

Zpracování: Kateřina Ptáčková, Marta Kubová
Fotografie: Jan Symon
Více informací je k dispozici na webových stránkách
www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace
www.ucastverejnosti.cz

Kontakt:

Ing. Marta Kubová
Ministerstvo životního prostředí
odbor environmentálního vzdělávání
Vršovická 65, Praha 10, 100 10
E-mail: Marta.Kubova@mzp.cz
Tel: +420 26712 2507

Ing. Tomáš Kažmierski
ředitel odboru environmentálního vzdělávání
Ministerstvo životního prostředí
Vršovická 65, Praha 10, 100 10
E-mail: Tomas.Kazmierski@mzp.cz
Tel: +420 26712 2113



Aarhuská úmluva

Úmluva o přístupu k informacím, účasti
veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní
ochraně v záležitostech životního prostředí



Ministerstvo životního prostředí
České republiky

Grafický design a sazba: PROXIMA STUDIO, spol. s r.o., Velehradská 19, 130 00 Praha 3
Tisk: GZH, s.r.o., Čapkova 284, 549 31 Hronov
Vydala: CENIA, česká informační agentura životního prostředí, ve spolupráci
s Ministerstvem životního prostředí, 2009
Publikace vznikla za finanční podpory Státního fondu životního prostředí České republiky.
ISBN: 978-80-85087-79-6
Vytisknuto na papíře vyrobeném bez použití chloru.

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

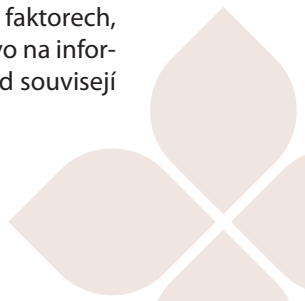
(Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Denmark, 1998)

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen Aarhuská úmluva) byla podepsána dne 25. června 1998 na 4. ministerské konferenci Evropské hospodářské komise OSN „Životní prostředí pro Evropu“ v dánském Aarhusu.

Aarhuská úmluva, podobně jako Ústava ČR, vychází z toho, že **každý má právo žít v prostředí, které je příznivé pro jeho zdraví i pohodu**. Proto je třeba, aby měl každý o stavu životního prostředí dostatek informací, mohl se zapojit do tvorby rozhodnutí, plánů i legislativy, které jej ovlivňují. Zároveň je nutné, aby se každý mohl domoci spravedlnosti – nechat přezkoumat veškerá rozhodnutí, poskytnutí informací i povolení konkrétních záměrů nebo přímo soudně zastavit poškozování životního prostředí. Práva, která Aarhuská úmluva nám všem přiznává, se člení do tří pilířů: právo na informace, právo na účast při povolování záměrů, schvalování plánů a přípravě legislativy a právo na soudní ochranu, jsou-li porušena práva, jež Aarhuská úmluva zakotvuje.

Jaká práva Aarhuská úmluva občanům garantuje?

První pilíř Aarhuské úmluvy garantuje veřejnosti **právo na informace o všech složkách životního prostředí** (voda, půda, ovzduší, krajina, GMO – geneticky modifikované organizmy) a faktorech, které je ovlivňují (látky, energie, hluk). Zahrnuje také právo na informace o kulturních a architektonických památkách, pokud souvisejí



se stavem a změnami životního prostředí. Úmluva ukládá úřadům nejen povinnost informace poskytovat, ale také je zveřejňovat a šířit. V této souvislosti se hovoří o dvou přístupech. Pasivní zpřístupňování znamená, že úřad vydá informace pouze na žádost. Žadatel přitom není povinen prokazovat, že se ho informace nějak významně dotýká. Požádat o takovou informaci tedy může kdokoli. Aktivní zpřístupňování znamená, že úřady samy průběžně shromažďují určité údaje o životním prostředí a bez vyzvání je předkládají veřejnosti (například na webových stránkách a v brožurách). Jde zejména o informace jako emise, stavy nouze, strategie a plány v oblasti životního prostředí atd.

Druhý pilíř Aarhuské úmluvy zaručuje veřejnosti **právo účastnit se rozhodovacích procesů ve věcech životního prostředí**. Rozhodovacími procesy se rozumí tři okruhy věcí ve veřejné sféře. Za prvé povolování konkrétních záměrů, jako jsou např. továrny nebo silnice. Zadruhé schvalování plánů a politik jako např. územních plánů nebo strategických materiálů jednotlivých ministerstev. Zatřetí příprava zákonů, nařízení a vyhlášek. Na rozdíl od práva na informace, které přísluší bez výjimky všem, má v rozhodovacích procesech plnohodnotné postavení pouze tzv. dotčená veřejnost. Dotčenou veřejností se rozumí všichni, kteří jsou nebo mohou být ovlivněni určitým environmentálním rozhodováním anebo kteří mají na tomto rozhodování určitý zájem. Úmluva automaticky předpokládá, že občanská sdružení, která se zabývají ochranou životního prostředí a mají tedy oprávněný zájem, jsou považována vždy za dotčenou veřejnost.

Třetí pilíř Aarhuské úmluvy zaručuje každému přístup k právní ochraně pro případ, že bylo porušeno právo na informace nebo právo na zapojení do rozhodovacích procesů. Všichni mají na základě Aarhuské úmluvy také právo napadat u nezávislého a nestranného orgánu správní akty či opomenutí správních úřadů i soukromých osob, které poškozují životní prostředí. Důležité je, že soudní ochrana musí být včasná a účinná a nesmí vyžadovat nepřiměřené finanční náklady.

V mezinárodním kontextu je Aarhuská úmluva považována za jeden z nejvýznamnějších dokumentů své doby – je charakterizována

jako kvalitativní předěl v komunikaci mezi státní správou a občany, jako nástroj k prohloubení demokracie a k prosazení lidských práv a svobod.

Důležité milníky na cestě za přijetím Aarhuské úmluvy

Aarhuská úmluva byla připravována v 90. letech na půdě Evropské hospodářské komise OSN v rámci „Životního prostředí pro Evropu“. Tato série konferencí evropských ministrů životního prostředí vznikla z podnětu tehdejšího předsedy Federálního výboru životního prostředí Josefa Vavrouška, který v roce 1991 pozval evropské ministry do středočeské Dobříše, aby společně diskutovali o problémech životního prostředí Evropy.

Text Aarhuské úmluvy se postupně utvářel během série čtyř po sobě jdoucích celosvětových konferencí. Konečná podoba Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí pak byla předložena na čtvrté ministerské konferenci Evropské hospodářské komise OSN v Aarhusu v roce 1998. Podepsalo ji 35 evropských a středoasijských zemí, včetně České republiky. Aarhuská úmluva je první mezinárodní úmluvou v historii, na jejíž přípravě se kromě jednotlivých států a mezinárodních organizací podíleli také zástupci občanských organizací.

V platnost vstoupila Aarhuská úmluva 30. října 2001, kdy ji ratifikovala 16. signatářská země. Aarhuská úmluva má v současnosti 42 smluvní stran. Nebyla přitom podepsána a ratifikována pouze členskými státy EU, ale také Běloruskem a některými státy ve střední Asii, např. Kazachstánem, Kyrgyzstánem či Gruzii. Na druhou stranu úmluva zatím nebyla ratifikována například v Irsku.

Protože smluvní stranou Aarhuské úmluvy byla i Evropská společenství, bylo nutno její požadavky převzít i do komunitární legis-

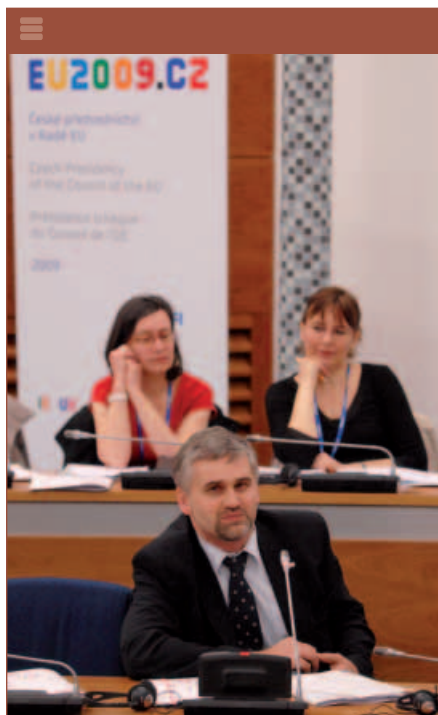


lativy. K tomu došlo v roce 2003 přijetím nové směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí (2003/4/EC) a o účasti veřejnosti na přípravě plánů a programů s dopadem na životní prostředí (2003/35/EC). Česká republika ratifikovala Aarhuskou úmluvu v roce 2004, kdy byla přijata Parlamentem a stvrzena podpisem prezidenta ČR 6. července 2004. Úmluva byla 4. října 2004 vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 124/2004.

Protokol o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek

Na druhém setkání signatářů Aarhuské úmluvy v roce 2000 v Dubrovniku se Česká republika ujala vedení pracovní skupiny, zaměřené na zavádění integrovaných registrů úniků a přenosů znečišťujících látek (tzv. PRTR z anglického Pollutant Release and Transfer Registers) a na přípravu závazného protokolu. Pracovní skupině byl již na prvním zasedání signatářů udělen mandát vyjednat mezinárodní právně závazný nástroj a předložit jej 5. ministerské konferenci „Životní prostředí pro Evropu“ v roce 2003 v ukrajinském Kyjevě. 8. října 2009 protokol vstoupil v platnost.

PRTR protokol je prvním mezinárodním právně závazným dokumentem o registrech úniků a přenosu znečišťujících látek. Jeho přijetí zajistí všem lepší přístup k informacím a posílí integrovaný přístup v ochraně životního prostředí. Protokol také usnadní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech o otázkách životního prostředí a přispěje k prevenci a omezování znečištění životního prostředí. Protokol jasně stanoví stěžejní prvky systému registru, jeho formu, strukturu a údaje, které musí obsahovat. Údaje v registru musí být veřejnosti dostupné elektronicky, a to průběžně a pokud možno okamžitě.



▲
V rámci českého předsednictví Rady EU v první polovině roku 2009 pořádalo MŽP ve spolupráci s Nejvyšším správním soudem v Brně, Ekologickým právním servisem a občanským sdružením Public Interest Lawyers Association konferenci zaměřenou na třetí pilíř Aarhuské úmluvy.

◀
*JUDr. Jan Dušík, Ph.D.,
1. náměstek ministra životního prostředí a předseda
Byra Aarhuské úmluvy.*

Foto: Jan Symon.

Změna Aarhuské úmluvy upřesňující postupy informování veřejnosti a účasti veřejnosti při rozhodování o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů (GMO) do životního prostředí

Změna Aarhuské úmluvy upřesňující postupy informování veřejnosti a účasti veřejnosti při rozhodování o záměrném uvolňování GMO do životního prostředí byla přijata na 2. zasedání smluvních stran v roce 2005 v Almaty (Kazachstán). K 11. listopadu 2008 byl tento „GMO“ dodatek Aarhuské úmluvy schválen 17 smluvními stranami. V platnost ale vstoupí až poté, co ho ratifikuje či schválí minimálně tři čtvrtiny všech smluvních stran úmluvy.

Přijetí změny Aarhuské úmluvy bylo reakcí na významný pokrok v oblasti biotechnologií a zejména v uvádění GMO do zemědělské praxe, jakož i rozvoj mezinárodního obchodu s GMO, ke kterému od roku 1998 došlo. Problematika GMO byla v původním textu Úmluvy upravena shodně s postupy u ostatních specifických činností. Cílem změny bylo přesnější stanovení postupů informování veřejnosti a účasti veřejnosti při rozhodování o záměrném uvolňování GMO do životního prostředí, a to v souladu s cíli Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti (Protokol k Úmluvě o biologické rozmanitosti sjednaný 29. ledna 2000). Smluvní strany jsou povinny zabezpečit včasné a účinné informování a účast veřejnosti před tím, než rozhodnou, zda povolit záměrné uvolňování GMO do životního prostředí a jejich uvádění na trh.

Implementace Aarhuské úmluvy v České republice

Na základě čl. 10 Ústavy ČR jsou ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy součástí našeho právního řádu. To znamená, že není potřeba vydávat a schvalovat další zákon nebo jiný právní předpis, který by ustanovení takové smlouvy přejímal. Mezinárodní smlouva se stává přímo použitelným právním předpisem, kterého se může každý dovolávat u soudu.

Implementací úmluvy je myšleno zajištění skutečného naplňování práv garantovaných úmluvou v praxi. Předpokládá to nejen přípravu, dodržování a výklad zákonů v duchu Aarhuské úmluvy, ale i naplňování dalších úmluvou stanovených podmínek, které nemají povahu zákonných požadavků.

Gestorem a koordinátorem Aarhuské úmluvy v České republice je pověřené Ministerstvo životního prostředí ČR. Na praktické úrovni se však týká i dalších rezortů, jím podřízené státní správy, ale také orgánů samosprávy.

Požadavky protokolu PRTR (únik a přenos znečišťujících látek) jsou v České republice z velké části pokryty především zákonem č. 25/2008 Sb. o integrovaném registru znečišťování a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a změně některých zákonů. Dále prováděcím nařízením vlády č. 145/2008 Sb., kterým se stanoví seznam znečišťujících látek a prahových hodnot a rovněž údaje požadované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostředí. Počet látek, které budou v integrovaném registru znečištění sledovány, se zvýšil na 93.

Provádění protokolu PRTR přispěje k harmonizaci registru ČR s registry dalších zemí regionu a podpoří vzájemnou výměnu a předávání informací.

Co se týče změny Aarhuské úmluvy v oblasti nakládání s GMO, Česká republika podepsala dokument o její akceptaci 6. prosince 2007. Změna byla také již schválena Poslaneckou sněmovnou i Senátem Parlamentu ČR, prezident ale zatím dokument nepodepsal. Přesto ČR má ve své vnitrostátní legislativě již zakotveny požadavky vyplývající z výše uvedené změny Aarhuské úmluvy. Všichni občané v České republice mají již nyní právo účastnit se rozhodování o povolení vypouštět GMO do životního prostředí formou konzultací. Veřejnost má možnost podat k těmto rozhodnutím připomínky na základě zákona č. 78/2004 Sb. o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty. Soudní přezkum rozhodnutí ale současná právní úprava neumožňuje.



Právo na informace

Prvním pilířem Aarhuské úmluvy a prvním oprávněním, které tato úmluva garantuje, je právo na informace. Úmluva zaručuje, že každý, kdo má zájem o informace o životním prostředí, dostane na svou žádost odpověď. Obecně platí, že právo na informace má každý a co není tajné, je veřejné. Vedle práva požádat o informaci a získat odpověď zakládá úmluva také právo všech občanů, získat základní informace o stavu životního prostředí v dokumentech, které samy tvoří a aktivně zpřístupňují odpovědné orgány. Veřejná správa je v duchu Aarhuské úmluvy zodpovědná za to, že lidé jsou informováni o stavu životního prostředí, možných zdravotních rizicích či rozhodování úřadů s dopadem na životní prostředí a jeho složky. To je možné zajistit různým způsobem.

Prostředky pro aktivní šíření informací:

- veřejně přístupné registry, seznamy, rejstříky;
- informační centra pro veřejnost;
- internetové stránky;
- systém podpory ekologického štitkování, značení či ekologických auditů;
- systém podpory environmentální výchovy, vzdělávání a osvěty;
- systém podpory environmentálního poradenství.

V českém právním řádu je oblast přístupu k informacím upravena dvěma zákony – zákonem o právu na informace o životním prostředí (č. 123/1998 Sb.) ve znění pozdějších předpisů a zákonem o svobodném přístupu k informacím (č. 106/ 1999 Sb.) ve znění pozdějších předpisů. Právo na informace také upravuje Listina základních práv a svobod. Požadavky Úmluvy jsou těmito zákony de facto naplněny.

Integrovaný registr znečišťování životního prostředí (IRZ)

– příklad aktivního šíření informací

Integrovaný registr znečišťování životního prostředí je zřízen a spravován Ministerstvem životního prostředí ČR jako veřejný informační systém veřejné správy. IRZ je databází údajů o únicích vybraných znečišťujících látek (do ovzduší, vody, půdy), o přenosech znečišťujících látek v odpadech a odpadních vodách a o přenosech množství odpadů, které jsou každoročně stanoveny pro jednotlivé provozovny na základě splnění kritérií stanovených příslušnými právními předpisy. Zveřejnění údajů za předchozí kalendářní rok prostřednictvím internetu probíhá vždy k 30. 9. běžného roku.

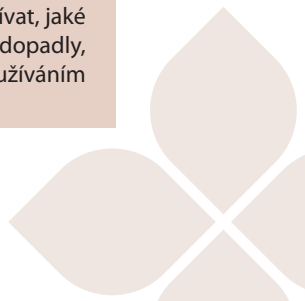
V roce 2008 poskytli znečišťovatelé povinně Ministerstvu životního prostředí ČR již počtvrté informace o množství vypouštěných látek do ovzduší, vody a půdy, případně v odpadních vodách nebo v odpadech. Počet provozoven registrovaných v IRZ každoročně stoupá. Z IRZ se tak stal velmi významný zdroj environmentálních informací, který je využíván nejen veřejností, ale i odbornými institucemi. Za rok 2007 podalo hlášení již 1177 provozoven. Veškeré informace jsou zveřejňovány na stránkách www.irz.cz.

Návštěvnost stránek postupně roste a v roce 2008 dosáhl měsíční průměr přes 9000 návštěv. Na stránkách bylo vytvořeno několik zcela nových sekcí. Za stěžejní lze pokládat sekci „Metody měření“, která se věnuje metodám měření a identifikaci látek v IRZ, co se týče úniků do ovzduší a vody. Pro látky sledované v příslušné složce ŽP tak bude v blízké budoucnosti k dispozici souhrn metod měření.

V roce 2008 byla schválena nová legislativa pro oblast integrovaného registru znečišťování (zákon č. 25/2008 Sb. a nařízení vlády č. 145/2008 Sb.), která zajišťuje kontinuitu rozsahu sbíraných údajů a zároveň soulad českých právních předpisů s požadavky evropské legislativy.

Webové stránky www.ucastverejnosti.cz

Nevládní organizace Zelený kruh ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí ČR provozuje oficiální webové stránky Aarhuské úmluvy v ČR - www.ucastverejnosti.cz. Zde se můžete dozvědět, jak má být Aarhuská úmluva v praxi správně používána, a zeptat se odborníků na výklad tohoto právního předpisu. Můžete se také podívat, jaké kauzy se po vstupu Úmluvy v platnost u nás vyskytly a jak dopadly, nebo získat důležité materiály, které s Úmluvou a jejím používáním u nás i v EU souvisí.



Stránky jsou určeny jak odborné veřejnosti, tak pracovníkům veřejné správy, studentům, právníkům, kteří se zabývají problematikou ochrany životního prostředí, rozvojem či komunikací s veřejností. Slouží také široké veřejnosti, jež chce práva, která jí úmluva dává, využívat.

Účast veřejnosti na rozhodování

Aarhuská úmluva zaručuje veřejnosti právo účastnit se rozhodovacích procesů v oblasti životního prostředí. Vymezuje přitom následující okruhy rozhodování:

- rozhodování o specifických činnostech (všechny činnosti na které se vztahuje povinnost posuzování vlivů na životní prostředí tzv. EIA, jedná se např. o výstavbu silnic a dálnic, obchodních center, velkých zařízení na spalování komunálního odpadu, továren apod.);
- schvalování strategií a politik;
- přípravu zákonů, nařízení a vyhlášek.

Aarhuská úmluva neobsahuje komplexní úpravu rozhodovacích procesů, ale garantuje určitá práva veřejnosti, aby se mohla procesů efektivně účastnit. Efektivní účast na rozhodování neznamená, že by veřejnost mohla nějaké rozhodnutí zdržovat nebo dokonce vetovat. Řada lidí tomuto dojmu podléhá díky nepřesným 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. Navíc je veřejnosti přiznáno právo, aby tyto připomínky byly náležitě brány v úvahu při přijímání rozhodnutí. Samotné rozhodnutí formuluje a přijímá úřad.

Rozhodování o specifických činnostech

Každý z nás, jakákoliv fyzická či právnická osoba, má na základě Aarhuské úmluvy právo účastnit se řady řízení, v nichž se rozhoduje o **specifických činnostech**. Všichni mají právo na informace, které jsou podkladem pro udělování povolení (s výjimkou informací utajovaných, jako jsou např. obchodní tajemství, duševní vlastnictví atd.). Dále mají všichni právo na dostatečnou časovou lhůtu pro přípravu na jednotlivé fáze řízení, právo účastnit se řízení již v rané fázi, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené, podávat připomínky. Aarhuská úmluva také všem garantuje právo na řádné vypořádání připomínek ve výsledném rozhodnutí.

Rozhodující z hlediska právního zakotvení okruhu účastníků řízení a jejich postavení v daném řízení je v ČR úprava ve správním řádu. Právo na účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech upravuje v návaznosti na správní řád celá řada českých zákonů. Některé z nich umožňují podávat připomínky v jednotlivých řízeních nám všem – např. zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. EIA), zákon o prevenci závažných havárií, zákon o geneticky modifikovaných organismech či zákon o územním plánování a stavebním řádu. Podle jiných předpisů se účastníkem řízení mohou stát občanská sdružení – např. zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o vodách, zákon o integrované prevenci a omezování znečištění (tzv. IPPC). Občanská sdružení se, podobně jako široká veřejnost, mohou stát účastníkem řízení také podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Český právní řád zatím nezná pojem „dotčené veřejnosti“, s nímž operuje Aarhuská úmluva (definice viz výše). To v některých případech způsobuje, že okruh možných účastníků řízení je užší, než Aarhuská úmluva požaduje. Některých environmentálních řízení se např. mohou účastnit pouze ti, jimž hrozí dotčení vlastnických práv, a občanská sdružení zabývající se ochranou přírody a krajiny. Z účastí jsou ale – v rozporu s Aarhuskou úmluvou – vyloučeni jednotlivci, jimž hrozí „pouze“ dotčení práva na příznivé životní prostředí. Tento problém by odstranilo právě zavedení definice pojmu dotčené veřejnosti do českého právního řádu.



Schvalování strategií a politik

Při výběru nástrojů k zapojení veřejnosti v oblasti **přípravy plánů, programů a politik** týkajících se životního prostředí je smluvním státům Aarhuské úmluvy ponechána volnost. Výsledkem těchto procesů ale musí být transparentní a spravedlivý rámec pro účinnou účast veřejnosti. Typickými příklady plánů v této oblasti jsou plány o využití území a jeho rozvoji, plánování v dopravě, cestovním ruchu, energetice, průmyslu, vodohospodářství apod.

Veřejnost se v ČR neúčastní vždy přímo procesu vypracovávání strategických plánů, ale má možnost vstupovat do jejich přípravy v rámci procesu posuzování vlivu těchto plánů na životní prostředí, které je upraveno zákonem č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivu na životní prostředí, a to ve znění pozdějších předpisů. Povinné zapojení veřejnosti je bohužel stále často směřováno spíše do závěrečných fází přípravy koncepcí a posouzení jejich vlivu na životní prostředí, což veřejnosti neumožňuje efektivní zapojení se do těchto procesů. Posuzování koncepcí se také nadále vyznačuje malým zájmem veřejnosti a veřejná projednání často trpí velkou mírou obecnosti a obsáhlosti posuzovaných koncepcí.

Příprava zákonů, nařízení a vyhlášek

Aarhuská úmluva uznává také roli, kterou může každý z nás hrát při **přípravě právních předpisů**. Ta může probíhat i prostřednictvím nejrůznějších poradních sborů za účasti veřejnosti. Nutné je zdůraznit, že se toto právo vztahuje k přípravě předpisů, tedy k období, kdy jsou předpisy připravovány výkonnou mocí, až do okamžiku předložení Parlamentu ČR ke schválení. Aarhuská úmluva neupravuje, jak by měl proces přijímání předpisů vypadat. Pouze garantuje práva veřejnosti v rámci těchto procesů. Návrh právního předpisu by tak měl být publikován, nebo jinak zpřístupněn veřejnosti, aby se s ním každý mohl seznámit. Každý má potom možnost podat k návrhu předpisu svoje připomínky (a to buď přímo, nebo prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů) a odpovědný úřad musí stanovit pro tuto účast veřejnosti dostatečný časový rámec tak, aby byla účast veřejnosti účinná.

Formální podobu obecně závazných právních předpisů a legislativní proces k jejich návrhům upravují v ČR Legislativní pravidla vlády. Ta upřesňují nejen povinná připomínková místa, která se k návrhům již tradičně vyjadřují (ústřední orgány státní správy a další instituce), ale i jiná připomínková místa, mezi něž patří také široká veřejnost. Pravidla umožňují všem připomínkovat návrhy předpisů v základní lhůtě 15 pracovních dnů, resp. 20 dnů u návrhů zákonů. Připomínky jsou podávány k předkladateli, přičemž je nutno je konkretizovat a odůvodnit.

Navíc v rámci přípravy právních předpisů je téměř ve všech případech zpracovávána tzv. RIA (hodnocení dopadů), která bývá většinou konzultována se subjekty působícími v dané oblasti (odborné, zájmové organizace a nevládní organizace apod.).

Zapojování veřejnosti do přípravy právních předpisů v působnosti MŽP

Ministerstvo životního prostředí vytvořilo samostatně nad rámec povinností plynoucích ze zákona na svých webových stránkách sekci Připravovaná legislativa. Do této sekce jsou umísťovány všechny návrhy právních předpisů v působnosti ministerstva, včetně průvodních dokumentů a informací o stavu projednání. Každý návštěvník stránek tak má možnost se o připravované legislativě dozvědět a v případě zájmu ji také připomínkovat.

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

Přístup k právní ochraně

Přístup k právní ochraně je posledním a nezbytným krokem završujícím celou Aarhuskou úmluvu. Bez správně nastavené možnosti přístupu k soudní ochraně, by se veškerá předchozí oprávnění úmluvy stala pouze nevymahatelnými proklamacemi. Přístup k právní



ochraně ve věcech životního prostředí podle Aarhuské úmluvy znamená právo nechat přezkoumat rozhodnutí o (ne)poskytnutí informací o životním prostředí a rozhodnutí o (ne)povolení konkrétního investičního záměru. Vedle toho ale zakládá Aarhuská úmluva také právo napadat správní akty či opomenutí správních úřadů i soukromých osob, které poškozují životní prostředí, u nezávislého a nestranného orgánu.

Aarhuská úmluva ukládá svým smluvním stranám povinnost přijmout taková opatření, která umožní každému přístup k soudní ochraně s důrazem na:

- přístupnost soudní ochrany bez vysokých nákladů;
- zajištění přiměřené a účinné nápravy;
- čestnost, spravedlivost a včasnost rozhodnutí.

Vedle toho jsou smluvní státy povinny informovat o možnostech soudní ochrany a zvážit i zavedení podpůrných mechanismů ke snížení finančních nebo jiných překážek přístupu k právní ochraně.

Základním předpisem upravujícím možnost přezkumu správních rozhodnutí i nečinnosti v České republice je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. V ČR není zřízen specializovaný orgán (např. tribunál) pro přezkoumávání žalob v oblasti ochrany životního prostředí, a proto orgány, před kterými je možné rozhodnutí napadat, jsou soudy.

Přístup ke spravedlnosti v oblasti práva na informace je z hlediska právního rámce v České republice formálně zajištěn – každý má právo obrátit se ve své věci na soud. Právo na soudní přezkum nezákonnosti rozhodnutí, ke kterým došlo v rozhodování o specifických činnostech (tedy např. výstavby dálnic či továren), mají pouze ti, jichž se tato rozhodnutí týkají. Za takové považuje náš právní řád účastníky předchozích správních řízení, kterými jsou fyzické a právnické osoby, jimž rozhodnutí přímo zasahuje do jejich práv a povinností. Ve věcech ochrany životního prostředí jsou účastníky řízení často také občanská sdružení, kterým je tak zajištěn přístup k právní (soudní) ochraně. Přímoou možností obrátit se na soud a žádat zákaz něčeho, co škodí životnímu prostředí a je v rozporu s právními předpisy, tzv. podání „žaloby ve veřejném zájmu“ (*actio popularis*),

nemají v ČR ani jednotliví občané, ani občanská sdružení. Možnost podat takovou žalobu má pouze Nejvyšší státní zástupce.

Překážkou efektivitvy soudního přezkumu je někdy přiznávání, resp. spíše nepřiznávání odkladného účinku žalobám. Účelem přiznání odkladného účinku žalobě je zabránit stavu, kdy by následky napačeného rozhodnutí mohly žalobci způsobit nenahraditelnou újmu. Podmínky pro přiznání odkladného účinku žalobě jsou však v případě, kdy je žalobcem občanské sdružení, jen stěží splnitelné. To v kombinaci s neúměrně dlouho trvajícími soudními řízeními často vede k tomu, že úspěšný výsledek soudního sporu není již žalobci mnoho platný. Zrušení rozhodnutí totiž přichází v době, kdy je zásah již proveden, stavba stojí, stromy jsou pokáceny, atd. K následné nápravě tohoto stavu již v praxi většinou nedochází (a mnohdy ani plnohodnotně dojít nemůže – např. v případě vykáčení vzrostlých stromů).

Hlavním problémem právní ochrany životního prostředí (stejně jako právní ochrany obecně) v ČR však zůstává pomalá činnost soudů, délka projednávání kauz a vysoký podíl rozhodnutí, která jsou vydávána až druhou, odvolací instancí.

Klíčoví aktéři implementace Aarhuské úmluvy v ČR

Koordinačním orgánem pro implementaci Aarhuské úmluvy v České republice je Ministerstvo životního prostředí ČR. Na hodnocení stavu implementace úzce spolupracuje s dalšími rezorty i s ekologickými nevládními organizacemi. Pro úspěšné naplňování závazku Aarhuské úmluvy je však rozhodující nejen činnost orgánu státní správy na centrální úrovni, ale také činnost obecních a krajských úřadů, okresních a krajských soudů či Nejvyššího správního soudu.

