskou úmluvu.

Jsou jednotlivé kroky české procedury EIA v souladu s Aarhuskou úmluvou? Podle našeho názoru v zásadě ano. Česká EIA je otevřena komukoli. Každý může uplatnit připomínky k posuzovanému záměru. Přitom nemusí prokazovat, že bude záměrem dotčen.

EIA zahrnuje tyto fáze:

1. oznámení investora o záměru
2. zjišťovací řízení
3. dokumentace
4. posudek
5. veřejné projednání
6. stanovisko.

Veřejnost má právo získat ve všech těchto fázích podklady a písemně se k nim vyjádřit.

Slabinou české procedury EIA je, že je zcela oddělena od navazujících správních řízení – například územního a stavebního řízení. Zatímco řízení EIA je otevřeno každému, jsou navazující správní řízení otevřena pouze účastníkům řízení. V kap. 12 jsme si vysvětlili, že okruh účastníků řízení je někdy tak úzký, že se dostává do rozporu s Aarhuskou úmluvou.

17.2. NATURA 2000

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zřídil v roce 2004 dva nové typy chráněných území – evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Smyslem této úpravy je v návaznosti na evropské právo ochránit přírodní stanoviště ptáků a dal-

ších evropsky chráněných druhů živočichů a rostlin. Stanoviště tvoří součást celoevropské soustavy chráněných území nazvané NATURA 2000.

Ustanovení § 45h ZOPK požaduje, aby každý záměr nebo koncepce, která může významně ovlivnit „naturovou“ lokalitu, podstoupila hodnocení vlivů před tím, než bude schválena. Hodnocení je rozděleno na dvě fáze.

Investor nejprve předloží svůj záměr orgánu ochrany přírody, který musí podle § 45i odst. 1 vydat **do 15 dnů** stanovisko, zda je vyloučen významný vliv záměru na „naturovou“ lokalitu nebo ne. Postup přípravy tohoto stanoviska není ničím upraven.

Pokud stanovisko významný vliv nevyloučí, proběhne druhá fáze, kterou je hodnocení záměru postupem podle zákona č. 100/2001 Sb. EIA. Pokud hodnocení prokáže negativní vliv záměru na „naturovou“ lokalitu, lze záměr povolit, pouze pokud neexistuje variantní řešení s menším dopadem, a zároveň, pokud se záměr musí realizovat z důvodů převažujícího veřejného zájmu. Podmínkou je, že současně s povolením záměru budou uloženy kompenzace k zachování celistvosti soustavy NATURA 2000. Pokud by hodnocení prokázalo negativní dopady na tzv. prioritní stanoviště nebo druhy, byly by podmínky pro povolení záměru ještě přísnější a k věci by se případně musela vyjadřovat Evropská komise.

Proces samotného hodnocení vlivů na „naturové“ území podléhá zákonu EIA a je tedy v souladu s Aarhuskou úmluvou. Ovšem proces předběžného hodnocení podle 45i odst. 1 není vůbec upraven. Přitom ho považujeme za nedílnou součást environmentálního rozhodování ve smyslu § 6 odst. 1 Aarhuské úmluvy. Předběžné hodnocení podle § 45i odst. 1 je totiž obdobou zjišťovacího řízení podle zákona EIA. Navíc tomuto předběžnému hodnocení podléhají všechny záměry bez ohledu na velikost a pravděpodobnost dopadů na „naturové“ území. Je proto neslučitelné s Aarhuskou úmluvou, aby se veřejnost nemohla předběžného hodnocení účastnit. Stanovisko, které je výsledkem předběžného hodnocení, není závazným stanoviskem podle § 149 SprŘ, neboť není podkladem rozhodnutí. Při jeho vydávání se proto neuplatní § 149 SprŘ, ale pouze sběrné ustanovení § 154 SprŘ, které vágně odkazuje na ustanovení části druhé SprŘ o klasickém správním řízení. Proces vydávání stanoviska o předběžném hodnocení i jeho výsledná podoba je tedy zcela nejasná. Orgány ochrany přírody a krajiny, které předběžné hodnocení provádějí, musí v souladu s § 70 odst. 2 ZOPK informovat alespoň občanská sdružení o zamýšleném zásahu. Přihlášeným občanským sdružením i jiným subjektům dotčené veřejnosti by měly poskytnout co nejvíce práv jako účastníkovi klasického správního řízení. Je zřejmé, že to půjde těžko, pokud nechtějí porušit krátkou 15 denní lhůtu pro vydání stanoviska.

Zákonodárce by měl tuto lhůtu zrušit a zakotvit práva účasti veřejnosti při vydávání stanoviska v souladu s čl. 6 Aarhuské úmluvy. Zároveň by měl vyjasnit proces vydávání jakýchkoli stanovisek i závazných stanovisek, a to nikoli pouze ve věcech podléhajících Aarhuské úmluvě (viz kapitolu 14.3.).

Díl 2 – Účast veřejnosti při tvorbě plánů a politik (čl. 7)

Dosud jsme se zabývali zapojením veřejnosti do rozhodovacích procesů o specifických činnostech. Těmito činnostmi se rozuměla například výstavba továren a silnic. Aarhuská úmluva se však vztahuje také na přípravu dokumentů, které tvoří obecný rámec pro specifické činnosti a do značné míry je předurčují. Tímto obecným dokumentem je například územní plán, který stanoví,

kteřá část obce je určena k bydlení, která může být zastavěna průmyslovými provozy a kde zůstane veřejná zeleň. V územním řízení lze pak umístit stavbu rodinného domku pouze do zóny bydlení a stavbu průmyslového provozy pouze do průmyslové zóny v souladu s územním plánem.

Aarhuská úmluva obsahuje velmi stručnou úpravu pro obecné dokumenty jako jsou územní plány. Při jejich přípravě a schvalování však čl. 7 (odkazem na čl. 6) garantuje veřejnosti alespoň tato práva :

- právo na rozumné lhůty pro informování veřejnosti a její přípravu (čl. 6 odst. 3)
- právo veřejnosti účastnit se v počátečním stádiu rozhodování, kdy jsou všechny možnosti otevřeny (čl. 6 odst. 4)
- právo veřejnosti na zohlednění jejích připomínek – „právo na odpověď“ (čl. 6 odst. 8)

Máme za to, že tato práva jsou v procesech územního plánování z větší části zaručena. Pro přehlednost uvádíme, že nový stavební zákon zavádí tyto hlavní nástroje územního plánování:

- politiku územního rozvoje (§ 31 StavZ)
- zásady územního rozvoje (§ 36 StavZ)
- územní plán (§ 43 StavZ)
- vymezení zastavěného území (§ 59)
- regulační plán (§ 61).

Stavební zákon nepovažuje politiku územního rozvoje z formálního hlediska za územní plán. Politika ovšem tuto funkci plní, a to s působností pro celou Českou republiku, neboť vymezuje například dopravní koridory, které svým významem přesahují území jednoho kraje (typicky půjde o dálnice). Zásady územního rozvoje plní funkci územního plánu pro území kraje. Vlastní územní plán pak pokrývá území obce. Vymezení zastavěného území a regulační plán pokrývají část území obce. S výjimkou politiky územního rozvoje se všechny uvedené dokumenty vydávají formou opatření obecné povahy podle § 172 SprŘ. Veřejnost má možnost podat k těmto dokumentům připomínky, které úřady musí zohlednit podle § 172 odst. 4 SprŘ. Možnost připomínkovat politiky územního rozvoje vyplývá z § 33 odst. 4 StavZ. Samostatnou kapitolu 1.5.7 jsme věnovali regulačním plánům, které kombinují prvky územního plánování a rozhodování o umístění konkrétních staveb.

V uvedené kapitole jsme zmínili, že veřejnost nemá zaručeno právo účastnit se počátečního stádia rozhodování ve smyslu čl. 6

odst. 4 Úmluvy, neboť veřejná správa předjedná regulační plány na neveřejném jednání. Na závěr dodáváme, že stejným nedostatkem je stížen proces schvalování zásad územního rozvoje a vymezení zastavěného území.

Díl 3 – Účast veřejnosti při tvorbě legislativy (čl. 8)

Ustanovení čl. 8 Úmluvy garantuje veřejnosti také práva na účast v legislativním procesu. Legislativou se rozumí příprava zákonů, nařízení a vyhlášek na celostátní i regionální úrovni. Úmluva dopadá jak na vyhlášky vydávané ministerstvy, tak například na obecně závazné vyhlášky obcí. Musí ovšem jít o předpisy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Půjde tedy nejen o předpisy připravované na Ministerstvu životního prostředí, ale také v jiných resortech, například o předpisy Ministerstva zdravotnictví o ochraně veřejného zdraví nebo předpisy Ministerstva dopravy o stavbě silnic. Na komunální úrovni může jít například o vyhlášky obcí upravující nakládání s odpady.

Čl. 8 Úmluvy klade následující požadavky na účast veřejnosti v legislativním procesu:

- stanovit časový rámec pro účinnou účast veřejnosti
- návrh legislativy musí být zveřejněn
- veřejnost musí mít možnost podat připomínky přímo, nebo prostřednictvím reprezentativních orgánů.

České právo nemá žádnou úpravu účasti veřejnosti v legislativním procesu. Je tedy v přímém rozporu s čl. 8 Úmluvy. Domníváme se však, že čl. 8 je příliš obecný na to, aby bylo možné se dovolávat jeho bezprostřední použitelnosti (viz kapitola 5). Je na České republice, aby přijala zákon, kterým uvede svůj právní řád do souladu s tímto článkem Úmluvy.

V praxi je část environmentální legislativy připravována za účasti veřejnosti. Je to díky Ministerstvu životního prostředí, které z vlastní iniciativy rozesílá své legislativní návrhy některým občanským sdružením a reaguje na jejich připomínky. Chybí však systematická spolupráce s jinými ministerstvy a orgány regionálních samospráv. Máme za to, že zavedení účasti veřejnosti pro veškerou legislativu, nikoli pouze environmentální, by přispělo k posílení demokracie a veřejné kontroly nad legislativními institucemi.

Část IV – Přístup k soudní ochraně (čl. 9)

20. Přehled nejdůležitějších práv

Na úvod předkládáme přehled nejdůležitějších práv, která veřejnosti vyplývají z Aarhuské úmluvy v otázkách přístupu k soudní ochraně:

čl. 9 (1) právo veřejnosti domáhat se přezkumu nezákonného odmítnutí informací, přezkum musí provést soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán.

čl. 9 (2) právo veřejnosti domáhat se přezkumu povolování záměrů

čl. 9 (3) právo veřejnosti domáhat se, vedle případů uvedených v odst. 1 a 2, přezkumu porušení práva životního prostředí ze strany orgánů veřejné moci i soukromých osob

čl. 9 (4) právo veřejnosti na přiměřenou a účinnou nápravu nezákonností zjištěných v postupech podle odst. 1, 2 a 3.

21. Úvod do problematiky soudního přezkumu

V předchozích kapitolách jsme si vysvětlili, že Aarhuská úmluva garantuje veřejnosti právo na informace a právo na účast v rozhodovacích procesech. Ovšem co dělat, pokud jsou tato práva porušena? Aarhuská úmluva není bezzubá, neboť dává možnost bránit se opravnými prostředky před úřady nebo soudy.

Soudní přezkum podle Aarhuské úmluvy je omezený. Vztahuje se pouze na pasivní poskytování informací podle čl. 4. a na rozhodování o specifických činnostech podle čl. 6 Aarhuské úmluvy. Nevztahuje se na aktivní poskytování informací podle čl. 5, dále na rozhodování o plánech a programech podle čl. 7, nebo na rozhodování o legislativě podle čl. 8 Aarhuské úmluvy.

Soudní přezkum podle českého práva je formálně širší. Umožňuje podat soudní žaloby nejen proti rozhodnutím o specifických činnostech ve smyslu čl. 6 (například proti stavebnímu povolení), ale také proti některým nezákonným plánům, například územnímu plánu. Stížností k Ústavnímu soudu se lze rovněž domáhat ochrany před legislativou, která odporuje ústavnímu pořádku nebo mezinárodním smlouvám.

V dalším textu se budeme zabývat pouze soudní ochranou práva na informace a práva na účast při rozhodování o specifických činnostech, které spadají do působnosti Aarhuské úmluvy.

22. Přezkum práva na informace

22.1. Situace dle Aarhuské úmluvy

Aarhuská úmluva v článku 9 odst. 1 zakládá právo veřejnosti na přezkum postupu povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace dle čl. 4 Úmluvy.

Dle Aarhuské úmluvy je každý, kdo žádal o informaci, aktivně legitimován k podání žádosti o přezkoumání postupu povinného subjektu.

Navíc v souladu s ustanovením článku 3 odst. 9 Úmluvy jsou orgány veřejné správy povinny umožnit přístup k informacím a k právní ochraně též občanům a rezidentům z jiných zemí, jakož právnickým osobám s místem registrace či místem skutečného centra jejich činnosti v jiné zemi, než kde je o informace žádáno.

Co se týká věcného rozsahu přezkumu, článek 9 odst. 1 věta první pamatuje na tyto situace:

- žádost o informace byla ignorována,
- žádost byla neprávem částečně nebo plně zamítnuta (wrongfully refused),
- žádost byla nesprávně zodpovězena, nebo
- žádost nebyla vyřízena v souladu s čl. 4 Úmluvy.

K provedení přezkumu je podle článku 9 odst. 1 Aarhuské úmluvy kompetentní:

- soud, nebo
- jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený ze zákona (např. ombudsman).

Pokud je k přezkoumání příslušný soud, požaduje Aarhuská úmluva, aby strana zavázaná Úmluvou zajistila též rychlejší a méně nákladnou variantu přezkumu. Požadavek, aby tento alternativní způsob přezkumu byl zdarma či za nízký poplatek, si klade za cíl zajistit možnost přezkumu pro každého.

Výše uvedené alternativní přezkoumání může mít nejrůznější podoby v závislosti na konkrétních podmínkách jednotlivých států, pro něž je Aarhuská úmluva závazná. Může se jednat např. o autoremeduru – orgán, který sám o poskytnutí informace rozhodoval, přehodnotí znovu svůj postup.

Aarhuská úmluva nepožaduje, aby veškerá rozhodnutí učiněná dle článku 9 odst. 1 byla závazná. Tento požadavek stanoví pouze v rozhodnutí konečného. Různé alternativní mechanismy a možnosti jak se domoci přezkoumání postupu orgánu veřejné správy lze, za účelem dosažení konečného rozhodnutí, kombinovat. Ačkoliv ve většině zemí mají rozhodnutí a stanoviska nezávislých orgánů (např. ombudsman) pouze poradní charakter, z Aarhuské úmluvy vyplývá pro signatářské státy povinnost zajistit dosažení konečného závazného rozhodnutí.

Pokud je konečné rozhodnutí zamítavé, musí být jeho odůvodnění písemné. Z formulace tohoto požadavku Aarhuské úmluvy vyplývá upřednostňování písemné formy pro všechna rozhodnutí.

22.2. Situace dle českého práva

Český právní řád požaduje, aby neúspěšný žadatel vyčerpал všechny řádné opravné prostředky před tím, než se obrátí na soud. Tím se zásadně liší od Aarhuské úmluvy, která zavazuje signatářské státy **umožnit**, nikoli však uložit, žadatelům, aby využili řádné opravné prostředky nebo jiný mimosoudní přezkum (ve věcech přezkumu rozhodnutí o specifických činnostech mohou státy uložit vyčerpání opravných prostředků – viz čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy).

V každé z myslitelných situací, které mohou při podání žádosti o informace nastat, český právní řád požaduje využití opravných prostředků (odvolání nebo rozklad) či quasiopravných prostředků (stížnost). Tento rozpor s Aarhuskou úmluvou nemá velký praktický význam. Pro žadatele totiž bude většinou efektivnější, aby využil opravné prostředky (podal odvolání, nebo stížnost), než aby je opomenul a rovnou podal žalobu. Projednání žaloby bude obvykle trvat mnohem déle než projednání opravného prostředku.

Jelikož již výše v kapitole o právu na informace byly možnosti opravných prostředků podrobně rozebrány, zrekapitulujeme si na tomto místě základní informace, jak je možno v jednotlivých situacích tak, jak jsou vymezeny v Aarhuské úmluvě, postupovat:

Pokud byla žádost o informace ignorována, t.j. povinný subjekt byl nečinný, nastává podle ZInfŽP fikce rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace, proti níž je možno podat odvolání k nadřízenému orgánu. Kdo je nadřízeným orgánem, stanoví ustanovení

§ 178 SprŘ. Zůstane-li nadřízený orgán nečinný, žadatel může podat **žalobu na nečinnost správního orgánu** dle § 79 a násl. SŘS, kterou je třeba podat ve lhůtě **1 roku** ode dne, kdy mělo být vydáno rozhodnutí o odepření informace. Pokud žaloba uspěje, měl by soud podle § 81 SŘS povinné osobě nařídit, aby v určité lhůtě vydala rozhodnutí. Formulace SŘS je dosti nešťastná, neboť v případě vyřizování žádosti o informace správní orgán vydává rozhodnutí pouze v případě, že poskytnutí informaci odmítá. Kladné vyřizování žádosti se provádí pouze faktickým úkonem – poskytnutím informací bez vydání správního rozhodnutí. Proto doporučujeme žádat v žalobě, aby povinná osoba „vyřídila věc“, a nikoli „vydala rozhodnutí“.

Jde-li o žádost o informace podle InfZ a dožádaný subjekt zůstal nečinný, nenastává fikce odmítavého rozhodnutí. Žadatel proto nepodává odvolání, ale stížnost podle § 16a InfZ, kterou posoudí nadřízený orgán. InfZ výslovně neřeší, co se stane, pokud zůstane nečinný i nadřízený orgán. Žadatel by měl pro jistotu vyčerpat všechny opravné prostředky a požádat nejbližší vyšší nadřízený orgán o uplatnění opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 odst. 3 SprŘ. V případě, že marně uplyne dalších 60 dnů, lze považovat za nečinný i tento vyšší nadřízený orgán. Pak může žadatel podat **žalobu na nečinnost správního orgánu** dle § 79 a násl. SŘS. Na rozdíl od žaloby na nečinnost podle ZInfŽP, lze v žalobě podle InfZ žádat, aby soud přímo uložil povinnému subjektu vydat informace. Má-li být soudní přezkum efektivní, měly by soudy postupovat stejně i ve věcech podle ZInfŽP.

V případě, že byla **žádost neprávem částečně nebo plně zamítnuta**, tedy povinný subjekt vydal písemné rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace dle ZInfŽP či rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle InfZ, lze podat odvolání, resp. rozklad (dále jen „odvolání“).

Pokud je rozhodnutí odvolacího orgánu pro žadatele též nepřiznivě, přichází v úvahu již jen žaloba proti nezákonnému rozhodnutí podle § 65 SŘS, nikoli však žaloba proti nečinnosti podle § 79 SŘS. Žaloba proti rozhodnutí se podává ve lhůtě **dvou měsíců** ode dne doručení rozhodnutí odvolacího orgánu.

Pokud se žalobce domáhal informace dle ZInfŽP, soud může jeho žalobě vyhovět pouze tak, že napadené(á) rozhodnutí zruší a věc vrátí k dalšímu řízení žalovanému, příp. orgánu prvního stupně. Požadavek závaznosti konečného rozhodnutí je naplněn ustanovením § 78 odst. 5 soudního řádu správního, který stanoví, že je správní orgán v dalším řízení vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku.

Lepší pozici má žadatel dle InfZ, který se může díky speciální úpravě v ustanovení § 16 odst. 4 InfZ domáhat žalobou, aby soud nejen zrušil rozhodnutí o odepření informací, ale také přímo nařídil jejich vydání žadateli.

Další situací, ve které Aarhuská úmluva požaduje přístup k právní ochraně, je ta, kdy **žádost o informace byla nesprávně zodpovězena**. Bude záležet na konkrétní odpovědi, v čem bude spatřovat žadatel nesprávnost, nicméně lze tuto situaci podřadit pod následující příklady:

- žádost byla vyřízena odkazem na již zveřejněnou informaci – dle InfZ žadateli přísluší právo podat stížnost dle § 16a odst. 1 písm. a) InfZ, dle ZInfŽP nastává po marném uplynutí lhůty (za předpokladu, že žadatel sdělil, že trvá na přímém poskytnutí informace) fikce rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace, proti níž se lze bránit podáním odvolání k nadřízenému orgánu. Proti nepřiznivému rozhodnutí o stížnosti či odvolání lze podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (podrobněji již popsáno výše),

- informace nebo její část nebyla v zákonné lhůtě poskytnuta (a zároveň nebylo rozhodnuto o odmítnutí žádosti) – na nesprávně vyřízenou žádost (např. povinný subjekt zaslal jiné dokumenty, než žadatel požadoval) lze nahlížet jako na žádost, která vyřízena nebyla. V tomto případě se postupuje stejně jako u žádosti, která byla ignorována.

V případě žádosti, která nebyla jinak vyřízena v souladu s čl. 4 Úmluvy, přichází v úvahu po vyloučení výše již rozebraných situací do úvahy pouze tyto případy:

- žádosti o informace bylo vyhověno až po uplynutí lhůty (povinný subjekt prodloužení lhůty žadateli neoznámil či byla překročena i prodloužená lhůta),
- informace byla poskytnuta v jiné, než požadované, formě, ačkoliv nebyly splněny předpoklady článku 4 odst. 1 Úmluvy.

Další postup v prvním případě se opět liší podle toho, zda požadovaná informace spadala pod ZInfŽP či InfZ. V případě ZInfŽP je s marným uplynutím lhůty spojena fikce rozhodnutí o odepření poskytnutí (celé) informace. Okamžikem uplynutí lhůty tak může žadatel podat odvolání, které však po „dodatečném poskytnutí“ informace ztrácí faktické opodstatnění. Z tohoto důvodu lze jen povinným subjektům doporučit, aby informace poskytovali včas, tedy tak, aby informaci žadatel ve lhůtě obdržel. Pokud žadateli s podáním odvolání vznikly náklady, může je jakožto škodu vzniklou nesprávným úředním postupem na povinném subjektu požadovat. Pokud šlo o informaci požadovanou dle InfZ, vzniká žadateli marným uplynutím lhůty právo podat stížnost. Další následky jsou shodné, jako v případě následně neopodstatněného odvolání.

Rovněž na informaci, která byla poskytnuta v jiné, než požadované formě (zejména v situaci, kdy je pro žadatele podstatné v jaké formě je informace poskytnuta), lze nahlížet, jako na informaci neposkytnutou. V tomto případě lze odkázat na výklad k žádosti, již povinný subjekt ignoruje.

22.3. Závěry o přezkumu práva na informace

Česká právní úprava formálně naplňuje všechny požadavky Aarhuské úmluvy. Skutečné naplnění však zůstává v nedohlednu. Mimosoudní přezkoumání dle českého právního řádu existuje, jeho využití je dokonce předpokladem a nezbytnou podmínkou uplatnění práva u soudu. Přezkoumání je však velice složité a často neefektivní. Zcela nelogicky je přezkum upraven jinak v ZInfŽP než v InfZ. Zejména u InfZ je nejasné, které opravné prostředky musí být vyčerpany před podáním žaloby. Mimosoudní i soudní přezkum je zdoluhavý. Málokterý žadatel investuje do soudního řízení, aby získal informaci v době, kdy je mu její poskytnutí k ničemu. Zcela neefektivní je soudní přezkum podle ZInfŽP, kde na rozdíl od InfZ neexistuje možnost, aby soud přímo nařídil povinnému subjektu vydat informaci.

23. Soudní přezkum rozhodování o specifických činnostech

23.1. Situace dle Aarhuské úmluvy

Čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy zakládá právo domáhat se soudního přezkumu nezákonných rozhodnutí, jiných aktů nebo nečinnosti, ke kterým došlo v rozhodování o specifických činnostech podle čl. 6. Je-li například vydáno nezákonné územní rozhodnutí na stavbu továrny, lze se odvolat. Neuspěje-li odvolání, lze podat správní žalobu. V odvolání i správní žalobě je možné se dovolávat práv z čl. 9 Aarhuské úmluvy.

Nárok na soudní přezkum má pouze dotčená veřejnost. Přezkum tedy není otevřen celé veřejnosti, jako je tomu u přezkumu práva na informace podle čl. 9 odst. 1 Aarhuské úmluvy. Dotčená veřejnost je navíc zúžena na okruh osob, které splňují následující kritéria:

1. mají na přezkumu dostatečný zájem, nebo
2. u nich trvá porušení práva.

Přítom platí domněnka, že občanská sdružení, splňující požadavky národního práva, mají dostatečný zájem a mají práva, která mohou být porušena. Podmínkou přezkumu může být vyčerpání opravných prostředků požadovaných vnitrostátním právem (např. podání odvolání).

Lze se domáhat přezkumu všech rozhodnutí, aktů i nečinnosti, ke kterým dojde při rozhodování podle čl. 6 Úmluvy. Přítom lze namítat hmotněprávní i procesní nezákonnosti. Zjednodušeně řečeno lze přezkoumávat vše, co úřady při povolování „aarhuských“ záměrů udělaly, nebo sice neudělaly, ale udělat měly.

23.2. Situace dle českého práva

Výklad o české právní úpravě je pro přehlednost rozdělen na přezkum správních rozhodnutí, jiných aktů (opatření obecné povahy, EIA) a nečinnosti.

23.2.1. Soudní přezkum správních rozhodnutí

Soudní přezkum správních rozhodnutí je upraven zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (SŘS), zejména v jeho ustanoveních § 65 a násl.

Z ustanovení § 65 odst. 1 SŘS vyplývá, že žalobu může podat každý, kdo byl zkrácen na svých právech:

- buďto obsahem vydaného rozhodnutí, anebo
- způsobem, jakým bylo vedeno řízení před vydáním rozhodnutí.

V prvním případě jde o zásah do tzv. hmotných práv, ve druhém o zásah do procesních práv žalobce.

Příklad:

Investor má v úmyslu obnovit těžbu ve starém lomu. S obnovením těžby nesouhlasí vlastníci blízkých rodinných domů, neboť se obávají, že odštěpy poškodí statiku domů a zvýšená prašnost zhorší životní prostředí. Vlastníci se zúčastní povolovacího řízení, avšak báňský úřad jim odmítne vydat kopie ze spisu, ve kterém je technická dokumentace plánované těžby. Investor obdrží povolení k hornické činnosti, proti kterému se vlastníci odvolají. Odvolání je zamítnuto, a proto vlastníci podají žalobu, ve které namítají, že povolení k hornické činnosti znamená zásah do jejich hmotných práv, kterými jsou vlastnické právo k domům a právo na příznivé životní prostředí. Dále namítají, že ve správním řízení bylo porušeno jejich procesní právo, když jim úřad odmítl vydat kopie dokumentace.

Žalobu mohou podat jak fyzické, tak právnické osoby. Je přípustné, aby žalobu podalo také **občanské sdružení**. Soudy ovšem často zastávají názor, že občanské sdružení chránící životní prostředí může namítat pouze zásah do svých procesních práv, ale nemůže namítat zásah do „hmotného“ práva na životní prostředí nebo do vlastnického práva k věcem, jež nevládní. V našem případě by občanské sdružení mohlo vyhrát spor na argumentu, že nedostalo kopie ze spisu. Pravděpodobně by však neuspělo s argumentem, že dojde k zásahu do vlastnictví nebo do práva na příznivé životní prostředí, i kdyby byli členy sdružení pouze lidé vlastníci domy v blízkosti lomu. Podle našich vědomostí neexistuje stálá rozhodovací praxe soudů o otázce, zda lze chránit vlastnictví prostřednictvím občanského sdružení. Ovšem soudy již mnohokrát řešily otázku, zda mohou občanská sdružení hájit hmotné právo na příznivé životní prostředí. Přijaly názor, že občanská sdružení toto právo hájit nemohou. Svůj názor odůvodnily

tím, že právnické osoby, jako jsou občanská sdružení, nejsou biologickými organismy („nemají tělo“), a proto nemohou vnímat zásahy do životního prostředí. Takové zásahy mohou vnímat pouze fyzické osoby – lidé – kteří jsou jedinými nositeli práva na příznivé životní prostředí.

Zajímavé je, že český právní řád běžně přiznává právnickým osobám majetková práva (např. vlastnit movité věci a nemovitosti), ale i práva, která jsou spíš nemajetková, osobnostní povahy (např. právo na ochranu dobré pověsti podle § 19b občanského zákoníku). Proč by tedy občanské sdružení nemohlo mít rovněž právo na příznivé životní prostředí? Nota bene, když řada zákonů předpokládá, že životní prostředí má být chráněno právě prostřednictvím občanských sdružení (např. ZOPK nebo zák. 100/2001 Sb.)?

Aarhuská úmluva tento rozpor definitivně odstraňuje. Jak jsme uvedli výše, čl. 9 odst. 2 stanoví, že soudní žalobu mohou podat osoby z řad dotčené veřejnosti:

- které na tom mají dostatečný zájem, nebo
- u nich trvá porušení práva.

Přítom platí domněnka, že občanská sdružení, splňující požadavky národního práva, mají dostatečný zájem a mají práva, která mohou být porušena. Dále se výslovně uvádí, že se tyto osoby mohou domáhat přezkumu **hmotné i procesní zákonnosti**. Soudní výklad, který přiznává občanským sdružením pouze procesní práva, je v jasném rozporu s Aarhuskou úmluvou a měl by se stát historií.

Podle českého práva lze podat žalobu proti rozhodnutí pouze tehdy, pokud účastník **vyčerpal řádné opravné prostředky** v řízení před správním orgánem. Řádným opravným prostředkem proti správnímu rozhodnutí je odvolání. Požadavek na vyčerpání řádných opravných prostředků je velmi smysluplný. Dává totiž příležitost, aby zafungovaly opravné mechanismy uvnitř státní správy. Odvolání způsobí, že věc přejde na nadřízený správní orgán, který má více odborných kapacit, než orgán prvostupňový. Proto by měl nezákonnosti snadno napravit.

Úprava odvolacího řízení je obsažena v ustanovení § 81 a násl. SprŘ. Budeme se jí věnovat o něco podrobněji, neboť správně podané odvolání je podmínkou pro úspěšnost soudní žaloby. Podat správně a včas odvolání není podle nového správního řádu vůbec jednoduché.

V odvolacím řízení se uplatní **zásada koncentrace**. Znamená to, že účastníci řízení mohou uplatnit v odvolání nové skutečnosti pouze tehdy, pokud je nemohli uplatnit dříve. Například není možné, aby vlastník dotčené nemovitosti uplatnil v odvolání proti územnímu rozhodnutí námitku, že výstavba nové silnice negativně ovlivní jeho pohodu bydlení, když tato skutečnost byla patrná z projektové dokumentace a mohl ji uplatnit již na veřejném jednání během územního řízení.

Odvolací lhůta činí **15 dnů** od doručení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Co když je správní rozhodnutí vydáno, aniž by se o tom účastníci dozvěděli? Zdá se to nepravděpodobné, ale stává se to poměrně často. Úřady nezřídka považují za účastníky řízení pouze žadatele, dále vlastníky pozemků, na nichž se má záměr realizovat a případně ještě obec. Zapominají však na vlastníky sousedních pozemků a občanská sdružení. Tím pádem jim neoznámí zahájení řízení, nepozvou je na jednání, ani jim nedoručí výsledné rozhodnutí. Podle starého správního řádu správní rozhodnutí, které nebylo doručeno všem účastníkům řízení, nenabývalo právní moci. Jakmile se opomenutý účastník o rozhodnutí dozvěděl, mohl se proti němu odvolat i po letech od jeho vydání. Nový správní řád je k opomenutým účastníkům mnohem přísnější. Podle § 84 odst. 1 SprŘ může účastník řízení, kterému

nebylo rozhodnutí oznámeno, podat odvolání do **30 dnů** ode dne, kdy se dozvěděl o vydání rozhodnutí a „řešení otázky“, která byla předmětem rozhodnutí. Není jasné, co znamená dozvědět se o „řešení otázky“, která byla předmětem rozhodnutí. Z formulace vyplývá, že opomenutý účastník nemusí vidět rozhodnutí na vlastní oči, ani znát celý jeho obsah nebo přesný výrok rozhodnutí. Mohlo by tedy stačit, aby investor jakoby mimochodem zmínil v dopise opomenutým vlastníkům sousedních pozemků, že získal územní rozhodnutí na určitou stavbu. Od doručení dopisu by začala vlastníkům běžet 30 denní odvolací lhůta.

Správní řád dále stanoví, že rozhodnutí nabude právní moci v každém případě nejpozději do **1 roku** ode dne, kdy jej úřad oznámil posledního z účastníků. Může se stát, že investor požádá o stavební povolení a správní orgán jej doručí pouze jemu. Investor počká 1 rok, až stavební povolení nabude právní moci a pak začne stavět. Opomenutí účastníci nebudou moci podat odvolání, i když neměli žádnou šanci se o povolení dozvědět.

Včas podané a přípustné odvolání má odkladný účinek. Znamená to, že žadatel nemůže podle rozhodnutí postupovat (např. nemůže začít stavět podle stavebního povolení, pokud bylo napadeno odvoláním). Správní orgán však může odkladný účinek vyloučit z důvodů, které jsou široce vymezeny v § 85 odst. 2 SprŘ.

Je česká úprava odvolání v souladu s Aarhuskou úmluvou? Aarhuská úmluva požaduje odvolací, nebo jiné přezkumné řízení pouze ve věcech práva na informace (viz výše). Ve věcech rozhodování o specifických činnostech tento požadavek nemá. V čl. 9 odst. 2 však stanoví, že členské státy mohou stanovit povinnost vyčerpat řádné opravné prostředky – odvolání – před podáním žaloby.

Mohl by se objevit výklad, že opomenutý účastník řízení, který nepodal odvolání podle § 84 SprŘ ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o vydání rozhodnutí a jeho předmětu, nemůže uspět se soudní žalobou, protože nevyčerpal řádný opravný prostředek. Takový výklad je však dle našeho názoru v rozporu s Aarhuskou úmluvou. Z čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy totiž vyplývá, že postupy přezkoumání, včetně přezkoumání v odvolacím řízení, musí být „**čestné a spravedlivé**“. Požadavek správního řádu, aby opomenutý účastník podal do 30 dnů odvolání proti rozhodnutí, o kterém sice ví, že bylo vydáno, ale nikdy ho neviděl a nezná jeho přesný obsah, nelze považovat za čestný a spravedlivý. Pozice opomenutého účastníka je o to těžší, že nemusí ani vědět, který úřad rozhodnutí vydal a nemusí být poučen o možnosti odvolání.

Doporučení

Opomenutí účastníci by měli pro jistotu podat odvolání, i když nestihnou 30 denní lhůtu, podle § 84 odst. 1 SprŘ. Pokud bude odvolání jako opožděné zamítnuto, měli by podat správní žalobu podle § 65 SŘS a domáhat se zrušení rozhodnutí s odvoláním na Aarhuskou úmluvu. Pokud však nestihnou podat odvolání ani v maximální 1 roční lhůtě, není pochyb o tom, že rozhodnutí již nabylo právní moci a odvolání je nepřípustné. V takovém případě doporučujeme rovnou podat správní žalobu se stejným odkazem na Aarhuskou úmluvu. Pokud by soud žalobu zamítl, došlo by zřejmě nejen k porušení Aarhuské úmluvy, ale také čl. 36 LZPS o právu na spravedlivý proces.

Podle našeho názoru naopak není v rozporu s Aarhuskou úmluvou ustanovení § 84 odst. 2 SprŘ, podle něhož se neoznámění rozhodnutí nemůže dovolávat účastník, který se s rozhodnutím prokazatelně seznámil. Půjde o případy, kdy se opomenutý účastník seznámí s rozhodnutím neformálně, například při nahlížení do spisu, kde je rozhodnutí založeno. Musí však být prokázáno, že viděl celé předmětné rozhodnutí. Nepostačí záznam, že nahlížel do předmětného spisu, kde rozhodnutí vidět mohl. Opomenutému

účastníku, který se takto seznámil s rozhodnutím, správní řád stanoví dodatečnou odvolací lhůtu **15 dnů** s odkazem na § 83 odst. 2 SprŘ.

23.2.2. Přezkum opatření obecné povahy o regulačním plánu

V kapitole 15.1.4. jsme zmínili regulační plán. Uvedli jsme si, že regulační plán není rozhodnutím (§ 67 SprŘ), ale opatřením obecné povahy (§ 171 SprŘ). Nevydává se v klasickém správním řízení podle části druhé správního řádu, nýbrž zvláštním postupem podle části šesté správního řádu. Součástí jeho odůvodnění je rozhodnutí o námitkách. Proti opatření obecné povahy nelze podat opravné prostředky. Nelze se tedy odvolat, ani podat podnět k přezkumnému řízení (§ 94 SprŘ) či návrh na obnovu řízení (§ 100 SprŘ). Na druhou stranu zákon umožňuje, aby příslušný správní orgán přezkoumal zákonnost opatření obecné povahy z vlastní iniciativy (§ 174 odst. 2 SprŘ).

Proti rozhodnutí o námitkách se rovněž nelze odvolat. Ovšem zákon v tomto případě nevyklučuje podat podnět k zahájení přezkumného řízení či návrh na obnovu řízení.

K přezkumnému řízení a řízení o obnově je nutno poznamenat, že jde o tzv. mimořádné opravné prostředky. Jejich podání neznámá odklad právní moci napadeného rozhodnutí, jako je tomu v případě odvolání. Proto jsou tyto opravné prostředky poměrně neefektivní a bývají často projednány v době, kdy už je pozdě.

Při obraně proti nezákonnému opatření obecné povahy tedy doporučujeme přikročit rovnou k podání žaloby proti § 101a SŘS.

23.2.3. Přezkum závěru zjišťovacího řízení a konečného stanoviska EIA

Jak jsme uvedli v kap 17.1., Aarhuská úmluva se podle našeho názoru vztahuje také na český proces EIA ve všech jeho částech. Plyne to z bodu 20 Přílohy I Aarhuské úmluvy, který rozšiřuje působnost čl. 6 Úmluvy na všechny činnosti posuzované v proceduře EIA. Připomeňme si, že čl. 6 Úmluvy stanovuje práva veřejnosti v rozhodovacích procesech o specifických činnostech. Proces EIA považujeme za nedílnou součástí rozhodovacích procesů.

V případě činností, které projdou plným posuzováním EIA, se čl. 6 Aarhuské úmluvy vztáhne na proceduru EIA, její konečné stanovisko i na všechna navazující povolovací řízení. V případě činností, jejichž posuzování skončí ve zjišťovacím řízení EIA, se čl. 6 Aarhuské úmluvy uplatní dle našeho názoru pouze na zjišťovací řízení EIA.

Aarhuská úmluva požaduje, aby jakékoliv procesy vedené podle čl. 6 byly přezkoumatelné podle čl. 9 odst. 2 Úmluvy. Přezkum se proto musí vztahovat i na konečné stanovisko EIA a závěr zjišťovacího řízení EIA.

Navzdory tomu české soudy již odmítly žaloby proti stanoviskům EIA, jak ze strany občanských sdružení, tak ze strany investorů. Odmítnutí odůvodňují tím, že stanovisko není závazným rozhodnutím, a proto nemůže zasáhnout do práv účastníků řízení, ani když je nezákonné. Vady stanoviska lze údajně uplatnit při přezkumu správních rozhodnutí, která na vydání stanoviska navazují (např. územní rozhodnutí). Nemáme informaci o tom, že by byl zažalován závěr zjišťovacího řízení. Lze ovšem předpokládat, že soudy by žalobu odmítly z podobných důvodů jako u konečných stanovisek.

Postoj soudů považujeme za nesprávný. Zásadním problémem je, že okruh účastníků je v navazujících povolovacích řízeních užší než v řízení EIA. Není tak zajištěno, že přezkum může uplatnit každá osoba z řad dotčené veřejnosti splňující kritéria čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

Pokud jsou tyto osoby z řad dotčené veřejnosti účastníky navazujícího řízení, stále nemají vyhráno. Je-li totiž stanovisko EIA nezákonné například proto, že v něm nejsou popsána některá významná environmentální rizika, nelze zpravidla dosáhnout jeho nápravy v následných povolovacích řízeních. Úřady, které následná řízení vedou (např. stavební úřad, báňský úřad), nejsou kompetentní posuzovat otázky životního prostředí, a účastníci se následných řízení v roli dotčených orgánů, nemají finanční a lidské kapacity, aby napravovaly nedostatky předchozího řízení EIA. Přezkum konečného stanoviska EIA v následných řízeních je tedy iluzorní.

Pro úplnost dodáváme, že Evropský soudní dvůr opakovaně potvrdil možnost žalovat závěry zjišťovacího řízení². Má-li přezkum poskytovat přiměřenou a účinnou nápravu ve smyslu čl. 9 odst. 4 Úmluvy, je nezbytné, aby české soudy přijaly žaloby proti závěrům zjišťovacích řízení i konečným stanoviskům EIA. Z hlediska právní jistoty by bylo vhodné učinit z obou těchto aktů správní rozhodnutí a stanovit podmínky pro jejich efektivní přezkum.

23.2.4. Soudní přezkum nečinnosti správního orgánu

Soudní přezkum nečinnosti správního orgánu se při ochraně životního prostředí příliš nevyužívá, neboť je neefektivní. Soudní řízení trvá dlouho a jeho výsledkem je pouze rozhodnutí, kterým soud nařizuje správnímu orgánu, aby rozhodl nebo provedl jiný úkon. Soud však nemůže předjímat obsah rozhodnutí ani úkonu. Pokud tedy nečinný orgán konečně rozhodne (např. vydá zákaz škodlivé činnosti podle § 66 ZOPK), může být už po všem.

Pro úplnost předkládáme stručný návod, jak se bránit nečinnosti správních orgánů. Pokud správní orgán nevydá rozhodnutí v zákonné lhůtě (v zásadě 30 až 60 dnů podle § 71 SprŘ), může účastník podat podnět k opatření proti nečinnosti podle § 80 SprŘ. Podnět se podává k nadřízenému správnímu orgánu, který má několik možností jak postupovat. Zejména může stanovit nečinnému orgánu lhůtu k vydání rozhodnutí, nebo rozhodnout místo něj. Pokud zůstane nečinný i nadřízený orgán, může účastník podat žalobu podle § 79 SŘS. Žalobu je nutno podat do 1 roku ode dne, kdy uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí.

Pokud správní orgán neučiní ve lhůtě jiný úkon, například nezahájí sankční řízení s poškozovatelem životního prostředí, nelze se domáhat opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 SprŘ, které se vztahuje pouze na případy nevydání rozhodnutí. Účastník může pouze podat stížnost podle § 175 SprŘ. Pokud se stížnosti neuspěje, může opět podat žalobu na nečinnost podle § 79 SŘS. V praxi může jít o případ, kdy opomenutý účastník řízení podává odvolání proti rozhodnutí, které úřad považuje za pravomocné. Jelikož se úřadům nechce přiznat chybu a projednávat odvolání opomenutého účastníka, odmítají často postoupit odvolání nadřízenému orgánu. Tím zablokují další průběh odvolacího řízení a znemožní opomenutému účastníku, aby urychleně dosáhl zrušení nezákonného rozhodnutí. Pokud zůstane nečinný i nadřízený správní orgán, což se dost často stává, nezbyvá než podat žalobu na nečinnost podle § 79 SŘS.

Je česká úprava soudního přezkumu ochrany proti nečinnosti v souladu s Aarhuskou úmluvou? Čl. 9 odst. 2 Úmluvy stanoví pro přezkum nečinnosti stejná kritéria jako pro přezkum rozhodnutí. Znamená to, že i zde se uplatní automatické právo občanských sdružení podávat žalobu. Uplatní se také požadavek na vyčerpání

opravných prostředků ve správním řízení. Česká úprava je ovšem v kolizi s požadavkem na včasný přezkum podle čl. 9 odst. 4.

24. Správní a soudní přezkum bez účasti v povolovacím řízení

Čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy dává veřejnosti právo napadat ve správním nebo soudním řízení porušení vnitrostátního práva životního prostředí, kterých se dopustí jak orgány veřejné správy, tak soukromé osoby. Ustanovení čl. 9 odst. 3 není omezeno na činnost a záměry podle Přílohy I Aarhuské úmluvy. Právo na přezkum rovněž není podmíněno účastí v předchozím povolovacím řízení. Vztahuje se zkrátka na jakákoliv porušení vnitrostátního práva životního prostředí. Z logiky Úmluvy vyplývá, že vyloučena jsou pouze porušení, která lze napadat podle čl. 9 odst. 1 ve věci poskytování informací nebo podle čl. 9 odst. 2 ve věci povolení činností uvedených v Příloze I.

Na jednu stranu jsou oprávnění k přezkumu podle čl. 9 odst. 3 velmi široká, na druhou stranu jsou formulována mnohem obecněji než čl. 9 odst. 1 a 2. Je otázkou, do jaké míry jim správní soudy přiznají přímý účinek a přednost před českou legislativou. Rozhodovací praxe zatím neexistuje.

Kdo se může domáhat správního a soudního přezkumu podle čl. 9 odst. 3? Jakákoli osoba z řad veřejnosti, která splňuje kritéria vnitrostátního práva, pokud taková kritéria jsou stanovena. Jde o široké oprávnění, které směřuje k tomu, aby životní prostředí mohl chránit cestou práva každý, kdo o to má zájem.

Jaká ustanovení českého práva odpovídají čl. 9 odst. 3? Zjednodušeně řečeno české právo zná následující možnosti jak uplatňovat porušení práva životního prostředí:

1. správní řízení (např. odvolání proti stavebnímu povolení nebo podnět k provedení státního stavebního dohledu)
2. postupy mimo správní řízení (např. stížnost podle § 175 SprŘ)
3. žaloby ve správním soudnictví (např. žaloba proti stavebnímu povolení)
4. žaloby v civilním soudnictví (např. sousedské žaloby podle § 126 občanského zákoníku proti obtěžování hlukem)
5. trestní řízení (např. trestní oznámení proti poškozovateli životního prostředí).

Uvedené právní nástroje mají různou míru zapojení veřejnosti. Vrátime se k nim při výkladu čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, kde budeme posuzovat efektivitu těchto nástrojů. Nyní upozorníme pouze na jeden typ řízení, ve kterých je zapojení veřejnosti téměř nulové, což představuje systematické porušování čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Jde o účast veřejnosti v **kontrolních a sankčních řízeních**. Nejednou se totiž stane, že investor provádí určitou škodlivou činnost bez povolení nebo v rozporu s podmínkami povolení. Dotčená veřejnost, např. vlastníci sousedních pozemků nebo obec, může podat podnět příslušným orgánům k provedení kontroly a uložení pokuty. Kontrolní orgány většinou berou podněty vážně a ověřují, zdali k porušení došlo. Za tím účelem zahájí kontrolní řízení, zajedou na předmětnou lokalitu a přezkoumají listiny předložené investorem. Řízení podléhá ustanovením v zák. č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, pokud neexistuje speciální úprava ve zvláštním zákoně (např. nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. při výkonu státního stavebního dohledu výslovně vylučuje použití zákona o státní kontrole). Zákon o státní kontrole sice

² Viz například *case C-435/97 Bozen (WWF a další)*

nestanoví okruh účastníků kontrolního řízení, popisuje ovšem pouze vztah kontrolních orgánů a kontrolované osoby, jako by se řízení nikoho jiného netýkalo. Kontrolní orgány proto odmítají přibrat veřejnost do řízení a často jí nechťejí ani vydat výsledná rozhodnutí. Takový postup je zcela zjevně v rozporu s požadavkem čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Tento odstavec sice říká, že přístup k přezkumu je omezen pouze „... na osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu...“. Mohou tedy existovat omezující kritéria, není však přípustné, aby byla z kontrolních a sankčních řízení vyloučena celá veřejnost. Tento stav lze zčásti napravit bez změny právní úpravy. Konkrétně v kontrolních a sankčních řízeních, která nemají speciální úpravu účastníků řízení, se veřejnost může domáhat postavení účastníka na základě § 27 odst. 2 SprŘ. Přitom bude argumentovat, že v řízeních je přímo dotčeno její právo uplatňovat porušení práva životního prostředí podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. V řízeních se speciální úpravou účastníků řízení, která nezahrnuje osoby, jež namítají porušení práva životního prostředí, se bude muset veřejnost dovolávat přednosti Aarhuské úmluvy před zákonem. Příkladem takové úpravy je § 72 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který považuje za účastníky řízení z řad veřejnosti v zásadě pouze poškozené, pokud jde o projednávání **majetkové** škody způsobené přestupkem.

Doporučení:

Osoby z řad veřejnosti, včetně občanských sdružení a obcí, by se měly domáhat postavení účastníka kontrolních a sankčních řízení s odkazem na čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Svoje postavení účastníka mohou opřít buďto o § 27 odst. 2 SprŘ nebo přímo o čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

Tolik k přezkumu porušení práva životního prostředí ve správním řízení. Co se týká přezkumu v soudním řízení správním, upozorňujeme na ustanovení § 66 odst. 3 SŘS o **žalobách ve veřejném zájmu**. Zákon výslovně stanoví, že žalobu je oprávněn podat také ten, který je k tomu oprávněn dle zvláštního zákona nebo mezinárodní úmluvy. V našem případě by mezinárodní úmluvou mohla být Aarhuská úmluva a zejména její čl. 9 odst. 3. Jak jsme uvedli výše, rozsah uplatnění čl. 9 odst. 3 a jeho případný přímý účinek dosud nebyly ověřeny v praxi.

25. Efektivita soudního přezkumu

Čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy garantuje efektivitu správního a soudního přezkumu upraveného v čl. 9 odst. 1 až 3. Konkrétně se požaduje, aby přezkum znamenal přiměřenou a účinnou nápravu a byl čestný, spravedlivý, včasný a nepříliš drahý.

Zde je kámen úrazu české právní úpravy. Máme sice řadu právních nástrojů, které slouží k přezkoumávání zákonnosti ve věcech životního prostředí. Jejich efektivita je ovšem malá.

25.1. Čestnost a spravedlivost

Jak jsme uvedli výše, úpravu odvolání opomenutého účastníka nelze považovat za čestnou a spravedlivou. Dopady na čestnost a spravedlivost přezkumu mají také všechna ustanovení, která omezují práva veřejnosti v předchozích správních a jiných řízeních (počínaje ustanoveními, která považují za jediného účastníka řízení navrhovatele, a konče nejasnou úpravou závazného stanoviska).

25.2. Včasnost

V některých případech hrozí, že dojde k nenávratnému poškození životního prostředí dříve, než správní orgán nebo soud rozhodne. Zákony na tento případ pamatují a umožňují vydávat tzv. **předběžná opatření**, kterými lze přikázat určitou činnost nebo nečinnost do doby, než orgán vydá definitivní rozhodnutí.

Ve správním řízení lze předběžné opatření vydat na základě § 61 SprŘ. Správní orgán musí o předběžném opatření rozhodnout do 10 dnů ode dne, kdy mu přijde návrh.

Příklad:

Investor staví silnici. V průběhu stavby se zjistí, že v trase silnice se nachází stanoviště zvláště chráněných živočichů. Občanské sdružení investora upozorní, že nesmí do stanoviště zasáhnout, dokud mu orgán ochrany přírody a krajiny neudělí výjimku ze zákazu zásahů podle § 56 ZOPK. Investor však ničeho nedbá a pokračuje ve stavbě. Občanské sdružení proto požádá orgán ochrany přírody a krajiny o vydání předběžného opatření podle § 61 SprŘ. Předmětem opatření bude zákaz výstavby silnice do doby rozhodnutí o výjimce.

Při podávání správní žaloby lze rovněž požádat o předběžné opatření, a to na základě obecného ustanovení § 38 SŘS. Jde-li však o žalobu proti správnímu rozhodnutí, nelze požádat o předběžné opatření, nýbrž pouze o odkladný účinek podle § 73 SŘS. Odkladný účinek znamená, že se odkládá právní moc napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí s odloženou právní mocí není závazné a nelze se jim řídit, dokud soud definitivně nerozhodne. Podmínky pro přiznání odkladného účinku jsou velmi přísné. Žalobce musí prokázat, že by výkon rozhodnutí pro něj znamenal nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

Kritérium nenahraditelné újmy je subjektivní a při extrémním výkladu nesplnitelné. Z formálně právního hlediska lze penězi nahradit prakticky jakoukoliv újmu, včetně újmy na zdraví nebo smrti. Kritérium je tedy nutno vykládat tak, že jde o újmu výjimečnou. Výjimečnost újmy je nutno doložit, nejlépe znaleckým posudkem, který prokazuje například hrozbu zničení vzácného přírodního stanoviště, nebo závažného poškození obytné budovy.

Kritérium dotčení práv třetích osob nepřiměřeným způsobem většinou není těžké překonat. Investor si je často vědom, že získal povolení nezákonně, neboť byl na nezákonnosti upozorňován účastníky řízení. Nemůže tedy tvrdit, že by se odložení právní moci rozhodnutí nepřiměřeným způsobem dotklo jeho práv.

Konečné kritérium rozporu s veřejným zájmem je zcela mlhavé. Může existovat veřejný zájem na uskutečnění povolené činnosti, například stavbě silnice. Existuje ovšem neméně silný veřejný zájem na tom, aby se neničilo životní prostředí více, než je nutné. V neposlední řadě existuje veřejný zájem na fungování právního státu. Posledně jmenovaný zájem byl často podkopáván, když soudy odmítaly přiznávat odkladný účinek proti zjevně nezákonným rozhodnutím, jejichž plnění znamenalo vyvolávalo velké škody na životním prostředí. Šlo například o nezákonná územní rozhodnutí na dálnice (D 11), nebo na rozsáhlé průmyslové investice (NEMAK)³. Soud zrušil nezákonná rozhodnutí v těchto i jiných případech až několik let poté, co byla stavba dokončena. Veřejnost pak mohla nabyt dojmu, že právo existuje pouze na papíře a že se nevyplatí jej dodržovat. Věříme, že Aarhuská úmluva přispěje k potlačení těchto jevů a zajistí včasnost soudního přezkumu.

³ viz www.eps.cz

Doporučení:

Požadavek Úmluvy na včasnost přezkumu lze důsledně provést pouze změnou zákona. Změna by spočívala v tom, že by zákon automaticky přiznával odkladný účinek alespoň žalobám proti rozhodnutím o „aarhuských“ činnostech podle Příloze I Úmluvy. Investor by měl možnost ve výjimečných případech žádat o zrušení odkladného účinku. Dokud nebude zákon změněn, musí se žalobci dovolávat přiznání odkladného účinku s odkazem na čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

Hovořili jsme o možnosti předběžného opatření ve správním řízení a možnost odkladného účinku ve správním soudnictví. Zbývá nám zmínit předběžné opatření vydávané v občanském soudním řízení podle § 74 OSŘ. Návrh na předběžné opatření je možné podat například společně se sousedskou žalobou podle § 126 ObčZ (viz výše). Předmětem opatření by mohl být například příkaz k zastavení provozu, ze kterého unikají jedovaté zplodiny do doby, než soud definitivně rozhodne o přípustnosti takového obtěžování zplodinami. Výhodou předběžného opatření je, že o něm soud musí rozhodnout do 7 dnů. Nevýhodou je, že navrhovatel musí zaplatit kauci 50 000 Kč. Kauce se použije pro případ, že by se předběžné opatření ukázalo jako neoprávněné a vznikla by škoda (například ušlý zisk způsobený zastavením výrobního provozu). Povinnost složit kauci a hradit škodu způsobenou předběžným opatřením je podle našeho názoru v rozporu s požadavkem na nízké náklady přezkumu (viz níže). Rozpor by nenastal, pokud by měla dotčená veřejnost reálnou možnost dosáhnout předběžného opatření bez těchto finančních rizik, jako je tomu v případě předběžného opatření podle správního řádu (§ 61 SprŘ).

25.3. Nízké náklady přezkumu

Přezkumná řízení jsou efektivní, pokud nejsou drahá. Vysoká cena přezkumu odradí řadu lidí od podání přezkumných prostředků, kterými jsou zejména odvolání nebo žaloba. Cena přezkumu může zahrnovat zejména následující položky:

- soudní poplatek
- náklady na kopírování spisu
- jízdné na úřad či soud
- náklady na advokáta
- náklady na zhotovení znaleckého posudku
- náklady žalovaného, pokud žalobce prohraje.

Podání odvolání ve správním řízení není zpoplatněno. Podání žalob zpoplatněno je. Za podání správní žaloby proti správnímu rozhodnutí se hradí poplatek 2000 Kč. Pokud správní žaloba neuspěje, je možné podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu za poplatek 3000 Kč. Náklady na kasační stížnost zvyšuje fakt, že k jejímu podání je nutné mít advokáta. Advokáta nemají mít pouze stěžovatelé, kteří jsou právníckými osobami a jsou zastupováni statutárním orgánem, zaměstnancem nebo členem s vysokoškolským právníckým vzděláním.

Je-li žalobcem nezisková organizace, jako např. občanské sdružení, může požádat o osvobození od soudního poplatku podle § 138 OSŘ. Soudy toto osvobození poměrně pravidelně přiznávají.

Pokud žalobce u soudu uspěje, je žalovaný, tedy úřad, který vydal napadené rozhodnutí, povinen nahradit žalobci náklady řízení. Pokud prohraje žalobce, musí nahradit náklady žalovanému úřadu. Podle ustálené soudní praxe ovšem žalované úřady nemají nárok na náhradu nákladů advokáta, neboť zpravidla zaměstnávají vlastní právníky.

Výše uvedené podmínky jsou v souladu s Aarhuskou úmluvou, protože nevyvolávají velké náklady na přezkum.

V rozporu s Úmluvou je ovšem úprava **poplatků za kopírování**. Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích i zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, požadují, aby účastník řízení uhradil poplatek 15 Kč za každou stranu, kterou mu úřad nebo soud zkopíruje ze spisu. Občanská sdružení jsou podle zákona o správních poplatcích od poplatku osvobozena. Smyslem vysokého poplatku je zřejmě odradit účastníky od zbytečného kopírování, které by zatěžovalo úřad či soud. Zákonodárce ovšem nedomyslel, že takto velmi zatíží peněženku účastníků. Účastníkovi často nezbude než poplatek zaplatit, protože spisy bývají objemné a ruční vypisování by bylo časově neúnosné. Účastník má rovněž možnost pořídit vlastní kopie např. elektronickým fotoaparátem. Avšak ne každý má fotoaparát k dispozici. Úprava působí podivně ve srovnání s informačními zákony, podle nichž může úřad požadovat za kopírování pouze nákladovou cenu, která se pohybuje kolem 2 Kč za stranu. Informační zákony se ovšem nevztahují na kopírování pro účastníky řízení. Znamená to, že účastníci řízení zaplatí za kopie ze spisu 15 Kč, zatímco neúčastníci pouze 2 Kč. Důsledné nápravy lze dosáhnout pouze změnou zákonů o soudních a správních poplatcích tak, aby cena za kopírování pro účastníky nepřesahovala cenu nákladovou.

V rozporu s Úmluvou by mohl být dle našeho názoru rovněž požadavek **náhrady nákladů** v občanském soudním řízení podle zákona č. 99/1963 Sb., pokud přesáhne určitou rozumnou míru. V občanském soudním řízení se projednávají například tzv. sousedské žaloby podle § 126 ObčZ. Jde o žaloby, kterými se domáhají vlastníci nemovitosti, aby je vlastníci sousedních nemovitostí přestali obtěžovat nadměrným hlukem, kouřem, prachem nebo jinými negativními vlivy. Pokud žalobce prohraje, musí zaplatit žalovanému náklady řízení. Ty jsou však mnohem vyšší než v soudním řízení správním. Žalovaným je totiž typicky soukromá osoba, která se může nechat zastupovat advokátem. Náklady na advokáta běžně dosáhnou několika desítek tisíc korun za jedno řízení. Řešením je opět pouze změna zákona, která by zmírnila riziko vysokých náhrad při neúspěchu žaloby ve věcech životního prostředí.

Část V – Závěr

26. Shrnutí a závěrečná doporučení

Česká republika dle našeho názoru většinou naplňuje a někdy i překonává závazky vyplývající z prvního pilíře Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím.

Na druhou stranu v oblasti druhého pilíře o účasti veřejnosti se vyskytuje větší množství problémů, vyplývajících z nejednoznačné úpravy a nejednotného výkladu postavení občanských sdružení. Nový správní řád a nový stavební zákon jejich postavení spíše zhoršují.

Jednoznačně největší množství nedostatků se však týká třetího pilíře Aarhuské úmluvy – přístupu k soudní ochraně. Za nejpodstatnější z nich lze označit následující:

- omezená možnost dotčené veřejnosti (zejména občanských sdružení) domáhat se přezkumu všech rozhodnutí, aktů a nečinnosti, na něž se vztahuje čl. 6 Úmluvy, po stránce hmotné i procesní,
- stanovisko správních soudů o nemožnosti soudního přezkumu stanovisek EIA a závěrů zjišťovacích řízení
- neefektivnost soudního přezkumu, způsobená délkou trvání soudních řízení ve spojení s nedosažitelností předběžného opatření i odkladného účinku žaloby
- nevyužívání občanskoprávních prostředků k napadání jednání a nečinnosti soukromých subjektů v důsledku vysokých nákladů při proře.

Většina těchto nedostatků by podle našeho názoru odstranitelná i za současného stavu vnitrostátní úpravy, pokud by správní soudy vykládaly její jednotlivá ustanovení v souladu se závazky, vyplývajícími z Aarhuské úmluvy (resp. ze směrnic ES, které ji transponovaly do evropského práva). První krok k tomu již učinil Nejvyšší správní soud uznáním přednosti Aarhuské úmluvy před vnitrostátním právem a její aplikační přednosti v rozsudku týkajícím se případu pražského letiště Ruzyně. Je nezbytné, aby tento přístup byl v dalších rozhodnutích potvrzen a aplikován na výše uvedené problémové oblasti. Kromě toho by ovšem bylo vhodné některá vnitrostátní ustanovení upravit, například zakotvit přezkoumatelnost závěru zjišťovacího řízení, stanoviska EIA a navazujících rozhodnutí (v souladu s čl. 9 odst. 2 Úmluvy) v zákoně EIA.

Změny v přístupu soudů i v legislativě by měly vycházet ze základní koncepce, na níž jsou Aarhuská úmluva a především její třetí pilíř vystavěny. Východiskem této koncepce dle našeho názoru je, že mezi subjektivními právy „soukromých osob“, které ve svém souhrnu tvoří (dotčenou) veřejnost, a veřejnými zájmy neexistuje přesná hranice, resp. často se v podstatné míře překrývají (typicky právě v oblasti ochrany životního prostředí). Pokud má veřejnost zajištěn široký přístup k soudům ve věcech životního prostředí, a jiných veřejných zájmů, zefektivní se tím ochrana těchto zájmů. Zároveň lze pouze tímto způsobem napravit řadu nezákonných rozhodnutí a postupů orgánů výkonné moci.

Na úplný závěr doporučujeme, aby se veřejnost důsledně dovolávala Aarhuské úmluvy s cílem:

- informovat úřady o stanovisku Nejvyššího správního soudu, že Aarhuská úmluva má přednost před vnitrostátním právem, které je s ní v rozporu
- v povolovacích řízeních zabránit vylučování dotčené veřejnosti z okruhu účastníků řízení a nedostatečnému informování o zahájení řízení či jeho průběhu
- v soudních řízeních prosadit včasný přezkum napadených rozhodnutí, a to nejen z hlediska procesního, ale také hmotněprávního.

27. Text Aarhuské úmluvy ve znění zveřejněném ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb. m. s.

124/2004 Sb.m.s. – Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

SDĚLENÍ Ministerstva zahraničních věcí

Ministerstvo zahraničních věcí sděluje, že dne 25. června 1998 byla v Aarhusu přijata Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Jménem České republiky byla Úmluva podepsána v Aarhusu dne 25. června 1998. S Úmluvou vyslovil souhlas Parlament České republiky a prezident republiky Úmluvu ratifikoval. Ratifikační listina České republiky byla uložena u generálního tajemníka OSN, deponitáře Úmluvy, dne 6. července 2004.

Úmluva vstoupila v platnost na základě svého článku 20 odst. 1 dne 30. října 2001. Pro Českou republiku vstoupila v platnost podle odstavce 3 téhož článku dne 4. října 2004.

Anglické znění Úmluvy a její překlad do českého jazyka se vyhláší současně.

PŘEKLAD

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

Preambule

Strany této úmluvy, odvolávající se na princip 1 Stockholmské deklarace o životním prostředí člověka, odvolávající se také na princip 10 Deklarace o životním prostředí a rozvoji z Rio de Janeiro,

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 příznivý 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 zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu a že má povinnost, jako jednotlivec 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 dostat 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; uznávajíce, že v tomto ohledu mohou občané potřebovat pomoc, aby mohli využívat svých práv,

uznávajíce, 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 orgánům veřejné správy 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,

uznávajíce, že ve všech odvětvích veřejné správy je žádoucí transparentnost a vyzývající zákonodárné orgány k uplatňování principů této úmluvy ve svých postupech,

uznávajíce 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,

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

přejíce si podporovat environmentální vzdělávání a osvětu přispívající k pochopení 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,

uznávajíce důležitost plné integrace environmentálních hledisek do rozhodování správních úřadů a z toho plynoucí nutnost, aby orgány veřejné správy měly k dispozici přesné, úplné a aktuální informace o životním prostředí,

uznávajíce, že orgány veřejné správy 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 odpovídajících informací o výrobcích spotřebitelům tak, aby se mohli na základě těchto informací rozhodnout pro environmentálně šetrnější alternativy,

uznávajíce 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 přesahujících hranice států (Espoo, Finsko, 25. února 1991) a Úmluvy o účincích průmyslových havárií 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 příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní 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. „orgán veřejné správy“ znamená:
 - (a) správní úřady na vnitrostátní, regionální nebo jiné úrovni;
 - (b) fyzické nebo právnické osoby vykonávající funkce správního orgánu 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 veřejné správy nebo poskytující veřejné služby vztahující se k životnímu prostředí, které jsou řízeny úřady nebo osobami uvedenými v pododstavcích (a) nebo (b);
 - (d) instituce všech organizací regionální hospodářské integrace uvedené v čl. 17, která je stranou 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 vzájemných vztazích 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 o činnostech nebo opatřeních, včetně opatření administrativních, smluv, politik, právních předpisů, 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 záležitostech 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 právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny;

5. „dotčená veřejnost“ 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

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 pro prosazování práva, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy.
2. Strany budou usilovat o zajištění toho, aby pracovníci úřadů pomáhali veřejnosti v její snaze o přístup k informacím a poskytovali jí rady, aby usnadňovali 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, 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 informacím, podíl veřejnosti na 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 informacím, na podíl veřejnosti na 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 postihovány 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 případě právnické osoby bez diskriminace vzhledem k jejímu místu registrace nebo místu skutečného centra jejich činnosti.

Článek 4

Přístup k environmentálním informacím

1. Strany zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o environmentální informace zpřístupnily tyto informace veřejnosti podle následujících odstavců tohoto článku, v rámci vnitrostátní právní úpravy, včetně kopií existující dokumentace obsa-

hující nebo zahrnující tyto informace, pokud 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 orgánu veřejné správy 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) orgán veřejné správy, kterému je žádost adresována, požadované informace nemá,
 - (b) je žádost zjevně nedůvodná nebo je formulována příliš obecně, nebo
 - (c) se žádost týká nedokončených materiálů nebo interních sdělení orgánů veřejné správy, umožňuje-li tuto výjimku vnitrostátní právo nebo obvyklá praxe, přičemž se bere v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo.
 4. Žádost o environmentální informace může být zamítnout, jestliže by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo:
 - (a) důvěrný ráz řízení či postupů orgánů veřejné správy 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 orgánu veřejné správy 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 oprávněných 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 např. 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 orgán veřejné správy požadovanou informaci k dispozici, uvědomí o tom co nejdříve žadatele, případně postupí žádost o informaci jinému orgánu veřejné správy, jemuž lze podle jeho názoru podat žádost o požadovanou informaci, 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 orgány veřejné správy 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 orgánům veřejné správy účtovat za poskytování informací úhradu, která však nesmí překročit přiměřenou výši. Orgány veřejné správy, 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.
3. Strany zajistí, aby environmentální informace byly postupně zpřístupňovány v elektronických databázích snadno přístupných veřejnosti prostřednictvím veřejných telekomunikačních sítí. Informace přístupné v této formě by měly zahrnovat:
 - (a) zprávy o stavu životního prostředí, uvedené v odstavci 4 níže,
 - (b) texty právních předpisů o životním prostředí, nebo se k němu vztahující,
 - (c) pokud je to účelné, politiky, plány a programy týkající se životního prostředí, nebo se k němu vztahující, a dohody v oblasti životního prostředí; 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 vnitrostátní právní úpravy přijmou opatření k šíření, mimo jiné:
 - (a) právních předpisů 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 účelné.
 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-labeling) 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 výkonu veřejných 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 se na základě těchto informací rozhodovat pro environmentálně šetrnější alternativy.
 9. Strany budou postupně zavádět, s případným přihlédnutím, k mezinárodním postupům, integrovaný celostátní systém inventur nebo registrů 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.

Článek 5

Shromažďování a šíření informací o životním prostředí

1. Strany zajistí, aby:
 - (a) orgány veřejné správy 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 k orgánům veřejné správy 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 orgán veřejné správy, jsou okamžitě a neodkladně předány osobám, jichž se může ohrožení týkat.
2. Strany zajistí v rámci své vnitrostátní právní úpravy, aby způsob, jakým orgány veřejné správy zpřístupňují veřejnosti environmentální informace, byl transparentní a aby environmentální informace byly skutečně dostupné, mimo jiné, prostřednictvím:
 - (a) poskytování dostatečných údajů veřejnosti o typu a rozsahu environmentálních informací, které mají příslušné orgány veřejné správy 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 kontaktních míst, a
 - (c) umožnění bezplatného přístupu k environmentálním informacím obsaženým v seznamech, registrech nebo v souborech údajů uvedených v pododstavci (b)(i).

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. Zainteresovaná 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) orgánu veřejné správy odpovědném za vydání rozhodnutí;
 - (d) předpokládaném postupu, včetně údajů, kdy a jak budou poskytnuty informace o:
 - (i) zahájení procedury rozhodování;
 - (ii) možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení;
 - (iii) termínu a místě předpokládaného veřejného jednání;
 - (iv) určení orgánu veřejné správy, od něhož lze získat relevantní informace, a u něhož jsou uloženy relevantní informace k přezkoumání ze strany veřejnosti;
 - (v) příslušném orgánu veřejné správy nebo o dalších úředních orgánech, jimž lze podávat připomínky nebo dotazy, a o harmonogramu předávání těchto připomínek a dotazů;
 - (vi) sdělení, jaké environmentální informace vztahující se k navrhované činnosti jsou dostupné; a
 - (e) skutečnosti, zda navrhovaná činnost podléhá proceduře posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) nebo posuzování vlivů na životní prostředí 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 na rozhodování v záležitostech životního prostředí.
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. Pokud je to účelné, měly by strany vést případně žadatele k tomu, aby ještě před podáním žádosti o povolení určili dotčenou veřejnost, aby s ní zahájili diskusi a poskytli jí informace týkající se cílů jejich žádosti.
6. Strany budou od příslušných orgánů veřejné správy požadovat, aby byl zainteresované veřejnosti umožněn přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování, na požádání v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním

právem, 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 bylo dotčeno 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 variant navrhované činnosti, které žadatel zkoumal; a
 - (f) hlavní zprávy a doporučení, v souladu s vnitrostátní právní úpravou, určené orgánům veřejné správy v době, kdy má být dotčená veřejnost informována v souladu s odstavcem 2 výše.
7. Postupy pro účast veřejnosti jí umožní předkládat písemně nebo – v případě vhodnosti – na veřejném jednání nebo veřejném průzkumu 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 orgánem veřejné správy, strany zajistí, aby o něm byla veřejnost okamžitě informována v souladu s příslušnými postupy. Strany zpřístupní veřejnosti text rozhodnutí a důvody i hlediska, na nichž je rozhodnutí založeno.
 10. Pokud orgán veřejné správy přehodnotí nebo zaktualizuje 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 budou v rámci své vnitrostátní právní úpravy uplatňovat v proveditelném 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 poskytnou nezbytné informace veřejnosti. V tomto rámci budou uplatněny odstavce 3, 4 a 8 článku 6. Příslušné orgány veřejné správy 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 orgány veřejné správy – ve vhodném stadiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny – na přípravě prováděcích předpisů a jiných, obecně aplikovatelných právně závazných předpisů,

keré 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 právní úpravy 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, vedoucího k novému projednání orgánem veřejné správy nebo k přezkumu nezávislým a nestranným orgánem jiným než soudem.

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

2. Strany v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti
 - (a) mající dostatečný důvod, nebo
 - (b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti 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 porušování práva, bude rozhodnuto v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je důvod jakékoli nestátní neziskové 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 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 – a aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – strany zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostá-

ním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, 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 zváží 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 tato 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 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 uskutečňování 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 zvláštěních výborů v otázkách týkajících se dosažení cílů této úmluvy;
 - (d) vytvářet podpůrné orgány, které považují za potřebné;
 - (e) připravovat, kde je to účelné, 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 jednacím 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 nestátní nezisková 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 nevznesla námitky.
6. K účelům odstavců 4 a 5 bude použit jednací řád uvedený v odstavci 2 (h) tohoto článku, který upraví pravidla pro povolání 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 navrhnout 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 devadesát den poté, co depozitář potvrdí

- přijem oznámení o ratifikaci, potvrzení či přijetí od nejméně tří čtvrtin těchto stran. Poté nabudou účinnosti vůči jakékoli další straně devadesát 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 nepodalý 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 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 depozitáři od úmluvy odstoupit. Každé takové odstoupení nabude účinnosti devadesátého dne po dni, kdy je depozitář 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 zkapaňování,
 - 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) kovářny 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 nenasycené, 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, nitrosločeniny 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 celulóзовém 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 amonny, draselný a sodný,
 - (iv) soli, jako jsou např. chlorid amonny, chlorečnan draselný, uhličitán draselný, uhličitán sodný, tetraboritan sodný (borax), dusičnan stříbrný,
 - (v) nekovy, kovové oxidy nebo jiné anorganické sloučeniny, jako jsou např. karbid vápníku, 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 150 000 ekvivalentních 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 přístavací 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 nebo 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. Přehrad 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 podléhat 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 „letišť“ 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 provázeno 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 sejit, jinému tribunálu zřízenému k tomuto účelu stejným způsobem jako prve.

28. Doporučená literatura

K českému právu životního prostředí

- Korbelt, F. a kol.: Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. 2. vydání. Praha. Linde Praha, a.s., 2005
- Černý, P., Dohnal, V., Korbelt, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha. Linde Praha, a.s., 2006
- Dohnal, V., Černý, P.: Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí, 3. vydání, 2005
- Doležal, J., Mareček J., Sedláčková V., Sklenář T., Tunka M., Vobrátilová Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Praha. Linde Praha, a.s., 2006
K Aarhuské úmluvě
- The Aarhus Convention Implementation Guide (dostupný na www.uncece.org/env/pp/acig.htm)

29. Doporučené internetové odkazy

www.uncece.org/env/pp

stránky Evropské hospodářské komise OSN s podrobnými informacemi o vzniku a průběžném naplňování Aarhuské úmluvy (včetně aktuálních údajů o počtu států, které Úmluvu podepsaly

či ratifikovaly, a návodů pro správnou praxi při naplňování Úmluvy)

www.ec.europa.eu/environment/aarhus/index.htm

stránky Evropské unie k Aarhuské úmluvě

www.ucastverejnosti.cz

stránky nevládní organizace Zelený kruh s textem Aarhuské úmluvy a informacemi o její praktické implementaci v České republice

[www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPMNF8Z64K5](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPMNF8Z64K5)

stránky Ministerstva životního prostředí s odkazy na dokumenty o naplňování Aarhuské úmluvy

www.justiceandenvironment.org/je-international/aarhus

stránky nevládní organizace Justice and Environment s analýzami implementace Aarhuské úmluvy v šesti zemích střední a východní Evropy (v angličtině)

30. O autorech

Mgr. Radek Motzke

V roce 2001 absolvoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy v Praze. Krátce působil na Úřadu vlády, odboru kompatibility s evropským právem. Poté se stal podnikovým právníkem významné české společnosti poskytující konzultační služby v oblasti životního prostředí.

Od roku 2004 pracuje jako právník Ekologického právního servisu. K jeho specializaci patří evropské právo, správní právo, stavební právo, horní právo a posuzování vlivů na životní prostředí.

Mgr. Sandra Podskalská

Vystudovala Právnickou fakultu Masarykovy univerzity v Brně. Jeden semestr studia absolvovala na německé univerzitě v Kostnici, kde se zaměřila především na evropské právo a právní komparatistiku. Studium zakončila v roce 2005 diplomovou prací na téma „Omezení vlastnického práva – komparace české a rakouské právní úpravy“.

Po roce praxe advokátní koncipientky působí od dubna 2006 jako právníčka Ekologického právního servisu. Specializuje se na oblast územního a stavebního řízení, horní právo, ochranu vod a přístup k informacím.

O Ekologickém právním servisu

Ekologický právní servis je nevládní, nezisková organizace právníků, kteří využívají právní nástroje k prosazování veřejných zájmů. Jejich cílem je eliminovat případy nezákonného a nekorektního rozhodování úřadů ve věcech ochrany životního prostředí a lidských práv.

Více informací naleznete na webové stránce www.eps.cz.



MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

