

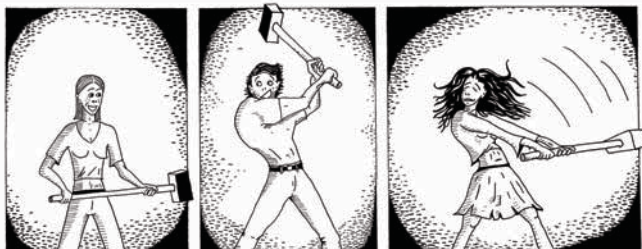


green circle
zelený kruh
Asociace ekologických organizací

Zpráva o implementaci

**Aarhuské úmluvy
2006**

INFORMACE BEZ BARIÉR



www.ucastverejnosti.cz

OBSAH

**Co je
Aarhuská úmluva 1**

**Jak Česká
republika naplňuje
Aarhuskou úmluvu 3**

**Změny v zákonech
týkající se
Aarhuské úmluvy
z roku 2006 10**

**Výbor pro sledování
plnění Úmluvy
(Compliance
Committee) 12**

Odkazy 13

Co je Aarhuská úmluva

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí byla podepsána v roce 1998 v dánském Aarhusu na konferenci ministrů životního prostředí regionu Evropské hospodářské komise OSN.

Úmluva má 40 signatářských zemí z Evropy a Střední Asie a vstoupila v platnost 30. 10. 2001 poté, co ji ratifikovalo 16 států. Česká republika ratifikovala Aarhuskou úmluvu na podzim 2004 (je publikovaná ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb. m. s), Evropské společenství Úmluvu ratifikovalo v únoru 2005.

Dle preambule Aarhuské úmluvy má každý právo žít v prostředí přiměřeném jeho zdraví a pohodě a má povinnost, jako jednotlivec i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat stav životního prostředí ve prospěch dnešních i budoucích generací.

Právo na příznivé životní prostředí je také zakotveno v článku 35 Listiny základních práv a svobod.

Mají-li občané uplatňovat toto právo a dostat této povinnosti, musí mít přístup k informacím o životním prostředí, musí mít právo podílet se na rozhodování týkajícím se životního prostředí a musí mít přístup k soudu nebo jinému nezávislému orgánu ("soudní ochrana").

Aarhuská úmluva stojí na třech pilířích:

- právu na informace
- právu na účast na rozhodování
- právu na soudní ochranu

I. právo na informace o životním prostředí (čl. 4, 5 Úmluvy)

Dle Aarhuské úmluvy má každý jedinec právo na informace o životním prostředí. Informací o životním prostředí je dle Aarhuské úmluvy stav složek životního prostředí a faktory, které životní prostředí či rozhodování v záležitostech životního prostředí ovlivňují, mají či mohou mít dopad na zdravotní stav lidí a jejich bezpečnost. Aarhuská úmluva za ně považuje i informace o kulturních a architektonických památkách v interakci s životním prostředím.

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

Pro aktivní poskytování informací je vhodné vybírat srozumitelné a uživatelsky přístupné formy s maximálním využitím internetu a elektronických médií (webové stránky, veřejně přístupné registry typu integrovaného registru znečištění, ale také označování výrobků, podpora ekologické výchovy, osvětové akce, informační kampaň apod.).

Aarhuská úmluva říká, u kterého typu informací mají orgány veřejné správy závazek je shromažďovat a aktivně šířit. Jsou to informace o stavech nouze, o dopadech jednotlivých výrob a výrobků na životní prostředí, o emisích, o právních předpisech a o strategických a politických dokumentech.

Dle Aarhuské úmluvy musí veřejná správa také aktivně informovat o tom, jaké informace má k dispozici, jak se k nim lze dostat, jak se veřejnost může zapojit do rozhodování a jak se může v případě odeprání informací či účasti na rozhodování domáhat spravedlnosti.

II. účast veřejnosti na rozhodování (čl. 6, 7, 8 Úmluvy)

Aarhuská úmluva dává veřejnosti **právo účastnit se rozhodovacích procesů**. I když se tak rozhodování zdánlivě komplikuje, účast veřejnosti přispívá k větší transparentnosti, zkvalitnění výsledných rozhodnutí a posléze i k jejich účinnější implementaci. Od státní správy i volených zástupců se očekává, že konzultují s veřejností své projektové záměry, ale také politiky a programy, které budou mít dopad na životní prostředí.

Úmluva rozlišuje mezi pojmy „**veřejnost**“ a „**dotčená veřejnost**“, která má mít větší vliv na výsledek rozhodování a tedy i silnější procesní práva. V souladu se čl. 2 Úmluvy je dotčenou veřejností ta část veřejnosti, která je (či může být) výsledkem rozhodnutí více ovlivněna nebo která má na tomto rozhodnutí určitý zájem, což jsou např. ekologické organizace.

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

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

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

Důraz je kladen na co nejčasnější zapojení veřejnosti v té fázi rozhodovacích procesů, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené. Aarhuská úmluva požaduje od jednotlivých států zajistit jako minimum pro účast veřejnosti:

- účinné oznamování, kdy se veřejnost dozví o chystané konzultaci,
- poskytnutí všech dostupných informací, aby se veřejnost mohla kvalifikovaně zapojit,

- stanovení procesních postupů s jasně danými lhůtami, ve kterých se veřejnost může vyjádřit,

- stanovení postupu pro informování o tom, jak bylo s připomínkami veřejnosti naloženo a kde je vysvětleno, proč byly či nebyly zohledněny.

III. přístup k právní ochraně (čl. 9 úmluvy)

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

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

Jak Česká republika naplňuje Aarhuskou úmluvu

I. Právo na informace

Právo veřejnosti na informace o životním prostředí zajišťují dva zákony: zákon o právu na informace o životním prostředí (č. 123/1998 Sb.) a zákon o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.), přičemž zákon č. 106/1999 Sb. se použije podpůrně v případech, které zákon č. 123/1998 sb. neřeší.

Přesto není vždy snadné se k požadovaným informacím dostat. V praxi dochází ke komplikacím ohledně toho, zda požadovanou informaci lze zveřejnit na základě zákona o právu na informace o životním prostředí či odepřít na základě stavebního zákona. Nejasná zůstávají pravidla pro zpoplatnění vyhledání informace či pořizování kopii dokumentů na úřadech. Není výjimkou, že úředník stavebního úřadu odmítne pořídit kopii s tím, že je možné si potřebné údaje vypsát.

Magistrát hl. města Prahy potvrdil svým rozhodnutím ve sporu mezi účastníkem řízení a Úřadem městské části Praha 4, že **pořizování kopií písemných a případně i grafických podkladů pro řízení za pomoci vlastního fotoaparátu je povoleno** a není důvod tomu bránit. Toto rozhodnutí odpovídá duchu Aarhuské úmluvy. Stejně tak konstatování, že povinností správního orgánu je chovat se k dotčeným osobám zdvořile a podle možnosti jim vycházet vstříc.

(zpracováno na základě podkladů Ateliéru pro životní prostředí)

O možnosti využít digitální fotoaparát pro pořízení kopie dokumentace musel v jednom případě rozhodnout odvolací správní orgán (viz rámeček).

Rozdílnou kvalitu mají také webové stránky úřadů, a to z hlediska obsahu i uživatelské vstřícnosti.

Dobrým příkladem, jak úřady informují širokou veřejnost, je **český informační portál (Clearing-House Mechanism, CHM) k Úmluvě o biologické rozmanitosti** (www.chm.nature.cz). Cílem těchto stránek je být hlavním zdrojem informací o biodiverzitě v ČR, poskytnout základní informace o plnění této úmluvy v ČR a nabídnout odkazy k souvisejícím informačním zdrojům o biologické rozmanitosti u nás i ve světě. Smyslem tedy není zveřejňovat *a priori* celé databáze či kompletní informace v plné šíři, ale uvést informace o tom, kam se má uživatel obrátit, aby hledaná data získal. Stránky spravuje Agentura ochrany přírody a krajiny ČR ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí.

Příkladem dobré praxe je také **Informační systém EIA/SEA** www.ceu.cz/EIA/SEA, kde lze najít informace o všech probíhajících posuzováních z hlediska dopadů na životní prostředí. Má však i své uživatelské nedostatky:

1. Ne všechny dokumenty jsou snadno ke stažení, některé se vůbec nedají otevřít (uživatelsky obtížné).
2. Roste počet oznámení i zpracovávaných dokumentací. Jsou to obsáhlé, často několika set stránkové soubory, ve kterých se čtenář jen obtížně orientuje. Z hlediska úspory času a uživatelské vstřícnosti by zde mohl být samostatně ke stažení několikostránkový netechnický souhrn, ze kterého by čtenář rychle usoudil, zda se chce probírat celou dokumentací či ne.

V současné době je **netechnický souhrn** součástí dokumentace, ale je umístěn až na jejím konci a bývá zpracováván pouze formálně. Srozumitelně připravený netechnický souhrn nejen šetří čas, ale také pomáhá veřejnosti pochopit a zvládnout často vysoce technické a příliš abstraktní informace obsažené v dokumentaci.

Co by měl netechnický souhrn obsahovat:

- popis základního jádra činnosti
- popis možných alternativ
- předpokládané dopady na životní prostředí
- vymezení oblasti dopadu
- vyhodnocení environmentálních dopadů
- předpokládané dopady na dotčenou veřejnost
- plánovaná opatření ochrany životního prostředí

Příkladem dobré praxe je také systém **značení místních výrobků**, který byl spuštěn s podporou REC ČR v roce 2006. Všechny výrobky vyrobené na Šumavě, v Krkonoších a v Beskydech mohou obdržet značku (viz www.domaci-vyrobyky.cz), která garantuje jejich regionální původ, kvalitu a šetrnost vůči životnímu prostředí. Cílem je nejen propagace výrobků, ale také přírodně cenných oblastí, které patří do evropské soustavy chráněných území Natura 2000. Značka vyjadřuje, že je výrobek tradiční, je vyroben z místních surovin, používá motiv regionu, je vyroben ručně apod.

II. Právo na účast na rozhodování

Jak se vypořádat s připomínkami veřejnosti

Obecně lze konstatovat, že orgán veřejné správy musí vážně zvážit věcnou podstatu všech včas doručených připomínek, bez ohledu na jejich zdroje, a zahrnout tuto podstatu do průvodního komentáře k odůvodnění konečného rozhodnutí. Orgán veřejné správy tedy není žádán, aby přijal všechny vznesené připomínky, odpovídá však za to, že vydané rozhodnutí je založeno na všech informacích včetně vznesených připomínek a měl by být schopen prokázat, proč byla určitá připomínka na věcné úrovni zamítnuta.

V České republice lze účast veřejnosti rozdělit na tzv. „konzultativní účast“, která platí pro každého bez omezení a spočívá v tom, že se každý může vyjádřit a podat připomínky. Tak je tomu v případě projektového či strategického hodnocení vlivů na životní prostředí (EIA, SEA, zákon č. 100/2001 Sb. ve znění č. 93/2004 Sb.), při přípravě havarijních plánů (dle zákona č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií), či při přípravě územních plánů. U této formy účasti se nelze nijak odvolat a není tudíž naplněn třetí pilíř Umluvy – právo na soudní ochranu.

Tzv. „**plnoprávná účast**“ kromě práv typických pro účast konzultativní (mit informace o probíhajících řízeních a možnost se k nim vyjádřit) zahrnuje i právo účinně se domáhat řádného zohlednění podaných námitek. Je to možnost domáhat se přezkumu konečného rozhodnutí příslušného orgánu – a to jednak v rámci orgánů státní správy, ale především nezávislým soudem, tedy subjektem stojícím mimo soustavu výkonné moci (veřejné správy). V České republice takováto plnoprávná účast prakticky neexistuje. Účast nevládních organizací na rozhodování ve věcech životního prostředí, upravenou zejména v zákoně o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 114/1992 Sb.), zákoně o vodách (zákon č. 254/2001 Sb.) či zákoně o integrované prevenci znečištění (zákon č. 76/2002 Sb.), lze přinejlepším označit za účast „poloprávnou“, neboť správní soudy poskytují ochranu jen procesních práv ale ne již ochranu před zásahem do (hmotného) práva na příznivé životní prostředí. Dalším negativem je, že i samotné správní orgány znají tento nedostatek v soudní ochraně a proto se stává, že vznesené věcné námítky přehlížejí bez toho, že by se jimi reálně zabývaly.

Posuzování vlivů koncepcí a plánů na životní prostředí (SEA)

V roce 2006 jsme se zaměřili na dobrou a špatnou praxi strategického posuzování na životní prostředí (Strategic Environmental Assessment – SEA), které probíhá podle zákona č. 100/2001 Sb. ve znění zákona č. 93/2004 Sb. Jedná se

o základní nástroj pro naplnění článku 7 Aarhuské úmluvy, který požaduje spoluúčast veřejnosti na vypracování plánů, programů a politik se vztahem k životnímu prostředí.

Položili jsme si otázku, nakolik umožňuje stávající praxe SEA posuzování účinné zapojení veřejnosti. Z hlediska zapojování veřejnosti je podstatné, zda se veřejnost o zahájení SEA hodnocení dozví, může vznášet připomínky a zda jsou zavedeny takové postupy, které umožní připomínky veřejnosti zohlednit. Proběhne-li posouzení bez zájmu veřejnosti či připomínky veřejnosti nejsou řádně vypořádány, je účast veřejnosti pouze formální a je třeba se ptát, proč tomu tak je. Za zmínku stojí fakt, že i přes narůstající počet zahajovaných strategických posouzení pravidelně zveřejňovaných v informačním systému EIA/SEA, ministerstvo životního prostředí dosud nevydalo ani jednou záporné stanovisko. Jen v roce 2006 bylo dle údajů CENIA vydáno 30 souhlasných stanovisek (jsou zde zahrnuty i koncepce předložené v minulých letech). V roce 2006 bylo oznámeno 48 nových koncepcí a vydáno 14 závěrů zjišťovacího řízení, že koncepce nepodléhá dalšímu posuzování. Bylo také předloženo 6 územních plánů velkých územních celků a vydány 2 závěry zjišťovacího řízení, že nebudou plány dále posuzovány a 1 souhlasné stanovisko (jsou zde zahrnuty i koncepce předložené v minulých letech).

Kauza R 52: silniční spojení Brno-Viďně

Veřejný ochránce práv se na základě podnětu od Ekologického právního servisu zabýval postupy orgánů státní správy v rámci přípravných fází projednávání (procedury pořizování územního plánu a posuzování vlivů na životní prostředí -EIA, SEA) záměru výstavby kapacitního silničního spojení Brna a Viďně - jedná se o výstavbu nové rychlostní komunikace R52 v trase vedené přes několik zvláště chráněných území.

Veřejný ochránce práv shledal v těchto postupech řadu závažných pochybení a ve své zprávě mimo jiné konstatuje, že je až zarážející fakt, že úřady záměrně „opomíjejí“ právním řádem předvídané a účinné procedury (a tyto počítají s účastí obcí a dotčené veřejnosti) k výběru optimálního řešení pro investiční výstavbu - v tomto případě bylo i fakticky konstatováno politické zadání. A přitom nástroje územního plánování a posuzování vlivů na ŽP jsou zde proto, aby byly rozkryty veškeré skutečnosti vážící se ke konkrétní investici, a aby bylo možné vybrat (environmentálně i ekonomicky) nejvhodnější řešení.

Kauza: SEA na Operační Program Doprava

Proces SEA na Operační Program Doprava pro období 2007 - 2012 (OP Doprava) probíhal za zájmu širší odborné veřejnosti. Jedná se o klíčový dokument, který předjímá, jak budou v resortu dopravy investovány finanční zdroje z Evropských fondů v letech 2007 - 2012. Jedinou příležitostí, jak veřejnost mohla vznést k tomuto dokumentu připomínky, byl právě proces strategického posouzení na životní prostředí.

Přestože veřejnost vznášela v průběhu celého procesu své kritické připomínky, ve výsledném dokumentu se neobjevily. Ministerstvo životního prostředí (MŽP) vydalo k OP Doprava souhlasné SEA stanovisko, aniž viditelně vzalo připomínky veřejnosti v úvahu. V rozporu s požadavky Aarhuské úmluvy nebyly připomínky veřejnosti ani zveřejněny. Přestože MŽP dalo ve svém závěrečném stanovisku úkol pro Ministerstvo dopravy, aby jako předkladatel koncepce zveřejnilo na svých internetových stránkách vyhodnocení všech vyjádření došlých po celou dobu přípravy koncepce a vyjádření z veřejného projednání, nestalo se tak.

Jak zabránit formální účasti veřejnosti u strategického posuzování?

Formální účast veřejnosti je rizikem strategického posuzování. Znamená to buď, že se veřejnost neúčastní procesu a nepodává připomínky, nebo se účastní, ale její připomínky se bez dalšího vysvětlení nezohledňují. V obou případech se názory veřejnosti (v těchto případech spíše odborné veřejnosti) nepromítají do konečné podoby posuzovaných dokumentů.

V průběhu diskusních seminářů, které pořádal Zelený kruh v říjnu 2006 pro odbornou veřejnost (zejména představitelé samosprávy), byly označeny jako hlavní příčiny neúčasti veřejnosti:

1. systémové chyby v zákoně

Podle platného znění zákona se veřejné projednání nekoná v rané fázi procesu, jak požaduje Aarhuská úmluva, ale až při zveřejnění dokumentace, kdy je posuzovaný dokument hotový, odevzdaný na MŽP (které vydává závěrečné stanovisko) a není už možné jeho text měnit. Dle Aarhuské úmluvy se má veřejné projednání konat ve fázi, kdy ještě může mít zapojení veřejnosti dopad na výslednou podobu posuzovaného dokumentu.

Přestože jsou k posuzovaným dokumentům vážné výhrady (viz uvedené kauzy), MŽP se zatím neodhodlalo využít svých pravomocí a nevydalo na základě připomínek veřejnosti záporné stanovisko, ani nevrátilo dokumentaci zpracovateli k dopracování. Připomínky veřejnosti, které vznesl na veřejných projednáních, jsou tak pouze součástí protokolu z veřejného projednání, ale v závěrečném stanovisku zpracovaném MŽP se neodrazí. Jaky je pak jejich význam?

2. obecnost a obsáhlost dokumentace

Pro podání kvalifikovaných připomínek je třeba přečíst i několik set stran. Orientace v textu je náročná a přestože je uveden na webu, někdy se soubory špatně stahují. Netechnický souhrn, který by měl veřejnosti sloužit jako základní informace a vodítko, na jaké klíčové kapitoly a pasáže se zaměřit, je v současné praxi pouze formální součástí dokumentace.

3. nízká znalost procedury SEA i u odborné veřejnosti

Přestože je z povahy věci (odbornosti textů) strategické posuzování více zaměřeno na odbornou veřejnost, povědomí o proceduře je stále obecně nízké, což zapojení veřejnosti komplikuje. V každé

Tabulka: Srovnání charakteru účasti veřejnosti na začátku a na konci procesu

Zapojení při zahájení procesu v rámci zjišťovacího řízení	Zapojení na konci procesu při zveřejnění dokumentace
Může se připomínkovat metodika zpracování	Metodiku již nelze měnit
Nepředpokládá se studium obsáhlých dokumentů	Předpokladem je studium dokumentace
Diskutuje se o cílech a prioritách, lze je měnit	Připomínky již nelze do dokumentace zapracovat
Diskuse na obecnější úrovni	Velmi technická diskuse, která předpokládá dobrou znalost textu dokumentace
Lze si upřesnit průběh procesu SEA včetně možností zapojení veřejnosti a na co se má zaměřit	Proces je u konce

fázi rozhodovacího procesu je možné uplatnit rozdílný druh připomínek a ne všechny připomínky vznesené v rámci SEA hodnocení jsou použitelné. Nejasnosti přetrvávají také např. u rozdílů mezi strategickým posuzováním koncepcí a strategickým posuzováním územních plánů.

Co se zejména očekává od účasti veřejnosti v rámci SEA hodnocení:

- Reformulace referenčních cílů – kam směřujeme
- Doplnění kapitoly o stavu životního prostředí
- Doplnění indikátorů – jak budeme naplňování referenčních cílů měřit
- Doplnění podkladových materiálů

Návrhy na zlepšení

Doporučení vycházejí z dobré praxe práce s veřejností, které probíhají nad rámec zákona:

- Zřídit samostatnou webovou stránku ke konkrétnímu SEA hodnocení, kde je zveřejněna informace o tom, co SEA proces je a jak probíhá. Je zde zveřejněn harmonogram procesu, včetně popisu možností jak se může veřejnost zapojit. Zveřejňují se zde také dílčí výstupy posuzování.
- Zřídit e-mailovou adresu pro průběžný sběr připomínek, se kterými zpracovatel SEA dokumentace může pracovat.
- Zahrnout do zveřejněného oznámení návod, na co se má veřejnost zaměřit a co se od ní v rámci konzultací očekává. Zestručnit dokumentaci, aby zde zůstalo jen to podstatné (vyhodit balastní informace, které ji znepřehledňují).
- Při zveřejnění dokumentace zařadit na úvod jako samostatný soubor netechnické shrnutí, které podá souhrnnou a srozumitelnou informaci o tom, co se posuzuje, jaká jsou environmentální rizika, možné alternativy apod.
- Připravit úvodní seminář (kulatý stůl) pro veřejnost na začátku procesu

posuzování, kde jsou identifikovány hlavní oblasti, na které je třeba se v rámci posuzování zaměřit.

- Kombinovat ústní a písemné připomínkování, využít připomínkové listy.

Potřeba nových Legislativních pravidel vlády

Článek 8 Aarhuské úmluvy požaduje, aby se veřejnost mohla účastnit a vyjadřovat také k návrhům nových právních předpisů. Tento požadavek v ČR není uspokojivě naplněn. Většina rezortů své návrhy právních předpisů nezveřejňuje na webových stránkách; jejich konzultace a veřejné projednávání k návrhům právních předpisů jsou výjimečné. I když praxe MŽP se může považovat za dobrou (meziresortního připomínkového řízení se účastní i environmentální NNO, které jsou fakultativními připomínkovými místy, k spornějším návrhům se konají veřejná projednání a někdy i druhé kolo připomínkování), další rezorty již tak vstřícné nejsou. Zatím v šuplíku zůstává návrh na změnu Legislativních pravidel vlády, který zavádí povinné zveřejňování návrhů zákonů na webových stránkách či institut hromadné připomínky veřejnosti.

III. Přístup k právní ochraně

V České republice má veřejnost možnost odvolat se k nadřízenému správnímu úřadu či podat žalobu ke správnímu soudu v případě odepření svých práv dle zákona o přístupu k informacím či práva na informace, případně jako účastník správního řízení. Ve věcech **ochrany přírody a krajiny** podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb, ochrany vod, příp. integrovaného povolení to jsou občanská sdružení, která reprezentují veřejnost v daném zájmu; jednotlivci se těchto správních řízení účastnit nemohou. Postup před správním soudem, vymezení důvodů pro správní žalobu a související procesní věci řeší zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním. Soudy však odmítají poskytovat občanským sdr-

žením ochranu před zásahem do práva na příznivé životní prostředí s odůvodněním, že občanské sdružení, jakožto právnická osoba, nemá právo na příznivé životní prostředí, a tedy se ani nemůže domáhat jeho ochrany. Český právní řád tak vytvořil past — jednotlivce, který by se principiálně mohl domáhat ochrany práva na příznivé životní prostředí (neboť je fyzickou osobou s reálným tělem), se nemůže účastnit správního řízení ani podat žalobu, neboť k jejímu podání je oprávněn jen účastník předchozího správního řízení. Občanské sdružení, které naopak může být účastníkem řízení, a proto i může žalovat, zase nedosáhne na plnou soudní ochranu zahrnující i ochranu (hmotného) práva na příznivé životní prostředí, protože je právnickou a ne fyzickou osobou. Aarhuská úmluva přitom požaduje možnost přezkumu věcného i procesního pochybení.

V případě **vodního zákona** (č. 254/2001 Sb.) mají sdružení právo být informována příslušnými úřady o zahajovaných správních řízeních. Tato žádost má být „co do předmětu a místa řízení specifikována“, je to prakticky stejná úprava jako v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Avšak Ministerstvo zemědělství, a pod jeho metodickým vedením i vodoprávní úřady, vyžadují tak podrobnou specifikaci, že fakticky sdružení musí samo dopředu vědět o chystaných záměrech, jinak není schopno podat žádost o informování o zahajovaných řízeních „specifikovanou“ v takové podrobnosti, k jaké navrhl Ministerstvo zemědělství. Rozdílná praxe ministerstev - Ministerstva životního prostředí při výkladu zákona o ochraně přírody a krajiny a Ministerstva zemědělství, při výkladu obdobného ustanovení vodního zákona - jasně ukazuje, že práva dána zákonem může veřejná moc prakticky zrušit tím, jakým způsobem zákon vykládá (což je důsledek nedostatečné soudní ochrany).

Jiná je situace v případě zákona č. 86/2002 Sb. o **ochraně ovzduší**. Tento zákon neobsahuje speciální ustanovení, které by možnost účastnit se správních řízení omezovalo jen na občanská sdružení (nebo jiné právnické osoby), účastníkem by tak měl být každý, jehož práva na příznivé životní prostředí může zasáhnout

vydávané rozhodnutí ve věci ochrany ovzduší. Správní úřady ve většině případů o probíhajícím řízení dotčené obyvatele vůbec neinformují. V tomto případě se jedná o soustavné a všeobecné porušování zákona orgány veřejné správy. Dotčená veřejnost tak v důsledku tohoto nezákonného postupu úřadů nemá šanci ovlivnit rozhodování o ovzduší — složce životního prostředí. Jedná se o jasné porušení Aarhuské úmluvy.

V souvislosti s implementací třetího pilíře přetrvávají nedostatky při zajištění účinné nápravy, která má předejít škodám na životním prostředí. Tento požadavek Aarhuské úmluvy předpokládá, že než padne konečné rozhodnutí, nepokračuje se v aktivitě, která je předmětem rozporu. Přezkumy v našich podmínkách toto často nespĺňují zejména z důvodu fakultativnosti odkladného účinku správní žaloby.

Kauza letová dráha letiště Ruzyně

Nejvyšší správní soud (NSS) svým rozsudkem ze dne 18.7. 2006 s okamžitou účinností zrušil změnu Územního plánu hlavního města Prahy s názvem „realizace letové dráhy RWY 06R/24L před r. 2010 v koordinaci se stavbou silničního okruhu a trasováním rychlodráhy, vyhlášení veřejně prospěšné stavby“. Obsahem změny byl přesun záměru výstavby nové letové dráhy letiště Ruzyně ze směrné části územního plánu Prahy do části závazné, její označení za veřejně prospěšnou stavbu, posun doby její předpokládané realizace před rok 2010 a zvětšení plochy, „rezervované“ v územním plánu pro novou dráhu.

Kromě konkrétních důsledků pro osud nové ranveje v Ruzyni je rozsudek důležitý i v obecnější rovině. NSS v jeho odůvodnění vyslovil několik závěrů, které mohou významně ovlivnit budoucí rozhodování soudů a správních úřadů.

NSS zcela jednoznačně konstatoval, že Aarhuská úmluva je přímo použitelnou mezinárodní smlouvou, která má podle čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy „přednost“ před českým právem. Z toho vyplývá, že tzv. „dotčená veřejnost“ (jednotlivci a právnické osoby, zejména neziskové organizace, zabývající se ochranou životního prostředí) se může u českých úřadů a soudů přímo dovolávat práv, která jim Aarhuská úmluva zaručuje, mimo jiné práva na přístup k soudní ochraně ve věcech životního prostředí.

Námítky proti změně územního plánu, týkající se nové letové dráhy v Ruzyni, podalo celkem 170 osob. Ani o jedné z nich nebylo rozhodnuto. NSS označil tvrzení města Prahy, že ani jedna z těchto osob nebyla dotčeným vlastníkem jako „naprosto neudržitelné“. Za „vlastníky dotčených pozemků“ je podle NSS nutno považovat nejen ty, jejichž pozemky mají být přímo zastavěny, ale i ty, jejichž pozemky by v důsledku navrhované změny byly „nad obvyklou míru zatěžovány hlukem, spadem či jiným zdrojem znečištění“.

NSS konstatoval, že si je vědom povahy pořizování územních plánů jako odborně náročné činnosti, při které mají orgány veřejné správy velkou míru volného uvážení. Na druhé straně má územní plán velký význam pro kvalitu života v regulovaném území a pro práva dotčených osob. Těm proto musí být umožněno se k návrhu vyjádřit a mají rovněž právo na to, aby se s jejich námítkami a připomínkami příslušný orgán kvalifikovaně vypořádal. NSS v této souvislosti dále řekl, že „fáze pořizování územních plánů je (na rozdíl například od územního řízení) tou fází rozhodování, kdy účast veřejnosti může být ještě účinná a kdy existuje možnost alternativ.“ NSS nepřísluší posuzovat, jaký typ budoucího využití území je věcně správný. Přísluší mu však přezkoumat, zda byly dodrženy základní požadavky zákona, vztahující

se na proces schvalování a obsah územního plánu. Mezi tyto požadavky patří i ochrana práv dotčených osob.

(Zpracováno na základě podkladů EPS z 2. 8. 2006)

Změny v zákonech týkající se Aarhuské úmluvy z roku 2006

Zákon č. 500/2004 Sb. – správní řád

Od začátku roku 2006 začaly orgány veřejné správy postupovat podle nového správního řádu. Ten v rámci nové podrobnější úpravy správního řízení zavádí i některé nové procesní formy. Z hlediska práv zakotvených v Aarhuské úmluvě, a to práva veřejnosti účastnit se rozhodování a práva na soudní ochranu, je významný institut závazných stanovisek. Závazné stanovisko vydává správní orgán v určité částkové věci a slouží jako podklad pro konečné rozhodnutí. O řízení směřujícím k vydání takového stanoviska nemá úřad povinnost informovat, nejsou zde účastníci s procesními právy a neexistuje možnost bezprostředně následujícího přezkumu. Samozřejmě, toto stanovisko je možno napadnout a také zrušit, ale až po vydání samotného správního rozhodnutí ve věci.

Zákon č. 183/2006 Sb. – stavební zákon

S účinností od 1.1. 2007 se podstatně mění právní úprava územního plánování a územního a stavebního řízení. Změny se dotknou i účasti veřejnosti v těchto fázích procesů.

Zákon zavádí nové instituty, jejichž dopad na zapojení veřejnosti je v některých případech sporný. Více o tom i o možnostech veřejné správy předcházet případům „vyloučení“ veřejnosti bude pojednáno v samostatném infolistu, který Zelený kruh plánuje vydat v roce 2007.

Změna § 70 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny

Zdánlivě okrajová novela významného ustanovení § 70 zák. č. 114/1992 Sb. může od 1.1. 2007 přístup k spravedlnosti v ochraně životního prostředí pro nestátní neziskové subjekty zkomplikovat. Aby se mohly stát účastníky správních řízení ve věcech, které se dotýkají ochrany přírody a krajiny, musí to písemně a ve lhůtě oznámit. Lhůta se však počítá od dne, kdy zahájení takového řízení oznámil správní orgán. Novelizace tohoto ustanovení konkretizovala způsob oznámení, a to následovně: „Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“ Je možné očekávat, že úřady budou častěji využívat jen první zmíněný způsob, a občanská sdružení, proto budou muset sama aktivně sledovat informace na úřední desce příp. na internetové stránce daného úřadu.

Změna zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím

V průběhu roku 2006 vešla v účinnost poměrně významná novela toho zákona, která změnila procesní postup v případě neposkytnutí informace v zákonné lhůtě bez udání důvodu tj. v případě nečinnosti povinného úřadu. Původně zde automaticky nastupovala tzv. fikce zamítavého rozhodnutí, tj. dále se procesně postupovalo stejně jako v případě rozhodnutí o neposkytnutí informace. Dnes již tato fikce neplatí a žadatel podává stížnost na postup při vyřizování žádosti, o které rozhoduje povinnému úřadu nadřízený orgán. Ten mu může i přikázat, aby danou žádost vyřídil příp. ji převezme sám a požadovanou informaci vydá.

Další změna se týká řízení před soudem a to v případě, který nastupuje po tom, co žadatel nebyl uspokojen odvoláním u nadřízeného správního úřadu. Soud

má dle novelizovaného zákona možnost, když shledá podmínky pro zrušení odvolání, nařídít povinnému úřadu, aby požadované informace poskytl. Žadatel tak již po zrušení odvolání a původního rozhodnutí nemusí podávat novou žádost a čekat, jak s ní bude tentokrát naloženo.

Aarhuská úmluva bude platit i pro instituce Evropských společenství

V červnu 2007 vejde v platnost nové nařízení Evropské komise č. 1376/2006 o platnosti Aarhuské úmluvy pro orgány a subjekty Společenství. Nařízení mimo jiné stanovuje lhůty pro podávání připomínek k plánům a programům Společenství ze strany veřejnosti. Pro obdržení připomínek je stanovena lhůta v délce nejméně 8 týdnů. Při pořádání zasedání nebo veřejného slyšení je lhůta pro oznámení 4 týdny. Text nařízení si vysloužil kritiku nevládních organizací, neboť dostatečně nezajišťuje právní ochranu v otázkách životního prostředí. Nařízení v otázce aktivní legitimace jednotlivců před Evropským soudním dvorem jen odkazuje na ustanovení Smlouvy o ES a tyto možnosti nijak nerozšiřuje ani nespecifikuje.

Výbor pro sledování plnění Úmluvy (Compliance Committee)

Není právě obvyklé, aby mnohostranná mezinárodní smlouva umožňovala široké veřejnosti podávat podněty týkající se neplnění úmluvy ze strany státu k výkonnému orgánu smlouvy. Aarhuská umluva tuto proceduru umožňuje.

Pro sledování toho, jak je Úmluva v jednotlivých signatářských zemích dodržována, byl zřízen na prvním zasedání stran Úmluvy tzv. Výbor pro sledování plnění úmluvy (Compliance Committee). Má osm členů, kteří svoji funkci vykonávají jako nezávislí odborníci a nejsou přímo reprezentanti své země. V současné době je složen ze odborníků z Polska, Dánska, Francie, Gruzie, Kazachstánu, Maďarska, Ukrajiny a Velké Británie.

Výbor jedná na základě podnětu, který může přijít buď od strany Úmluvy (podání), od sekretariátu Úmluvy (upozornění) anebo od veřejnosti (sdělení).

Sdělení může výboru předložit kterýkoliv představitel veřejnosti, tj. fyzická nebo právnická osoba. Týká se to i nevládních organizací, včetně organizací environmentálních a těch, které se zabývají ochranou lidských práv. **Osoba, která sdělení zasílá, nemusí být občanem státu, jehož se toto sdělení týká. Podává-li ho organizace, nemusí mít na území dotčeného státu své sídlo.** To je velice široké oprávnění, které umožňuje občanům poukázat na nedodržování úmluvy např. i ve státě, kde je případná politická situace taková, že si jeho občané takové sdělení sami zaslat netroufají.

Sdělení veřejnosti je třeba zasílat výboru prostřednictvím **sekretariátu Úmluvy,**

a to písemně či elektronicky. Součástí sdělení musí být informace, jež výbor potřebuje, aby posoudil, zda sdělení přijme. Jde zejména o informaci o osobě, která sdělení podává, o státu, kterého se týká, o skutečnostech, které zakládají neplnění úmluvy nebo jejich jednotlivých ustanovení, o vnitrostátních opravných prostředcích, jež byly využity apod.

Výbor nemá nahrazovat opravné prostředky, které připouští právní řád jednotlivých států. Má být instancí, které se lze dovolat, nepomáhají-li prostředky a možnosti, které poskytuje vnitrostátní právní řád.

Čeho se mohou týkat sdělení zasílaná výboru? Zde je v podstatě třeba vyjít z povinností, které státům ukládá sama Úmluva. Jde tedy o případy, kdy stát obecně nezavede právní, administrativní nebo jiná opatření, jejichž cílem je plnění Úmluvy. Může jít také o zvláštní nedostatky přijatých opatření nebo o konkrétní porušení některého práva, které Úmluva zaručuje. A samozřejmě může jít i o kombinaci těchto případů.

Jestliže výbor dojde k závěru, že stát neplní nebo neplnil ustanovení Úmluvy, zváží, jaká opatření by byla za daných okolností vhodná. Bere přitom v úvahu všechny aspekty případu, včetně příčin a frekvence neplnění Úmluvy i možností dotčeného státu Úmluvu dodržovat a jeho sociálně ekonomických podmínek.

Výbor zašle návrh opatření a pokud možno také návrh doporučení dotčenému státu i tomu, kdo poslal sdělení. Jak stát tak tato osoba mají právo předložit své podmínky k návrhu.

Výbor může navrhnout tato opatření:

- a) poskytnout dotčenému státu radu nebo zajistit pomoc při plnění Úmluvy;
- b) doporučit dotčenému státu opatření zaměřená na dodržování Úmluvy;
- c) požádat dotčený stát, aby výboru předložil strategii plnění Úmluvy, včetně časového harmonogramu, a podal o jejím naplňování zprávu;

- d) doporučit dotčenému státu zvláštní opatření k řešení problému uvedeného ve sdělení, pokud byl celý proces vyvolán sdělením zástupce veřejnosti;
- e) vydat prohlášení o neplnění Úmluvy;
- f) vydat varování;
- g) pozastavit v souladu s pravidly mezinárodního práva týkajícími se pozastavení působení Úmluvy, zvláštní práva a privilegia poskytovaná dotčenému státu podle Úmluvy;
- h) přijmout jiná nekonfrontační, mimo-soudní opatření poradní povahy, která pokládá za vhodná.

Na každém zasedání stran Úmluvy výbor prezentuje zprávu o jednotlivých sděleních a navrhovaných opatřeních, která je veřejně přístupná.

(zpracováno dle podkladu doc. JUDr. Evy Kružíkové, CSc., která ve výboru působila v letech 2002-2006)

Odkazy:

<http://www.unece.org/env/pp>
(Sekretariát Úmluvy - Evropská hospodářská komise OSN)

www.ucastverejnosti.cz
(stránka o naplňování úmluvy v ČR včetně příkladů z praxe)

http://web.mvcr.cz/sbirka/2004/smlou_10.html#castka_53m
(Úmluva ve Sbírce mezinárodních smluv)

<http://obcan.ecn.cz>
(Portál Občanská společnost - návod k použití)

www.otevrete.cz
(Web pro otevřenost veřejné správy)

www.irz.cz
(stránka Integrovaného registru znečištění ČR)

**Zpráva o naplňování
Aarhuské úmluvy 2006**

Zelený kruh, 2006

Zelený kruh je asociací 27 nevládních neziskových organizací. Zajišťuje organizační zázemí oborové platformy ekologických NNO, která zahrnuje významné nevládní ekologické organizace z celé ČR.

Editace Zuzana Drhová, Alena Dodoková.

Financováno z programu Transition Facility Evropské Unie

Tištěno na recyklovaném papíře.

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

ISBN 80-239-8550-7

