

NÁSTROJE REALIZACE SPŽP – ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

Aktivní zapojování všech klíčových skupin i obecné veřejnosti je jedním ze základních principů udržitelného rozvoje. Pro zapojování veřejnosti na národní úrovni jsou hlavními nástroji legislativní opatření, ale i tzv. měkké nástroje (nemají povahu legislativních opatření). Z měkkých nástrojů je to především institut referenda a místního referenda, instituce ombudsmana, možnosti připomínkování veřejnosti v oblastech tvorby ekonomických, legislativních nástrojů, dotačních politik aj.

- Právo životního prostředí a právo vůbec (správní právo) obsahuje již v jeho platné podobě všechny tři nástroje tzv. procesní triády, na jejím základě je konstruována Aarhuská úmluva. Přehled příslušných právních předpisů je uveden v příloze materiálu.
- Prvním nástrojem uvedené triády je právo na informace, které je nezbytnou součástí práva na životní prostředí (podle čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod “každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů”) a je také nezbytným předpokladem pro kvalifikované využití dalších dvou nástrojů zapojení veřejnosti (účast na rozhodování a přístup ke spravedlnosti). Základy práva na informace obsahují obecný zákon o svobodném přístupu k informacím a speciální zákon o právu na informace o životním prostředí.

Péče o ŽP je vyvolána především snahou zlepšit životní podmínky jejich obyvatel. Proto je potřeba promítnout potřeby a přání lidí, kteří v daném území žijí. Spoluúčast obyvatelstva na procesu přeměn v místě jejich bydliště se obvykle označuje termínem veřejná participace. Zájem obyvatelstva na změnách v území je potvrzován zevšeobecněnou zkušeností vyspělých zemí (7).

Možnost a míra uplatnění participačních mechanismů v určitém místě je dána dvěma základními momenty. Je to jednak zájem lidí o spoluúčast na dění, jednak ochota místních orgánů akceptovat a využívat tuto přímou formu samosprávy. Optimální variantou je oboustranný zájem. Podstatou participace je informovanost, založená na dialogu všech zúčastněných stran. Hlavním úkolem je přitom:

- Poskytovat lidem jasné, úplné a aktuální informace o zamýšlených záměrech a jejich realizaci
- Dozvědět se požadavky, názory a představy lidí na danou záležitost
- Zapracovat názory a postoje obyvatel do návrhů

Znalost názorů a postojů občanů může být založena na použití více či méně formalizovaných metod, jako je shromáždění občanů, veřejná diskuse, sociologický průzkum, zprostředkování informací prostřednictvím různých občanských iniciativ apod.

Obyvatelé mohou na řešení konkrétního problému participovat několika způsoby:

- Vyjádřením vlastních názorů a požadavků
- Seznámením se s uvažovanými záměry a vyjádřením souhlasu nebo nesouhlasu s nimi
- Možností výběru z předložených variant
- Návrhem vlastních řešení apod.

Tímto se mohou zapojit všichni lidé, kteří projeví zájem a to buď jednotlivě, nebo společně v rámci různých iniciativ. Relativně nejvhodnější formou jsou dobrovolně ustavené místní občanské samosprávy, které jsou doplňkem samosprávy zastupitelské. Při projednávání a schvalování

jednotlivých záměrů mohou nejlépe zastupovat zájmy obyvatel a zajišťovat zpětnou vazbu, tj. informovanost obyvatel a jejich aktivní účast na realizaci.

Spoluúčast občanů není ovšem bezproblémová. Problémy se týkají zejména vytvoření příznivého klimatu a důvěry mezi veřejností a správními a samosprávnými orgány, což je zároveň nejlepší zábranou proti zneužívání autority hlasu veřejnosti ve prospěch úzkých zájmů nevelké aktivně vystupující skupiny osob.

Aarhuská úmluva

Zdroj: <http://ekoporadenstvi.ic.cz/pravo-zp.htm>

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, známá jako **Aarhuská úmluva**, je přelomovým dokumentem pro životní prostředí a demokracii. Smlouva byla sjednána 25. června 1998 v dánském městě Aarhus na konferenci ministrů ŽP regionu Evropské ekonomické komise OSN (UNECE). Za Českou republiku smlouvu podepsal ministr ŽP Martin Bursík. Úmluva vstoupila v platnost 30. Října 2001, ČR ji ratifikovala až 6 let po jejím podepsání na podzim roku 2004 a je publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004. Současný počet signatářů je 45, členy jsou zejména státy EU¹. Aarhuská úmluva propojuje ochranu ŽP s problematikou lidských práv. Dle článku 35 Listiny základních práv a svobod má každý právo na příznivé ŽP.

Aarhuská úmluva se dále vyvíjí. Smluvní strany Úmluvy se pravidelně scházejí v Ženevě. Vedle toho se koná jednou za čas setkání na nejvyšší úrovni, kam se sjíždějí ministři ŽP ale i nevládní organizace. Úkolem tohoto hlavního orgánu Aarhuské úmluvy je zhodnotit vývoj v uplynulých letech, určit plán budoucích prací a připravovat dodatky.²

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

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

Toto jsou věcné okruhy, tzv. pilíře Aarhuské úmluvy, které jsou rozvedeny níže.

Znečišťovatelé mají povinnost poskytovat včasné informace veřejné správě. **Veřejná správa** pak nese zodpovědnost za vytvoření fungujícího mechanismu toku informací od znečišťovatelů k veřejnosti, za vzdělávání a osvětlu veřejnosti tak, aby byla schopna svých práv garantovaných Aarhuskou úmluvou využívat, a za vtažení veřejnosti do rozhodovacích procesů. Veřejná správa na místní, ale zejména na regionální a národní úrovni proto hraje při naplňování Aarhuské úmluvy **klíčovou roli**.

Postavení Aarhuské úmluvy v našem právním řádu

¹ Aarhuská úmluva, on-line. Cit. leden 2009. Dostupné na:

http://cs.wikipedia.org/wiki/Aarhus%C3%A1_%C3%BAmluva

² Základní informace. Aarhuská úmluva. Historie. on-line. Cit leden 2009. Dostupné na:

<http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace/>

Na základě čl. 10 Ústavy ČR jsou ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy součástí našeho právního řádu; tj. není potřeba vydávat a schvalovat další zákon nebo jiný právní předpis, který by přejímal ustanovení takové smlouvy. Ta, aniž by ztratila svůj charakter mezinárodní smlouvy, stává se **přímo použitelným** právním předpisem, kterého je možno se dovolávat u soudu a soudy mají povinnost jej znát a vykládat.

Může se ale vyskytnout situace, kdy bude nějaké ustanovení již platného a účinného vnitrostátního právního předpisu s takovou mezinárodní smlouvou v rozporu. I tuto situaci řeší čl. 10 Ústavy ČR, který říká, že „stanoví-li taková mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“ Tím je založena tzv. „**aplikační přednost**“ těchto mezinárodních smluv. Spolu s jejich přímou použitelností však nic nebrání tomu, aby byl takový rozpor namítán v případném soudním sporu, a aby soud dal podnět k změně takového právního předpisu.

I) Poskytování informací o stavu životního prostředí (čl. 4 a 5 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, informace o kulturních a architektonických památkách v interakci s životním prostředím)

Informace o životním prostředí jsou informace v jakékoliv technicky proveditelné podobě, které vypovídají zejména o:

1. stavu a vývoji životního prostředí, o příčinách a důsledcích tohoto stavu,
2. připravovaných nebo prováděných činnostech, a opatřeních a o uzavíraných dohodách, které mají nebo by mohly mít vliv na stav životního prostředí a jeho složek,
3. stavu složek životního prostředí, včetně geneticky modifikovaných organismů, a o interakci mezi nimi, o látkách, energii, hluku, záření, odpadech včetně radioaktivních odpadů a dalších emisích do životního prostředí, které ovlivňují nebo mohou ovlivňovat jeho složky, a o důsledcích těchto emisí,
4. využívání přírodních zdrojů a jeho důsledcích na životní prostředí a rovněž údaje nezbytné pro vyhodnocování příčin a důsledků tohoto využívání a jeho vlivů na živé organismy a společnost,
5. vlivech staveb, činností, technologií a výrobků na životní prostředí a veřejné zdraví a o posuzování vlivů na životní prostředí,
6. správních řízeních ve věcech životního prostředí, posuzování vlivů na životní prostředí, peticích a stížnostech v těchto věcech a jejich vyřízení a rovněž informace obsažené v písemnostech týkajících se zvláště chráněných součástí přírody a dalších součástí životního prostředí chráněných podle zvláštních předpisů,

7. ekonomických a finančních analýzách použitých v rozhodování a dalších opatřeních a postupech ve věcech životního prostředí, pokud byly pořízeny zcela nebo zčásti z veřejných prostředků,
8. stavu veřejného zdraví, bezpečnosti a podmínkách života lidí, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí, emisemi nebo činnostmi, opatřeními a dohodami podle bodu 2,
9. stavu kulturních a architektonických památek, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí, emisemi nebo činnostmi, opatřeními a dohodami podle bodu 2,
10. zprávách o provádění a plnění právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí,
11. mezinárodních, státních, regionálních a místních strategiích a programech, akčních plánech apod., jichž se Česká republika účastní, a zprávách o jejich plnění,
12. mezinárodních závazcích týkajících se životního prostředí a o plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána,
13. zdrojích informací o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů;

Aarhuská úmluva usiluje o zlepšení informovanosti veřejnosti o stavu životního prostředí a jeho dopadu na lidské zdraví. Dle Aarhuské úmluvy má každý právo takové informace získat. Důraz je přitom kladen na:

- **aktivní přístup veřejné správy v poskytování informací,**
- **na uživatelsky srozumitelné a přístupné formy poskytování informací s maximálním využitím internetu a elektronických médií.**

*Dle Aarhuské úmluvy musí veřejná správa nejen shromažďovat, aktivně šířit a na vyžádání poskytovat informace, ale také **aktivně informovat o tom, jaké informace má k dispozici, jak se k nim lze dostat, jak se zapojit do rozhodování a jak se lze v případě odepření informací či účasti na rozhodování domáhat spravedlnosti. Typy informací, pro které platí závazek stran je shromažďovat a aktivně šířit:***

- *stavy nouze*
- *výroba a výrobky*
- *emise a přenosy znečišťujících látek*
- *právní předpisy v environmentálních záležitostech*
- *strategické a politické informace (principy a zásady, projekty, plány rozvoje atd.) v environmentálních záležitostech.*

Požadavky práva na informace pokrývá v ČR zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí ČR a zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím. Příkladem aktivního zpřístupňování informací je Integrovaný registr znečištění. (www.irz.cz)

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

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.

Dotčená veřejnost je 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.

Tato forma účasti je především zakotvena v obecných předpisech správního práva. Správní řád (§ 14) přiznává postavení účastníka těm, o jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti v řízení jde, těm, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti mohou být přímo dotčeny (resp. to tvrdí, pak však pouze do doby, než se prokáže opak) a konečně těm, kterým postavení účastníka přiznává zvláštní právní předpis. Takovým zvláštním předpisem je stavební zákon a dále zákon o integrované prevenci, zákon o ochraně přírody a krajiny a další.

Rozhodování o specifických činnostech je nejčastější a stále i nejtypičtější oblastí účastí veřejnosti. V praxi jde o rozhodování o konkrétních činnostech s potenciálně významným vlivem na ŽP, jako je např. rozhodování o navrženém umístění budov, výstavbě a činnosti velkých zařízení či o povolování produktů pro trh. Postupy v této oblasti ovlivňují nové právní předpisy – správní řád³, stavební zákon i novelizace zákona o ochraně přírody a krajiny.

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,

³ Nový správní řád nově upravuje řízení o vydání závazného stanoviska, jež je vydáno v určité částkové věci a slouží jako podklad pro konečné rozhodnutí. Jde např. o souhlas se zásahem do krajinného rázu, které slouží jako podkladový materiál pro územní řízení. Odvolání, základní forma přezkumu nadřízeným správním orgánem, je možné až vůči rozhodnutí, které bylo na podkladě závazného stanoviska vydáno. Viz: Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2007, Zelený kruh, 2008. On-line. Dostupné na: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zpravy-o-implementaci/>

- 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.

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

V České republice lze účast veřejnosti rozdělit na tzv. „**konzultativní účast**“, která platí pro všechny a spočívá v tom, že veřejnost může podat připomínky (hodnocení vlivů na životní prostředí - EIA, SEA); a tzv. „**plnoprávná účast**“, která se týká pouze občanských sdružení a jejich účasti ve správních řízeních dle **zákona o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 114/1992 Sb.)**, **zákona o vodách (zákon č. 254/2001 Sb.)** či **zákona o integrované prevenci znečištění (zákon č. 76/2002 Sb.)** a dalších právních předpisů:

- **Účast v EIA**
- **Účast v SEA**
- **Účast ve správním řízení**
- **Integrované povolení (IPPC)**
- **Územní a stavební řízení**
- Územní plánování
- **Žaloba a trestní oznámení**
- **Lze žádat o zpřístupnění informace z neuzavřeného spisu?**
- **Nahlížení podle nového stavebního zákona**

Stále však existují nedostatky a to zejména⁴:

- Neexistuje definice dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy. Tato skutečnost má závažné následky – okruh účastníků je mnohem užší, než jak ho požaduje Aarhuská úmluva. Řízení se tak prakticky účastní pouze občanská sdružení a nikoliv neorganizovaná veřejnost. Občanská sdružení přitom zase mají problémy s přístupem k právní ochraně a k soudnímu přezkumu rozhodnutí.
- Vytipování, oslovení a definování dotčené veřejnosti – nejčastějším způsobem komunikace stále zůstávají fyzické úřední desky. Dalším důvodem nízké účasti veřejnosti v řízeních jsou: nedostatečná přímá oslovení, krátké lhůty a způsoby zveřejňování informací.
- Krátká doba na přihlášení k řízení – 8 dnů. Tato podmínka je navíc ztížena novelizací § 7é odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy dnem sdělení informace je nově i „první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup“.

Každý má možnost podávat připomínky v těchto řízeních:

- V územních řízeních nebo v řízeních o vydání regulačního plánu (zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon)
- V procesech EIA (zákon č. 100/2001 Sb., zákon EIA)

⁴ Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2007, Zelený kruh, 2008. Strana 8. On-line. Dostupné na: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zpravy-o-implementaci/>

- Při projednávání bezpečnostních programů a havarijních plánů (zákon č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií)
- V řízeních týkajících se povolení k jednotlivým formám nakládání s GMO (zákon č. 78/2004 Sb., o GMO)

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

- Na základě § 70 z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se občanská sdružení (občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním je dle stanov ochrana přírody a krajiny) mohou účastnit řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany a přírody chráněné tímto zákonem. Na tomto základě se občanská sdružení mohou účastnit i územního řízení. Ve stavebním řízení však již přímo v zákoně podmínky pro účast občanských sdružení zakotveny nejsou.
- V řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci („občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů dle zvláštních právních předpisů“).
- Ve správních řízeních vedených dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách („občanské sdružení, jehož cílem je dle jeho stanov ochrana ŽP“).

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

Občané se mohou také účastnit tvorby správního aktu:

Takovými předpisy jsou především stavební zákon (územně plánovací dokumentace), zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (stanovisko), zákon o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí (stanovisko) a další.

Při přípravě Aarhuské úmluvy byl kladen velký důraz na určení předpisů, na které se tato úprava vztahuje. Vzhledem k různorodosti právních úprav a jejich terminologie byly zvoleny velmi široké pojmy jako např. „prováděcí předpisy a jiné, obecně aplikovatelné právně závazné předpisy“ a „obecně použitelné právně závazné normativní nástroje“. Je zřejmé, že jde o závazná rozhodnutí, která se budou vztahovat na všechny osoby v daném postavení. Oblast úpravy práva účasti veřejnosti je vymezena jako příprava normativních aktů orgány VS. Zahrnuje tedy účast veřejnosti v legislativním procesu až do okamžiku, kdy je připravený návrh postoupen zákonodárným orgánům.

Současná praxe v ČR je taková, že připomínkování zákonů, nařízení a vyhlášek ošetřují nově upravená Legislativní pravidla vlády ČR, která vedle povinných připomínkových míst (ústřední orgány státní správy a další instituce) upravují i jiná připomínková místa (tedy veřejnost). Návrh právního předpisu se zveřejňuje na Portálu VS⁵, který je veřejně přístupný. Všem připomínkovým místům, včetně veřejnosti, je stanovena základní lhůta k připomínkování 15 pracovních dnů (resp. 20 u návrhů zákonů). Tuto lhůtu může dále prodloužit předkladatel návrhu. Připomínky musí splňovat formální požadavky, je nutné je konkretizovat a odůvodnit.

Třetí pilíř tzv. procesní triády (přístup ke spravedlnosti) je zajištěn novou právní úpravou správního soudnictví, obsaženou v soudním řádu správním. V rámci správního soudnictví rozhodují soudy o žalobách proti rozhodnutím správních úřadů, o ochraně proti nečinnosti správního úřadu a ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu (a o kompetenčních žalobách). Bez správně nastavené možnosti přístupu k soudní ochraně se veškerá předchozí oprávnění stávají nevymahatelnými. Přístup k právní ochraně ve věcech ŽP znamená možnost napadat správní akty či opomenutí

⁵ Portál VS: <http://eklep.testcom.cz/eklep/>

správních úřadů i soukromých osob u nezávislého a nestranného orgánu. Orgány, před kterými je možné rozhodnutí takto napadnout, jsou v ČR pouze soudy. Žádné zvláštní orgány (např. tribunály pouze pro oblast ŽP) nejsou zákonem zřízeny. Proto je pojem přístupu k právní ochraně zaměřován i s pojmem přístupu k soudům.

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

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

Dalším z důvodů přístupu k soudům je dle Aarhuské úmluvy nezákonnost rozhodnutí, jiných aktů nebo nečinností, ke kterým došlo v rozhodování o specifických činnostech. Právo na přezkum má ale v této věci pouze dotčená veřejnost, která však stále není v české legislativě definována. Soudního přezkumu se navíc domáhají především občanská sdružení (účastníci se předchozích povolených řízení na základě složkových předpisů), jimž je však odepíráno hmotné právo na příznivé ŽP, a tedy i právo na přezkum rozhodnutí po stránce hmotné správnosti.

Veřejnost se dále může účastnit tvorby strategických dokumentů:

Účast veřejnosti na tvorbě strategických dokumentů týkajících se ŽP je upravena v ustanoveních samostatného článku Úmluvy – článku 7. Ve srovnání s rozhodováním o specifických činnostech jsou práva i povinnosti definovány méně precizně, ale okruh oprávnění veřejnosti zůstává stejný. Celková úprava je jen mnohem flexibilnější při hledání vhodného způsobu zapojení veřejnosti.

Veřejnost se může podílet při tvorbě:

- Plánů a programů zahrnujících množství činností v široké škále odvětví a na všech vládních úrovních, které se dotýkají ŽP – např. plány o využití území a jeho rozvoji, plánování v dopravě, v cestovním ruchu, v energetice, v průmyslu, ve vodohospodářství, v zdravotnictví a v hygieně, stejně jako vládní dotace nebo akční plány.
- Politik, tj. obdobných dokumentů jako jsou plány a programy, odlišných v kontextu vzniku, který je v těchto případech zjevně politický. Přesto jsou smluvní státy povinny usilovat o to, aby veřejnost měla příležitost účastnit se jejich přípravy v přiměřeném rozsahu.

Nový stavební zákon a novela zákona o posuzování vlivů na ŽP umožnily místní, regionální a celostátní koncepce nejen kritizovat, ale i spoluplytvářet

III) Přístup k právní ochraně (čl. 9 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.

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 zajištění účasti veřejnosti na rozhodování v otázkách životního prostředí.

Jednotlivcům z řad veřejnosti je tedy k dispozici právní mechanismus, který mohou k dosažení přezkumu porušení Aarhuské úmluvy využít. Soudní přezkum musí být umožněn zainteresovaným občanům, kteří mají dostatečný důvod. Důvod NNO splňujících definici zainteresované veřejnosti bude považován za dostatečný.

Postupy přezkoumávání mají také zajistit účinnou nápravu - tedy zabránění škod na životním prostředí. Praxe v ČR umožňuje odvolání se k nejvyššímu správnímu úřadu či podání žaloby ke správnímu soudu (dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

Základní legislativní opora:

- § Aarhuská úmluva - Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (1998, Aarhus)
- § Ratifikovaná ČR v roce 2004 a publikovaná ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb. m. s.
- § Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS
- § Čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, publikované usnesením Předsednictva ČNR pod č. 2/1993 Sb.
- § Zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí v platném znění
- § Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím v platném znění
- § Zákon č. 150/2002 Sb. o soudním řádu správním v platném znění

Posuzování vlivů na ŽP – EIA a SEA

Hodnocení a posuzování činností a záměrů na ŽP je popsáno v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na ŽP. Je nutné rozlišit posuzování koncepcí tzv. SEA a posuzování záměrů tzv. EIA. Účelem obou procesů hodnocení je zjistit, zda jsou negativní vlivy zamýšleného záměru či vytvořené koncepce společensky přijatelné, neboť určité negativní dopady s sebou přináší prakticky veškerá lidská činnost.

Pro zveřejňování informací o posuzování záměrů a koncepcí byl zřízen internetový portál EIA spravovaný státní agenturou CENIA. Na těchto webových stránkách jsou umístěny informace týkající se probíhajících hodnocení. U každého záměru či koncepce je uveden název, příslušný úřad, fáze, v jakém se hodnocení právě nachází, informace o předkladateli, informace o zjišťovacím řízení, vyhodnocení, údaje o posuzovateli a informace o stanovisku.

V ideálním případě by měly probíhat současně tři základní procesy:

- Příprava koncepce/záměru – proces přípravy samotné koncepce, který není většinou dán žádnou legislativou, v některých případech pouze rámcovou osnovou či metodikami dle toho, za jakým účelem se dokument pořizuje.
- Posuzování vlivů koncepce/záměru na ŽP = samotné SEA/EIA probíhající dle zákona č. 100/2001 Sb., znamená:
 - Hodnocení všech částí koncepce/záměru z hlediska ŽP a veřejného zdraví
 - Stanovení trendů a cílů v oblasti ŽP a jeho ochrany
 - Hodnocení cílů posuzované koncepce/záměrů ve vztahu k cílům ochrany ŽP

- Hodnocení dopadů na soustavu Natura 2000 – v případě, že je tak požadováno orgány ochrany přírody
- Zapojení veřejnosti – tento předpoklad je dán zákonem. Zapojování veřejnosti v rámci hodnocení je provázáno s postupy, které při přípravě koncepcí zajišťují svobodný přístup k informacím o ŽP. Musí proběhnout minimálně jedno veřejné projednání koncepce spolu s dokumentací vyhodnocení jejích vlivů na ŽP

Předkladatel koncepčního materiálu či záměru musí zajistit sledování a rozbor vlivů na ŽP a veřejné zdraví při realizaci schválené koncepce.

Do procesu hodnocení je zapojeno několik účastníků. Jedná se zejména o tyto:

- Předkladatel koncepčního materiálu/záměru: orgán veřejné správy, který je odpovědný za přípravu daného strategického dokumentu
- Zpracovatel koncepce/záměru: tým lidí tvořících koncepci, není vyloučeno, že by byl totožný s předkladatelem koncepce
- Zpracovatel SEA/EIA hodnocení – SEA/EIA tým: tým lidí, kteří koncepci posoudí z hlediska vlivů na ŽP a veřejné zdraví
- Příslušný úřad pro posuzování – příslušným úřadem je Ministerstvo ŽP (odbor posuzování vlivů na ŽP a IPPC) pro národní a krajské koncepce a Krajské úřady jednotlivých krajů pro koncepce zpracovávané pro menší území než území kraje – např. územní plán obce
- Veřejnost – občané a organizace

Za zákona se může účastník zapojit při:

- Zjišťovacím řízení – možno vyjadřovat se k oznámení koncepce.
- Zveřejnění koncepce/záměru a dokumentace vyhodnocení jejích vlivů na ŽP – možno podávat vyjádření k oběma dokumentům.
- Veřejném projednání vyhodnocení jejích vlivů na ŽP – možno vyjádřit se přímo v průběhu veřejného projednání nebo poslat své komentáře zaslat příslušnému úřadu do 5 dnů od veřejného projednání.

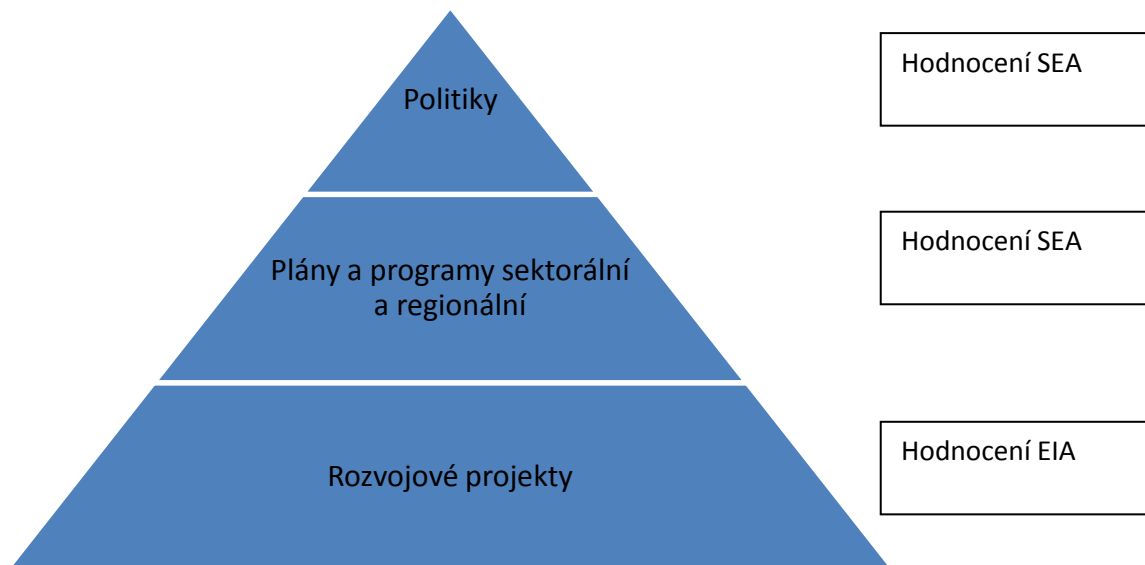
Zpracovatel může využít formu veřejného slyšení, veřejného projednání, workshop, veřejného semináře, nebo si může vytvořit také tzv. poradní skupinu složenou ze zástupce předkladatele, zpracovatele koncepce/záměru, zpracovatele SEA/EIA týmu, zástupce samosprávy či státní správy a zástupců neziskového sektoru či občanů. Občané se mohou do procesu zapojit z vlastní iniciativy.

Pro zapojení veřejnosti do procesu hodnocení je nezbytné, aby:

- Veřejnost měla přístup k informacím
- Veřejnost byla aktivně a průběžně informována
- Probíhala konzultace s občany
- Došlo ke kvalitnímu vypořádání připomínek veřejnosti
- Byly dostupné informace o samotném procesu SEA a praktických zkušenostech.

Dle národní strategie trvale udržitelného rozvoje je nutné hodnotit:

Obrázek 1: Hodnocení EIA a SEA



Zdroj: Proces EIA, informační materiál v rámci projektu „Rozvoj sítě environmentálních poradenských a informačních center Moravskoslezského kraje“. Moravskoslezský kraj, Hrat Třinec, 2008

Zapojování veřejnosti v rámci MA 21

Veřejnost má být zapojena nejen do rozhodovacích procesů, ale i do vytváření plánů a jejich realizace. Má jít o souvislý stále probíhající proces zapojování v rámci jednotlivých projektů, aktivit nebo dílčích procesů. Čím více lidí se do procesu MA 21 zapojí, tím kvalitnější tento proces bude.

Výhody zapojení veřejnosti:

- Předchází se konfliktům, pomáhá konflikty řešit způsobem přijatelným pro obě strany, pomáhá odstranit nepochopení a nedorozumění
- Spolupracující strany se navzájem od sebe učí a inspirují, což přispívá k vyšší tvořivosti
- Každý přináší místní znalosti a místní zkušenosti i své odborné znalosti
- Lidé mohou přijmout záměr za vlastní, ztotožnit se s ním, začne jim na věci záležet
- Posiluje pocit soudržnosti k obci, posiluje pocit vlastnictví, který motivuje k činnosti
- Pomáhá dosahovat cílů UR
- Dává procesu dynamiku

Možné nástroje pro zapojení veřejnosti do procesu MA 21

- | | | | |
|--------------------------|----------------------|--------------------------|---------------------|
| ▪ Dotazníky | ▪ Letáky | ▪ Veřejná setkání | ▪ Fóra/kulaté stoly |
| ▪ Tvorba vizí | ▪ Výstavy | ▪ Pozorování účastníků | ▪ Virtuální diskuse |
| ▪ Reálné plánování | ▪ Referendum | ▪ Hodnocení municipality | ▪ Klíčové informace |
| ▪ Individuální rozhovory | ▪ Telefonní rozhovor | ▪ Případové studie | ▪ Ústní vyprávění |

Literatura

- [1] PRŮCHA P. *Správní právo. Obecná část. Doplněk*, Praha, 2007. ISBN 8072391577
- [2] *Státní politika životního prostředí 2004 - 2010. Deník veřejné správy*. [Online] 14. ledna 2005. [Citace: březen 2008] Dostupné na: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6159062>
<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6159062>
- [3] KLAPKOVÁ, Z., KRAJŠEK, B., PONDĚLÍČEK, M. *Návod k použití místní Agendy 21 na příkladu projektu místní Agendy 21 v Českém krasu*. Strana 36. MŽP 2001. Dostupné na: http://agentura.koniklec.cz/pdf/navod_ma21.pdf
- [4] ČMEJREK, J., BUBENÍČEK, V. A LUHANOVÁ, M. *Politika v regionálním rozvoji. Úvod do studia*. Praha : Česká zemědělská univerzita v Praze, 2006. ISBN 80-213-1157-6.
- [5] MŽP. *Města pro lidi. Koncepce snižování automobilové dopravy - příklady evropských měst. Informace pro zástupce měst a obcí*. Praha : Evropská komise. Generální ředitelství pro ŽP, 2005. ISBN 80-7212-355-6
- [6] Udržitelný rozvoj, environmentální řízení a audity (2007)
- [7] OPPLOVÁ, M. *Životní prostředí měst a regionů*. Praha : VŠE Praha, 1996. ISBN 80-7079-043-1
- [8] ŠAUER, P. *Kapitoly z environmentální ekonomie a politiky i pro neekonomy*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Centrum pro otázky životního prostředí, 2007. ISBN 978-80-87076-06-4
- [9] Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2007. Zelený kruh, 2008. [Online] Strana 8. [Citace: leden 2009]. Dostupné na: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zpravy-o-implementaci>
- [10] *Proces EIA, informační materiál v rámci projektu „Rozvoj sítě environmentálních poradenských a informačních center Moravskoslezského kraje“*. Moravskoslezský kraj. Hrat Třinec, 2008
- [11] *Aarhuská úmluva. Základní informace. Historie*. [Online], [Citace: leden 2009]. Dostupné na: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace/>
- [12] *Evidence územně plánovací činnosti v ČR*. DAS 2002. Ústav územního rozvoje
- [13] HOLUB, L., ŠIMUNEK, O., PONDĚLÍČEK, M., KRAJŠEK, B. *Životní prostředí, věc veřejná. VI. kapitola Územní plán*. [Online], [Citace: březen 2008]. Dostupné na: http://www.agenda21.cz/dokumenty/vec_verejna.html
- [14] NSZM. *Charakteristika kategorií MA 21*. [Online], [Citace: květen 2008]. Dostupné na: <http://www.nszm.cz/cb21/asp/ibrana.asp?id=11695>
- [15] ENVIS. *Místní Agenda 21 v ČR a v Praze*. [Online], [Citace: duben 2008]. Dostupné na: [http://envis.praha-mesto.cz/\(4hmrnn55hjxwi555pkwzsq45\)/default.aspx?ido=5323&sh=-473550853](http://envis.praha-mesto.cz/(4hmrnn55hjxwi555pkwzsq45)/default.aspx?ido=5323&sh=-473550853)
- [16] LACINA, K., KALA, T. *Regionální a mezinárodní marketing*. Hradec Králové – Gaudeamus, 2003. Strana 27
- [17] HAD, M., URBAN, I. *Evropská společenství. První pilíř Evropské unie*. Praha – Ústav mezinárodních vztahů. 2000, strana 752
- [18] *Strategie udržitelného rozvoje ČR*. strana 28. [Online], [Citace: duben 2008]. Dostupné na: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/koncepce-a-politiky/strategie-udrzitelneho-rozvoje-ceske/1000502/21089/>
- [19] MOLDAN, B. *Lidé na naříznuté větvi*. Centrum pro otázky ŽP UK. 9. Kapitola, kráceno. [Online], [Citace: duben 2008]. Dostupné na: <http://www.czp.cuni.cz/knihovna/Publikace/global/>
- [20] MŽP Agenda 21. kap. Poznámky k základním pojmům. MŽP, Praha 2000. [Online], [Citace: březen 2008]. Dostupné na: <http://www.env.cz/osv/edice.nsf/>
- [21] Zákon č. 314/2002 Sb.