

Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí

Ilona Jančářová*

I. ÚVOD

Životní prostředí je prostor, ve kterém žijeme. Na jeho stavu a kvalitě jsme existenčně závislí, a to nejméně ze dvou důvodů: životní prostředí je jedním z faktorů, které přímo i nepřímo působí na zdravotní stav člověka. Dalším důvodem je skutečnost, že součástí životního prostředí jsou i přírodní zdroje, které z něj člověk čerpá a které nezbytně potřebuje ke svému životu. Proto je zřejmé, že kvalita a stav životního prostředí by měly stát v popředí zájmu každého jednotlivého člověka. A proto je dále důležité, aby každý člověk měl

možnost zasahovat a účastnit se projednávání otázek, které s tvorbou a ochranou životního prostředí souvisí. Je samozřejmé, že představy o vhodném životním prostředí se různí, a proto si musíme uvědomit, že výsledný směr v přístupu k životnímu prostředí bude tvořen nakonec vůlí většiny. Tato vůle většiny se projevuje například i tím, jaké zákonné možnosti jsou dány k tomu, aby i jednotlivé osoby nebo skupiny osob se mohly účastnit procesu tvorby a ochrany životního prostředí a jak silné jsou záruky těchto jejich oprávnění.

Potřeba účasti občanů ve zmíněném procesu a zpřístupňování informací o životním prostředí byla vyjád-

* JUDr. Ilona Jančářová, Dr., Katedra pracovního práva a sociálního zabezpečení Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

řena již v roce 1992 v Deklaraci z Rio de Janeiro, již přijala Světová konference o životním prostředí a rozvoji. Princip zapojení veřejnosti byl pak na mezinárodní úrovni dále rozpracován v Úmluvě Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí, která byla podepsána 25. června 1998 v dánském Aarhusu. Signatáři této úmluvy, a mezi nimi i Česká republika, vycházeli z myšlenky, že každý jedinec má právo žít v příznivém životním prostředí a že má zároveň i povinnost životní prostředí zvelebovat a chránit. Mají-li však občané uplatňovat toto právo a dostát zmíněné povinnosti, musí mít přístup k informacím o životním prostředí, musí být oprávněni podílet se na rozhodování a zároveň musí mít možnost domáhat se svých práv.

Připojením se k Aarhuské úmluvě členské státy usilují o posílení odpovědnosti a transparentnosti rozhodování ve věcech týkajících se životního prostředí a o posílení postavení veřejnosti. Vycházejí přitom z předpokladu, že lepší přístup k environmentálním informacím a účast veřejnosti na rozhodování poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své obavy a zájmy a umožňuje státním orgánům brát tyto zájmy náležitě v úvahu, což zvyšuje kvalitu rozhodnutí a usnadňuje jejich prosazování, jakož i přispívá ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí.

Aarhuská úmluva nabude účinnosti po uplynutí 90 dnů od uložení šestnácté ratifikační listiny. K 25. 5. 2001 úmluvu ratifikovalo již 11 států. Intenzivní práce na přípravě ratifikace probíhají v mnoha dalších signatářských zemích a vrcholí i v České republice. Protože Aarhuská úmluva náleží mezi smlouvy o lidských právech a základních svobodách, je podle čl. 49 odst. 2 Ústavy ČR před ratifikací prezidentem republiky vyžadován souhlas Parlamentu. V současné době byl zpracován vládní návrh, kterým se Úmluva předkládá Parlamentu ČR k vyslovení souhlasu s úmluvou. V něm se uvádí, že „požadavky kladené na smluvní strany Úmluvy jsou z podstatné části splněny již nyní“. Jak vyplynulo z provedeného právního rozboru ustanovení Úmluvy, český právní řád obsahuje jen minoritní odchylky, které budou doladěny dílčími novelizacemi, a očekává se, že k plné kompatibilitě by měla přispět i novelizace schválené koncepce správního soudnictví a přijetí návrhů nového správního řádu a stavebního zákona, které jsou v současné době projednávány vládou.¹

Na úrovni de lege lata existuje v českém právním řádu solidní základ pro participaci veřejnosti na tvorbě a ochraně životního prostředí. Cílem tohoto příspěvku je podat celkový přehled a popsat jednotlivé způsoby

a možnosti zapojení veřejnosti do tohoto procesu, které mnohdy jdou i nad rámec výše zmíněné úmluvy.

II. POJEM VEŘEJNOST

Veřejnost je pojem, který je velmi obtížně definovatelný. Snad také proto v některých právních předpisech byl zahrnut do textu bez bližší konkretizace (např. zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí). Přitom „veřejnost“ může nabývat mnoha rozdílných forem. Patří do tohoto pojmu jednotlivci, jejich skupiny nebo jejich organizace? Jedná-li se o organizace, pak formálního či neformálního charakteru? Navíc představitelé veřejnosti se mohou zapojovat do procesu péče o životní prostředí hájící své vlastní, individuální zájmy, anebo bojující za zájmy obecné, všeobecně prospěšné.

Vezmeme-li v úvahu různorodost oněch forem a účelů zapojení veřejnosti do procesu péče o životní prostředí, pak pod pojem „veřejnost“ je třeba zařadit:

- a) jednotlivé osoby fyzické i právnické
- b) neformální skupiny subjektů bez právní subjektivity
- c) formální skupiny subjektů podle speciálních předpisů bez právní subjektivity (petiční výbor, občanská iniciativa apod.)
- d) skupiny subjektů s právní subjektivitou (občanská sdružení, politické strany apod.)²

K tomu, aby jednotlivé osoby fyzické i právnické mohly kvalifikovaně vystupovat při ochraně životního prostředí, musí mít právní subjektivitu, musí být způsobilé k právním úkonům a vystupovat jako subjekt práva.

Jednotlivé subjekty se mohou sdružovat za určitým účelem v neformální skupiny, které nemají právní subjektivitu. Taková skupina nemůže nabývat práv a zavazovat se. Často se jedná o přechodovou formu v procesu vzniku občanských sdružení. Typickým příkladem je shromáždění osob, demonstrující za účelem prosazení, resp. zohlednění svých zájmů.

Mezi formální skupiny subjektů bez právní subjektivity patří například petiční výbory a občanské iniciativy, upravené zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním, a zákonem č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů činností na životní prostředí. Od předchozích neformálních skupin jsou odlišeny tím, že jejich postavení je přesně upraveno právním předpisem, ačkoliv nemají právní subjektivitu.

¹ Vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu ČR k vyslovení souhlasu Úmluva EHK OSN o přístupu veřejnosti k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, sjednaná v Aarhusu dne 25. června 1998, str. 6.

² Srov. PROKOP, M.: Nevládní formy ochrany životního prostředí – diplomová práce, PrF MU Brno, 1997, str. 6–14.

Občanská iniciativa ve smyslu dosud platného zákona č. 244/1992 Sb. je skupina nejméně pěti set fyzických osob starších osmnácti let písemně podporujících vyjádření veřejnosti k dokumentaci o posuzování vlivů. Kromě splnění zákonných podmínek týkajících se počtu osob a jejich věku se vznik občanské iniciativy ve smyslu zákona č. 244/1992 Sb. váže ke skutečnosti, že svým podpisem se připojují k vyjádření, které bylo vypracováno a předloženo v určité lhůtě ve vztahu ke zveřejněné dokumentaci o možných vlivech určité připravované aktivity. Proto se existence této občanské iniciativy váže výhradně k akcím, posuzovaným podle příslušného zákona. Nutno podotknout, že zákon č. 100/2001 Sb., který novelizuje zákon č. 244/1992 Sb., již se speciálně upravenou občanskou iniciativou v proceduře posuzování vlivů na životní prostředí s účinností od 1. 1. 2002 nepočítá.

Mezi skupiny subjektů s právní subjektivitou patří především občanská sdružení a politické strany. Možnost vzniku a existence těchto subjektů vychází z článku 20 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje právo svobodně se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích, zakládat politické strany a politická hnutí.

III. FORMY ÚČASTI VEŘEJNOSTI

Je nade vše pochybnost, že kvalita životního prostředí je závislá na chování subjektů, které je s ohledem na zájmy životního prostředí regulováno a omežováno prostřednictvím práva a rozhodování orgánů veřejné správy. Jedná se o to, jak samotní znečišťovatelé, ať už se jedná o osoby fyzické nebo osoby právnické plní povinnosti, vyplývající z právní úpravy nebo jim uložené v souladu s ní.

Hovoříme-li však o účasti veřejnosti v procesu tvorby a ochrany životního prostředí, máme zpravidla na mysli zapojení jiného rázu. Jedná se zde o způsob, jakým je občanům a jiným subjektům umožněno se podílet na řešení ekologických otázek, na formulování environmentální politiky, na rozhodovací činnosti orgánů státní správy, na formulování a realizování ekologických opatření či o možnost prostě projevit svůj názor a postoj k danému problému, resp. získat potřebné informace.

Z tohoto pohledu tedy lze rozlišit následující formy účasti veřejnosti při ochraně a péči o životní prostředí:

1. Realizace práva sdružovacího
2. Realizace práva shromažďovacího
3. Realizace práva podílet se na správě věcí veřejných
4. Výkon práva petičního
5. Získávání informací

6. Podávání podnětů a stížností
7. Účast v řízeních vedených správními orgány nemajících podobu správního řízení ve smyslu správního řádu
8. Účast ve správním řízení
9. Účast v občanskoprávním řízení
10. Účast institucionálního charakteru
11. Uzavírání dohod
12. Jiná spolupráce s orgány státní správy.

Ad 1/ REALIZACE SVOBODY SDRUŽOVACÍ

Členství v politické straně či v jiném sdružení je cestou, jak lze ovlivňovat politiku ve vztahu k životnímu prostředí. Právo svobodně se sdružovat je zakotveno v čl. 20 Listiny základních práv a svobod (dále též LZPS). Na základě jeho ustanovení lze rozlišit několik typů sdružení.

Jednak jsou to sdružení, která může vytvářet každý. Nepodléhají žádné registraci a nemají proto ani právní subjektivitu. Od nich je třeba odlišit sdružení se s jinými ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích, která se vyznačují právní subjektivitou a jejichž vznik je tudíž podmíněn registrací. I v tomto typu sdružení se může sdružovat každý včetně cizinců. To se děje za podmínek stanovených zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů ve znění z. č. 300/1990 Sb., z. č. 513/1991 Sb. a z. č. 68/1993 Sb. Kromě toho existují speciální úpravy některých sdružení s ohledem na jejich význam. V oblasti ochrany životního prostředí bude dále praktické uvést zvláštní organizace, jejichž právní úprava je obsažena v zákoně č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v ČSSR, ve znění z. č. 157/1989 Sb. Tento zákon se vztahuje na mezinárodní nevládní organizace, jako je např. Greenpeace a organizace cizích státních příslušníků.³

Občanská sdružení jsou právními osobami. Jejich členy mohou být občané i organizace, resp. právnické osoby. Práva a povinnosti člena sdružení upravují jeho stanovy. Sdružení vzniká až na základě registrace, kterou provádí Ministerstvo vnitra ČR, nebo na základě uplynutí lhůty 40 dní, jež ministerstvo nechalo marně uplynout, aniž by zmocněnci přípravného výboru bylo v této lhůtě doručeno rozhodnutí ministerstva vnitra o odmítnutí registrace. Počet osob, tvořících občanské sdružení není na rozdíl od občanské iniciativy podle zákona č. 244/1992 Sb. nijak limitován. Ve stanovách sdružení musí být uveden cíl jeho činnosti, kterým v předmětné oblasti může být například ochrana přírody a podobně.

Občanská sdružení svou činností přispívají ke zvyšování environmentálního uvědomění společnosti. Je-

³ FILIP, J.: Ústavní právo I, MU Brno, 1993, s. 129.

jich aktivity mohou být zaměřeny na ekologickou výchovu dětí a mládeže, výměnu informací, realizování různých kampaní, organizování a účast na různých seminářích a konferencích, na spolupráci s odborníky a s představiteli politické i ekonomické sféry, vydávání různých periodik a šíření jiných informačních materiálů, účast v procesu posuzování vlivů činností na životní prostředí, realizace projektů na jeho ochranu a zlepšení jeho stavu, vytváření a udržování kontaktů se zahraničními organizacemi, odbornou a poradenskou činnost spočívající ve vypracování posudků, analýz, studií, realizaci konkrétních záchranných akcí, organizování demonstrací, výstav a přednášek a zapojení se do legislativního procesu, jakož i ovlivňování celkové státní environmentální politiky.

Občanská sdružení jsou striktně odlišena od politických stran a hnutí a nesmí vyvíjet činnost, která je těmto vyhrazena. Politické strany a hnutí podléhají totiž regulaci obsažené v zákoně č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, který se naopak výslovně nevztahuje na sdružování občanů v občanských sdruženích. Právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich je vyhrazeno pouze pro občany ČR. V souladu se zněním ustanovení § 1 odst. 1 uvedeného zákona má tato forma sdružování sloužit k „účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů místní samosprávy“. Rovněž i tento předpis vyžaduje registraci zakládaných organizací či hnutí Ministerstvem vnitra ČR.

Sdružovací právo lze omezit ze zákonem stanovených důvodů, jimiž je bezpečnost státu, ochrana veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům a ochrana práv a svobod druhých. Právo sdružovat se v politických stranách může být dále na základě čl. 44 LZPS omezeno soudcům a státním zástupcům a určitým skupinám zaměstnanců veřejné správy.

Politická strana a hnutí vznikají registrací nebo na základě skutečností, které ji nahrazují – tj. uplynutím lhůty 30 dnů od zahájení řízení o registraci, ve které nebylo zmocnění přípravného výboru doručeno rozhodnutí ministerstva vnitra o odmítnutí registrace. Ministerstvo může registraci odmítnout ze zákonem stanovených důvodů a obdobně jako u občanských sdružení může přípravný výbor podat proti tomuto zamítavému rozhodnutí opravný prostředek k Nejvyššímu soudu České republiky.

Prostřednictvím politických stran a hnutí realizují občané svou účast na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy. Přístup k životnímu prostředí mohou politické strany ovlivňovat prostřednictvím poslanců, kteří mohou využít svého práva zákonodárné iniciativy a vedle Senátu, vlády nebo zastupitelstva vyššího územního samosprávného celku podávat jednotlivé ne-

bo ve skupinách návrhy zákonů či využít práva interpelace. Ochrana a zodpovědná péče o životní prostředí by měla zaujímat významné místo v programu každé politické strany, ačkoliv naše společnost dosud do tohoto stadia plně nedozrála. Důvodem toho je skutečnost, že pro velkou část voličů se kvalita životního prostředí nestala tou největší prioritou. Po roce 1989 vzniklo mnoho nevládních organizací a strana Zelených, která měla zpočátku velkou podporu veřejnosti. Tato podpora se postupem času vytratila, především z důvodu nedostatečné činnosti a dalšího rozvoje, takže strana Zelených nezískala ani dostatečný počet hlasů, aby se dostala do Parlamentu. V roce 1996 jí byla účast ve volbách znemožněna v důsledku nezaplacení požadované kauce. V současnosti na území ČR vyvíjí činnost celá řada nevládních organizací jako je Greenpeace, Duha, Děti Země, Český svaz ochránců přírody a mnoho dalších.

Ad 2/ REALIZACE SVOBODY SHROMAŽĎOVACÍ

Svůj názor na věc může občanská veřejnost projevovat i realizací svobody shromažďovací, čímž vytváří i určitý tlak na orgány veřejné moci a správy. Smyslem toho je ovlivnit jejich rozhodování v určité oblasti. Čím větší je početní zastoupení veřejnosti ve shromáždění, tím větší váha a důležitost by měla být přikládána danému problému ze strany příslušného orgánu a vyjádření názoru demonstrujícími osobami by mělo být vodítkem pro přijetí rozhodnutí přijatelného pro veřejnost.

Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno článkem 19 LZPS. Toto právo nesmí být předmětem povolení ze strany orgánů státu. Na druhé straně však může být omezeno na základě zákonem stanovených důvodů. Těmito důvody může být ochrana práv a svobod druhých, ochrana veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Podrobnější úprava svobody shromažďovací je obsažena v zákoně č. 84/1990 Sb., v platném znění, jenž stanoví bližší pravidla konání shromáždění a konkretizuje podmínky pro jejich zákaz nebo rozpuštění.

Ad 3/ REALIZACE PRÁVA PODÍLET SE NA SPRÁVĚ VĚCÍ VEŘEJNÝCH

V souladu s ustanovením článku 21 LZPS má každý občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo prostřednictvím svých volených zástupců. Přímá účast na správě věcí veřejných je v článku 21 odst. 1 LZPS zakotvena jako jedno ze základních politických práv občana. Podle článku 2 Ústavy je však třeba ústavního zákona, aby stanovil, kdy lid vykonává moc přímo. Návrh takového ústavního zákona Poslanecká sněmovna v prosinci 1993 zamítla a dosud nebyl přijat.

Co se týče referenda jako formy výkonu práva na

samosprávu, Ústava ČR dekonstucionalizovala institut referenda jako formy výkonu práva na samosprávu. Místní referendum bylo upraveno v zákoně ČNR č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, ve znění novel. Ústava existenci místního referenda ani nepředpokládá (srov. čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 1 a 2), nutno však vyjít v pochybnostech z čl. 21 odst. 1 LZPS a přiznat ústavní základ této formy výkonu práva na samosprávu územním společenstvím občanů.⁴ V tomto případě podílu občanů na samosprávě obce se jedná o realizaci ústavně zaručeného tzv. aktivního volebního práva a hlasovacího práva v místním referendu.⁵ Na základě zákona č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu se mohou tzv. oprávnění občané⁶ podílet na samosprávě obce prostřednictvím realizace svého hlasovacího práva v místním referendu.

S místním referendem počítá platná právní úprava v otázkách spadajících do samostatné působnosti obce nebo městské části. Návrh na konání referenda může podat kterýkoliv oprávněný občan, jestliže jej doloží příslušným počtem podpisů tzv. podporovatelů předmětného návrhu. Požadovaný počet podpisů podporovatelů se liší podle počtu obyvatel v obci a je stanoven odstupňovaně v rozmezí od 6% do 30% oprávněných občanů.⁷

S ohledem na otázky týkající se životního prostředí je však třeba zdůraznit, že ve smyslu ustanovení § 10 písm. e) nelze referendum konat právě o věcech, o nichž se rozhoduje ve správním řízení.

Ad 4/ VÝKON PRÁVA PETIČNÍHO

Petiční právo je zaručeno na základě článku 18 LZPS. Jak jednotlivci, tak skupiny mají právo se obracet formou petice na státní orgány a orgány územní samosprávy se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu. Jeho nositel požívá ústavní ochranu pouze v případě, že tohoto práva nezneužívá k zásahům do nezávislosti soudu nebo do práv zaručených Listinou.

Podrobnější úprava je obsažena v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Charakteristickým znakem petice je, že se může jednat o žádost, návrh nebo stížnost v písemné formě, jejichž předmětem však musí být věc veřejného nebo jiného společenského zájmu.

Formulace „...každý má právo sám nebo s jinými se obracet...“ může svádět k nesprávným závěrům, že petici může podat jednatel sám, aniž by se k jeho

návrhu či stížnosti připojily další osoby, přičemž rozhodující je veřejný zájem, jehož se petice týká. Uvedené formulaci je však třeba rozumět tak, že v případě petice se jedná o kolektivní stížnosti a návrhy, a tudíž vždy půjde o návrh či stížnost více občanů, kteří jej stvrdí svými podpisy. Jejich počet zákon nespécifikuje, z povahy věci však plyne, že podpisy musí být nejméně dva. Nicméně sestavení petice a její podání může provést jak jednotlivý občan, tak i skupina občanů.⁸

Při podávání petice je třeba respektovat zákonem stanovené podmínky a postup. Pro proces vlastního vyřízení petice, které není správním řízením, platí postup stanovený v zákoně o právu petičním v § 5. Na jeho základě státní orgán, jemuž je petice adresována, je povinen ji přijmout, zabývat se jí a vyřídit ji v tom smyslu, že petentům bude na jejich petiční iniciativu ve stanovené lhůtě odpovězeno.

Jak ale vyplývá z nálezů Ústavního soudu ČR sp.zn. I.ÚS 21/94 (otištěno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 35), ústavní ochrana se vztahuje jen na vlastní podání petice a nezahrnuje nárok na to, aby ji orgán přijal, posoudil její obsah a do určité lhůty na ni odpověděl.

Podle názoru Ústavního soudu se každému zaručuje nerušený, nikým neztěžovaný výkon petičního práva ve smyslu čl. 3 odst. 3 LZPS, pokud se ovšem nepřekračují hranice Listinou stanovené v čl. 18 odst. 2 a 3. Ústavní úprava nicméně nezakládá konkrétní záruky kladného či záporného „meritorního vyřízení“ věci, dokonce ani reakce příslušného orgánu. Subjektivní právo na „vyřízení“ petice není podle názoru Ústavního soudu ústavně založeno a už vůbec z práva petici podat neplyne subjektivní právo na to, aby petici bylo obsahově vyhověno. Stanoví se pouze povinnost nebránit podání petice, tj. ji přijmout. Petice se chápe především jako určitý podnět, vyjádření názoru, pokud jde o věci veřejné.

Výše uvedeným nemá být zpochybněn význam úpravy petičního práva v zákoně č. 85/1990 Sb. a v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, popř. v dalších zákonech. Povinnost vyřizovat stížnosti Ústavní soud v uvedeném nálezě nezrušil. Došel ale k závěru, že dodržování této úpravy se nositelé petičního práva ústavní stížností nedovolají.⁹

Ad 5/ ZÍSKÁVÁNÍ INFORMACÍ

K tomu, aby se kdokoliv mohl účastnit v procesu tvorby a ochrany životního prostředí, potřebuje být předně dobře informován. LZPS nejenže garantuje svobodu projevu a právo na informace všeobecně v článku

⁴ FILIP, J.: Ústavní právo II., MU Brno, 1994, s. 16-18.

⁵ PRŮCHA, P.: Základy správního práva a veřejné správy – obecná část, MU Brno, 1994, s. 162-164.

⁶ Oprávněným občanem jsou občané ČR, kteří mají v obci trvalý pobyt, plnou způsobilost k právním úkonům a jsou starší 18 let.

⁷ PRŮCHA, P.: Základy správního práva a veřejné správy – obecná část, MU Brno, 1994, s. 163.

⁸ PRŮCHA, P.: Základy správního práva a veřejné správy – obecná část, MU Brno, 1994, s. 209.

⁹ FILIP, J.: K pojmu základního práva nebo svobody z hlediska jednoho nálezů Ústavního soudu, Právník č. 8, 1995, s. 771-782.

17, navíc článek 35 odst. 2 je věnován speciálně právu na informace o stavu životního prostředí.

Podle čl. 17 odst. 5 LZPS jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Toto ustanovení má být provedeno zákonem, který má stanovit podmínky realizace této ústavní povinnosti. Současná právní úprava obsahuje těchto zákonů několik – např. zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny č. 90/1995 Sb., zákon č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání v platném znění, tiskový zákon č. 46/2000 Sb. apod. vše v platném znění. Avšak zákon, který rozvedl předmětné ustanovení LZPS všeobecně ve vztahu k veřejnosti, byl přijat teprve nedávno pod číslem **106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**. Tento zákon za poměrně krátkou dobu své účinnosti doznal již tří změn, které přinesly zákony č. 101/2000 Sb., č. 159/2000 Sb. a č. 39/2001 Sb.

Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem pouze v případě, že jde o opatření, která jsou nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. V současnosti takovým zákonem je například z. č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství, z. č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, dále obchodní zákoník č. 513/1991 Sb., a zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, vše v platném znění. Na úrovni podzákonných právních předpisů se jedná o vládní nařízení č. 148/1971 Sb., o ochraně hospodářského a služebního tajemství ve znění vl. nař. č. 420/1990 Sb., vládní nařízení č. 419/1990 Sb., o základních skutečnostech tvořících předmět státního tajemství, nařízení vlády č. 246/1998 Sb., kterým se stanoví seznamy utajovaných skutečností, ve znění novel a další.

Ve článku 35 odst. 2 LZPS je specifikováno právo na informace ve vztahu k životnímu prostředí. Podle něj každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Tohoto práva se však podle článku 41 odst. 1 LZPS nelze domáhat přímo, ale jen v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí.

Ustanovení o poskytování informací o životním prostředí byla dlouho obsažena v různých složkových zákonech. Nedostatkem však bylo, že zde chyběl jednotný přístup ve stanovení povinností poskytovat informace, a tak ustanovení jednotlivých složkových zákonů se od sebe lišila, mnohde zcela chyběla anebo také existující ustanovení nebyla dostatečně detailně rozvedena tak, aby mohla být v praxi bez problémů aplikována. Z důvodů roztržitého, útržkovitost, celkové nedostatečnosti právní úpravy a naléhavé potřeby řešit tuto otázku byl přijat **zákon o právu na informace o životním prostředí č. 123/1998 Sb.** a to ještě před tím, než byl dopracován obecný zákon o informacích. Cílem nové speciální právní úpravy bylo

vymezit definici informace o životním prostředí, subjekty povinné poskytovat informace, náležitosti žádosti o informace, základní podmínky vyřizování žádosti, podmínky pro odmítnutí informací zpřístupnit a možnosti nápravy v případě neoprávněného odmítnutí.

Zákon č. 123/1998 Sb. však do svého předmětu právní úpravy nezahrnul problematiku informování obyvatel v případě bezprostředního ohrožení zdraví člověka a životního prostředí, neboť to se stalo předmětem jiných právních předpisů. V současné době je tudíž zpřístupňování informací na úseku životního prostředí upraveno odlišným způsobem v režimu těchto zákonů:

- a) z. č. 106/1999 Sb. obsahuje všeobecnou úpravu zpřístupňování informací
- b) z. č. 123/1998 Sb. upravuje speciálně zpřístupňování informací o životním prostředí
- c) z. č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií zakotvuje informování veřejnosti pro případy závažných havárií
- d) z. č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření upravuje speciálně informování obyvatelstva pro případ vzniku radiační nehody
- e) z. č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a z. č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon) upravují informování veřejnosti pro případy mimořádných situací.

Vztah z. č. 106/1999 Sb. k zákonu č. 123/1998 Sb. je vymezen v § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., z něhož vyplývá, že tento zákon se nevztahuje na postup při poskytování informací povinnými subjekty, který je upraven zvláštními předpisy. Oním zvláštním předpisem je právě z. č. 123/1998 Sb., a tudíž jeho ustanovení budou mít v aplikaci přednost. Rozhodujícím kritériem pro upřednostnění aplikace zákona č. 123/1998 Sb. před zákonem č. 106/1999 Sb. je zařazení požadované informace pod pojem informace o životním prostředí, která je, jak dále stanoveno, vymezena demonstrativním výčtem. To vede v praxi k problémům, spočívajícím především v existenci odlišných lhůt v obou právních předpisech.

Zpřístupňování údajů získaných pro statistické účely a zpřístupňování statistických informací se však řídí zákonem č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě. Zvláštní zákon může rovněž určit odchylné způsoby a podmínky zpřístupňování informací. Právo na informace o životním prostředí ve smyslu zákona č. 123/1998 Sb. však nelze omezit nebo vyloučit, ledaže by ustanovení § 15 předmětného zákona bylo novelizováno.

Informacemi o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů jsou ve smyslu z. č. 123/1998 Sb. příkladmo informace o stavu a vývoji životního prostředí, o příčinách a důsledcích tohoto stavu, o vlivech staveb, činností, technologií a výrobků na životní pro-

středí, o připravovaných činnostech, které by mohly vést ke změně stavu životního prostředí, o opatřeních, jež podnikají úřady odpovědné za ochranu životního prostředí nebo jiné osoby při předcházení nebo nápravě poškození životního prostředí, o správních řízeních ve věcech životního prostředí, o mezinárodních, státních, regionálních a místních strategiích a programech, akčních plánech a další. Demonstrativní výčet je uveden v § 2 zákona. V uvedeném výčtu však nenajdeme informace o stavu lidského zdraví, informace o přípravě návrhů obecně závazných právních předpisů ani informace o kulturních památkách či geneticky modifikovaných organismech.

Výše uvedené informace o životním prostředí mohou být obsaženy v nejrůznějších formách – písemně, zvukově, obrazově, elektronické a jiné technicky proveditelné formě.

Subjekty, které jsou povinny informace zpřístupňovat, lze souhrnně označit jako orgány státní správy a územní samosprávy, a dále též jimi zřízené, řízené nebo pověřené právnické osoby. Bližší specifikace těchto osob je uvedena v § 2 b). Jedná se obecně o specializované orgány ochrany životního prostředí, ale též o jiné orgány státní správy a orgány územní samosprávy za předpokladu, že plní úkoly na úseku ochrany životního prostředí nebo v rámci své činnosti shromažďují, zpracovávají nebo uchovávají informace o životním prostředí. Za podmínek stanovených zvláštním zákonem mohou být subjekty povinnými ke zpřístupnění informací i jiné soukromoprávní subjekty.¹⁰

Zákon č. 123/1998 Sb. upravuje tři základní způsoby zpřístupňování informací. V prvé řadě jsou informace zpřístupňovány na základě žádosti. Kdokoliv má právo žádat informace o životním prostředí jakoukoliv technicky proveditelnou formou – ústně, telefonicky, telegraficky, písemně, nahlížením do písemností nebo jiných souborů informací či pořizování výpisů, opisů a kopií na místě. Povinný subjekt poskytne informace do 30 dnů od obdržení žádosti, výjimečně do 60 dnů s tím, že žadatel musí být o tom před uplynutím 30 denní lhůty vyrozuměn.

Zákon č. 123/1998 Sb. stanoví rovněž důvody, pro které lze zpřístupnění informace odepřít. Jedná se především o ochranu obchodního a státního tajemství, ochranu osobních dat a duševního vlastnictví a další důvody uvedené v § 8. Odepření zpřístupnění informace musí mít formu rozhodnutí, proti kterému je možné podat opravný prostředek, a po vyčerpání řádných opravných prostředků se lze obrátit se žalobou o přezkoumání správního rozhodnutí ke správnímu soudu.

Pro případ nečinnosti dožádaného subjektu je

v zákoně uplatněna domněnka zamítavého rozhodnutí. Jestliže orgán ve stanovené lhůtě neposkytl informace ani nevydal rozhodnutí, má se za to, že se rozhodl informace odepřít. Odvolat se potom lze proti presumovanému zamítavému rozhodnutí po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro zpřístupnění informací.

Informace podle zákona č. 123/1998 Sb. jsou zpřístupňovány zpravidla bezplatně. Povinné subjekty jsou oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořizováním kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli.

Druhým způsobem zpřístupňování informací v režimu z. č. 123/1998 Sb. je vydávání Zprávy o stavu životního prostředí a popřípadě vlastní ediční činnost. Vláda ČR projednává a schvaluje Zprávu o stavu životního prostředí ČR jedenkrát za rok. Po projednání a schválení předloží vláda zprávu Parlamentu k projednání. Nejpozději do 3 měsíců od svého schválení musí být tato zpráva zveřejněna.

Jako se třetím způsobem zpřístupňování informací zákon počítá s osvětou, vzděláváním a výchovou veřejnosti v oblasti životního prostředí. Podpora environmentální osvěty a vzdělávání je mimo oblast obecně závazných předpisů zohledněna přijetím Státního programu environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty v ČR, který schválila vláda svým usnesením č. 1048/2000 ze dne 23. října 2000.¹¹

Zákon č. 123/1998 Sb. však neupravuje velmi důležitou oblast informování veřejnosti, jakou jsou případy havarijních a jiných mimořádných situací, kdy může dojít k ohrožení života a zdraví obyvatel. Na ně se vztahuje jednak zákon č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií, atomový zákon č. 18/1997 Sb. a též zákony č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů a č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

Prvně jmenovaný právní předpis se vztahuje na poskytování informací veřejnosti při prevenci závažných havárií v objektu nebo zařízení, v němž je umístěna vybraná nebezpečná chemická látka nebo chemický přípravek. S odkazem na zákon č. 123/1998 Sb. zákon o prevenci závažných havárií v § 14 stanoví, že okresní úřad zpracovává a poskytuje informace veřejnosti v zóně havarijního plánování o riziku závažné havárie, včetně možných kumulativních a synergických účinků, o preventivních bezpečnostních opatřeních a o žádoucím chování občanů v případě vzniku závažné havárie. Zároveň je zakotvena povinnost tyto informace aktualizovat a v aktualizované podobě poskytovat ve-

¹⁰ Například zákon o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami č. 309/1991 Sb., v platném znění ukládá povinnost provozovatelům velkých a středních zdrojů znečišťování informovat veřejnost o znečištění ovzduší ze zdroje a o opatřeních prováděných k omezení tohoto znečištění. Obdobně atomový zákon č. 18/1997 Sb. ukládá držitelům povolení povinnost poskytovat veřejnosti informace o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, které nejsou předmětem státního, služebního ani obchodního tajemství.

¹¹ Vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu ČR k vyslovení souhlasu Úmluva EHK OSN o přístupu veřejnosti k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, sjednaná v Aarhusu dne 25. června 1998, str. 9.

řejnosti. Ve smyslu uvedeného zákona se jedná o informace poskytované ex ante – tedy ještě před tím, než k havarijní situaci dojde, nikoliv o vzniku či následcích závažné havárie. Rozsah a způsob informace určené veřejnosti, jakož i postup při zabezpečení informování veřejnosti v zóně havarijního plánování stanoví vyhláška č. 8/2000 Sb. v příloze č. 6.

V režimu atomového zákona č. 18/1997 Sb. jsou rovněž vypracovávány havarijní plány. V souladu s § 4 nařízení vlády č. 11/1999 Sb., o zóně havarijního plánování zajišťuje držitel povolení podle atomového zákona tiskovou a informační kampaň k připravenosti obyvatelstva pro případy radiačních havárií. Tato povinnost spočívá ve zpracování a zveřejnění informační příručky, která seznámí obyvatelstvo trvale žijící či trvale pracující v zóně havarijního plánování se základními údaji o ionizujícím záření a jeho účincích na lidský organismus a životní prostředí, s opatřeními na ochranu obyvatel a životního prostředí připravenými pro případ vzniku radiační havárie a s návody, jak postupovat při vzniku radiační havárie. Vedle těchto informací poskytovaných rovněž „ex ante“ zajišťuje držitel povolení i souhrn technických a organizačních opatření zabezpečujících včasné varování obyvatelstva při vlastním vzniku radiační havárie podle § 6 odst. 1 téhož vládního nařízení. Obsah a způsob zpracování vnějšího havarijního plánu jaderného zařízení nebo pracoviště s velmi významným zdrojem ionizujícího záření včetně náležitostí plánu varování obyvatelstva je stanoven v příloze č. 2 vyhlášky č. 25/2000 Sb.

Dalším předpisem upravujícím tuto oblast je zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému. Ve vztahu k veřejnosti tento zákon upravuje práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na mimořádné události a při záchranných a likvidačních pracích a při ochraně obyvatelstva před a po dobu vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu (dále jen krizové stavy). Vymezuje dále, které orgány či organizační složky jsou příslušné k varování a vyrozumění obyvatelstva při krizových stavech, k seznamování s charakterem možného ohrožení a s připravenými záchrannými a likvidačními pracemi a k případným instruktážím a školením. Vlastní způsob informování právnických a fyzických osob o charakteru možného ohrožení, připravovaných opatřeních a způsobu jejich provedení stanoví prováděcí právní předpis, stejně jako technické, provozní a organizační zabezpečení jednotného systému varování a vyrozumění a způsob poskytování tísňových informací. Jaké skutečnosti musí obsahovat v této souvislosti havarijní plán okresu, vymezuje vyhláška č. 25/2000 Sb. v příloze č. 1.

Právo na informace o opatřeních k zabezpečení ochrany obyvatelstva a na poskytnutí instruktáže a školení ke své činnosti při mimořádných událostech je základním právem každé fyzické osoby pobývající na území ČR podle výše uvedeného zákona. Ten zároveň zakotvuje i povinnost pro každého, kdo provo-

zuje hromadné informační prostředky, včetně televizního a rozhlasového vysílání, bez náhrady nákladů na základě žádosti operačního a informačního střediska integrovaného záchranného systému neprodleně a bez úpravy obsahu a smyslu uveřejnit tísňové informace potřebné pro záchranné a likvidační práce. Právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba, u které došlo k havárii, je povinna se rovněž podílet na varování osob ohrožených havárií v rozsahu stanoveném zvláštním předpisem. V této souvislosti zákon o integrovaném záchranném systému odkazuje například na zákon č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií, podle kterého musí provozovatel zpracovat vnitřní havarijní plán a v něm mimo jiné uvést způsob vyrozumění dotčených orgánů státní správy a varování občanů, či na atomový zákon č. 18/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Se zákonem o integrovaném záchranném systému velmi úzce souvisí a navazuje na něj zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon. Ten vymezuje působnost a pravomoce orgánů veřejné správy a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které nesouvisejí se zajišťováním obrany státu před vnějším napadením, a při jejich řešení. Pokud nastane mimořádná událost takové intenzity, kdy není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů a složek integrovaného záchranného systému, lze vyhlásit stav nebezpečí. Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, pak musí být vlada požádána o vyhlášení nouzového stavu.

Rozhodnutí o stavu nebezpečí se vyhláší stejně jako nařízení kraje nebo nařízení okresního úřadu. Rozhodnutí se vyvěšuje na úřední desce krajského úřadu a úředních deskách okresních úřadů a obecních úřadů na území, kde je stav nebezpečí vyhlášen. Zveřejňuje se též dalšími způsoby v místě obvyklými, především prostřednictvím místního rozhlasu a hromadných informačních prostředků. Rozhodnutí vlády o krizových opatřeních v době trvání nouzového stavu se rovněž zveřejňují v hromadných informačních prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon.

Za stavu nebezpečí zabezpečuje varování a vyrozumění krajský úřad. V době krizového stavu zabezpečuje varování obyvatelstva starosta. Obecní úřad seznamuje v krizových situacích právnické a fyzické osoby s charakterem možného ohrožení, s připravenými krizovými opatřeními a se způsobem jejich provedení.

Stejně jako zákon o integrovaném záchranném systému, rovněž zákon č. 240/2000 Sb. zakotvuje právo každé fyzické osoby pobývající na území ČR na nezbytné informace o připravovaných krizových opatřeních k ochraně jejího života, zdraví a majetku.

Způsob rozšiřování informací je zajištěn taktéž povinností každého, kdo provozuje hromadné informační prostředky včetně televizního a rozhlasového vysílání, bez náhrady nákladů na základě žádosti orgánů krizového řízení neprodleně a bez úpravy obsahu a smyslu

uveřejnit informace o vyhlášení krizových stavů a nařízených krizových opatřeních při krizových stavech.

Ad 6/ *PODÁVÁNÍ PODNĚTŮ A STÍŽNOSTÍ*

Vedle realizace ústavně zaručeného práva petičního se může veřejnost, resp. její jednotliví představitelé zapojit do procesu ochrany a tvorby životního prostředí formou podávání stížností, oznámení a podnětů, které se řídí vládní vyhláškou č. 150/1958 Ú.l. I když podávání petic a stížností, podnětů a oznámení (dále jen stížností) mají mnoho společného, je třeba obě striktně rozlišovat, neboť právní úpravu jedné formy nelze aplikovat na druhou a obráceně.

Podávání stížností vykazuje následující charakteristické znaky. Jedná se o stížnosti, oznámení a podněty, což je obdobné těm typům podání, kterými jsou charakterizovány petice – tj. žádosti, návrhy a stížnosti. Rozdíl tedy nespočívá ve stylizaci podání, ale v tom, co je jeho předmětem nebo obsahem a především pak ve formě, jakou je podání učiněno.

Zatímco podle zákona o právu petičním se postupuje ohledně žádostí, návrhů a stížností ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, uvedená vyhláška se bude aplikovat zejména na stížnosti soukromého, individuálního rázu. Není však vyloučeno, aby předmětem stížnosti byly rovněž věci zájmu veřejného nebo společného a tudíž identické s předmětem petic, neboť vyhláška nespécifikuje otázky, které mohou být předmětem stížnosti. V tom případě bude záležet na formě, která bude zvolena. Vzhledem k tomu však, že petice se opírá o článek 18 Listiny základních práv a svobod, má nesporně větší váhu než vyhláškou upravené podávání stížností.

Ve srovnání s peticemi může být stížnost podána jednotlivcem bez jakýchkoliv dalších osob připojujících se k ní svými podpisy, i když není vyloučeno ani kolektivní podání.

Za adresáta stížnosti jsou označeny všechny orgány státního a hospodářského aparátu. Vzhledem ke společensko-ekonomickým změnám v naší společnosti je pod orgány hospodářského aparátu třeba rozumět už jen orgány státních podniků, které dosud nebyly privatizovány. Mezi tyto subjekty nelze řadit nestátní společnosti, byť s převažující majetkovou účastí státu.

Vyhláška č. 150/1958 Ú.l. věnuje mnohem větší pozornost procesu podávání a vyřizování stížností než právní předpisy týkající se podávání petic. Je přesně stanoveno ke komu, kdy a jak se stěžovatel může obrátit, vedení ústřední evidence, jakož i proces vyřizování stížností. Vyhláška počítá i s případem podání opakované stížnosti a upravuje zvláště postup při jejím vyřizování. Pro všechny adresáty stížností je stanovena povinnost je urychleně a odpovědně prozkoumat a prošetřit ve všech bodech bez průtahů.

Velice důležitá je povinnost postoupit takovou stížnost, z níž je patrné, že stěžovatel nevyčerpal všech-

ny řádné opravné prostředky a že lhůta k jejich podání ještě neprošla, příslušnému orgánu k rozhodnutí o opravném prostředku. Stěžovatel o tom musí být uvědoměn. Toto ustanovení má zákonnou oporu i v § 20 zákona č. 67/1971 Sb., o správním řízení.

Stížnost se považuje za vyřízenou teprve až po té, co po jejím prošetření byla učiněna potřebná opatření k odstranění zjištěných závad a stěžovatel o tom vyrozuměn. Součástí stížnostního procesu je i následná fáze, v níž se sleduje, zda a jak jsou tato opatření plněna. V případě, že na základě prošetření stížnosti bylo zjištěno, že stížnost není oprávněná, i tehdy musí být stěžovatel o této skutečnosti zpraven.

Z hlediska postavení veřejnosti má vyhláška nedostatky v té podobě, že pokud subjekty, jimž byla stížnost adresována, na ni nereagují, mohou se představitelé veřejnosti dovolat jejího vyřízení pouze za použití další stížnosti. Celý systém vyřizování stížností je právně zabezpečován pouze prostřednictvím dohledu vedoucího příslušné organizace, resp. orgánu, případně nadřízeného orgánu.

Vzhledem k převratným společenským změnám byla předmětná vyhláška již překonána zejména v ohledu používané terminologie a rovněž by bylo třeba v mnoha směrech upravit vztah jejích ustanovení k nově přijatým právním předpisům. Rovněž by nově přijatému předpisu měla být dána forma zákona. O potřebě přijmout nový zákon upravující otázku projednávání stížností občanů svědčí skutečnost, že návrh zásad zákona o stížnostech byl vypracován v první polovině roku 1992 a prošel i vnějším připomínkovým řízením. Projednání návrhu zákona však bylo vládou na podzim roku 1992 odloženo v souvislosti s rozdělením ČSFR. Začátkem roku 1993 vláda od projednávání zákona o stížnostech zcela upustila a požádala o stanovisko Úřad pro legislativu a veřejnou správu. Tento úřad ve stanovisku pro vládu nezpochybnil platnost vyhlášky, vyjádřil však názor, že v dané situaci není účelné a vhodné tuto vyhlášku bez náhrady zrušit, a zmínil se o úvaze včlenit úpravu postupu při vyřizování individuálních stížností do připravovaného zákona o správním řízení.

Kromě všeobecné úpravy podávání podnětů a stížností obsažené ve vyhlášce č. 150/1958 Ú.l. nabádá občany k podávání podnětů speciálně zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, a dále rovněž trestní řád v souvislosti s podezřením ke spáchání trestných činů.

Podněty může veřejnost podávat i podle zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

Ve smyslu tohoto zákona má každý právo obrátit se na ochránce ve věci, která patří do jeho působnosti.

Tento podnět může být učiněn písemně nebo ústně do protokolu a musí mít zákonem stanovené náležitosti.

Jestliže ochránce šetřením nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení, písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad. V opačném případě vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním vyjádřil ve lhůtě 30 dní. Pokud do té doby nebude provedena náprava, ochránce po obdržení vyjádření či po marném uplynutí dané lhůty písemně sdělí své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

Ochránce může navrhnout opatření k nápravě, jimiž může být zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení, zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt nebo poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.

Úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. Jestliže úřad tuto povinnost nesplní nebo jsou-li opatření k nápravě nedostatečná, ochránce vyrozumí nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu. Rovněž může informovat veřejnost; v tom případě utajované skutečnosti a údaje o totožnosti stěžovatele a zaměstnanců se neuvádějí. Ochránce může doporučit i vydání, změnu nebo zrušení obecně závazného nebo vnitřního předpisu.

Ad 7/ ÚČAST V ŘÍZENÍCH, KTERÁ NEJSOU SPRÁVNÍMI ŘÍZENÍMI VE SMYSLU ZÁKONA O SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Mimo proces správního rozhodování se veřejnost může účastnit řízení vedených před správními úřady těmito způsoby:

- a) Podáváním námitek, podnětů a připomínek
- b) Účastí na veřejném projednávání
- c) Vznášením výhrad

Podávání námitek a připomínek či podnětů, jakož i účast na veřejných projednáváních mimo proces správního rozhodování je upraveno především pro oblast územního plánování, posuzování vlivů činností na životní prostředí a havarijního plánování.

V procesu územního plánování veřejnost poprvé vstupuje do procesu přípravy územně plánovací dokumentace (dále jen ÚPD) již při zpracovávání návrhů jejího zadání. Návrh zadání musí být vystaven u pořizovatele dokumentace, popř. na dalších ve vyhlášce uvedených místech po dobu 30 dnů k veřejnému nahlédnutí a do 15 dnů od posledního dne vystavení může každý uplatnit své podněty.

V následující fázi se veřejně projednává koncept ÚPD. Pořizovatel musí zajistit odborný výklad, který musí být pro veřejnost srozumitelný. Místo a do-

bu konání veřejného projednávání oznámí pořizovatel vyhláškou nejméně 30 dnů předem a zajistí, aby v této době byl koncept vystaven k veřejnému nahlédnutí. Do 30 dnů ode dne veřejného projednání může ke konceptu každý uplatnit své připomínky. Vlastníci pozemků a staveb, jejichž práva jsou dotčena konceptem řešení regulačního plánu, územního plánu obce a veřejně prospěšnými stavbami, které jsou vymezeny v konceptu řešení územního plánu velkého územního celku, mohou podat své námítky do 30 dnů od veřejného projednání. Pořizovatel musí vlastníkům sdělit, že bylo námítkám vyhověno, nebo důvody, pro které vyhověno nebylo.

Připomínky a námítky, resp. nesouhlas s vyřízením svých námitek podaných ke konceptu řešení, lze podat obdobně i ve stadiu projednávání samotného návrhu ÚPD.

Subjekty oprávněné k podání připomínek je třeba odlišovat od vlastníků uvedených nemovitostí, kteří mají právo vznést námítky. Ti se vůči orgánu územního plánování ocitají v lepším postavení, neboť těm vlastníků, kteří podali včas námítky, je orgán územního plánování povinen sdělit písemně, zda bylo námítkám vyhověno, nebo důvody, pro které námítkám vyhověno nebylo. Vůči těm, co podali připomínky, orgán územního plánování takovou povinnost nemá. Vzhledem k tomu, že na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, nemohou se občané a organizace nikterak účinně ohradit proti způsobu, jakým bylo na jimi vznesené námítky či připomínky reagováno. (§ 28)

Územní plány velkých územních celků schvaluje Ministerstvo pro místní rozvoj. Vláda si může vyhradit jejich schválení. U tohoto druhu dokumentů je účast veřejnosti zajištěna především prostřednictvím zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů činností na životní prostředí. V souladu s jeho ustanovením § 14 se územně plánovací dokumentace velkých územních celků považuje za koncepci a jako taková podléhá posouzení vlivu na životní prostředí. Veřejnost se tohoto procesu účastní za podmínek stanovených zákonem č. 244/1992 Sb.

Územně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení, které vymezi schvalující orgán. Závaznou část schváleného územního plánu velkého územního celku vyhlásí Ministerstvo pro místní rozvoj uveřejněním plného znění ve Sbírce zákonů formou sdělení. V případech, kdy si schválení územního plánu velkého územního celku vyhradí vláda republiky, vyhlásí závaznou část schváleného plánu svým nařízením. Tyto obecně závazné předpisy jsou teoreticky napadnutelné návrhem na jejich zrušení Ústavním soudem. Věcná správnost přijatého dokumentu však nespadá do přezkumné pravomoci soudu.

Zákon č. 244/1992 Sb. počítá s účastí veřejnosti při posuzování koncepcí, předkládaných a schvalovaných na úrovni ústředních orgánů státní správy. Jedná se

o koncepci v oblasti energetiky, dopravy, zemědělství, nakládání s odpady, těžby a zpracování nerostů, rekreace a turistiky, dále územně plánovací dokumentace velkých územních celků a směrný vodohospodářský plán. Předkladatel koncepce je povinen zajistit zveřejnění návrhu koncepce obsahující rovněž posouzení jejích vlivů na životní prostředí nejméně 60 dnů před jejím projednáváním. Veřejnost může předložený návrh připomínkovat a k připomínkám by mělo být přihlédnuto.

V rámci procedury posuzování staveb, činností a technologií (dále též EIA) podle dosud platné právní úpravy může veřejnost dávat připomínky k dokumentaci a posudku na ni a účastnit se veřejného projednání posudku. Do dokumentace může veřejnost nahlížet a dávat připomínky k ní po dobu 30 dnů od okamžiku, kdy příslušná obec oznámí, kdy a kde lze do dokumentace nahlédnout a činit si opisy, výpisy, popřípadě kopie. Veřejnost má podle dosud platné právní úpravy ještě možnost se zúčastnit veřejného projednání posudku, jehož způsob a průběh je stanoven vyhláškou č. 499/1992 Sb. Novela předmětného zákona č. 100/2001 Sb. s účinností od 1. 1. 2000 kromě toho umožní dřívější zapojení veřejnosti tím, že bude možné se vyjádřit již k oznámení záměru na samém počátku procedury EIA. Tato vyjádření se pak stávají podkladem pro nově zavedené zjišťovací řízení. Nová právní úprava přinesla i podstatné zlepšení ve způsobu aktivního informování veřejnosti o posuzovaných záměrech v jednotlivých etapách předmětné procedury.

Podle zákona č. 353/1999 Sb. o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a přípravky se veřejnost může zapojit do procesu přípravy bezpečnostního programu prevence závažné havárie, bezpečnostní zprávy a vnějšího havarijního plánu. Bezpečnostní program a bezpečnostní zpráva podléhají schválení okresním úřadem, které má formu rozhodnutí a děje se tak ve správním řízení. Povahu správního řízení podle jmenovaného právního předpisu nemá stanovení zóny havarijního plánování a přijetí vnějšího havarijního plánu. Z hlediska postavení veřejnosti se v zásadě jedná o možnost seznámit se s uvedenými dokumenty a o možnost vyjádřit se k nim, přičemž způsob zapojení veřejnosti je stejný bez ohledu na to, zda se jedná o správní řízení či nikoliv. Veřejnost, resp. každý má právo do uvedených dokumentů nahlížet, činit si výpisy, opisy, popř. kopie po dobu 30 dnů ode dne jejich zveřejnění. Ve stejné lhůtě lze uplatnit i připomínky, přičemž platí domněnka, že pokud vyjádření veřejnosti nebude uplatněno ve stanovené lhůtě, platí, že k programu, bezpečnostní zprávě nebo vnějšímu havarijnímu plánu připomínky nejsou. Vyjádření veřejnosti je jedním z podkladů, na základě kterých okresní úřad rozhodne o schválení předmětných dokumentů.

Smyslem tohoto zákona je umožnit veřejnosti, aby věděla o vybraných chemických látkách a přípravcích, které jsou v jejím okolí, a zároveň o tom, jak reagovat

v případě, kdyby v souvislosti s nimi došlo k havarijní situaci. Je zřejmé, že zveřejňované dokumenty nemohou obsahovat údaje, jejichž zveřejnění by mohlo vést k vyzrazení obchodního tajemství. Nicméně druh ani množství vybraných látek umístěných v objektu nebo v zařízení nesmí být tímto způsobem utajeno.

Zákon o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb., v platném znění jako jediný používá pojem **výhrady**, které mohou podat především vlastníci a uživatelé pozemků například k registraci významných krajinných prvků a k záměru na vyhlášení zvláště chráněných území. Tyto výhrady, stejně jako výše uvedená vyjádření a stanoviska, slouží jako podklad pro rozhodnutí správního orgánu. Bude záležet na jeho správním uvážení, zda k nim bude přihlédnuto či nikoliv. Vzhledem k tomu, že registrace významných krajinných prvků jakož i vyhlášení zvláště chráněných území není správním řízením ve smyslu správního řádu, opravný prostředek je v těchto případech vyloučen, i když z obojího mohou vyplynout vcelku významná omezení vlastnických práv.

Ad 8/ ÚČAST VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Ve správním řízení může mít veřejnost především postavení účastníka správního řízení. Účastnictví ve správním řízení je všeobecně vymezeno zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení; okruh účastníků je však v některých typech tohoto řízení modifikován speciálními složkovými předpisy. Jedná se především o územní a stavební řízení podle stavebního zákona a další například podle zákona vodního či horního apod.. Speciálním účastníkem těchto správních řízení mohou být občanská sdružení a to na základě § 8 odst. 4 zákona č. 244/1992 Sb. a § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Ve smyslu dosud platného zákona č. 244/1992 Sb. může jít jen o občanské sdružení, které bylo buď v průběhu procedury založeno **většinou osob občanské iniciativy**, nebo jako existující sdružení podalo své vyjádření k dokumentaci. Existující občanské sdružení, které nepodalo včas své vyjádření k dokumentaci, nebo občanské sdružení založené menšinou osob z občanské iniciativy nepožívají oprávnění, vyplývajících pro občanská sdružení ze zákona č. 244/1992 Sb. Poněkud problematický je výklad toho, co představuje „řízení o povolení stavby“. Podle doslovného jazykového výkladu by se jednalo o řízení stavební ve smyslu stavebního zákona, nikoliv o řízení územní. S použitím výkladu logického se však přikláním navzdory výkladu Ministerstva životního prostředí k tomu, že by se mělo jednat též o řízení územní, nikoliv jen stavební.

Nový zákon č. 100/2001 Sb. s účinností od 1. 1. 2002 pravidla pro účast veřejnosti poněkud modifikoval. Odstranil pochybnosti o tom, zda se jedná o účast jen ve stavebním řízení nebo i v řízení územním, formulací „navazující řízení podle zvláštních právních předpisů“. Zároveň však poněkud zúžil pro-

stor pro účast občanských sdružení stanovením podmínek, omezujících možnosti jejich účasti v uvedených řízeních.

Postavení účastníka ve správním řízení, které případně bude následovat po ukončení procedury EIA, je nejdůležitějším oprávněním veřejnosti. Účastenství občanského sdružení podle z. č. 244/1992 Sb. vychází z obecné právní úpravy účastníků správního řízení podle § 14 správního řádu – účastníkem řízení je mj. ten, komu zvláštní předpis takové postavení přiznává, což je právě případ zákona č. 244/1992 Sb. a obdobně i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 70 tohoto zákona poskytuje veřejnosti možnost stát se účastníkem správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Tuto možnost však má pouze místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení při splnění zákonem stanovených podmínek. Pokud dojde k jejich naplnění, je uvedena jednotka občanského sdružení oprávněna požadovat, aby byla předem informována o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, jakož i účastnit se takového správního řízení. Podmínkou přiznání postavení účastníka řízení je, že sdružení svou účast oznámí písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánem státní správy, který řízení zahájil. Další podmínkou je existence právní subjektivity místně příslušné organizační jednotky a dále ve stanovách uvedená skutečnost, že jejím hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny. To znamená, že v těchto případech nemusí být splněny předpoklady stanovené v rámci procedury EIA, a přesto veřejnost se může stát účastníkem správního řízení na základě ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny.

Jako účastníci správního řízení mají představitelé veřejnosti možnost hájit své oprávněné zájmy a pokud nesouhlasí s rozhodnutím, ke kterému prvoinstanční řízení dospělo, mohou využít možnosti podat řádný opravný prostředek a odvolat se, resp. podat rozklad, popřípadě využít i mimořádných opravných prostředků.

Proti pravomocnému rozhodnutí správního úřadu lze podat žalobu o přezkoumání správního rozhodnutí k soudu podle části páté občanského soudního řádu. Nicméně je třeba si uvědomit, že soud přezkoumává toto rozhodnutí z hlediska jeho zákonnosti a nikoliv z hlediska jeho věcné správnosti.

Klasické účastenství ve správním řízení však není jediným způsobem, jak se veřejnost může do správního řízení zapojit. Jak bylo uvedeno výše, z. č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií počítá s tím, že veřejnosti, resp. každému, bude umožněno nahlížet do dokumentů, schvalovaných ve správním řízení, dělat si z nich opisy, výpisy či kopie, a dále též uplatnit k bezpečnostnímu programu nebo k bezpečnostní zprávě písemná vyjádření, která jsou jedním z podkladů pro rozhodnutí okresního úřadu. V tomto pří-

padě však veřejnost nemá ze zákona postavení účastníka řízení; to znamená, že nemá jiná práva než zákonem uvedená, která jsou účastníkům správního řízení vlastní – především také nemá právo podávat opravné prostředky. Takto nově konstruované postavení veřejnosti ve správním řízení lze z procesního hlediska nejspíše připodobnit k postavení dotčených orgánů státní správy.

Speciální právní úprava se vztahuje k účasti veřejnosti v předmětných správních řízeních. V ostatním, pokud není stanoveno jinak, se uplatní obecná právní úprava obsažená ve správním řádu.

Ad 9/ ÚČAST V OBČANSKOPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Účast v občanskoprávních řízeních je z hlediska veřejnosti praktická především při hájení individuálních, soukromých zájmů, a je proto využívána hlavně jednotlivými fyzickými a právními osobami, případně skupinami těchto osob. Přesto se tyto zájmy mohou krýt se zájmy veřejnosti reprezentované různými zájmovými skupinami, jejichž aktivity souvisejí s ochranou životního prostředí či jeho jednotlivých složek.

Občanskoprávní řízení je za účelem ochrany životního prostředí využíváno především ve sporech o náhradu škody a při ochraně sousedských práv. Soudy však rozhodují spory i tehdy, kdy zvláštní předpis na ně odkáže v případě, že mezi stranami nedojde ve smyslu předpisu, upravujícího některou ze složek životního prostředí, k předpokládané dohodě. Příkladmo lze uvést ustanovení § 19 odst. 7 zákona o vodách č. 138/1973 Sb. Podle tohoto ustanovení nedojde-li mezi vlastníkem, popřípadě uživatelem nemovitosti a tím, kdo je povinen poskytnout náhradu za prokázané omezení užívání nemovitosti v ochranných pásmech, k dohodě o její výši, rozhodne o její výši na návrh vlastníka, resp. uživatele, nebo toho, kdo je povinen poskytnout náhradu, soud.

Proti vynesení rozsudku mohou strany sporu podat opravné prostředky ve smyslu občanského soudního řádu. Soudní žaloba však bývá využívána většinou jako poslední možnost k obhajobě oprávněných zájmů žalobce. Nevýhodou soudního řízení je zdlouhavost, nákladnost a často i nejistota ve znění rozsudku.

Ad 10/ ÚČAST INSTITUCIONÁLNÍHO CHARAKTERU

Pod pojmem účast institucionálního charakteru je třeba rozumět zapojení představitelů veřejnosti do organizačních složek, ustavených jednotlivými speciálními právními předpisy nebo na jejich základě. Největší příležitost v tomto případě dává zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v platném znění, a to k zapojení zástupců obcí, Horské služby, podnikatelů a odborníků do rad národních parků.

Významným institutem k zapojení občanů do výkonu státní správy je možnost stát se členem lesní stráže, vodní stráže, stráže přírody, myslivecké stráže nebo rybářské stráže podle zákona č. 238/1999 Sb., měnicího či doplňujícího v této otázce předpisy upravující jednotlivé složky životního prostředí. Předpoklady pro ustanovení fyzické osoby některou ze stráží stráží jsou upraveny speciálně pro každou oblast, stejně jako povinnosti a oprávnění jednotlivých druhů stráží. V zásadě lze však konstatovat, že všeobecné požadavky, které musí fyzická osoba naplnit pro ustanovení stráží, je občanství České republiky, dosažení věku 21 let, způsobilost k právním úkonům, zdravotní způsobilost, bezúhonnost, znalost práv a povinností konkrétního druhu stráže, jakož i znalost souvisejících právních předpisů a složení slibu. Fyzická osoba, která byla ustanovena některou ze stráží podle tohoto zákona, má postavení veřejného činitele.

Ad 11/ UZAVÍRÁNÍ DOHOD

Dohody uzavírané v oblasti ochrany životního prostředí mohou, ale nemusí nezbytně mít povahu veřejnoprávních smluv. Obecně jde o smluvní ujednání, které uzavírá na jedné straně veřejnoprávní subjekt a na druhé straně subjekt soukromoprávní, jímž může být například znečišťovatel, podnikatel či vlastník nemovitosti apod. Subjekt veřejného práva v tomto případě reprezentuje zájem a povinnosti státu na poli ochrany životního prostředí. Obsahem tyto dohody všeobecně představují závazky soukromoprávních subjektů snížit negativní dopady, vznikající v důsledku jejich činnosti, na životní prostředí a to nad rámec toho, co je obecně stanoveno právními předpisy.¹²

S uzavíráním uvedených dohod na poli ochrany životního prostředí počítá snad nejvíce zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v různých situacích. Například podle § 39 tohoto zákona mohou orgány ochrany přírody zřízovat přírodní rezervace, přírodní památky a památné stromy včetně jejich ochranných pásem též na základě písemné dohody o ochranných podmínkách, uzavřené s vlastníkem předmětného pozemku za předpokladu, že takto zřízená ochrana bude k pozemku vázána trvale formou věcného břemene. Takto zřízenou smluvní ochranu lze zrušit na základě písemné dohody uzavřené mezi vlastníkem pozemku a orgánem ochrany přírody oprávněným k vyhlášení zvláště chráněných území. V případě nesouhlasu vlastníka pozemku je však orgán ochrany přírody oprávněn rozhodnout o zrušení dohody, ovšem jen z důvodů zákonem stanovených.

Orgány ochrany přírody či obce mohou rovněž uzavírat s vlastníky a nájemci pozemků písemné dohody

k provádění péče o pozemky z důvodů ochrany přírody ve smyslu ustanovení § 68/2. K uskutečnění takových záměrů lze poskytnout finanční příspěvek vlastníkům nebo nájemcům dotčených pozemků za předpokladu, že se tito zdrží určité činnosti nebo provedou dohodnuté práce v zájmu zlepšení přírodního prostředí.

Ad 12/ JINÁ SPOLUPRÁCE S ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY

V oblasti ochrany životního prostředí se vyskytují i jiné než výše uvedené způsoby spolupráce veřejnosti s orgány veřejné správy. Prostor ke spolupráci je vytvořen například v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který v § 73 počítá se spoluprací odborně kvalifikovaných právnických a fyzických osob, zejména při vyhlásování a ochraně zvláště chráněných částí přírody, v přípravě plánu péče o vybraná zvláště chráněná území apod.

Dalším příkladem na tomto úseku je i zákon č. 140/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství v platném znění. V souladu s ustanovením § 10 odst. 3 si orgány obcí a okresní úřady mohou při provádění vodohospodářského dozoru vyžádat spolupráci mimo jiných i sdružení občanů působících na úsecích ochrany životního prostředí, rybářství, popřípadě dalších organizací působících na těchto úsecích. Po projednání s těmito organizacemi mohou pověřit jejich členy i některými úkoly.

Účast veřejnosti při tvorbě právních předpisů předpokládá zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí v § 20 odst. 2, podle kterého mají být zásady posuzování vlivů na životní prostředí, zahrnující širokou účast veřejnosti, přiměřeně uplatňovány i při přípravě návrhů právních předpisů. Ačkoliv se v několika případech o novelizaci zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí odpovídající ustanovení provádějící § 20 odst. 2 zákona č. 17/1992 Sb. objevila, novela předmětného zákona č. 100/2001 Sb. nakonec posuzování vlivů navrhovaných právních předpisů do předmětu právní úpravy vůbec nezahrnula.

I přes to však je třeba uvést, že veřejnost není z přípravy návrhů právních předpisů zcela vyloučena. Zapojuje se do tohoto procesu prostřednictvím odborníků spolupracujících na uvedených návrzích a rovněž v rámci připomínkových a oponentních řízení, v nichž není neobvyklé zastoupení občanských sdružení, zabývajících se problematikou ochrany životního prostředí.

Z ostatních právních předpisů zakotvil povinnost spolupráce Ministerstva zdravotnictví při tvorbě právních předpisů s profesními občanskými sdruženími zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

¹² HOLCOVÁ, P.: Pojetí dobrovolných (environmentálních) dohod v českém právním řádu, Environmentální aspekty podnikání 1, 2000, str. 11.

IV. ZÁVĚR

Téma o účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí je zpracováno na podkladě skutečností, že Česká republika se stala signatářem Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla uzavřena v dánském Aarhusu v červnu 1998. V současné době u nás probíhá intenzivní příprava na ratifikaci této mezinárodní smlouvy a z toho důvodu se vnučuje zamyšlením nad tím, nakolik česká právní úprava naplňuje ustanovení úmluvy a zda Česká republika bude schopna dostát svým závazkům, přistoupí-li k ratifikaci. Ministerstvo životního prostředí nechalo již dříve zpracovat srovnávací analýzy a poskytnout shrnutí jejich výsledků ani nebylo předmětem tohoto příspěvku.

V příspěvku je předložen a popsán přehled základních právních upravených způsobů, jakými se veřejnost může zapojit do procesu ochrany a péče o životní prostředí. Pojem veřejnost je obtížné obecně definovat, neboť při různých způsobech zapojení veřejnosti lze počítat s odlišnými formami veřejnosti. Některé právní předpisy přímo vymezují a specifikují, které subjekty a jakým způsobem se mohou zapojit. Je přitom zajímavé, že v české právní úpravě není používán pojem tzv. dotčená veřejnost, který je přímo Aarhuskou úmluvou definován a používán, především v souvislosti s posuzováním vlivů na životní prostředí.

Z výše uvedeného přehledu možností k zapojení veřejnosti do procesu tvorby a ochrany životního prostředí je zřejmé, že naše právní úprava poskytuje poměrně široké možnosti. Především je třeba poukázat na výrazné zlepšení přístupu k informacím o životním prostředí díky sjednocení právní úpravy zákonem č. 123/1998 Sb. Zlepšení informovanosti veřejnosti v oblasti posuzování vlivů přinesla i novela zákona č. 244/1992 Sb. Zákon č. 100/2001 Sb. oproti stávající právní úpravě podstatně rozšířil způsoby, jakými se veřejnost může dovědět o probíhající proceduře EIA, a to především cestou internetu a kromě oznámení na úřední desce ještě nejméně jedním v místě obvyklým způsobem. Tato novela na druhé straně oproti stávající právní úpravě omezuje s účinností od 1. 1. 2002 účast občanských sdružení v navazujících správních řízeních stanovením omezujících podmínek v § 23 odst. 9. Přitom účast v rozhodovacích procesech je tím nejvýznamnějším způsobem zapojení veřejnosti především z toho důvodu, že veřejnost může využívat opravných prostředků, případně žádat o přezkoumání správního rozhodnutí soudem ve smyslu části V. občanského soudního řádu. Tyto zásahy ze strany veřejnosti jsou na druhé straně chápány nejen investory, ale často i orgány veřejné správy jako zbytečné zdržování a obstrukce, což vede ke snaze oslabit postavení veřejnosti, reprezentované občanskými sdruženími. Tato snaha se projevila jednak v pokusech o novelizaci § 70 zákona č. 114/1999 Sb., o ochraně přírody a krajiny a v při-

jetém zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, popřípadě i v chystaných novelách dalších právních předpisů. V této souvislosti je třeba konstatovat, že podobné změny musí být chápány vzhledem k Aarhuské úmluvě a celkovému trendu v zemích Evropské unie jako krok zpět.

Zatímco jistá část veřejnosti reprezentovaná především ekologickými organizacemi právem dané možnosti využívá, celkově se však dá říci, že veřejnost v širokém slova smyslu je v zásadě realizuje až tehdy, je-li k tomu vyburcována. Nedostatky spatřuji v současné době částečně ve způsobu aktivního informování občanů ze strany orgánů veřejné správy (oznámení na úřední desce není dostačující) a též v převažujícím nezájmu občanů samotných o věci veřejné. Česká právní úprava neobsahuje povinnost orgánů a jejich úředníků napomáhat veřejnosti v její snaze o přístup k informacím o životním prostředí, poskytovat jí rady a napomáhat při účasti na rozhodování a vyhledávání právní ochrany, což je rovněž jedním z předpokladů širokého zapojení občanů v dané oblasti.

V souvislosti s tímto příspěvkem, jehož cílem bylo pouze popsat možné způsoby účasti veřejnosti při tvorbě a ochraně životního prostředí, vyvstává celá řada otázek vztahujících se k určitým problémovým ustanovením v jednotlivých oblastech. Vzhledem ke značnému rozsahu tohoto příspěvku nebylo možné se u nich zastavovat a problémy platné právní úpravy analyzovat. To by však mělo být předmětem navazujících chystaných publikací.

SUMMARY

The Czech Republic is one of the countries that had signed the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters in 1998. Currently, the ratification process is taking place in CR. This contribution provides an overview and a short description of legal possibilities given to the public to participate in environmental protection and decision-making. There are the right to assembly, right to associate with an organization, the right to participate in administration of public matters, right to petition, right to complain, right to make comments, right to participate in administrative and civil proceedings, participation in special bodies, the environmental agreements and other ways of cooperating with government authorities. At the same time, the legal base for the access to environmental information is analyzed.

There are many opportunities for the public to participate in the process of environmental protection provided by the law, however, many improvements are needed to facilitate better conditions for the public to fulfill its role in this process. For example, the duty to assist and provide guidance to the public in see-

king access to information in facilitating participation in decision-making and in seeking access to justice in environmental matters is not set by the law. Reporting system and adequate flow of information need to

be established and environmental information should become available in electronic databases easily accessible to the public.