



Ministerstvo životního prostředí

Národní zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy v ČR

za období let 2021-2024

Česká republika jako smluvní strana mezinárodní Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (dále též „Aarhuská úmluva“ nebo „Úmluva“) má povinnost předkládat zprávu o jejím provádění. Na zasedáních smluvních stran jsou zprávy projednávány v souladu s čl. 10 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

Obsah Národní zprávy o implementaci Aarhuské úmluvy v ČR (dále také „zpráva“) je dán závaznou osnovou vyplývající z dokumentu *Guidance on reporting requirements (ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.4)*. Část označená „Plnění ustanovení úmluvy“ obsahuje přehled plnění jednotlivých ustanovení Aarhuské úmluvy ve struktuře podle závazné osnovy za aktuální monitorované období. **Změny popsané v této zprávě navazují na předchozí reportovací období.**

Následující zpráva je předložena za Českou republiku v souladu s rozhodnutími I/8, II/10 a IV/4.

Jméno osoby odpovědné za předložení národní zprávy:	Alena Chaloupková
---	-------------------

Podpis:

Datum:

Implementační zpráva

Smluvní strana:	Česká republika
------------------------	------------------------

Národní kontaktní místo:

Název instituce:	Ministerstvo životního prostředí
Jméno a zařazení osoby:	Alena Chaloupková Vyšší ministerský rada
Adresa:	Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10
Telefon:	+420 267 122 909
Fax:	-
E-mail:	alena.chaloupkova@mzp.gov.cz

Plnění ustanovení úmluvy

I. Postup přípravy zprávy

Zprávu předkládá Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) jako orgán odpovědný za implementaci Aarhuské úmluvy v České republice.

Zpracování zprávy zaštitil Ústav státu a práva Akademie věd ČR v.v.i; na zpracování se podíleli pracovníci: Tereza Snopková, Vojtěch Vomáčka.

Příprava zprávy za období 2021–2024 probíhala v několika krocích. Před vypracováním samotné zprávy byly sbírány podněty k naplňování pilířů Úmluvy od odborné veřejnosti (červen–srpen 2024). Sběr podnětů od environmentálních organizací zaštiťovala organizace Zelený kruh. Konkrétní poznatky dodaly organizace Arnika, DĚTI Země, Ústecké šrouby, Greenpeace, Frank Bold.

Podkladem pro zpracování zprávy byly dále poznatky z veřejně přístupného semináře organizovaného MŽP na jaře roku 2023. Uvedeného semináře k implementaci Úmluvy v ČR se účastnili zejména zástupci správních orgánů, akademické sféry a nevládních organizací.

K vypořádání podnětů veřejnosti je třeba uvést, že v potaz byly vzaty připomínky právního kontextu, a to s ohledem na skutečnost, že implementační zpráva se zaměřuje na uplatňování práva. Požadavky veřejnosti na doplnění kontextu širšího společenského přijetí environmentálních práv nebo na otázky spojené s financováním nejsou tedy hlavním předmětem této zprávy. V rámci podnětů veřejnosti bylo zpracovateli zprávy dále odlišováno, zda se jedná o podněty s přímou vazbou na požadavky Úmluvy (formální kritérium s návazností na činnosti vymezené v Úmluvě), nebo zda se jedná o obecnější výhrady k naplňování všech třech pilířů Úmluvy v environmentální oblasti v ČR, tj. v kontextu naplňování práva na příznivé životní prostředí, práva na svobodný přístup k informacím, resp. práva na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přístup ke spravedlnosti. Některé podněty byly relevantní právě v celkovém kontextu přístupu ČR k environmentálním právům (z hlediska principů), nikoliv však ve vztahu k užšímu vymezení požadavků Úmluvy.

Zpracovaný návrh zprávy byl předložen k připomínkám široké veřejnosti (říjen 2024) – byl zveřejněn na webových stránkách MŽP a veřejnost měla možnost zasílat písemné připomínky. Návrh zprávy byl současně s připomínkovým řízením předložen k odborné oponentuře ze strany nezávislého odborníka (Mgr. Vítězslav Dohnal). V rámci připomínkového řízení k návrhu zprávy, které bylo vyhodnoceno v listopadu 2024, se vyjádřilo několik nevládních organizací. Jejich připomínky byly vzaty na vědomí a dále podle relevance zapracovány do návrhu. Připomínky obsahovaly mimo jiné podněty, popř. návrhy na změny právní úpravy, tyto podněty byly reflektovány pouze částečně, a to s ohledem na povahu zprávy. V případě návrhu na uvádění konkrétních soudních případů a praktických zkušeností, vycházeli zpracovatelé primárně ze závěrů a údajů, které jsou doložitelné, popř. veřejně obecně známé. Následně byl návrh zprávy zaslán k připomínkám v rámci vnitřního připomínkového řízení na MŽP.

Nad rámec výše uvedeného byla zpráva v některých pasážích s ohledem na její zvětšující se rozsah zkrácena, tj. vypuštěny byly pasáže, které jsou sice stále platné, ale nadbytečné.

II. Okolnosti relevantní pro pochopení zprávy

Česká republika je smluvní stranou Aarhuské úmluvy od jejího podpisu dne 25. června 1998. Po ratifikaci dne 6. července 2004 byla Úmluva publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb.m.s.

Aarhuská úmluva je součástí širšího rámce práva životního prostředí, jehož hlavním gestorem je v České republice MŽP. Koncept komplexní a strukturované ochrany životního prostředí se v českém právním řádu vytváří od počátku 90. let 20. století. Pilíře upravené Aarhuskou úmluvou zahrnující přístup k environmentálním informacím, účast veřejnosti v environmentálních procesech a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí se průběžně prolínají národním právním řádem.

Pokud jde o **přístup k environmentálním informacím**, ten je zajištěn prostřednictvím zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Právní úprava je běžně využívána, nicméně v praxi se lze setkat s nízkým povědomím o této speciální úpravě a v některých případech také s liknavým přístupem povinných subjektů. Jedním z důvodů omezeného využití právní úpravy podle zákona č. 123/1999 Sb., o právu na informace o životním prostředí je to, že vedle sebe existují dva informační zákony (vedle zákona č. 123/1998 Sb. se jedná o obecný zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), což je podle zjištěných informací pro veřejnost nepřehledné. Jedná se o dva systémy s různými procesními mechanismy a s odlišným výčtem povinných subjektů, což vzbuzuje nejistotu o tom, který ze zákonů má být aplikován (zda se jedná o environmentální informace). Současně však dochází k průniku využití judikturních závěrů z oblasti obecného předpisu do aplikace speciální úpravy, což může mít i pozitivní dopad (např. zpřesnění povinných subjektů). Ve sledovaném období došlo k novelizaci obecné i speciální právní úpravy přístupu k informacím, která reagovala mimo jiné na některé jejich společné problémy.

Účast ekologických spolků v environmentálních řízeních byla zajištěna již v první polovině 90. let, a to na základě zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tento zákon umožňoval účast spolků na všech správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. V těchto oblastech naplňoval původně též rámec pro účastenství environmentálních spolků při rozhodování o specifických činnostech podle Aarhuské úmluvy. V následujících letech však tuto úlohu převzala úprava v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí.

V souvislosti se změnou zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), provedenou v roce 2017, došlo k významnému omezení možnosti účastnit se správních řízení na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Od roku 2018 se environmentální spolky, které měly dříve právo účastnit se všech správních řízení, v nichž mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, mohou účastnit na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny již jen omezeného okruhu řízení (správních řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny). Uvedené snížení standardu nemá sice bezprostřední vliv na plnění Aarhuské úmluvy, pokud jde o účastenství (nejedná se o řízení, která spadají do působnosti Aarhuské úmluvy), nicméně uvedená změna rozsahu účasti environmentálních spolků v řízeních týkajících se ochrany přírody a krajiny přináší nesystémové zatížení třetího pilíře. Uvedená změna právní úpravy byla předmětem posouzení Ústavního soudu, u kterého prošla testem ústavnosti (Ústavní soud ji přezkoumal a potvrdil; viz nálezný Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 22/17).

V zákoně o ochraně přírody a krajiny došlo ve sledovaném období k určité nápravě § 70 odst. 3, nicméně již nebyl obnoven původní rozsah účasti ekologických spolků, který byl v zákoně o ochraně přírody od roku 1992 (uvedená oblast však není nezbytnou součástí naplnění Úmluvy).

Naplnění požadavků **účastenství dotčené veřejnosti** při povolování specifických činností je v právní úpravě České republiky zohledněno ve vazbě na proces posuzování vlivů na životní prostředí, v tzv. navazujících řízeních, a dále též samostatně při vydávání integrovaných povolení.

Právní úprava procesu posuzování vlivů na životní prostředí [zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o posuzování vlivů“] doznala v roce 2015 významné změny, když došlo k ukotvení stávajícího celistvého rámce pro účastenství ekologických spolků ve vztahu k navazujícímu rozhodování o specifických činnostech. Platná a účinná úprava na úseku EIA tak představuje základ pro plnění požadavků Úmluvy ve věci účastenství a v návaznosti na to ve věci soudního přezkumu. Právní úprava umožňuje konzultativní účast veřejnosti v řízeních navazujících na EIA, v nichž se rozhoduje o povolení záměrů. Ekologickým spolkům a dotčeným územním samosprávným celkům je v těchto navazujících řízeních přiznáno plné účastenství a právo odvolat se proti rozhodnutí v navazujícím řízení. V soudním přezkumu je jim přiznáno právo napadení jak procesních, tak hmotněprávních otázek navazujícího řízení.

Účastenství ekologických spolků v procesech podle stavebního zákona je vázané na záměry podléhající posouzení vlivů na životní prostředí, resp. jejich povolování v navazujícím řízení. Případně je plnohodnotné účastenství v povolovacích procesech podle stavebního zákona vázáno na vlastnické právo a jiná věcná práva. Široké veřejnosti svědčí v návaznosti na posouzení záměru v procesu EIA konzultativní účast v navazujících řízeních.

Ve sledovaném období 2021–2024 bylo schváleno několik zákonů, které dopadají na agendu Úmluvy. Jde především o nový stavební zákon (zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů), na který navázal jednak zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, ve znění pozdějších předpisů, a dále změny souvisejících předpisů. Účastenství ekologických spolků v procesech podle stavebního zákona je omezené na záměry podléhající EIA (tj. procesu posouzení vlivů na životní prostředí) a nad rámec Úmluvy na záměry vyžadující jednotné environmentální stanovisko (JES), pokud nahrazuje povolení ke kácení dřevin nebo výjimku z druhové ochrany.

V kontextu povolování staveb má dopad na naplňování pilířů Úmluvy dále také novelizace zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury z roku 2023 (zákonem č. 465/2023 Sb.). Uvedená novelizace měla za cíl urychlení povolovacích procesů, pokud jde o významné liniové (zejména dopravní) stavby, těžební záměry nebo jiné strategické investiční záměry (areály pro výrobu produktů strategického významu) či infrastrukturu pro ukládání oxidu uhličitého. Urychlení má být naplněno zejména zjednodušením majetkoprávního vypořádání, procesními omezeními v oblasti podávání námitek a odvolání, zkrácením lhůt pro podání žalob a souvisejících úkonů a zrychlením soudního přezkumu. Zvyšuje se tak tlak na pozornost a odbornost dotčené veřejnosti, případně i nároky na zajištění adekvátních právních služeb. Speciální úprava současně obecně ztíží přehlednost právního řádu. Zkušenosti ekologických spolků přitom ukazují, že povolování velkých investičních záměrů je časově velmi náročné a v porovnání s reálnou délkou povolovacích procesů je zkracování lhůt pro podání kvalitně a odborně odůvodněného obranného prostředku v podstatě zbytečné a na úkor účinné ochrany soudem, tj. v neprospěch dotčené veřejnosti.

V případě záměrů neposouzených v rámci EIA (kde tedy nejsou navazující povolovací řízení), je účast spolků (nikoliv však veškeré dotčené veřejnosti) speciálně zajištěna na úseku integrovaného povolování, vodního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny.

Třetí pilíř, **soudní přezkum**, je v České republice zajištěn zejména ve správním soudnictví, a to v návaznosti na dotčení práv v důsledku rozhodnutí, opatření obecné povahy, v důsledku nezákonného postupu nebo nečinnosti správního orgánu.

V oblasti naplnění přístupu k právní ochraně lze poukázat na judikaturu nejvyšších soudů a na pozitivní posun v nahlížení na dotčenou veřejnost ve vztahu k ochraně environmentálních zájmů. V letech 2014 a 2015 došlo k zásadnímu posunu nahlížení na spolky a byla jim kromě procesních práv přiznána též práva hmotná. Spolky proto mohou na základě přímého a nezprostředkovaného vztahu k určitému území tvrdit zkrácení na svých právech nezákonným rozhodnutím správních orgánů a správní žalobou napadat správní rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, nebo ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40; nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14¹). Podle soudů spolky mohou zprostředkovaně hájit práva svých členů, mimo jiné i právo na příznivé životní prostředí, protože je nesmyslné, aby jednotlivci o tuto možnost přišli, pokud se spojí do spolku. Zároveň mohou jednotlivci i spolky prostřednictvím ochrany svých práv prosazovat veřejné zájmy. Judikatura též potvrzuje možnost soudního přezkumu bez přímé návaznosti na účast v předchozím řízení.

Soudní přezkum je ve vybraných případech limitován novými, kratšími lhůtami (zejm. zákon o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury), což lze považovat za ztížení přístupu ke spravedlnosti. V případě, že není přiznán odkladný účinek žaloby, mohou být stavební záměry realizovány dříve, než je soudní přezkum dokončen. Nezvratný dopad na životní prostředí může mít i realizace záměru v době mezi vydáním rozhodnutí a rozhodnutím o přiznání odkladného účinku.

V souhrnu aktuální legislativní vývoj na národní úrovni směřuje ke zrychlení povolovacích procesů. Zákonodárce v této souvislosti přistupuje na minimální nutné požadavky Úmluvy, některými omezujícími opatřeními, zejm. zkrácením lhůt pro podání žalob, však její naplnění prakticky limituje. Zkracování lhůt ve vztahu k veřejnosti přitom v zásadě nemá podstatný vliv na délku celého povolovacího procesu

(zejména u rozsáhlých strategických staveb), ledaže by vedlo až k tomu, že veřejnost nebude schopna z důvodu nedostatku času připomínky a opravné prostředky vůbec podávat.

V jiných oblastech plnění Úmluvy lze na druhou stranu zmínit pozitivní posun v účasti veřejnosti při přípravě environmentální legislativy, kde MŽP jako gestor Úmluvy podporuje participaci nevládních neziskových organizací. Zelený kruh jako střešní organizace byl pro období 2023-2024 zařazen do eKLEP mezi „ostatní připomínková místa“, je tedy schopen sledovat přípravu legislativy a připomínkovat ji.

V širším kontextu Úmluvy a uplatňování zaručených práv lze upozornit na to, že účast veřejnosti v povolovacích procesech je ze strany některých subjektů vnímána velmi negativně. Jako negativní se v některých případech prezentuje už jen samotné podání připomínek či námitek a jako svého druhu zneužití práva pak podání opravného prostředku nebo dokonce žaloby k soudu, popř. je účast veřejnosti na rozhodování prezentována jako možnost několika jednotlivců libovolně blokovat jakýkoliv projekt. To pak posiluje politický tlak na omezování účasti veřejnosti na minimum přípustné podle Úmluvy.

Pokud jde o **možnost přímého účinku Aarhuské úmluvy**, české soudy ho vylučují, nicméně Aarhuská úmluva a jí definovaná práva jsou využívána jako významná argumentační opora pro zohlednění environmentálních zájmů (*„Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy“*, viz nálezn Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14).

S ohledem na členství České republiky v EU jsou určující též závazky plynoucí z unijního práva, a to s ohledem na požadavek **výkladu národního práva „ve světle znění a účelu“ unijního práva tak, aby bylo dosaženo cíle, který toto právo sleduje a byla zajištěna jeho efektivita, a případný přímý účinek unijních směrnic.**

III. Legislativní, regulační a jiná opatření, která implementují hlavní ustanovení v článku 3 odstavcích 2, 3, 4, 7 a 8

a) k článku 3 odstavci 2

Základní právní rámec pro postup orgánů moci výkonné, orgánů samosprávných celků a jiných orgánů, případně právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Mezi zásady činnosti správních orgánů patří zásada veřejné správy jako služby veřejnosti upravená v § 4 odst. 1 správního řádu. K této zásadě se váže též povinnost úředních osob při plnění úkolů vyplývajících z působnosti správního orgánu chovat se k dotčeným osobám zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Dále je v § 4 odst. 2 správního řádu stanovena obecná poučovací povinnost o právech a povinnostech dotčené osoby. Tato je pak konkretizována ve vztahu k jednotlivým úkonům správních orgánů ve smyslu poučení o právních důsledcích. Podle ustanovení § 4 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen uvědomit dotčené osoby o úkonu, který se chystá učinit, pokud je to třeba k uplatnění jejich práv a není tím ohrožen účel úkonu. Správní orgán je též povinen umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Správní orgány jsou dále povinny zajišťovat vzájemný soulad všech současně probíhajících postupů, které se týkají těchto práv a povinností dotčené osoby.

Státní zaměstnanci mají povinnost dodržovat pravidla etiky, úředníci územních samosprávných celků (obcí a krajů) mají mimo jiné povinnost poskytovat informace o činnosti úřadu v rozsahu stanoveném dalšími předpisy. V podstatě pro všechny úřednické profese platí požadavky na prohlubování a zvyšování kvalifikace a povinnost absolvovat pravidelná školení a prověření odborné způsobilosti. Zaměření na environmentální otázky bylo z povahy věci směřováno především na úředníky, kteří se této agendě věnují. Zvláštní přístup úředníků k veřejnosti v záležitostech životního prostředí není upraven.

V aktuálním období pokračuje naplňování koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030, a to ve spojení s akčním plánem pro roky 2021–2023. Mezi cíle koncepce patří také zajištění kompetentních lidských zdrojů na straně úředníků, efektivita práce veřejné správy a aktivní účast a informovanost na straně občanů. Koncepce se soustředí na vzdělávání také v oblasti udržitelného rozvoje, kde vnímá nedostatečné povědomí a nedostatečné vnímání souvislostí mezi různými oblastmi působení veřejné správy. Akční plán pro uvedené období počítal s realizací vzorového kursu všeobecných znalostí

z perspektivy udržitelného rozvoje; kurs měl proběhnout v roce 2021 pod hlavičkou MŽP a Ministerstva pro místní rozvoj; podle akčního plánu pro období 2024–2026 kurs realizován nebyl; realizován byl vzorový kurs znalostí a dovedností pro udržitelnou tvorbu politik. Akční plán počítal také s vydáním brožury o formách možné účasti obyvatel na veřejném dění a s osvětovou kampaní (gestorem mělo být Ministerstvo vnitra); tento úkol dle hodnocení nebyl naplněn a dále se s ním nepočítá. Součástí akčních plánů jsou obecně také nástroje komunikace institucí veřejné správy s veřejností (bez specifického zaměření).

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace na zasedání dne 28. 6. 2022 schválila Metodiku participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy s podnázvem „Jak spolupracovat s nestátními neziskovými organizacemi při tvorbě politik státní správy?“. Uvedená metodika se zaměřuje na zvýšení míry a účinnosti participace zástupců NNO, jejich zastřešujících organizací a sítí na vládnutí na centrální úrovni, tj. na úrovni ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů. Širší zapojení nevládních neziskových organizací (dále jen „NNO“) se projevuje např. oficiálním zapojením Zeleného kruhu jako asociace ekologických organizací do meziresortního připomínkového řízení při přípravě nové legislativy nebo je nově transparentní delegování zástupců NNO do pracovních orgánů zřízených pro administraci evropských fondů. Metodika pracuje s různými fázemi přípravy dokumentů. Požaduje např. včasné zveřejnění výzvy k zaslání podnětů a připomínek, častou a pravidelnou komunikaci při tvorbě dokumentu a zveřejnění vypořádání zasláných připomínek. Doporučuje také využít stanovisko NNO pro předcházení identifikovaným rizikům a nežádoucím dopadům. Ve fázi implementace metodika požaduje, aby gestor dokumentu pravidelně informoval již dříve zapojené NNO o dosavadních výsledcích a o dalším postupu a reagoval na jejich podněty.

Metodický materiál v oblasti participace zpracovala dále také např. Městská část Praha 14 (Metodika systému pro komunikaci a zapojování veřejnosti). Metodika poskytuje základní metodologické a praktické poznatky a doporučení v oblasti zapojování veřejnosti/participace, a to jak pro úředníky, tak pro veřejnost.

V rámci služebních předpisů došlo k aktualizaci pravidel etiky (služební předpis nejvyššího státního tajemníka č. 3/2023). Nový předpis se zaměřuje na vstřícnost a žádoucí jednání, zabývá se přiměřeností, nestranností, odborností apod.

Povinnosti úředníků krajů a obcí upravuje zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Patří mezi ně povinnost poskytovat informace o činnosti úřadu v rozsahu stanoveném dalšími předpisy. Zákon definuje též základní předpoklady pro výkon funkce úředníka, mezi nimiž je prohlubování kvalifikace. V zákonné úpravě je zakotvena povinnost vstupního a průběžného vzdělávání úředníků. Součástí vstupního vzdělávání jsou obecné zásady veřejné správy a pravidla etiky úředníka. Mimo to je vyžadována zvláštní odborná způsobilost, která zajišťuje ověření a prohloubení znalosti konkrétního odborného úseku veřejné správy. V rámci příslušných vzdělávacích programů jsou zohledněny též principy Aarhuské úmluvy.

Vzdělávací systém úředníků je zaštiťován Ministerstvem vnitra, konkrétně Institutem pro veřejnou správu Praha, který je státní příspěvkovou organizací jím zřízenou.

Zvláštní roli v podpoře veřejnosti ve vztahu k veřejné správě vykonává úřad ombudsmana. Instituce veřejného ochránce práv byla zřízena zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i k ochraně před jejich nečinností. V tomto smyslu může ve vymezených oblastech řešit podněty osob též na úseku ochrany životního prostředí.

V obecné rovině přispívají **k efektivní komunikaci a zprostředkování informací** mezi úřady a veřejností nástroje eGovernmentu (portál veřejné správy).

b) k článku 3 odstavci 3

Ve věci implementace článku 3 odst. 3 Úmluvy není v České republice vytvořen samostatný vzdělávací systém, který by se speciálně věnoval principům a postupům podle Úmluvy. Nástroje aktivní participace

veřejnosti v environmentální oblasti jsou však obecně **zohledněny v rámci systému ekologické výchovy a vzdělávání (EVVO)**.

Historie výchovy a vzdělávání v oblasti životního prostředí v ČR sahá do 60. let 20. století. V letech 1990–1994 byly vytvořeny základy EVVO a systém EVVO se dynamicky rozvíjel po stránce legislativní a z hlediska začlenění do agendy státní správy, samosprávy i nestátních institucí. Rozvíjela se též mezinárodní spolupráce a došlo k hlubšímu rozpracování tematického obsahu a metod a promítnutí do vzdělávacího plánu školské soustavy. Požadavek environmentálního vzdělávání a osvěty je zakotven ve strategických dokumentech ČR: Státní politika životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050, Politika ochrany klimatu, Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR aj. Tvorba vzdělávacích programů probíhá na úrovni nevládních organizací (Učím o klimatu, <https://ucimoklimatu.cz/>) nebo vzdělávacích institucí vč. akademických pracovišť.

Ze zákonné úpravy je zásadní zejména zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který v ustanovení § 13 upravuje povinnost v obecné rovině podporovat environmentální vzdělávání, výchovu a osvětu na úrovni celostátní a krajské. Zároveň ukládá MŽP povinnost zpracovat státní program EVVO. Koncept EVVO je na úseku školství uveden mezi obecnými cíli předškolního a školního vzdělávání, když zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) jako cíl *“získání a uplatňování znalostí o životním prostředí a jeho ochraně vycházející ze zásad trvale udržitelného rozvoje”*.

Národní strategie EVVO je stanovena ve Státním programu environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a environmentálního poradenství na léta 2016–2025. Program EVVO v České republice je komplexní a zahrnuje porozumění ekologickým vztahům a zákonitostem. **Rozvoj kompetencí potřebných pro environmentálně odpovědné jednání** má být rozvíjen v těchto pěti základních oblastech kompetencí: vztah k přírodě, vztah k místu, ekologické děje a zákonitosti, environmentální problémy a konflikty a připravenost jednat ve prospěch životního prostředí. V rámci poslední oblasti se poukazuje na znalosti a dovednosti pro aktivní ovlivňování svého okolí. Program EVVO sice není specificky zaměřen na otázky, jak získat přístup k informacím, jak se účastnit na rozhodování a jak získávat přístup k právní ochraně podle Aarhuské úmluvy, uvedené prvky jsou však dílčí součástí vzdělávacích programů.

Užitečné informace jsou často šířeny také mimo EVVO. Např. v roce 2024 vydal spolek Klimatická žaloba v rámci projektu Klimarádi příručku Právo v akci (<https://klimaradi.klimazaloba.cz/index.php/pravni-prirucka/>), která obsahuje jednoduché vysvětlení klíčových právních nástrojů pro aktivní občany, doplněné o reálné příklady z praxe v oblastech papírového aktivismu, demonstrací, policie a občanské neposlušnosti. Rozsáhlou databází právních rad poskytuje Frank Bold.

Z hlediska osvěty lze zmínit, že MŽP vydává Věstník MŽP a další publikace a organizuje nebo se účastní výstav a veletrhů, odborných konferencí, filmových přehlídek a dalších akcí v environmentální oblasti.**c) k článku 3 odstavci 4**

Právní úprava ČR umožňuje vznik a fungování organizovaných sdružení nebo neorganizovaných skupin. Z hlediska zapojení do environmentální oblasti nejsou stanovena zvláštní opatření nebo výhody. Pro postavení účastníka řízení nebo žalobce pak platí obecná právní úprava. Listina základních práv a svobod zaručuje právo svobodně se sdružovat (čl. 20). Podrobné aspekty fungování neziskových organizací upravuje **občanský zákoník** (zákon č. 89/2012 Sb.). Není vyloučen vznik a aktivní působení neformálních uskupení osob.

Občanský zákoník dále stanoví zásady fungování spolků, jejich účelové vymezení či vnitřní organizaci. K plnému uplatňování participativních práv ve smyslu Aarhuské úmluvy však musí spolek naplnit kritéria dále v této zprávě uvedená (vyvíjet činnost minimálně 3 roky, případně ho musí podporovat 200 osob).

Postavení NNO a zohlednění jejich potřeb zajišťuje **Rada vlády pro nestátní neziskové organizace** („Rada“), která je stálým poradním, iniciativním a koordinačním orgánem vlády České republiky pro tuto oblast. Rada iniciuje a posuzuje koncepční a realizační podklady pro rozhodnutí vlády týkající se podpory NNO a dále legislativní a politická opatření, která se týkají podmínek jejich činnosti. Sleduje též vývoj právních předpisů ve vztahu k NNO a zajišťuje zprostředkování informací mezi NNO a státními orgány. Ve výborech Rady jsou členy i zástupci environmentálních NNO.

V roce 2003 byla zřízena **Rada vlády pro udržitelný rozvoj**, a to jako stálý poradní, iniciační a koordinační orgán vlády České republiky pro oblast udržitelného rozvoje a strategického řízení.

Spolupráce státu s NNO, které prosazují ochranu životního prostředí, je rámcově zakotvena ve strategických dokumentech jako je Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty nebo Strategický rámec Česká republika 2030.

Zástupci MŽP se na neformální bázi pravidelně setkávají se zástupci nestátních neziskových organizací (zejména se Zeleným kruhem, Sítí center ekologické výchovy Pavučina a Sítí ekologických poraden STEP).

V České republice se za posledních 20 let vytvořila síť neziskových organizací, provozujících desítky středisek ekologické výchovy (např. Síť středisek ekologické výchovy Pavučina, z. s., www.pavucina-sev.cz), která nabízí krátkodobé i pobytové programy především pro žáky a studenty, ale též pro širokou veřejnost, a dále též síť environmentálních poraden. Poradny se věnují obecným otázkám ochrany životního prostředí a také otázkám šetrného spotřebitelského jednání. Pomáhají s řešením konkrétních problémů (zásahy do životního prostředí, ochrana zeleně, nakládání s odpady atd.). Zaměření environmentálních NNO je tak velmi široké od environmentální výchovy přes poradenství, ochranu přírody a krajiny až po vedení tematických kampaní zaměřených na spotřebitele nebo politiku životního prostředí. Aktuálně vznikají NNO za účelem prosazení konkrétního environmentálního zájmu (např. Spolek Klimatická žaloba, z.s., www.klimazaloba.cz).

V roce 2021 vláda schválila **Strategii spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi (NNO) na léta 2021 až 2030**. NNO by v tomto schématu měly fungovat jako partneři veřejné správy při naplňování potřeb české společnosti. Podle strategie by se mělo zlepšit společenské klima pro pochopení a akceptaci role NNO; podle vlády laická i odborná veřejnost často nechápe roli a činnost NNO při naplňování aktuálních potřeb společnosti. NNO je přisuzována mimo jiné funkce advokační spočívající v prosazování hodnot či veřejných zájmů, jako jsou ochrana životního prostředí či práva znevýhodněných skupin. Podle strategie je vnímání organizací plnících uvedenou advokační funkci ve společnosti spíše negativní. Právě v této oblasti považuje za důležité uvědomění si přínosů advokační role neziskového sektoru, které by mělo pomoci vnímat NNO jako „kritické spojení“, kteří jednájí ve veřejném zájmu a prosazují cíle, které mají zřetelný přínos pro část veřejnosti, kterých se problémy a rozhodování o nich dotýkají (typicky zájmy na ochraně životního prostředí).

V rámci projektu Masarykovy univerzity vznikla interaktivní mapa NNO.

MŽP podporuje aktivity NNO v oblasti ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje pomocí dotací ze státního rozpočtu.

d) k článku 3 odstavci 7

Účast zástupců NNO na mezinárodní úrovni v otázkách ochrany životního prostředí není ze strany státu komplexně a jednotně řešena. Nicméně MŽP informuje o svých aktivitách a *ad hoc* zaštiťuje účast zástupců NNO v mezinárodních delegacích.

e) k článku 3 odstavci 8

Naplňování čl. 3 odst. 8 Úmluvy z formálního hlediska nejsou kladeny překážky. Právní úprava ČR uznává právo na svobodu projevu, svobodu sdružovací, petiční právo, právo na příznivé životní prostředí, právo na včasné a úplné informace o životním prostředí, informace o něm, a také právo na soudní ochranu před nezákonnými rozhodnutími orgánů veřejné moci. Svoboda projevu je českými soudy tradičně uznávána. V rámci sporů o ochranu osobnosti nejsou požadovány a soudy přiznávají extrémně vysoké částky, často se využívá např. uložení povinnosti omluvy.

V praxi je však třeba poukázat na pohled některých subjektů na environmentální spolky, který je v některých případech negativní. Objevuje se názor, podle kterého některé environmentální spolky nehájí zájmy určité skupiny veřejnosti nebo veřejný zájem, ale spíše jen brání realizaci určitých záměrů, popř. jí prostřednictvím nástrojů pro účast veřejnosti a přístup k právní ochraně oddalují. Nicméně v řadě případů jsou environmentální spolky přínosnými účastníky jednání, protože přináší hodnotnou diskuzi a návrhy, nad kterými lze diskutovat.

Nicméně v tomto pohledu je nutné poukázat na nálezný Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém soud uvedl, že **označení občanských sdružení majících za účel ochranu přírody a krajiny jako „ekologické iniciativy“ „mylně implikuje pouhou aktivistickou a vedlejší roli, kterou by snad občanská sdružení tohoto typu měla ve vztahu k soudním řízením sehrávat. Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti.“**

K tomu je třeba doplnit náhled, pokud jde o možné zneužití práva. Judikatura sice počítá s možností odepření ochrany práv v případech jejich zneužívání, nicméně zneužíváním označuje především neustálé opakování bezobsažných úkonů s cílem paralyzovat výkon státní správy. Uplatňování účastenských práv v oblasti ochrany životního prostředí je považováno za legitimní nástroj výkonu práv a možnosti jeho zneužití jsou posuzovány značně restriktivně. Viz zejm. rozsudek ze dne 14. 5. 2013, č. j. 9 As 156/2012-30, ve kterém Nejvyšší správní soud označil za jednání, které nepoživá právní ochrany „*snahy určitých subjektů opakovaným zakládáním provázaných občanských sdružení mařit průběh konkrétního řízení a bez věcného důvodu řízení prodlužovat, fakticky s cílem zabránit realizaci záměru, ačkoli pro to nejsou z pohledu zájmů ochrany přírody a krajiny věcné důvody*“.

V širším kontextu lze upozornit na novou evropskou unijní právní úpravu. V dubnu 2024 byla schválena směrnice Evropského parlamentu a rady (EU) 2024/1069 o ochraně osob zapojených do účasti veřejnosti, před zjevně neopodstatněnými žalobními návrhy nebo zneužívajícími soudními řízeními („strategická soudní řízení proti účasti veřejnosti“ - SLAPP). Směrnice řadí mezi sledované záležitosti veřejného zájmu každou záležitost, která ovlivňuje veřejnost natolik, že by na ní mohla mít veřejnost legitimní zájem, příkladem uvádí životní prostředí a klima. Definuje také zneužívající soudní řízení proti účasti veřejnosti, a to jako soudní řízení, která nejsou vedena za účelem skutečného uplatnění nebo výkonu práva, ale jejichž hlavním účelem je zabránění účasti veřejnosti, její omezení či sankcionování, často zneužívající nerovnováhu sil mezi stranami, a v nichž jsou uplatňovány neopodstatněné žalobní nároky. Podstatné je to, že důkazní břemeno ohledně opodstatněnosti žalobního návrhu obrací na žalobce, který podal žalobu.

Z hlediska potenciálu čl. 3 odst. 8 Úmluvy, v kontextu unijního legislativního vývoje a také v kontextu sílících klimatických protestů je žádoucí dále vyhodnocovat konkrétní příklady, resp. důsledky environmentálního aktivismu, např.:

- případ obsazení rypadla v hnědouhelném dole Bílina v roce 2023 na protest proti prodloužení těžby fosilních paliv; v tomto případě byly účastníkům akce uloženy pokuty za přestupek ze strany báňského úřadu (do výše 10 tisíc Kč.);
- žaloba spol. Severočeské doly podaná na účastníky blokády hnědouhelného dolu Bílina požadující úhradu škody celkem ve výši 661 tisíc Kč;
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2022 č. j. 9 A 206/2017-168, který reagoval na zásah Policie ČR za účelem přerušení ekologické akce Klimakemp 2017 spočívající mimo jiné v protestech proti těžbě uhlí; Městský soud označil zásah Policie ČR (spočívající např. v ponižování a urážení zadržených účastnic) za nezákonný;
- ve prospěch svobody projevu rozhodoval Ústavní soud v roce 2023 (nálezný Ústavního soudu I. ÚS 2956/23 ze dne 10. 1. 2024), který podpořil autorské invence organizace Greenpeace namířené vůči reklamě velké národní energetické společnosti; jednalo se o videa vysmívající se greenwashingu společnosti národního energetického giganta; společnost podala na Greenpeace žalobu a požadovala omluvu a stažení videí, která podle nich porušovala autorská práva; Ústavní soud však místo toho podpořil aktivitu NNO a tím podstatu parodických či satirických uměleckých projevů a jejich hodnotu jako příspěvek do veřejné debaty a společenského dialogu.

Vzhledem k tomu, že strategická soudní řízení proti účasti veřejnosti (zneužívání soudními řízeními) nejsou v českém právním prostředí doposud blíže a komplexně zkoumána, je možné, že další výzkum poukáže na širší záběr, resp. potřebu širšího nahlížení na dané téma.

IV. Překážky bránící implementaci článku 3

K naplnění čl. 3 Úmluvy neexistuje průběžný speciální monitoring. Výchovou a osvětou, přístupem úředníků nebo postavením NNO se zabývá několik strategických dokumentů, toto zaměření však není zpravidla zaměřeno cíleně na environmentální otázky (výjimkou jsou např. koncepce věnované EVVO). Ve strategických dokumentech se zpravidla nehovoří přímo o vazbě na Úmluvu, přitom její výslovné uvedení by mohlo podpořit sledované cíle.

Pokud jde o environmentální aktivismus, ve společnosti stále panuje negativní náhled na environmentální NNO, a to zejména pokud jde o jejich roli v povolovacích řízeních nebo o protestní akce. Ve veřejném diskurzu se neobjevuje relevantní oponentura obvinění NNO z neodborného a/nebo svévolného uplatňování práv v povolovacích řízeních. Dosud nebyla předložena relevantní analýza skutečného dopadu účasti veřejnosti na rozhodování a skutečných příčin prodlužování povolovacích procesů; problémy týkající se celkového náhledu společnosti na práci NNO nejsou systematicky řešeny. Význam NNO v ochraně životního prostředí a jejich roli nicméně uznávají soudy (např. rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52, rozsudek NSS 23. 2. 2022, č. j. 3 As 304/2019-79).

V. Další informace o praktické aplikaci obecných ustanovení v článku 3

Praktická aplikace není jednotně sledována, uplatnění dílčích požadavků je třeba hledat napříč právním řádem.

Nepřímým ukazatelem naplňování mohou být údaje z pravidelného průzkumu veřejného mínění v ochraně životního prostředí. Např. v roce 2022 byla v této oblasti nejlépe hodnocena, a to více než z jedné poloviny, aktivita obecních úřadů (59 % odpovědí) a ekologických organizací (55 % odpovědí). Naopak negativní hodnocení v oblasti ochrany životního prostředí bylo vyjádřeno v případě činnosti parlamentu (59 % odpovědí) a také Vlády (53 % odpovědí). Oproti roku 2014, kdy byl stejný průzkum realizován, bylo zaznamenáno zlepšené hodnocení především v případě činností krajských a obecních úřadů; podle Zprávy o životním prostředí České republiky za rok 2022.

VI. Webové adresy, které se vztahují k implementaci článku 3

<https://vlada.gov.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/metodika-participace-nestatnich-neziskovych-organizaci-v-poradnich-a-pracovnich-organech-a-pri-tvorbe-dokumentu-statni-spravy-197878/>

<https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>

https://www.praha14.cz/app/uploads/sites/3/2021/02/05d_Metodika-Systemu-komunikace-s-verejnosti.pdf

<https://ucimoklimatu.cz/>

https://vlada.gov.cz/assets/ppov/rnno/aktuality/Strategie_NNO_2021_2031.pdf

<https://mapaneziskovek.cz>

<https://klimaradi.klimazaloba.cz/index.php/pravni-prirucka/>

www.mzp.cz/cz/statni_program_evvo_ep_2016_2025

www.cr2030.cz/strategie

www.ochrance.cz

www.zelenykruh.cz/cz

www.pavucina-sev.cz

www.portal.gov.cz

<https://cenia.gov.cz/publikace/statisticka-rocenka-zivotniho-prostredi-cr/>

https://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publikace

<https://www.spolkovyrejstrik.cz/>

VII. Legislativní, regulační a jiná opatření, která implementují ustanovení o přístupu k environmentálním informacím článku 4

Právní úprava přístupu k environmentálním informacím je založena již v ústavní rovině – v Listině základních práv a svobod. Zaručuje přístup k informacím a speciální právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Na obou úsecích informačního práva se postupuje podle samostatného zákona, tj. zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a dále, pokud jde o environmentální informace, zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Zpřístupňování environmentálních informací je dále upraveno v řadě právních předpisů zaměřených na konkrétní agendy a procesní postupy (např. stavební zákon, zákon o posuzování vlivů, správní řád).

Zákon o právu na informace o životním prostředí upravuje jak pasivní, tak aktivní zpřístupňování environmentálních informací, tj. povinnost aktivně informace zpřístupňovat a zároveň reagovat na žádosti žadatelů o poskytnutí informace.

Povinnými subjekty podle zákona č. 123/1998 Sb. jsou:

- správní úřady a jiné organizační složky státu a orgány územních samosprávných celků;
- právnické nebo fyzické osoby, které na základě zvláštních právních předpisů vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se přímo nebo nepřímo k životnímu prostředí;
- právnické osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené subjekty uvedenými v předchozích bodech, jakož i fyzické osoby pověřené těmito subjekty, které na základě právních předpisů nebo dohody s těmito subjekty poskytují služby, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek.

Informacemi o životním prostředí se podle zákona o právu na informace o životním prostředí rozumí informace v jakékoliv technicky proveditelné podobě. Zákon vyjmenovává příkladný výčet informací: např. stav a vývoj životního prostředí, připravované nebo prováděné činnosti a opatření s vlivem na stav životního prostředí a jeho složek, stav složek životního prostředí, využívání přírodních zdrojů a jeho důsledky na životní prostředí, vlivy staveb, činností, technologií a výrobků na životní prostředí, správní řízení a petice ve věcech životního prostředí, analýzy atd. Výčet je demonstrativní, informací o životním prostředí tedy může být i jiný typ informace, jestliže se týká životního prostředí nebo jeho složek.

Novelizace zákona o právu na informace o životním prostředí přijatá v roce 2022 rozšířila předmět aktivního zpřístupňování informací o podporu zpřístupňování informací prostřednictvím rozhraní pro programování aplikací.

V oblasti zpřístupňování environmentálních informací na žádost byla zavedena nová úprava odepření informace z důvodu šikanózního podávání žádostí (zneužití práva) a byla výslovně doplněna možnost povinného subjektu žádat kromě úhrady nákladů do výše nákladu spojených s pořízením kopií nebo opatřením technických nosičů také úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací (které zohledňuje také časovou náročnost a práci úředníků povinných subjektů).

Kromě toho byla provedena úprava procesu přezkoumávání odepření informací nadřízeným správním orgánem, resp. soudem, která by měla zabránit opakovanému podávání opravných prostředků a namísto toho vést k nařízení přímého poskytnutí informací (informační příkaz, soudní informační příkaz).

V oblasti judikturního vývoje byl v roce 2024 nálezem Ústavního soudu (I.ÚS 3254/22 ze dne 26. 6. 2024) završen soudní spor o omezení práva na informace o životním prostředí. Ústavní soud se v této věci přiklonil k tomu, že částku požadovanou povinným subjektem za poskytnutí prostorových dat – digitálního modelu reliéfu České republiky je třeba posuzovat z hlediska její (ne)přiměřenosti, což odůvodnil požadavky Úmluvy.

a) k článku 4 odstavci 1

Zákon o právu na informace o životním prostředí umožňuje žádat o informace, aniž by bylo třeba udávat důvod takové žádosti [§ 3 odst. 1) zákona č. 123/1998 Sb.].

Zpřístupňováním informací je jejich poskytování jakoukoliv technicky proveditelnou formou, tj. též formou pořizování výpisů, opisů nebo kopií [§ 2 písm. c) zákona č. 123/1998 Sb.]. Podle § 6 zákona o právu na informace o životním prostředí může žadatel v žádosti navrhnout formu, případně způsob, jichž má být použito při zpřístupnění informace. Pokud formu nebo způsob žadatel neurčí, případně pokud takové formy nebo způsobu nelze ze závažných důvodů využít, zvolí povinný subjekt způsob a formu zpřístupnění informace s ohledem na splnění účelu žádosti o zpřístupnění informace a její optimální využití žadatelem. Pokud povinný subjekt zpřístupní informaci byť i jen částečně v jiné než požadované formě, musí tento svůj postup odůvodnit. V době digitalizace v rámci úředního styku a přechodu na elektronické evidence spisů může být poskytování informací (pokud je žádosti vyhověno) poměrně flexibilní.

Jde-li o žádost o již zveřejněnou informaci, může povinný subjekt sdělit žadateli údaje umožňující vyhledání a získání zveřejněné informace. To však neplatí, pokud žadatel uvedl, že nemá možnost získat zveřejněnou informaci jiným způsobem, nebo pokud trvá na přímém poskytnutí zveřejněné informace (§ 5 zákona č. 123/1998 Sb.)

b) k článku 4 odstavci 2

Povinné subjekty jsou podle § 7 zákona o právu na informace o životním prostředí povinny informaci zpřístupnit bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů od obdržení žádosti. V případě výjimečných okolností, které si vynucují prodloužení lhůty, je možné zpřístupnit informaci do 60 dnů. O takových okolnostech a o prodloužení lhůty musí být žadatel před uplynutím 30denní lhůty vyrozuměn.

Stávající právní úprava je v souladu s požadavky Úmluvy. NNO však poukazují na to, že uvedené lhůty jsou odlišné od obecné právní úpravy, kde jsou lhůty kratší, a tedy pro žadatele přívětivější (zpřístupnění v 15denní lhůtě, prodloužení o 10 dnů).

c) k článku 4 odstavcům 3 a 4

Omezení přístupu k environmentálním informacím upravuje § 8 zákona o právu na informace o životním prostředí. Zpřístupnění informací může být v souladu s Úmluvou odmítnuto:

- jestliže se týká dosud nezpracovaných nebo nevyhodnocených údajů, popř. vnitřních pokynů povinného subjektu, nebo jde o žádost nesrozumitelnou nebo příliš obecnou;
- pokud byla informace povinnému subjektu předána osobou, která k tomu nebyla podle zákona povinna a nedala předchozí písemný souhlas k zpřístupnění této informace;
- pokud by zpřístupnění této informace mohlo mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí v místech, kterých se informace týká;
- Zpřístupnění informace může být rovněž odepřeno, pokud se žadatel domáhá informace, která se týká probíhajícího trestního, přestupkového nebo disciplinárního řízení, pokud by její poskytnutí ohrozilo či zmařilo účel řízení, zejména zajištění práva na spravedlivý proces, a dále pokud by zpřístupnění informace mohlo ohrozit rovnost účastníků soudního, rozhodčího, správního nebo obdobného řízení.

Národní právní úprava výslovně nezohledňuje důvody odmítnutí zpřístupnění informací, pokud jde o mezinárodní vztahy, obranyschopnost státu nebo veřejnou bezpečnost.

Zpřístupnění informace bude odepřeno, jestliže je vylučuje ochrana utajovaných informací, ochrana osobních nebo individuálních údajů nebo ochrana osobnosti, ochrana duševního vlastnictví nebo ochrana obchodního tajemství. Ochrana zájmu na ochraně osobnosti je však prolomena ve prospěch poskytnutí informace o původci činnosti znečišťující nebo jinak ohrožující nebo poškozující životní prostředí obsažené v pravomocném rozhodnutí o trestném činu, přestupku nebo jiném správním deliktu. Zpřístupnění informace též nelze odepřít v případě informace o emisích vypouštěných nebo vyzařovaných do životního prostředí, jestliže by důvodem odepření měla být ochrana osobních nebo individuálních údajů nebo ochrana osobnosti nebo ochrana obchodního tajemství.

Ve sledovaném období nabyla účinnosti změna zákona o právu na informace o životním prostředí, kterou bylo doplněno ustanovení § 8a. Toto ustanovení má chránit povinné subjekty před šikanózním (obstrukčním) výkonem práva na informace, který by neměl požívat právní ochrany (v podobě zneužití tohoto práva). Důvodem odepření informace v daném případě může být cílený nátlak na fyzickou osobu, jíž se týkají požadované informace, nebo situace, kdy podání žádosti o informace představuje nepřiměřenou zátěž povinného subjektu, a to zpravidla v reakci na předcházející postup povinného subjektu vůči žadateli nebo na vztah s fyzickou osobou, které se informace týkají. Zákon uvádí, že rozsah požadovaných informací nebo počet podaných žádostí není bez dalšího důvodem pro odepření zpřístupnění informace z důvodu zneužití práva. Uplatní se zde speciální 7denní lhůta, v níž povinný subjekt může odepřít zpřístupnění informace.

Novelizovaná právní úprava se zabývá také nahlížením do spisu vedeného k žádosti o informace. Výslovně jsou z nahlížení do spisu vyloučeny části spisu obsahující informace, jejichž poskytnutí je předmětem žádosti a nebyly podle ní dosud poskytnuty, dokumenty a větší celky informací, z nichž požadované informace nelze snadno vyčlenit, a osobní údaje osoby, která by mohla být přímo dotčena poskytnutím požadované informace, s výjimkou osobních údajů, které jsou nahlížejí osobě známy. Uvedená úprava je shodná v obou informačních zákonech a směřuje v podstatě k limitování zpřístupnění informací, u nichž byla povinným subjektem uplatněna ochrana. Novým ustanovením se poskytuje výslovný zákonný základ pro odmítnutí požadavků žadatelů, kteří typicky v rámci odvolacího řízení využívají (jako účastníci řízení) nahlížení do správního spisu podle § 38 správního řádu vedeného o odmítnutí žádosti o informace. Tím může dojít k obcházení ochrany nezpřístupněných informací. Podle novelizované právní úpravy tedy může odvolací orgán (i povinný subjekt) odmítnout nahlížení do této části spisu. Bez této právní úpravy by měl žadatel přístup k širšímu okruhu osobních údajů těchto osob, než které by případně mohl získat postupem podle informačních zákonů.

Při posuzování žádosti o zpřístupnění informace je uplatňován test veřejného zájmu. V každém jednotlivém případě (žádosti) musí být zvážen veřejný zájem, jemuž by zpřístupnění informace sloužilo, vůči zájmu svědčícímu pro nezveřejnění. Požadavek na provedení testu veřejného zájmu při rozhodování o odepření informace v české právní úpravě výslovně nenalezneme, lze ho však dovodit z judikatury (viz např. rozsudky NSS ze dne 16. 3. 2010 č. j. 1 As 97/2009-119 a ze dne 30. 10. 2020 č. j. 5 As 162/2018-51).

d) k článku 4 odstavci 5

Podle § 4 zákona o právu na informace o životním prostředí v případě, že je žádost podána u povinného subjektu, jenž nemá dotýcnou informaci k dispozici a současně nemá podle zvláštních právních předpisů povinnost takovou informaci mít, sdělí žadateli bez zbytečného odkladu, nejpozději do 15 dnů od obdržení žádosti, že požadovanou informaci nemůže z tohoto důvodu poskytnout. Pokud je dotazovanému povinnému subjektu známo, který povinný subjekt má požadovanou informaci k dispozici, postoupí mu žádost ve lhůtách stanovených v předchozí větě a uvědomí o tom žadatele.

e) k článku 4 odstavci 6

Podle § 8 odst. 6 zákona o právu na informace o životním prostředí platí, že pokud je to možné, zpřístupní se požadovaná informace po vyloučení těch skutečností, které zakládají důvod pro odepření zpřístupnění informace. O takovém zásahu a jeho důvodu musí být žadatel vždy při zpřístupnění informace uvědomen.

f) k článku 4 odstavci 7

Pokud příslušný povinný subjekt odmítne poskytnout informaci, musí o tom vydat rozhodnutí, a to ve lhůtě pro zpřístupnění informace (případně rozhodnutí vydá subjekt, který pověřenou osobu založil, zřídil, řídí nebo pověřil, pokud ona sama není oprávněna vydávat rozhodnutí). V případě, že povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít, tj. uplatní se fikce rozhodnutí.

V rámci obranných prostředků se vůči správnímu rozhodnutí o odepření i fikci takového rozhodnutí postupuje shodně (liší se lhůty pro podání návrhu s ohledem na odlišné doručování rozhodnutí) – žadatel podává odvolání nadřízenému orgánu. Pokud jde o rozhodnutí fikcí, NNO poukazují na to, že se podle

jejich zkušeností nejedná o příliš účinný mechanismus (nevede k dostatečně rychlému poskytnutí požadovaných informací) a navrhuji sjednocení postupu podle obou informačních zákonů.

Na základě novelizace z roku 2022 platí, že nadřízený správní orgán přikáže povinnému subjektu požadovanou informaci žadateli poskytnout ve stanovené lhůtě (maximálně 30 dnů, resp. 60 dnů); jedná se o tzv. informační příkaz. Poskytnutí informace povinným subjektem lze také exekučně vykonat. Tímto postupem je vyloučen tzv. procesní ping-pong, kdyby se neúspěšný žadatel musel opakovaně obracet na nadřízený orgán. Soudní přezkum je v tomto směru obdobný, soud přímo povinnému subjektu nařídí požadované informace zpřístupnit (soudní informační příkaz).

Ve sledovaném období byla doplněna možnost, aby povinný subjekt, pokud zpřístupňuje informaci formou kopie dokumentu, z něho vyloučil pouze osobní údaje nebo informace, které jsou obchodním tajemstvím (pokud jde o dokumenty, které získal v rámci jiných řízení – při postupech podle správního, daňového nebo kontrolního řádu). Jedná se tak o zjednodušení pro správní orgán, který poskytuje např. kopii správního rozhodnutí, kde pouze odstraní / začerní identifikační údaje účastníků řízení a jiných zúčastněných osob. Nemusí pak vydat rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace. Žadatel v tomto případě může trvat na vydání rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace v rozsahu vymezených osobních údajů nebo obchodního tajemství.

g) k článku 4 odstavci 8

Podle § 10 odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí jsou povinné subjekty oprávněny v souvislosti se zpřístupňováním informací žádat **úhradu** ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinné subjekty musí mít vypracovaný veřejně přístupný sazebník úhrad s uvedením podmínek, za nichž se úhrady vybírají, popřípadě za nichž je možno od vybírání úhrad upustit.

Novelizací v roce 2022 byla doplněna možnost požadovat také úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací; důvodem má být to, aby bylo možné do úhrady nákladů za poskytnutí informace zahrnout čas vynaložený zaměstnancem na vyhledání a zpracování informace do požadovaného formátu. Pojem mimořádně rozsáhlé vyhledání informací je pojmem užívaným zákonem o svobodném přístupu k informacím, jehož výklad dle zákonodárce nezpůsobuje v praxi problémy. V oblasti přístupu k environmentálním informacím se nicméně jedná o nový prvek, který může za určitých okolností vést ke snížení dosavadního standardu v oblasti poskytování informací o životním prostředí.

Pokud jde o platbu úhrad za poskytování environmentálních informací, zákonná úprava neobsahuje možnosti osvobození či úlev, což může být překážkou naplňování Úmluvy, podle které požadavek na úhradu nesmí překročit přiměřenou výši. Z existující judikatury na úseku obecného přístupu k informacím lze dovodit, že povinný subjekt musí dostatečně odůvodnit, proč se v daném konkrétním případě jedná o mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací a o tomto uvědomit žadatele ještě před započítáním vyhledávání informací. Povinný subjekt musí rovněž uvést, na základě jakých skutečností a jakým způsobem bude výše úhrady vyčíslena; při stanovení výše úhrady je třeba přihlídnout rovněž k povaze požadovaných informací a materiálním a personálním poměrům povinného subjektu.

K aplikaci přiměřenosti úhrad se vztahuje také nedávné rozhodnutí Ústavního soudu, které odkazovalo výslovně také na principy Úmluvy (nález Ústavního soudu I. ÚS 3254/22 ze dne 26. 6. 2024). Úhrada v tomto případě byla povinným subjektem vyžadována z důvodu zákonem stanoveného podílení se na nákladech sloužících k zajištění zachování a údržby prostorových dat a zachování odpovídajících služeb založených na prostorových datech. V dané věci žadatel (v roce 2014) požadoval poskytnutí digitálního modelu reliéfu České republiky. Jednalo se o poskytnutí prostorových dat podle § 11c zákona o právu na informace o životním prostředí. Zeměměřický úřad v dané věci požadoval úhradu ve výši 2 998 037 Kč. Ústavní soud posoudil stanovení tak vysoké částky jako omezení základního práva na informace o životním prostředí; požadovaná částka představuje ekonomickou bariéru, která se ve vztahu k osobě stěžovatele (datového novináře) a v souvislosti s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí jeví jako objektivně nepřiměřená. Ústavní soud připomněl, že ústavní i zákonné normy týkající se práva na informace o životním prostředí je podle čl. 10 a čl. 10a Ústavy České republiky nutné vykládat v souladu s Úmluvou. Požadavek přiměřenosti úhrady za poskytnutí informace vyplývá také z unijní směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. Za využití judikatury SDEU Ústavní

soud uvedl, že pro účely posouzení, zda má požadovaný poplatek odrazující účinek, je třeba zohlednit jednak hospodářskou situaci žadatele o informace, jednak obecný zájem na ochraně životního prostředí. Poplatek nemůže přesahovat finanční možnosti dotčené osoby a v každém případě se nesmí jevit ani jako objektivně nepřiměřený z pohledu veřejnosti.

VIII. Překážky bránící implementaci článku 4

Pro uplatňování práva na přístup k informacím o životním prostředí nejsou stanoveny žádné omezující formální požadavky. V praxi však činí problém **existence dvou samostatných režimů** přístupu k informacím o životním prostředí.

Samotná existence dvou informačních zákonů není v přímém rozporu s Úmluvou, způsobuje však aplikační problémy: podle zkušeností NNO vznikají zbytečné spory o to, pod který ze dvou právních předpisů daná konkrétní požadovaná informace spadá; pro žadatele o informace znamená existence dvou předpisů zvýšené nároky na znalost zákonů, na správné formulování žádosti a na správnou reakci na případný odmítavý postoj úřadů (určení správného režimu poskytování informací je obtížné i pro ústřední orgány státní správy, srov. rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2020, č. j. 5 As 231/2018-77 nebo rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 5 As 162/2018-51).

NNO uvádí, že postrádají výslovné ustanovení, podle něhož by platilo, že pokud se povinný subjekt domnívá, že na něj nedopadá zákon č. 123/1998 Sb., musí postupovat podle zákona č. 106/1999 Sb. a o žádosti vždy nějak rozhodnout. Některé NNO (např. Děti Země, Chráníme stromy z. s.; jakož i oponentní posudek ke zprávě) považují za vhodné, aby se zákon č. 123/1998 Sb. zrušil a přičlenil do zákona č. 106/1999 Sb. (tím by mělo dojít k odstranění roztržičnosti informačních zákonů, zkrácení nepřiměřeně dlouhé doby vyřizování žádostí).

Z pohledu NNO není úprava zákona č. 123/1998 Sb. považována za vstřícnou k žadatelům. Důvodem je, že ačkoli lhůta 30 dní pro poskytnutí informací odpovídá minimálním požadavkům Úmluvy, podle NNO je v době internetu a digitalizace státu zbytečně dlouhá; současně je tato lhůta delší než v obecné úpravě přístupu k informacím. V praxi jsou ze strany povinných subjektů často využívány nejzazší lhůty pro poskytnutí informací (namísto poskytnutí bez zbytečného odkladu). Prodlevy při poskytování informací mohou vést ke ztrátě možnosti účastnit se řízení nebo vstoupit včas do relevantních jednání.

Problémy v praxi činí dlouhé lhůty při vyřizování odvolání nebo při soudním přezkumu, které vedou k tomu, že poskytnutí informace po dlouhé době přezkumu již není efektivní. Tento nedostatek by měla změnit novelizovaná právní úprava, která umožňuje nadřízenému orgánu, resp. soudu vydat přímo příkaz k poskytnutí informace, který je dále exekučně vymahatelný. Z konkrétních případů, kdy v praxi vznikly problémy se včasným poskytnutím informací, lze zmínit například následující: NNO Děti Země požádala v roce 2023 Ministerstvo zemědělství, resp. Výzkumný ústav vodohospodářský o klimatickou studii z roku 2008. Studie byla sice poskytnuta, ale až po značných časových a finančních ztrátách a provedení řady aktivních procesních kroků ze strany NNO.

Vleklé bylo také řízení ve věci (ne)přiměřené úhrady požadované za poskytnutí prostorových dat. Žádost o prostorová data byla podle zákona o právu na informace o životním prostředí žadatelem podána v roce 2014. Ústavní soud konstatoval porušení práva stěžovatele na informace o životním prostředí až v roce 2024 (nález Ústavního soudu I.ÚS 3254/22 ze dne 26. 6. 2024), přitom (ne)přiměřenost stanovené úhrady musí ještě posoudit správní soudy.

V obecnější rovině soudní praxe postupně vyjasňuje také šířeji související otázky. Např. Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 30. 6. 2021 č. j. As 355/2019-46) se zabýval nutností vedení spisu ve vztahu k opatření obecné povahy – k pořízení územně plánovací dokumentace (Metropolitního plánu hlavního města Prahy), tj. koncepčního dokumentu, který z povahy věci a v souladu s právní úpravou upravuje také otázky z oblasti ochrany životního prostředí. Uvedené rozhodnutí má vliv na rozsah, resp. existenci spisu, do něhož lze nahlížet, resp. z něj požadovat podklady (na základě obecné úpravy správního řízení, popř. na základě práva na informace o životním prostředí). NSS dovodil, že uvedená dokumentace má mít v zásadě formu spisu a takto je třeba k ní přistupovat.

IX. Další informace o praktické aplikaci ustanovení článku 4

Zákon o právu na informace o životním prostředí nezakládá povinnost vést evidenci obdržených žádostí o zpřístupnění environmentálních informací ani shromažďovat statistické údaje v této oblasti; vyřízení žádosti, resp. poskytnutá informace není dále zveřejňována (jako je tomu podle zákona č. 106/1999 Sb.).

X. Webové adresy relevantní pro implementaci článku 4

<https://frankbold.org/poradna> www.cenia.gov.cz

www.mzp.cz

XI. Legislativní, regulační a jiná opatření, která implementují ustanovení o shromažďování a rozšiřování environmentálních informací v článku 5

a) k článku 5 odstavec 1

Aktivní zpřístupňování environmentálních informací je upraveno v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a dále v řadě právních předpisů zaměřených na konkrétní agendy a procesní postupy; jedná se např. o povolovací procesy navázané na posuzování vlivů na životní prostředí nebo na jednotné environmentální stanovisko (které bylo nově zavedené zákonem č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku; jedná se o závazné stanovisko dotčeného orgánu veřejné správy v oblasti životního prostředí), anebo veřejně přístupné registry zařízení pro nakládání s odpady aj. Povinné subjekty zpracovávají informace vztahující se k jejich působnosti a vytvářejí nezbytné technické a další podmínky pro aktivní zpřístupňování informací. Povinné subjekty jsou povinny v rozsahu stanoveném zákonem o právu na informace o životním prostředí vést a aktualizovat elektronické databáze obsahující informace vztahující se k jejich působnosti; databáze musí být přístupné prostřednictvím zařízení umožňujících dálkový přístup.

Aktivní zpřístupňování zahrnuje kromě internetového zpřístupňování informací vlastní ediční a publikační činnosti.

Povinné subjekty aktivně zpřístupňují např. koncepce, politiky, strategie, zprávy o stavu životního prostředí, souhrny údajů o sledování činností, které mají nebo by mohly mít vliv na stav životního prostředí nebo hodnocení rizik týkající se životního prostředí,

MŽP každoročně zpracovává **Zprávu o stavu životního prostředí ČR**. Podkladem pro zpracování Zprávy o stavu životního prostředí je a pro celkové zhodnocení slouží Statistická ročenka životního prostředí. V návaznosti na Zprávu o stavu životního prostředí České republiky zpracovává MŽP jednou za rok zprávy o stavu životního prostředí jednotlivých krajů. Tyto zprávy musí být zveřejněny v elektronické podobě do tří měsíců od schválení Zprávy o stavu životního prostředí České republiky.

Novelizace zákona o právu na informace o životním prostředí přijatá v roce 2022 rozšířila předmět aktivního zpřístupňování informací o podporu zpřístupňování informací prostřednictvím rozhraní pro programování aplikací; tzv. API z anglického „*Application programming interface*“ (vedle dosavadní podpory používání zařízení umožňující dálkový přístup); jedná se o přímý přístup k obsahu databáze na úrovni jednotlivých programů.

Informace z environmentální oblasti – odborné informační zdroje resortu životního prostředí spíše formálně sdružuje Jednotný informační systém životního prostředí (JISŽP), který je budován na základě pověření MŽP tzv. kompetenčním zákonem (zákon č. 2/1969 Sb.).

Na úseku aktivního zpřístupňování informací je důležitým partnerem pro veřejnost **CENIA**, česká informační agentura životního prostředí, příspěvková organizace MŽP. CENIA spravuje Integrovaný systém ohlašovací povinností ISPOP, který zajišťuje plnění legislativně povinných hlášení z oblasti životního prostředí a současně poskytuje data pro průřezové environmentální informace

CENIA dále spravuje Národní geoportál (INSPIRE), kde jsou kromě dat a služeb spadajících pod směrnici INSPIRE k nalezení i tematická data několika desítek subjektů od centrálních orgánů veřejné správy, resortních organizací, krajských úřadů, obcí, výzkumných institucí, až po soukromé firmy. CENIA zajišťuje rozcestník k dalším environmentálním systémům, např.

Centrální registr životního prostředí (CRŽP),

Systém Evidence přepravy nebezpečných odpadů (SEPNO),

Systém Hodnocení nebezpečných vlastností odpadů (HNVO),

Integrovaný registr znečišťování (IRZ),

Informační systém EIA/SEA,

Informační systém odpadového hospodářství (ISOH)

Veřejně přístupné jsou též statistické informace týkající se příslušných složek životního prostředí, a to též v oblasti zemědělské činnosti (Ministerstvo zemědělství) nebo ve věci finančních toků v oblasti ochrany životního prostředí (Ministerstvo financí).

Přísun informací je zajišťován v rámci širokého spektra činností veřejné správy, např. prostřednictvím Českého statistického úřadu, resortních organizací MŽP, např. CENIA, Český hydrometeorologický ústav (ČHMÚ), Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP), Státní fond životního prostředí (SFŽP), Agentura ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK), Česká geologická služba (ČGS), Výzkumný ústav vodohospodářský (VÚV), resortních organizací ministerstev zemědělství, zdravotnictví, vnitra, dopravy, průmyslu a obchodu a dalších centrálních úřadů jako je Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Státní zdravotní ústav atd.

Ve věci zpřístupňování informací při mimořádných událostech odkazuje zákon o právu na informace o životním prostředí na varování veřejnosti podle zvláštních právních předpisů: zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů a zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon. Pro včasné varování občanů veřejná správa využívá např. zasílání zpráv SMS, vysílání regionálních elektronických médií a další způsoby.

b) k článku 5 odstavec 2

Environmentální informace jsou dostupné na základě jejich aktivního zpřístupňování. Povinnost aktivního zpřístupňování vyplývá zejména ze zákona o právu na informace o životním prostředí.

Dále je aktivní zpřístupňování součástí právní úpravy např. na úseku EIA/SEA (zákon o posuzování vlivů), IPPC (zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění) a územního plánování (stavební zákon). Zprávy o stavu životního prostředí a další důležité údaje (EIA/SEA, IPPC, IRZ) jsou zveřejňovány na stránkách MŽP, na ostatních relevantních adresách a na stránkách CENIA, a to v české a v některých případech též v anglické verzi. Též mnohé úřady mají stránky také v cizojazyčné verzi.

c) k článku 5 odstavec 3

Povinnost zpřístupňování informací o životním prostředí vyplývá ze zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Funkcionality a pravidla pro řízení informačních systémů veřejné správy upravuje zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

Texty právních předpisů v oblasti životního prostředí spolu s ostatními oblastmi právní úpravy jsou zpřístupňovány v elektronické databázi – na veřejně dostupných webových stránkách eSbírka: <https://www.e-sbirka.cz/>. Jedná se o systém zaváděný na úrovni vlády, který postupně nabíhá od 1. 1. 2024. Legislativa v oblasti ochrany životního prostředí je zveřejňována také na internetových stránkách MŽP.

Veřejnost doposud využívala veřejně přístupný systém <https://www.zakonyprolidi.cz/>, který vznikl jako nestátní iniciativa, popř. další (placené) vyhledávače legislativních zdrojů.

Pokud jde o politiky, strategie, plány, zprávy apod., jejich zveřejňování je upraveno v různých zákonech a reflektuje specifika dané oblasti.

Některé právní předpisy upravují povinnost zveřejňovat informace způsobem umožňujícím dálkový přístup (např. návrhy územně plánovacích dokumentací a politiky územního rozvoje podle stavebního zákona). Např. nový zákon o odpadech (zákon č. 541/2020 Sb.) účinný od 1. 1. 2021 upravuje povinnost obcí informovat nejméně jednou ročně způsobem umožňujícím dálkový přístup o systému nakládání s komunálním odpadem a o možnostech prevence a minimalizace vzniku komunálního odpadu. Obce jsou také povinny zveřejňovat kvantifikované výsledky odpadového hospodářství včetně nákladů na provoz obecního systému. Podle stejného zákona platí povinnost zveřejnit plán odpadového hospodářství České republiky, resp. kraje na portálu veřejné správy. V České republice je zřízen informační systém Databáze strategií (<https://www.databaze-strategie.cz/>), kde lze dohledat strategické dokumenty též pro úsek ochrany životního prostředí.

d) k článku 5 odstavec 4

Zpráva o stavu životního prostředí v ČR je podle § 12 zákona o právu na informace o životním prostředí zpracovávána každoročně, a po schválení vládou je zveřejněna na stránkách MŽP a CENIA. Společně se Zprávou je každoročně vydávána i Statistická ročenka životního prostředí ČR.

e) k článku 5 odstavec 5

Na vládní úrovni je postupně realizován projekt pro přístup k platnému právu (národní i mezinárodní úroveň) včetně úplných znění a zobrazení změn předpisů (systém eSbírka a eLegislativa). Texty právních předpisů v oblasti životního prostředí jsou již zpřístupňovány v elektronické databázi eSbírka: <https://www.e-sbirka.cz/>, jejíž naplnění postupně nabíhá od 1. 1. 2024.

Veřejnost doposud využívá komplexní veřejně přístupný systém <https://www.zakonyprolidi.cz/>, který vznikl jako nestátní iniciativa, popř. další (placené) vyhledávače legislativních zdrojů.

MŽP pravidelně seznamuje veřejnost a zájmové svazy s prioritami ČR v mezinárodní agendě životního prostředí a národní legislativě. MŽP též podporuje překlady příslušných a významných dokumentů do českého jazyka.

Pro šíření informací o strategiích, politikách, programech a akčních plánech nejsou upravena jednotná pravidla. Veřejnost má přístup ke strategiím v rámci SEA, k územně plánovací dokumentaci a politice územního rozvoje. Veřejnost má též přístup do Databáze strategií.

f) k článku 5 odstavci 6

Znečišťovatelé jsou na základě vybraných předpisů povinni ohlašovat např. vypouštěné znečišťující látky do prostředí, popř. hlásit další údaje o své provozní činnosti.

Pokud jde stimulaci provozovatelů k přímému informování veřejnosti o dopadech své činnosti na životní prostředí, MŽP propaguje **zavedení dobrovolných environmentálních nástrojů**.

Dobrovolné environmentální nástroje stojí mimo závazné administrativní nástroje práva životního prostředí. Vedou ke snížení negativních vlivů výroby či provozu na životní prostředí a zároveň k posílení postavení podniku či organizace na trhu, ke zvýšení konkurenceschopnosti a dobré pověsti.

Dobrovolné nástroje zahrnují opatření na úseku označování (Ekologicky šetrný výrobek/služba, Ekoznačka EU, environmentální značení), systému řízení (EMAS, systém řízení podniku a auditu s ohledem na životní prostředí), Čistší produkce (preventivní strategie pro efektivní využívání vstupních zdrojů), ekodesignu, environmentálně šetrných veřejných zakázek atd.

Nové informační toky a nástroje jsou postupně navazovány na oblast společenské odpovědnosti organizací (Corporate Social Responsibility – CSR). Na tomto úseku lze očekávat další vývoj s ohledem na požadavky stanovené unijní legislativou v oblasti nefinančního reportingu.

g) k článku 5 odstavci 7

Zveřejňování informací a analýz pro formulování hlavních návrhů politiky životního prostředí nebo vysvětlujících materiálů o jednáních s veřejností, resp. o výkonu veřejných funkcí nebo o poskytování veřejných služeb vztahujících se k životnímu prostředí na všech úrovních státní správy je částečně součástí aktivního zpřístupňování environmentálních informací. Uvedené informace však nejsou

zpřístupňovány jednotným způsobem, ale spíše *ad hoc* v jednotlivých případech. **h) k článku 5 odstavci 8**

Poskytování dostatečných informací o výrobcích a environmentálně šetrnějších variantách produktů je navázáno na dobrovolné nástroje, ale také na průběžně přijímanou unijní legislativu, která se týká cirkulární ekonomiky, energetické účinnosti, práva na opravu, nebo již dříve zahrnuté oblasti produkce ekologického zemědělství.

Informování veřejnosti o environmentálně šetrnějších variantách produktů je navázáno např. na povinnost označovat elektrospotřebiče energetickými štítky zavedenou zákonem č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií v souladu s požadavky práva EU.

Veřejnost může aktivně vyhledávat produkty s odpovídajícím označením, které reprezentuje ekologicky šetrné výrobky. Dále též na úseku ekologické produkce [nařízení Rady (ES) č. 834/2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů ve spojení se zákonem č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství] jsou využívána označení bioprodukt, biopotravina a ostatní bioprodukt, která umožňují veřejnosti volit mezi různými variantami produktů.

MŽP vedlo od konce roku 2022 kampaň zaměřenou právě na ekologicky šetrné a současně kvalitní výrobky; symbolem kampaně byl Ekolífek. Kampaň měla za cíl zvýšit povědomí spotřebitelů o ekoznačkách a získat nové držitele z řad producentů.

Ekologicky šetrnou produkcí a výrobky se zabývá také strategie Cirkulární Česko 2040 a její akční plán pro období 2022–2027. Akční plán obsahuje konkrétní úkoly směřující k udržitelnosti (udržitelnému designu) výrobků, k recyklaci a využití druhotných surovin, k opravitelnosti zboží nebo zamezení plýtvání potravin (využití potravinového odpadu). Konkrétní opatření mohou postupně nabýt formu konkrétních povinností ekonomických pobídek pro výrobce spolu s rozšiřováním povinných informací pro spotřebitele.

i) k článku 5 odstavci 9

V České republice plní funkci veřejně přístupného registru znečišťování **Integrovaný registr znečišťování životního prostředí (IRZ)**. IRZ byl zřízen jako veřejně přístupný informační systém emisí a přenosů znečišťujících látek. Od roku 2008 upravuje fungování IRZ samostatný právní předpis, zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a prováděcí nařízení vlády č. 145/2008 Sb., kterým se stanoví seznam znečišťujících látek a prahových hodnot a údaje požadované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

V IRZ jsou sledovány úniky a přenosy vybraných znečišťujících látek a přenosy odpadů. IRZ nezahrnuje komplexní informace zohledněné v čl. 5 odst. 9 Aarhuské úmluvy (informace o vstupech, výstupech a přenosech vybraných látek a produktů, včetně spotřeby vody, energie a surovin z vybraných zařízení do složek životního prostředí, a informace o nakládání s odpady a jejich zneškodňování jak v těchto zařízeních, tak mimo ně). Některé z uvedených informací obsahují hlášení znečišťovatelů podle zvláštních předpisů (např. na úseku ochrany ovzduší nebo nakládání s odpady). Některé z uvedených informací se budou ohlašovat v návaznosti na nové nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1244 ze dne 24. dubna 2024 o ohlašování environmentálních údajů z průmyslových zařízení, o zřízení portálu průmyslových emisí a o zrušení nařízení (ES) č. 166/2006. Jmenovitě lze zmínit spotřebu vody, energie a surovin.

Mimo IRZ platí řada povinností ukládaných ekonomickým subjektům předávat veřejné správě informace o vlivu jejich činnosti na životní prostředí. Veřejné správě je dostupná široká škála informací o vlivech na životní prostředí. K plnění ohlašovací povinnosti slouží v řadě případů Integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí (ISPOP) – např. pro ohlašování údajů z oblasti IRZ, ochrany ovzduší, ochrany vody, obalů, odpadů. Ve sledovaném období došlo k nahrazení zákona o odpadech novým zákonem z roku 2020 (zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech), nová právní úprava však necílila na rozsah ohlašovacích povinností.

Resort životního prostředí tak má k dispozici široké penzum informací, které využívá k realizaci kontrolní činnosti správních orgánů a dále je zpracovává k informačním účelům.

XII. Překážky bránící implementaci článku 5

Stávající informační systémy v oblasti životního prostředí poskytují rozsáhlý soubor informací. Problematické může být vyhledávání podle klíčových slov nebo jiných znaků nebo přístupnost pro širší veřejnost.

Ze strany veřejnosti bývají vznášeny výhrady k informačnímu systému SEA/EIA, který plní zásadní informační funkci pro účastenství v konkrétních procesech posuzování vlivů na životní prostředí. Byť má tento systém technické řešení poplatné době svého vzniku (např. v něm dosud nelze objednat notifikace podle vybraných kritérií a data v databázi nejsou přístupná v rámci otevřených dat, v důsledku čehož nelze účinně vyhodnocovat efektivitu procesu SEA/EIA), v rámci možností dochází k jeho průběžným dílčím úpravám (např. v rámci IS EIA byla zavedena anglická verze uživatelského rozhraní či možnost filtrování mezistátně posuzovaných záměrů). Za velkou výhodou je třeba považovat i kontinuitu a komplexnost dat týkajících se všech procesů posuzování vlivů na životní prostředí za posledních více než 20 let.

XIII. Další informace o praktické aplikaci ustanovení článku 5

Ve sledovaném období byla zrušena funkce environmentálního Helpdesku (EnviHELP; <https://helpdesk.cenia.cz/hdPublic/helpdesk/>). EnviHELP již nadále neslouží jako nástroj pro pokládání obecných dotazů z oblasti životního prostředí. Pro odpověď na dotazy, které se netýkají informačních systémů, je nutné kontaktovat přímo věcně příslušnou resortní organizaci nebo přímo MŽP prostřednictvím e-mailové adresy info@mzp.cz.

XIV. Webové adresy relevantní pro implementaci článku 5

<https://www.e-sbirka.cz/>

<https://portal.gov.cz/kam-dal/rejstriky-seznamy-formulare/seznam-isvs>

<https://www.envirometr.cz/>

www.mzp.cz

www.cenia.gov.cz

https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr

http://portal.cenia.cz/eiasea/view/SEA100_koncepce

<http://www.irz.cz/>

<https://www.cenia.cz/odpadove-a-obehove-hospodarstvi/isoh/>

<https://geoportal.gov.cz/web/guest/home>

<https://www.ispop.cz/>

<https://hnvo.cz/>

<https://www.sepno.cz/>

<https://helpdesk.cenia.cz/>

<https://heis.vuv.cz/>

<https://ekoznacka.cz/>

<https://voda.gov.cz/portal/>

<http://www.geology.cz/extranet>

<https://www.vuv.cz/index.php/cz/>

<https://www.databaze-strategie.cz>

XV. Legislativní, regulační a jiná opatření, která implementují ustanovení o účasti veřejnosti při rozhodování o specifických činnostech v článku 6

Český právní řád upravuje účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech. Úprava je však zahrnuta jak v obecných, tak ve zvláštních předpisech. Proto se často uplatní obecná úprava účastenství obsažená ve správním řádu, a také dílčí úprava v jednotlivých sektorových zákonech, které jako *lex specialis* obecnou úpravu modifikují, v některých případech i vylučují. Pokud není okruh účastníků řízení nijak upraven, stávají se podle § 27 odst. 2 správního řádu účastníky řízení vedle žadatele též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Typickým příkladem je řízení o vydávání povolení k provozování zařízení pro nakládání s odpady, jehož účastníky zákon o odpadech nevymezuje (kromě obcí). V takovém případě se může stát účastníkem dotčená fyzická osoba (zpravidla soused) i právnická osoba (např. ekologický spolek). V některých případech je podle zákona účastníkem pouze žadatel.

České právo plní požadavky čl. 6 Aarhuské úmluvy tak, že umožňuje účast dotčené veřejnosti v povolenacích řízeních navazujících na proces EIA, kterým se provádí rovněž posuzování vlivů na lokality soustavy Natura 2000, a v řízení o vydání integrovaného povolení (IPPC). Nad rámec požadavků Úmluvy zapojuje české právo dotčenou veřejnost také do některých řízení, ve kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a do řízení vodoprávních, která se týkají především nakládání s vodami a ochrany vodních zdrojů. Dotčené osoby se také mohou účastnit řízení o přijetí preventivního nebo nápravného opatření podle zákona o předcházení ekologické újmě (zákon č. 167/2008 Sb.), pokud nebylo řízení o uložení těchto opatření zahájeno na jejich žádost.

Pokud je provedena EIA (vydáno závazné stanovisko), mohou se podle § 9c odst. 3 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí do uvedených řízení přihlásit jako účastníci ekologické spolky, které vznikly alespoň před 3 lety, nebo je podporuje svými podpisy nejméně 200 osob. Tyto spolky dokonce mohou podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, aniž by se musely účastnit řízení v prvním stupni. Účastníkem řízení se podle § 9c odst. 3 písm. a) téhož zákona mohou stát i dotčené územní samosprávné celky. Dotčení jednotlivci se mohou účastnit navazujících řízení dle úpravy účastenství v jednotlivých zákonech. Vedle účasti dotčené veřejnosti na rozhodování upravuje zákon o posuzování vlivů konzultativní účast široké veřejnosti v procesu EIA i v navazujících řízeních.

Pokud není provedena EIA z důvodu, že podle závěru zjišťovacího řízení (*screening*) záměr nemůže mít významný vliv na životní prostředí, mohou se ekologické spolky odvolat proti závěru zjišťovacího řízení, který se vydává ve formě rozhodnutí. Dotčeným jednotlivcům toto právo nesvědčí. Podceňování postavení jednotlivců jako součástí „dotčené veřejnosti“ je společný problém celé konstrukce zajištění účasti veřejnosti. Podat odvolání proti závěru zjišťovacího řízení však mohou územně samosprávné celky. Byť nejde o „dotčenou veřejnost“ ve smyslu Úmluvy, může veřejnost prostřednictvím působení na kraje, města a obce environmentální posuzování a povolování ovlivnit. Zejména v případě menších měst a obcí to je možnost i reálně využívaná (někdy v kombinaci s místními referendy).

Řízení navazující na proces EIA vymezuje zákon o posuzování vlivů v § 3 písm. g) tak, že se jedná o řízení o povolení záměru podle stavebního zákona, o povolení hornické činnosti, o stanovení dobývacího prostoru, o povolení činnosti prováděné hornickým způsobem, o povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami, o vydání integrovaného povolení, o vydání povolení provozu stacionárního zdroje, o vydání povolení k provozování zařízení určeného pro nakládání s odpady, a jiné řízení, v němž se vydává rozhodnutí nezbytné pro uskutečnění záměru, není-li vedeno žádné z výše uvedených řízení. Navazujícím řízením je rovněž řízení o změně rozhodnutí vydaného v uvedených

řízení k dosud nepovolenému záměru nebo jeho části či etapě, má-li dojít ke změně podmínek rozhodnutí, které byly převzaty ze stanoviska.

V souvislosti s přijetím **nového stavebního zákona** (č. 283/2021 Sb.) došlo ke změně seznamu navazujících řízení v § 3 písm. g) **zákona o posuzování vlivů**. Jedná se o změnu terminologickou, která však širším pojetím stavebního záměru zahrnuje již i např. řízení, kterým se povoluje odstranění stavby.

Úprava účastenství ve stavebním zákoně se nezměnila, nicméně rozšířila se nepřímou novelizací **zákona o ochraně přírody a krajiny** (č. 114/1992 Sb.). Podle jeho § 70 odst. 3 se ekologické spolky mohou účastnit nejen řízení podle tohoto zákona, ale také řízení podle jiného právního předpisu, pokud se v něm rozhoduje na základě jednotného environmentálního stanoviska vydávaného namísto povolení kácení dřevin nebo výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Ještě před přijetím nové úpravy k podobnému řešení dospěla judikatura extenzivní interpretací pojmu „podle tohoto zákona“ v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. V důsledku výkladové nejistoty však došlo k odmítnutí několika žalob, protože žalobci byli přesvědčení, a to i na základě metodické pomůcky Ministerstva pro místní rozvoj ze září 2021, že jim účast na rozhodování v řízení podle stavebního zákona vůbec nepřísluší, takže podali přímo žalobu (viz rozsudky NSS ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, ze dne 20. 9. 2024, č. j. 7 As 218/2023-34, ze dne 29. 2. 2024, č. j. 4 As 146/2022-54, ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 241/2022-46, rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2024, č. j. 17 A 123/2023-96, ze dne 6. 6. 2024, č. j. 15 A 72/2022-505, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 6. 2024, č. j. 16 A 17/2022-26, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2024, č. j. 51 A 113/2020-122).

Od 1. 1. 2024 došlo také k úpravě podmínek účastenství ekologických spolků v **řízení o vydání integrovaného povolení** nebo jeho podstatné změně. Toto povolení se vydává pro velké průmyslové provozy namísto provozních povolení zejména z oblasti nakládání s vodami, ochrany ovzduší a nakládání s odpady. Podmínky účasti ekologických spolků v tomto řízení jsou nyní shodné s úpravou v zákoně o posuzování vlivů (3 roky činnosti nebo 200 podpisů), takže již není podstatné, zda se řízení vede jako navazující, nebo nikoliv. V praxi nečiní zpřísnění podmínek problémy, protože účast dotčené veřejnosti v těchto řízeních není příliš frekventovaná. Z důvodu vysoké odbornosti stanovení podmínek průmyslových provozů se i dosud těchto řízení účastnily zpravidla jen etablované spolky, které nové podmínky splňují. Dotčení jednotlivci se stávají účastníky, pokud by jimi byli v řízení, ve kterém se vydává povolení nahrazované integrovaným povolením. Okruh účastníků těchto řízení je většinou určen podle obecné úpravy v § 27 odst. 2 správního řádu. Výjimkou je například řízení o udělení výjimky z hlukových limitů podle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví (č. 258/2000 Sb.), jehož účastníkem je pouze žadatel. Pokud by rozhodnutí vydávané v tomto řízení bylo jediným aktem nahrazovaným integrovaným povolením, dotčení jednotlivci by nespádali mezi účastníky řízení o vydání integrovaného povolení. Dotčená veřejnost není účastníkem řízení o povolení nepodstatné změny integrovaného povolení

Shodné podmínky (3 roky činnosti nebo 200 podpisů) nově stanoví od 1. 1. 2024 i **vodní zákon** (č. 254/2001 Sb.) pro účast ekologických spolků v řízeních podle tohoto zákona. Zároveň došlo k oddělení těchto řízení, která mohou být navazujícími, od povolování staveb. Povolování stavebního záměru (vodního díla) tak probíhá v samostatném řízení, pro které se neuplatní podmínky pro účast ekologických spolků podle vodního zákona.

Povolování významného množství záměrů probíhá zrychleným způsobem podle **zákona o urychlení výstavby strategických záměrů** (zákon č. 416/2009 Sb.), který je v postavení zvláštní úpravy (*lex specialis*) vůči stavebnímu zákonu. Původně se tento zákon zaměřoval zejména na dopravní infrastrukturu. Nyní upravuje rovněž povolování vodní, energetické a těžební infrastruktury, staveb pro energetickou bezpečnost, dobýjecích stanic apod. Úprava zjednodušuje podmínky pro vyvlastnění, vylučuje odvolání u některých záměrů, případně omezuje možnost odstranění vad námitek, odvolání a rozkladu. Povolování velké části významných záměrů vyžadujících EIA tak probíhá zvláštním procesem, který je doplněn obecnou úpravou stavebního zákona a správního řádu.

Dlouhodobě diskutované je vedle výše uvedeného dále také zajištění účasti veřejnosti v řízeních podle atomového zákona (č. 263/2016 Sb.), který za jediného účastníka označuje žadatele, přičemž tato řízení nejsou uvedena mezi navazujícími řízeními podle zákona o posuzování vlivů. Podle názoru správních orgánů je účast veřejnosti dostatečně zajištěna v jiných procesech, připravuje se však novelizace atomového zákona, která by tato řízení veřejnosti částečně zpřístupnila.

Nad rámec účasti dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy upravuje české právo pro rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí širokou účast obcí. Dotčené obce se mohou stát účastníky navazujícího řízení po provedení EIA, ze zákona jsou účastníky vybraných řízení (stavební zákon, zákon o ochraně přírody, vodoprávní řízení, IPPC povolování).

a) k článku 6 odstavec 1

Okruh činností uvedených v příloze I Úmluvy se především překrývá s okruhem s činností, které podle české právní úpravy povinně spadají do procesu posuzování vlivů na životní prostředí (**procesu EIA**). Zákon o posuzování vlivů upravuje okruh činností podléhajících posuzování vlivů tak, že rozlišuje kategorii záměrů, které podléhají posuzování vlivů vždy, a záměrů, které vyžadují provedení zjišťovacího řízení. Záměry, které povahou odpovídají vymezeným kategoriím, ale nesplňují limitní hodnoty, se neposuzují, s výjimkou tzv. podlimitních záměrů, které dosáhnou alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty, nacházejí se ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Chráněná území zahrnují velkoplošná (národní parky, chráněné krajinné oblasti) i maloplošná (národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky) území.

České soudy setrvale akcentují zákaz tzv. salámové metody, aby nedocházelo k vynětí záměrů z procesu EIA – a aby v důsledku toho nedošlo i k omezení účasti veřejnosti na rozhodování (rozsudky NSS ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301, ze dne 18. 9. 2014, č. j. 2 As 119/2014-31, ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 139/2017-73).

Zjišťovacímu řízení v procesu EIA podléhají také záměry, u kterých nelze vyloučit významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (tj. lokalitu soustavy **Natura 2000**). Tyto záměry nejsou nijak omezeny povahou či rozsahem. České soudy proto v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie dovozují, že se může jednat i o záměry neuvedené v příloze směrnice EIA (2011/92/EU). Jedná se například o vyznačování turistických stezek (rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2015, č. j. 2 As 49/2013-109) nebo používání biocidních přípravků (rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2014, č. j. 3 As 75/2013-112), což odpovídá i speciální definici záměru zakotvené v § 3 písm. a) bodu 2. zákona o posuzování vlivů. Naturové hodnocení vyžadují podle českých soudů rovněž záměry, které se nacházejí mimo území dotčených lokalit, pokud nelze vyloučit významný negativní vliv těchto záměrů na tyto lokality. Posuzování vlivů záměrů na lokalitu v soustavě Natura 2000 probíhá sice stejným procesem jako EIA, nicméně s užším, důslednějším zaměřením na dotčenou lokalitu. Dotčená veřejnost tak může v navazujících řízeních rozporovat konkrétní závěry naturového hodnocení.

Účast dotčené veřejnosti a dotčených územních samosprávních celků při rozhodování ve vztahu k záměrům, které byly posouzeny v procesu EIA (nikoliv však ukončeny ve zjišťovacím řízení), je zajištěna v rámci tzv. navazujících řízení.

Okruh činností uvedených v příloze I Úmluvy odpovídá i vymezení zařízení, která vyžadují integrované povolení (**IPPC**) v příloze zákona o integrované prevenci. Vydání integrovaného povolení vyžadují k provozu všechna zařízení, která splňují limitní hodnoty, přičemž podle judikatury je nutné vycházet ze skutečné podstaty provozu, z potenciálu zařízení a ze součtu produkce jednotlivých částí provozu. Integrované povolení může být vydáno i dobrovolně, ovšem této možnosti není v praxi v podstatě využíváno. Integrované povolení se vydává ve správním řízení jako samostatné rozhodnutí.

V době od předchozí zprávy nedošlo k zásadní úpravě seznamu posuzovaných činností, limitů pro zjišťovací řízení v zákoně o posuzování vlivů ani seznamu činností vyžadujících integrované povolení.

b) k článku 6 odstavci 2

Navazující řízení (rozuměj navazující řízení po provedení posouzení vlivů na životní prostředí) se ze zákona považují za řízení s velkým počtem účastníků (těmi se jinak podle správního řádu rozumí řízení s více než 30 účastníky). Účastníky řízení s velkým počtem účastníků lze o zahájení řízení uvědomit veřejnou vyhláškou. Proto je zpravidla oznámení zahájení řízení, které spadá do působnosti čl. 6 Úmluvy, zveřejňováno na úřední desce správního orgánu. Podobně je tomu již pro fázi procesu EIA, o kterém jsou však informace zveřejněny rovněž na webových stránkách (veřejně dostupný portál https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr), a to na základě pravidel stanovených pro proces EIA.

Správní orgán příslušný k vedení **navazujícího řízení** zveřejňuje spolu s oznámením o zahájení řízení také

a) žádost spolu s upozorněním, že se jedná o záměr podléhající posuzování vlivů na životní prostředí, případně záměr podléhající posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České republiky, spolu s informací, kde lze nahlédnout do příslušné dokumentace pro navazující řízení,

b) informace o předmětu a povaze rozhodnutí, které má být v navazujícím řízení vydáno,

c) informace o tom, kde se lze seznámit s dokumenty pořizovanými v průběhu posuzování, které se zveřejňují,

d) informace o podmínkách zapojení veřejnosti do řízení podle § 9c odst. 1 zákona o posuzování vlivů a podle zvláštních právních předpisů, kterými se rozumí především (i) informace o místě a čase konání případného veřejného ústního jednání, (ii) o lhůtě pro uplatnění připomínek veřejnosti k záměru a o případných důsledcích zmeškání takové lhůty, (iii) informace o tom, zda a případně v jaké lhůtě může veřejnost nahlížet do podkladů rozhodnutí, o dotčených orgánech a (iv) informace o možnostech dotčené veřejnosti účastnit se navazujícího řízení podle § 9c odst. 3 a 4 zákona o posuzování vlivů. Informace se považuje za zveřejněnou vyvěšením na úřední desce správního orgánu, který navazující řízení vede. Informace musí být vyvěšena po dobu 30 dnů.

Pokud není řízení o vydání **integrovaného povolení** vedené jako navazující řízení (záměr nevyžaduje EIA), výše uvedené požadavky se neuplatní. Pro účely IPPC je veden celostátní informační systém veřejné správy, který mimo jiné slouží k zajištění povinností vztahujících se ke zveřejňování informací a přístupu veřejnosti k informacím. Informace o správním řízení se však zveřejňují na základě požadavků zákona o integrované prevenci. Správní orgán ve lhůtě 7 dnů ode dne, kdy shledá žádost úplnou, zajistí zveřejnění stručného shrnutí údajů (zejména o žadateli, zařízení, využívaných technologiích, stavu území a opatřeních k zajištění preventivních povinností) a dále informaci o tom, kdy a kde lze do žádosti nahlížet, pořizovat si z ní výpisy, opisy, popřípadě kopie. Zveřejnění provede prostřednictvím informačního systému integrované prevence, na své úřední desce a na úřední desce obce, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno. Správní orgán a obec tyto informace vyvěsí na svých úředních deskách na dobu 30 dnů. V této lhůtě může každý zaslat úřadu své vyjádření k žádosti.

Co se týče zpřístupňování informací o zahajovaných řízeních nad rámec působnosti Úmluvy, mohou ekologické spolky požádat o informování o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Žádost o informování je platná jeden rok a musí být věcně i místně specifikována (§ 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny).

S výkladem a aplikací tohoto ustanovení se v posledních letech vyskytovaly problémy, které vedly k upřesnění obsahu ustanovení v judikatuře soudů. Krajský soud v Plzni shledal nezákonným postup správního orgánu, který odmítal žalobci přímo zasílat informace na základě žádosti podané podle uvedeného ustanovení, a místo toho ho odkázal pouze na elektronickou úřední desku (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2021, č.j. 77 A 12/2021-46); k tomu též viz navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2022, č. j. 1 As 269/2021-47, v němž byly přiblíženy zásahy, které jsou v předmětné úpravě § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny zahrnuty (zejména záměry, k nimž orgán ochrany přírody a krajiny vydává závazné stanovisko, přijímá oznámení či vydává opatření obecné povahy), a dále řešen způsob informování - příslušný orgán má požadovanou informaci spolkům doručovat.

Obecně lze uvést, že nedostatky v praxi jsou podle shromážděných podnětů pro tuto zprávu shledávány ve vazbě na povinnost informování o „*povaze možných rozhodnutí*“. Zveřejněná informace často potenciálním účastníkům řízení neosvětlí dostatečně srozumitelným způsobem, k čemu řízení slouží a jaké je jeho místo v celém procesu povolování záměru.

V jiných případech, kdy nejde o povolovací řízení navazující na EIA (kde jsou informace veřejně dostupné), lze žádat o zpřístupnění informací o správním řízení na základě zákona o právu na informace o životním prostředí, popř. s prokázáním právního zájmu nebo jiného vážného důvodu využít institut nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu. **c) k článku 6 odstavec 3**

V **procesu EIA** má každý právo zaslat příslušnému úřadu své písemné vyjádření k oznámení záměru (do 30 dnů ode dne zveřejnění informace o oznámení záměru) a vyjádření k dokumentaci (do 30 dnů ode dne zveřejnění informace o dokumentaci). Pokud správní orgán obdrží odůvodněné nesouhlasné vyjádření veřejnosti k dokumentaci, musí nařídit veřejné projednání. Nařízené veřejné projednání se může konat nejpozději 30 dnů po uplynutí lhůty pro vyjádření k dokumentaci a oznámení o jeho konání musí být předem zveřejněno.

V **navazujícím řízení** svědčí veřejnosti (každému) možnost uplatnit připomínky ve lhůtě, která nesmí být kratší než 30 dnů od zveřejnění informací spolu s oznámením o zahájení řízení. Ekologické spolky se stávají účastníky navazujícího řízení, pokud se přihlásí ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění informací o navazujícím řízení. Totéž platí pro dotčené územní samosprávné celky. Dotčené osoby, které jsou účastníky ze zákona (typicky sousedé – vlastníci), se nemusí přihlašovat, a tudíž se k jejich účastenství nevztahuje žádná lhůta. Ostatním dotčeným jednotlivcům ve smyslu Aarhuské úmluvy svědčí v navazujícím řízení pouze konzultativní účast.

Od vydání původní zprávy došlo k několika významným změnám. Především **nový stavební zákon** zavádí jednotné povolování záměrů, takže dochází ke spojení rozhodování o umístění a povolení stavby do jednoho řízení. Podle nového stavebního zákona dále platí, že pokud stavební úřad nařídí ústní jednání, vyzve účastníky řízení a dotčené orgány o termínu jeho konání nejméně 15 dnů předem. Nebude-li nařízeno ústní jednání, stavební úřad ve vyznění o zahájení řízení určí lhůtu, která nesmí být kratší než 15 dnů, do kdy mohou účastníci řízení podat námitky. V případě záměru v území, ve kterém nebyl vydán územní plán, nařídí stavební úřad vždy veřejné ústní jednání. V případech záměrů EIA v území, ve kterém byl vydán územní plán, může stavební úřad nařídit veřejné ústní jednání. Konání veřejného ústního jednání se veřejnosti oznamuje veřejnou vyhláškou a může být stanoveno nejdříve po uplynutí 30 dnů ode dne doručení veřejnou vyhláškou; po tuto dobu stavební úřad umožní každému nahlédnout do podkladů pro vydání rozhodnutí (§ 188 a § 189). Zároveň platí, že námitky účastníků řízení musí být uplatněny nejpozději při ústním jednání, popřípadě při veřejném ústním jednání, a nebylo-li nařízeno, ve lhůtě stanovené ve vyznění o zahájení řízení. K později uplatněným námitkám stavební úřad přihlédne a vypořádá je pouze tehdy, týkají-li se nově doplněných podkladů pro rozhodnutí, k nimž nebylo možné uplatnit námitku dříve. K námitkám o věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územně plánovací dokumentace, se nepřihlíží (§ 190 odst. 1 nového stavebního zákona). Nový stavební zákon také výslovně stanoví, že účastníci mohou uplatňovat námitky pouze v rozsahu možného přímého dotčení svých práv, resp. zájmů, které zakládají účastenství (§ 190 odst. 2 a 3). To je podstatné i z hlediska zajištění účinné soudní ochrany, protože je omezeno uplatňování žalobních námitek, které nebyly uplatněny již v řízení před stavebním úřadem s výjimkou záměrů vyžadujících EIA (a obdobně územně plánovací dokumentace vyžadující SEA).

V řízení o vydání **integrovaného povolení** může každý ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění informací zaslat své vyjádření k žádosti (§ 8 odst. 2 zákona č. 76/2002 Sb.). Účastníci řízení mohou zaslat svá vyjádření ve lhůtě 30 dnů od obdržení žádosti (§ 9 odst. 3 zákona č. 76/2002 Sb.). Správní orgán nařídí k projednání žádosti ústní jednání vždy, požádá-li o to účastník řízení. Účastník řízení může požádat o provedení ústního jednání ve lhůtě pro zaslání vyjádření nebo v případě vyžádání odborného vyjádření ve lhůtě pro jeho zaslání správnímu orgánu (30 dnů ode dne, kdy odborná osoba žádost obdržela).

Obecně pro všechna správní řízení platí, že účastníci řízení mohou navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy. Účastníci mají také právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Pokud o to požádají, poskytne jim správní orgán informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak. K provedení úkonu určí správní orgán účastníkovi přiměřenou lhůtu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Zvláštní zákony pak upravují speciální lhůty, dokdy lze případně podat vyjádření (viz výše 30 dnů v řízení navazujícím na EIA nebo 30 dnů od vyřízení, resp. obdržení žádosti na úseku IPPC).

Odvolání proti rozhodnutí v navazujícím řízení i proti rozhodnutí o vydání integrovaného povolení je možné podat v obecné lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. V poučení rozhodnutí musí být uvedeno, zda a v jaké lhůtě je možné odvolání podat, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje, a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

d) k článku 6 odstavci 4

Proces EIA se provádí v raném stádiu přípravy záměru, kdy jsou ještě **všechny možnosti otevřeny**. Ve zjišťovacím řízení (*screening*) i v dalších fázích procesu přihlíží příslušný úřad k vyjádření veřejnosti a může na jejich základě například vrátit oznamovateli dokumentaci k přepracování nebo doplnění. Z vyjádření musí vycházet i vydané závazné stanovisko EIA. Pokud není provedena EIA z důvodu, že podle závěru zjišťovacího řízení (*screening*) nemůže záměr mít významný vliv na životní prostředí, mohou se ekologické spolky a dotčené územní samosprávné celky odvolat proti závěru zjišťovacího řízení, který se vydává ve formě rozhodnutí.

Zákon o posuzování vlivů označuje za navazující řízení v zásadě všechna řízení, ve kterých jsou vydávána povolení podstatná pro realizaci záměru. Dotčená veřejnost tak může vznášet námitky a případně se bránit proti rozhodnutí ve všech fázích povolování záměru. Plnohodnotné účastenství v navazujícím řízení včetně práva na odvolání je přiznáno ekologickým spolkům a dotčeným územním samosprávným celkům, případně dotčeným jednotlivcům, kteří se stali účastníky povolovacího řízení s ohledem na dotčení vlastnického či jiného věcného práva.

Pokud není provedena EIA a záměr je vyhodnocen pouze ve zjišťovacím řízení, pak se pro účastenství v řízeních, kde se rozhoduje o činnostech podle přílohy Aarhuské úmluvy, uplatní obecná pravidla pro tato řízení (nikoliv pravidla pro řízení navazující).

Správní orgán při svém rozhodování v navazujícím řízení, pokud jde o podklady pro rozhodnutí, vychází také z podkladů procesu EIA (z dokumentace, oznámení, připomínek veřejnosti, případně výsledků veřejného projednání, bylo-li konáno).

Podobně součástí integrovaného povolení je i vypořádání připomínek k žádosti obsažených v podaných vyjádřeních.

e) k článku 6 odstavci 5

České právo nezná žádné povinné nástroje aktivního jednání (a případně mediace) ve směru řešení poměrů v území před zahájením povinných environmentálních postupů. Ke stimulaci žadatele a diskuzi s dotčenou veřejností slouží zejména instituty předběžné informace a předběžného projednání (před podáním žádosti), které umožňují žadateli seznámit se s podmínkami realizace záměru a které umožňují správnímu orgánu žadatele upozornit na zájmy dotčené veřejnosti. Diskuze investorů s dotčenou veřejností se významněji, než dříve objevují v souvislosti s výstavbou obnovitelných zdrojů energie. Nezřídka jsou mediační snahy spojeny s konáním místních referend. Po podání žádosti slouží k formalizované diskuzi veřejné projednání. Žádost o předběžnou informaci je obecným institutem podle správního řádu. Zvláštní předpisy jej doplňují např. tak, že před řízením o vydání **integrovaného povolení** poskytne správní orgán informaci o předepsaných náležitostech žádosti a o vymezení zařízení v žádosti (§ 3a zákona č. 76/2002 Sb.). Podle § 9b odst. 2 zákona o posuzování vlivů správní orgán příslušný k vedení **navazujícího řízení** v součinnosti s dotčenými orgány poskytne na žádost žadatele o vydání rozhodnutí v navazujícím řízení kdykoliv před jeho zahájením předběžnou informaci o požadavcích na údaje a podklady, které má žadatel předložit k žádosti o vydání rozhodnutí.

Podle § 15 zákona o posuzování vlivů (předběžné projednání) je správní orgán, pokud ho o to oznamovatel požádá ještě před předložením oznámení, projednat s oznamovatelem uvažovaný záměr včetně případných variant řešení záměru a doporučit mu předběžné projednání s dalšími dotčenými správními úřady, dotčenými územními samosprávnými celky, popřípadě s dalšími subjekty.

Podle **nového stavebního zákona** poskytne stavební úřad předběžnou informaci o podmínkách využívání území a změn jeho využití, o nezbytnosti povolení záměru a jeho kolaudace, o tom, podle jakých hledisek bude posuzovat žádost o vydání rozhodnutí a o dotčených orgánech ve vztahu k záměru. Podobně dotčené orgány poskytují předběžnou informaci o nezbytnosti vyjádření nebo závazného stanoviska a o tom, podle jakých hledisek bude dotčený orgán posuzovat žádost. Podle **zákona o jednotném environmentálním stanovisku** příslušný orgán a správní orgány příslušné podle jiných právních předpisů jsou povinny, pokud o to žadatel požádá ještě před podáním žádosti, projednat se žadatelem uvažovaný záměr a poskytnout mu informace k náležitostem žádosti a dalším souvisejícím okolnostem tak, aby bylo možné vydat jednotné environmentální stanovisko bez zbytečného odkladu po podání žádosti.

f) k článku 6 odstavci 6

Dotčená veřejnost má z pozice účastníka řízení přístup ke všem pokladům rozhodnutí. Pokud není účastníkem řízení, má přístup k informacím zveřejňovaným správním orgánem (viz výše) a také může nahlížet do spisu podle § 38 správního řádu, prokáže-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Další informace, kterými správní orgán disponuje, je možné zpřístupnit na základě žádosti postupem podle zákona o právu na informace o životním prostředí.

g) k článku 6 odstavci 7

Připomínky, námitky a vyjádření dotčené veřejnosti jsou podávány zásadně písemnou formou. Pokud je nařízeno veřejné projednání v rámci procesu EIA, pořizuje z něj správní orgán podle zákona o posuzování vlivů zápis obsahující zejména údaje o účasti a závěry z projednání a dále z něj pořizuje zvukový záznam. Následně je povinen zaslat zápis z veřejného projednání oznamovateli, dotčeným správním orgánům a dotčeným územním samosprávním celkům a zveřejnit jej na internetu (tj. v Informačním systému EIA). Pokud se vede veřejné ústní jednání podle stavebního zákona, vyhotovuje se z něj protokol, do kterého může veřejnost uvádět své připomínky a námitky.

h-i) k článku 6 odstavci 8 a 9

Vyjádření veřejnosti je podstatné již ve fázi procesu EIA a může být důvodem pro vrácení dokumentace k přepracování nebo doplnění. Rovněž se jedná o jeden z pokladů závazného stanoviska EIA. Pokud závazné stanovisko EIA vyjádření veřejnosti přehlíží nebo se nevypořádává dostatečně s jeho obsahem, zakládá to vadu závazného stanoviska – čímž může být založena i vada rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení. České soudy přitom judikují, že vyjádření dotčených jednotlivců se mohou týkat všech aspektů posuzování vlivů záměrů na životní prostředí včetně například rizik pro veřejné zdraví (rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2017, č. j. 7 As 188/2016-75).

Správní orgán příslušný k vydání rozhodnutí v navazujícím řízení nebo v řízení o vydání integrovaného povolení, které není vedené jako navazující, musí již na základě obecných požadavků, které stanoví správní řád pro rozhodnutí správního orgánu, v odůvodnění rozhodnutí uvést informace o tom, jak se orgán vypořádal s návrhy a námitkami **účastníků** a s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí. Pokud tak neučiní, je rozhodnutí nezákonné z důvodu nepřezkoumatelnosti.

Co se týče připomínek veřejnosti, **která není účastníkem řízení**, stanoví § 9c odst. 2 zákona o posuzování vlivů, že správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvede i vypořádání připomínek veřejnosti. Kromě toho správní orgán rozhodující v navazujícím řízení vychází také podle § 9b odst. 5 zákona o posuzování vlivů z podkladů procesu EIA (včetně vyjádření veřejnosti).

Pokud se řízení o vydání integrovaného povolení nevede jako navazující, veřejnost uplatňuje připomínky podle § 8 odst. 2 zákona o integrované prevenci a tyto připomínky musí být vypořádány v rozhodnutí.

Rozhodnutí vydané v **navazujícím řízení** se doručuje zpravidla na úřední desce, protože se jedná ze zákona o řízení s vysokým počtem účastníků (§ 144 správního řádu). Do vlastních rukou se doručuje pouze hlavním účastníkům podle § 27 odst. 1 správního řádu (tj. zejména žadateli). Rozhodnutí není zveřejňováno na internetu jako např. dokumenty pořízené v průběhu posuzování a informace o nich. Odůvodnění rozhodnutí musí obsahovat důvody i hlediska, na nichž je rozhodnutí založeno. Přístup k rozhodnutím, která byla z úřední desky svěřena, je možný na základě žádosti postupem podle zákona o právu na informace o životním prostředí.

Rozhodnutí o vydání integrovaného povolení nebo o zamítnutí žádosti o vydání integrovaného povolení správní orgán do 5 dnů ode dne nabytí právní moci zveřejní prostřednictvím informačního systému integrované prevence a na své úřední desce po dobu 30 dnů zveřejní informaci o tom, kdy a kde lze do rozhodnutí nahlédnout. V informačním systému se zveřejňují i všechny změny vydaných integrovaných povolení (<https://ippc.mzp.cz/>). V praxi se objevuje problém s tím, že správní orgány doručují rozhodnutí ekologickým spolkům do datové schránky, přestože podle právní úpravy by i tito účastníci měli obdržet rozhodnutí prostřednictvím veřejné vyhlášky. Tento postup vede ke sporům o tom, kdy počíná běžet lhůta k podání odvolání.

j) k článku 6 odstavci 10

Přehodnocení nebo aktualizace provozních podmínek ze strany správního orgánu vyžadují změnu provozního rozhodnutí. O změně rozhodnutí se rozhoduje ve správním řízení, pro které obecně platí stejná pravidla jako pro běžné řízení, pokud zákon nestanoví jinak. Pokud změna svým rozsahem dosáhne limitu stanoveného zákonem o posuzování vlivů, je nutné provést nové posouzení vlivů (resp. alespoň zjišťovací řízení), které se v zásadě neliší od standardního procesu EIA, a to včetně požadavků na zapojení a informování veřejnosti.

Co se týče změny integrovaného povolení, rozlišuje právní úprava podstatné a nepodstatné změny; přesně je však nevymezuje. V ustanovení § 2 písm. i) zákona č. 76/2002 Sb. je stanoveno, za kterých podmínek je změna vždy podstatná, tento výčet však není taxativní. V dalších případech je tak správním orgánům ponechán prostor k uvážení. Po ohlášení plánované změny v provozu zařízení úřad tuto změnu zhodnotí a stanoví, zda se dle jeho správního uvážení jedná o změnu podstatnou či nepodstatnou. V případě řízení o podstatné změně se postupuje obdobně jako v řízení o vydání integrovaného povolení. Okruh účastníků řízení o nepodstatné změně je omezený. Nespádají do něj ekologické spolky, ale stále do něj patří osoby, které by byly účastníky řízení podle zvláštních předpisů, které upravují řízení podléhající integraci (např. při povolování zařízení k nakládání s odpady, které svou kapacitou spadá do IPPC). To mohou být dotčení jednotlivci, zejména sousedé – vlastníci.

Výrazná většina změn vydaných integrovaných povolení probíhá v režimu nepodstatné změny. Vznikají tak spory, zda nejde o změnu podstatnou (viz např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 11. 2023, č. j. 141 A 13/2023-56). Nejvyšší správní soud dokonce položil předběžnou otázku k SDEU, zda je podstatnou změnou pouhé prodloužení provozu, konkrétně skládkování na skládce odpadu, kdy se nemění ani maximální schválené rozměry skládky ani její celková možná kapacita. Soudní dvůr odpověděl, že se nejedná o podstatnou změnu (rozsudek SDEU ze dne 2. 6. 2022, C-43/21, *FCC Česká republika*).

Obecnější problém mohou v praxi představovat rozhodnutí vydávaná na dlouhou dobu, popř. rozhodnutí a závazná stanoviska jejichž platnost je opakovaně prodlužována, aniž by činnost byla realizována, což neumožňuje zohlednit změny v území nebo v požadavcích právní úpravy. V případě závazného stanoviska EIA a jednotného environmentálního stanoviska jsou však takovéto změny zohledňovány při prodlužování platnosti – pokud by došlo k významným změnám v území nebo v poznatcích a metodách posuzování (včetně významných změn právní úpravy), platnost závazného stanoviska by nemohla být prodloužena.

k) k článku 6 odstavci 11

Česká úprava **výslovně neumožňuje, aby se veřejnost stala účastníkem řízení o povolení vypouštění GMO do prostředí**. Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, počítá výhradně s konzultativní účastí veřejnosti, rozdílně oproti starší úpravě (zákon č. 153/2000 Sb.), která plnohodnotnou účast ekologických spolků na rozhodování připouštěla. Okruh účastníků řízení podle zákona č. 78/2004 Sb. není upraven, takže se použije obecná úprava ve správním řádu, podle které se mohou stát účastníky vedle žadatele i další osoby dotčené na právech.

Konzultativní účast na rozhodování podle zákona č. 78/2004 Sb. spočívá v účasti na veřejném projednávání a uplatnění vyjádření. Po podání žádosti o udělení povolení pro uvádění GMO do životního prostředí a nebo řízení o zápis do Seznamu pro uvádění GMO na trh MŽP zveřejní informace na úřední desce, na internetu a nejméně jedním dalším vhodným způsobem v obci a kraji, na jejichž území bezprostředně dochází k uvádění do životního prostředí nebo se takové nakládání se zřetelem ke všem okolnostem očekává. Veřejnost (každý) může zaslat své písemné vyjádření ministerstvu do 30 dnů ode dne zveřejnění žádosti. Pokud ministerstvo takto obdrží nesouhlasné vyjádření s uvedením GMO do životního prostředí, zajistí veřejné projednání podané žádosti dříve, než o žádosti rozhodne. Informace o konání veřejného projednání zveřejní nejméně pět dní předem stejným způsobem jako je uveden výše. Součástí rozhodnutí o podané žádosti je vždy souhrnné vypořádání vyjádření.

XVI. Překážky bránící implementaci článku 6

Podle závěrů zprávy za poslední období bránila implementaci čl. 6 v té době zejména fragmentace povolovacích řízení. Rekodifikace stavebního práva tuto fragmentaci povolovacích procesů snížila tím, že spojila rozhodování v územním a stavebním řízení do rozhodování o povolení záměru. Tím se do jisté míry vyřešily problémy neúčinné ochrany před realizací staveb související s rušením řetězcích se rozhodnutí (konkrétně zejm. územního rozhodnutí po vydání stavebního povolení). Vedle toho nový zákon o jednotném environmentálním stanovisku (č. 148/2023 Sb.) spojil množství podkladových environmentálních aktů do jediného závazného stanoviska, včetně několika povolení, o kterých se dříve vedlo samostatné řízení (např. rozhodnutí o odnětí pozemku z plnění funkcí lesa). Jednotné environmentální stanovisko se vydává pro záměry stavební (tj. povolované podle stavebního zákona) a jiné záměry, které vyžadují EIA (tj. povolované v navazujících řízeních). Pokud se záměr vyžadující jednotné environmentální stanovisko nebo jeho část nachází ve zvláště chráněném území nebo lokalitě soustavy Natura 2000, vydávají se akty podle zákona o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.) jako společné rozhodnutí.

Pro účast dotčené veřejnosti na rozhodování má zásadní vliv, že posuzování vlivů většiny záměrů (EIA) končí již ve fázi zjišťovacího řízení (neboť příslušný úřad dojde v souladu s podmínkami zákona o posuzování vlivů k závěru, že tyto záměry nemohou mít významné vlivy na životní prostředí). Proti závěru zjišťovacího řízení, podle kterého záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí (EIA), mohou environmentální spolky podat odvolání a případně i žalobu.

Soudy dovozují, že pokud dotčená veřejnost v řízení, které se nevede jako navazující, namítá, že mělo být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) nebo alespoň zjišťovací řízení, musí se správní orgán s touto otázkou vypořádat již ve vztahu k otázce účastenství. Pokud by takovou námitku mohla dotčená veřejnost uplatnit až v odvolání, resp. v žalobě, pokud není účastníkem řízení, nejednalo by se o včasnou ochranu jejích práv a dotčených veřejných zájmů (rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2024, č. j. 8 As 277/2021-66). Takové závěry – jakkoliv logické – nejsou patrné ze zákona, takže zvyšují nároky na odbornost dotčené veřejnosti.

V praxi také výjimečně dochází k tomu, že správní orgány odkazují na závěr zjišťovacího řízení, že záměr nebude mít významný vliv na životní prostředí, nebo na skutečnost, že dotčené orgány nepožadovaly provedení posuzování vlivů, a dovozují, že záměr nevyžaduje např. výjimku z ochrany ohrožených druhů, případně že vlastníci nemovitostí v okolí záměru nejsou účastníky povolovacího řízení, protože nemohou být dotčeni výstavbou či provozem záměru. Soudy však zapovídají postup, kdy je okruh účastníků vymezen na základě posouzení vlivů, což souvisí s potřebou vymezit okruh účastníků v pochybnostech šířeji – a v řízení samotném se zabývat relevancí jednotlivých uplatněných námitek a zkoumat, zda k dotčení práv skutečně může dojít (viz např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2021, č. j. 22 A 77/2020-28).

Problémy činí i **roztříštěná úprava podmínek účasti veřejnosti** pro jednotlivá řízení. Pro správní orgány je obtížné nejen vymezit okruh účastníků, ale také posoudit, na základě, kterého předpisu a při splnění jakých podmínek se jednotliví členové dotčené veřejnosti mohou řízení účastnit a jaké námitky mohou uplatňovat. Toto dokazuje praxe, když soudy ruší správní rozhodnutí z oblasti ochrany životního prostředí většinou z důvodu procesního pochybení (z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí a nevypořádání námitek účastníků řízení).

Problematické je i **odlišné stanovení podmínek účasti pro ekologické spolky a dotčené jednotlivce**. Zatímco ekologické spolky se mohou například odvolávat proti závěru zjišťovacího řízení, že záměr nebude posuzován v procesu EIA, jednotlivcům takové právo nepřísluší. Zatímco se ekologické spolky mohou odvolávat proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, aniž by se účastnily řízení v prvním stupni, jednotlivcům takové právo opět nepřísluší.

Vedle toho se z řad dotčených jednotlivců za účastníky řízení považují většinou jen dotčení vlastníci (ti jsou však plnohodnotnými účastníky včetně práva odvolání proti rozhodnutí) a ne např. nájemci. Problematické je tedy **vyloučení některých dotčených osob** z rozhodovacího procesu. To je typický příklad zákonné úpravy okruhu účastníků o povolení záměru podle stavebního zákona, jakož i postup

vymezení účastníků v případech, kdy okruh účastníků není zákonem vymezen a je nutné postupovat podle obecné úpravy ve správním řádu.

Za překážku bránící implementaci článku 6 lze považovat také politickou nevoli řešit stávající nepřehledný stav, nebo dokonce **snahy o omezení účasti veřejnosti**, které se projevují především ve vztahu k tradiční úpravě, která přesahuje působnost Úmluvy. Tyto snahy lze považovat i za určitou formu daně z úspěchu silné občanské společnosti, která pomohla etablovat ochranu životního prostředí v devadesátých letech. Soudy nicméně stále silněji potvrzují hledisko, podle kterého představuje účast veřejnosti na ochraně životního prostředí realizaci právních záruk ve veřejné správě. Jak dovozují k roli ekologických spolků, „*smyslem a účelem jejich účasti ve stavebních řízení není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých*“ (rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52).

XVII. Další informace o praktické aplikaci ustanovení článku 6

Zejména při povolování strategicky významných záměrů je v některých případech možnost veřejnosti účinně se zapojit do řízení znepříjemňována povolováním po částech (záměr je posouzen jako celek, ale povolovací řízení se týká vždy jen malé části).

Problematický se jeví také nedostatek vůle některých správních orgánů k využívání mimořádných opravných prostředků, zejm. obnovy řízení, ačkoliv jsou pro takový postup splněny zákonné podmínky (viz např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 5. 2021, č. j. 15 A 47/2019-72). Tím je bráněno účasti veřejnosti v obnoveném řízení – a v důsledku účinné ochrany životního prostředí.

V některých řízeních správní orgán argumentuje, že rozhodnutím nijak nemůže zasáhnout do práv dotčené veřejnosti, a na základě toho zužuje okruh účastníků nebo přípustných námitek. To se týká např. rozhodování o stanovení dobývacího prostoru (viz např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 8. 2021, č. j. 59 A 8/2021-134). Dotčená veřejnost (např. vlastníci sousedních pozemků) je tak se svými námitkami nesprávně směřována až k řízení o povolení hornické činnosti.

XVIII. Webové adresy relevantní pro implementaci článku 6

http://www.mzp.cz/cz/posuzovani_vlivu_zivotni_prostredi

http://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr

XIX. Praktická nebo jiná opatření pro účast veřejnosti při přípravě plánů a programů, vztahujících se k životnímu prostředí podle článku 7

Veřejnost se zapojuje do přípravy různých koncepčních dokumentů především konzultativní formou. Kvalifikovaná forma zapojení je méně častá.

Pokud koncepce podléhá procesu posuzování vlivů na životní prostředí (SEA), může se široká veřejnost zapojit vyjádřením již v průběhu tohoto procesu. První fází je zjišťovací řízení, v jehož rámci může každý podat vyjádření k oznámení koncepce a příp. k obsahu a rozsahu vyhodnocení SEA. Je-li cílem zjišťovacího řízení zjistit, zda bude koncepce podléhat procesu SEA, je závěrem zjišťovacího řízení stanoveno, že návrh koncepce podléhá vyhodnocení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, veřejnost má následně možnost vyjádřit se k návrhu koncepce a vyhodnocení SEA (příp. vyhodnocení vlivů na předmět ochrany a celistvost evropsky významných lokalit a ptačích oblastí, je-li zpracováváno), což obdobně platí i u koncepcí, které procesu SEA podléhají vždy. V této fázi lze zaslat písemné vyjádření nebo se vyjádřit na veřejném projednání návrhu koncepce (pokud se koná). Od veřejného projednání může příslušný úřad v odůvodněných případech upustit, a to v situaci, kdy mj. v rámci zjišťovacího řízení neobdrží žádná vyjádření ze strany veřejnosti. Možnost písemného podání vyjádření veřejnosti však

zůstává vždy. Stanovisko SEA vydá příslušný úřad na základě návrhu koncepce, vyjádření k němu podaných a veřejného projednání (pokud se konalo). Stává se podkladem pro schvalovanou koncepci. Při schvalování koncepce je předkladatel povinen zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska k návrhu koncepce (stanovisko SEA), což znamená, že se od nich může i odchýlit, pokud svůj postup dostatečně zdůvodní.

Jednotlivé koncepce jsou vydávány v různé právní formě, nejčastěji ve formě **opatření obecné povahy**, jejichž vydávání se řídí obecnou úpravou ve správním řádu. Správní řád upravuje zveřejňování návrhu opatření obecné povahy v průběhu administrativního procesu, jakož i způsob a formu vyjadřování veřejnosti k tomuto návrhu. Ve formě opatření obecné povahy je vydávána také územně plánovací dokumentace, přičemž procesní aspekty projednání s veřejností v procesu jejího pořizování upravuje stavební zákon (jedná se o zvláštní právní úpravu ve vztahu ke správnímu řádu) – návrh je zveřejňován a veřejnost má možnost uplatnit připomínky a účastnit se veřejného projednání.

Koncepční dokumenty často slouží jako **podklad pro další koncepční nástroje, zejména územně plánovací dokumentaci**. Například plán systému ekologické stability je podkladem pro územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje nebo územní plán – a teprve jejich schválením dochází k vytvoření regionálních či nadregionálních územních systémů ekologické stability (biokoridorů, biocenter, interakčních prvků). Veřejnost se k podobě plánu systému ekologické stability nebo podobných koncepcí, které řeší různé aspekty rozvoje území, může vyjadřovat během projednávání a přijímání územně plánovací dokumentace.

Pro schvalování **územně plánovací dokumentace a jejich změn** se uplatní zvláštní úprava účasti veřejnosti ve stavebním zákoně. **Odlišně od předchozí zprávy** počítá současná úprava s novým nástrojem tzv. „územního rozvojového plánu“, který má být nejvyšší úrovní územně plánovací dokumentace (na úrovni celé České republiky) a přijímán je také ve formě opatření obecné povahy. Ve zbytku zůstává hierarchie územně plánovací dokumentace zachována; na úrovni krajů se přijímají zásady územního rozvoje, na úrovni obcí územní plány, případně regulační plány.

XX. Příležitosti pro účast veřejnosti při přípravě politik vztahujících se k životnímu prostředí podle článku 7

Z hlediska účasti veřejnosti při přípravě politik vztahujících se k životnímu prostředí je podstatné, zda je možné konkrétní politiku označit za koncepci podléhající procesu SEA. Ten umožňuje zapojení veřejnosti formou uplatňování připomínek. Způsob zapojení veřejnosti do přípravy samotné politiky, které může a nemusí předcházet SEA, se pak liší zejména podle toho, v jaké formě je tato politika schvalována.

V procesu **SEA** se může každý vyjádřit ke koncepci již ve fázi zjišťovacího řízení, a to ve lhůtě 20 dnů od doby zveřejnění informace o přijetí oznámení koncepce na úřední desce dotčeného kraje, případně posledního dotčeného kraje. Součástí procesu SEA bývá veřejné projednání návrhu koncepce a vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. Organizuje jej předkladatel, přitom se musí řídit zákonem stanovenými lhůtami. Je povinen zveřejnit informaci o místě a času konání veřejného projednání návrhu koncepce. Ze samotného veřejného projednání se pořizuje zápis, který se zveřejňuje na internetu. Do 5 dnů ode dne veřejného projednání návrhu koncepce může každý ještě uplatnit písemné připomínky. Příslušný úřad může od veřejného projednání v odůvodněných případech upustit, přičemž je mj. důležitá účast veřejnosti v rámci zjišťovacího řízení, tzn. může se tak rozhodnout mj. v případě, kdy v rámci zjišťovacího řízení neobdrží žádná vyjádření veřejnosti. Upustí-li příslušný úřad od veřejného projednání, může každý zaslat své písemné vyjádření k návrhu koncepce příslušnému úřadu ve lhůtě do 20 dnů ode dne jeho zveřejnění. Při posuzování vlivů politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí se postupuje podle zvláštní úpravy ve stavebním zákoně.

Pokud je koncepce vydávána **ve formě opatření obecné povahy podle obecné úpravy ve správním řádu**, potom platí, že podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu může k návrhu opatření obecné povahy uplatnit **připomínky** kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. **Námítky** mohou uplatnit vlastníci nemovitostí, jejichž

práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad, lze jej však napadnout ve správním soudnictví. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.

V některých případech tvorby koncepčních dokumentů je ovšem účast veřejnosti **omezená**. Například národní plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), jsou sice vydávány ve formě opatření obecné povahy, nicméně vodní zákon v § 115a odst. 3 vylučuje možnost podávání námitek dotčenou veřejností. Lze tedy uplatnit pouze připomínky. Námitky může dotčená veřejnost vznášet při vyhlašování ochranných pásem vodního zdroje a vodního díla. Podobně omezená je účast na schvalování oblastních plánů rozvoje lesů nebo při vytváření lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov.

V **novém stavebním zákoně** došlo ke změně úpravy zapojení veřejnosti v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, takže se již nepodávají námitky (dotčení vlastníci), o kterých se rozhoduje, a připomínky (další osoby), ale již jen připomínky (každý). Sjednocení procesní formy vyjádření k návrhu územně plánovací dokumentace lze vnímat jako zjednodušení, které omezuje prostor pro případné spory o to, zda dané podání bylo správně označeno a správně procesně vyhodnoceno. Namísto přípravy a schválení rozhodnutí o námitkách se nově zpracovává běžné vyhodnocení připomínek.

Právní úprava stanoví možnost domáhat se soudní cestou zrušení celého či části územního plánu nebo jiné územně plánovací dokumentace jako opatření obecné povahy.

Nadále problematické se v některých případech jeví zapojení veřejnosti při přípravě plánů a programů, které nepodléhají SEA, ale spadají do působnosti Úmluvy. Zákonná úprava účast veřejnosti často nevyžaduje. Podporu v těchto případech nově poskytují nástroje metodického vedení, například Metodika k přípravě veřejných strategií (resp. její šablony „Plán spolupráce a komunikace“): a portál strategické práce.

XXI. Překážky bránící implementaci článku 7

Účinnějšímu zapojení veřejnosti podle čl. 7 Úmluvy brání především nízké povědomí široké veřejnosti o existenci a relevanci různých koncepcí. V případě veřejnosti, která má dostatečné odborné povědomí a disponuje personálními kapacitami, je odrazujícím faktorem nízká reflexe připomínek veřejnosti v konečném znění dokumentu. Problematická je různorodost koncepcí, které – pokud nestanoví právní úprava jejich přesný název a obsahové náležitosti – jsou připravovány pod různými názvy a s různou mírou podrobnosti. Účinnému zapojení veřejnosti do jisté míry brání i rozdělení koncepcí do několika úrovní. Typické je to pro územně plánovací dokumentaci. Podstatné aspekty umístění záměrů nadmístního významu s velkým dopadem na životní prostředí zpravidla upravuje územně plánovací dokumentace přijímaná na úrovni kraje nebo státu. Až na výjimky je však zásadám územního rozvoje veřejností věnována menší pozornost než územním plánům obcí. Navíc není vždy jasné, které záměry podmínku nadmístního významu splňují. Problematické jsou také časté a nekonceptní aktualizace územně plánovací dokumentace na různých úrovních, které je z pohledu veřejnosti obtížné sledovat.

V praxi se dále objevily i snahy o znepřístupnění procesu například tím, že nebylo umožněno nahlížet do správního spisu, který se k takovému procesu vede. NSS takovou praxi identifikoval v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 3 As 355/2019-46, k přípravě územně plánovací dokumentace pro hlavní město Praha (Metropolitní plán).

XXII. Další informace o praktické aplikaci ustanovení článku 7

Oproti předchozí zprávě je možnost zapojování veřejnosti na místní úrovni systémově oslabena rozpadem podpory Místní Agendy 21 (MA21). V roce 2024 se nerealizují žádné procesy zavedené v rámci dobrovolných auditů; došlo ke zrušení pracovních míst na CENIA, která agendu MA21 zaštiťuje, k opuštění systému komunikace s obcemi a k přerušení metodického vedení ze strany MŽP.

XXIII. Webové adresy relevantní pro implementaci článku 7

<https://mmr.gov.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/vystupy-projektu/metodika>

<https://mmr.gov.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/zapojovani-verejnosti>.

http://portal.cenia.cz/eiasea/view/SEA100_koncepce

<https://www.participace21.cz>

XXIV. Prostředky na podporu efektivní účasti veřejnosti při přípravě nařízení a předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí podle článku 8

Přijímání právních předpisů **na úrovni vlády se řídí Legislativními pravidly vlády**. Vláda jako vrcholný orgán moci výkonné řídí činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy a odpovídá za úroveň jí schvalovaných návrhů zákonů, návrhů zákonných opatření Senátu a nařízení vlády. Ministři a vedoucí jiných ústředních orgánů státní správy odpovídají vládě za úroveň a včasnou přípravu jimi schvalovaných vyhlášek.

Z hlediska aplikace Aarhuské úmluvy lze uvést, že pro předpisy, které mohou mít významný dopad na životní prostředí, je uplatňován **shodný procesní postup jako pro jiné návrhy**. Nejsou tedy stanovena zvláštní pravidla pro účast veřejnosti.

Návrhy právních předpisů vydávané exekutivou (návrhy věcných záměrů zákonů, návrhy zákonů, návrhy nařízení vlády a návrhy vyhlášek) jsou podle Legislativních pravidel vlády povinně zveřejňovány na portálu vlády - ve veřejné knihovně legislativního procesu.

Návrhy se zasílají k vyjádření **tzv. povinným připomínkovým místům**. Mezi ně patří organizace v rámci veřejné správy, ale též organizace mimo veřejnou správu.

Mimo povinná připomínková místa se návrhy předpisů zasílají též **nepovinným připomínkovým místům** podle uvážení orgánu, který návrh zpracoval. Legislativní pravidla vlády v této věci výslovně umožňují zaslat návrhy dalším zájmovým skupinám, například profesním sdružením, zájmovým skupinám podnikatelů nebo spotřebitelů, vědeckým a odborným institucím, tedy např. i ekologickým organizacím. MŽP tuto možnost využívá prakticky u všech návrhů právních předpisů. Zelený kruh jako střešní organizace byl pro období 2023-2024 zařazen do eKLEP mezi „ostatní připomínková místa“, je tedy schopen sledovat přípravu legislativy a připomínkovat.

Na základě zpřístupnění návrhu ve veřejné knihovně legislativního procesu může veřejnost sdělit své připomínky k vládním návrhům právních předpisů v elektronické nebo v listinné podobě předkladateli, tj. tvůrci návrhu. Připomínky musí být formulovány jednoznačně a konkrétně a musí být řádně odůvodněny. Připomínky mohou být označeny jako doporučující nebo zásadní, pokud ale veřejnost označí svou připomínku jako zásadní, předkladatel nemusí tyto připomínky vypořádat jako je k tomu povinen ve vztahu k povinným připomínkovým místům ve smyslu Legislativních pravidel vlády.

MŽP zveřejňuje jím připravovanou legislativu v různém stadiu legislativního procesu také na svých internetových stránkách. U každého návrhu je uvedena informace o tom, kdy připomínkové řízení k tomuto návrhu končí a také elektronická adresa pracovníka, popř. pracovníků MŽP, kterým je možno připomínky zasílat. Připomínky jsou následně využity při úpravě textu návrhu, k němuž dochází po skončení lhůty pro zasílání připomínek. MŽP dále uvádí předpisy, u nichž připomínkové řízení skončilo a

u nichž probíhá úprava textu na základě došlých připomínek. Další skupinu tvoří návrhy předpisů, které byly odeslány k projednání vládě (návrhy zákonů a nařízení vlády), resp. pracovním komisím Legislativní rady vlády (návrhy vyhlášek). Dále jsou zde uvedeny vládní návrhy zákonů, které schválila vláda a následně byly odeslány poslanecké sněmovně. U každého vládního návrhu zákona je uvedeno číslo sněmovního nebo senátního tisku, které umožní nalézt daný předpis na webové stránce poslanecké sněmovny (senátu) a sledovat tak jeho projednávání v parlamentu, včetně přijetí případných pozměňovacích návrhů.

V případě, že jsou návrhy zákonů předkládány jako **poslanecké návrhy**, pak se jejich projednávání řídí Jednacím řádem Poslanecké sněmovny. Chybí tak společné projednání na úrovni vlády i zapracování připomínek veřejnosti.

Obecně závazné právní předpisy vydávané kraji a obcemi jsou projednávány na veřejně přístupných jednáních zastupitelstev, což však zaručuje pouze pasivní účast. Právní úprava neupravuje povinnost příslušných orgánů zohlednit připomínky veřejnosti.

XXV. Překážky bránící implementaci článku 8

Povinnost projednávat návrhy právních předpisů s veřejností není stanovena zákonem, nicméně Legislativní pravidla vlády upravují poměrně široký okruh subjektů, kterým se návrhy povinně zasílají, a zároveň výslovně umožňují zaslat návrhy dalším zájmovým skupinám. MŽP mimo to zveřejňuje připravovanou legislativu na svých webových stránkách a umožňuje připomínkování veřejnosti ve stádiu přípravy právního předpisu.

Právní úprava tedy neobsahuje zvláštní závazné mechanismy k zajištění efektivní účasti veřejnosti při úřední přípravě právně závazných předpisů, které mohou mít významný dopad na životní prostředí. Nicméně tato překážka je překonávána praktickou spoluprací s veřejností; může však nastat situace, kdy se informace o legislativním návrhu úpravy zákonů nemusí automaticky vždy dostat ke všem spolkům, které s předmětnou legislativou běžně pracují a mají relevantní zkušenosti a připomínky; to se týká i obecně závazných právních předpisů vydávaných kraji a obcemi.

Možnost zapojení veřejnosti do přípravy právních předpisů významně omezuje legislativní praxe spočívající v provádění **výrazných změn původního návrhu zákona teprve při projednávání v Poslanecké sněmovně**. Takto připravené návrhy neprocházejí komplexní legislativní přípravou a ani legislativně-technickým hodnocením. Příkladem je schvalování novely zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (č. 465/2023 Sb.) Vládní předloha novely byla připravována jako technická transpozice směrnice EU, kdy cílem návrhu zákona původně bylo pouze implementovat směrnici TEN-T a adaptovat český právní řád na přímo použitelná unijní nařízení. V Poslanecké sněmovně byla k předloženému návrhu zákona přijata řada podstatných pozměňovacích návrhů, které ve výsledku návrh zákona zásadně změnily, rozšířily a zasáhly také do oblastí s danou právní úpravou zcela nesouvisejících (zejména změna v kompetencích České inspekce životního prostředí). Výsledná podoba novely měla oproti původnímu návrhu několikanásobný rozsah a mnohem širší působnost, avšak neprošla posouzením RIA, ani mezirezortním připomínkovým řízením. Na netransparentnost přípravy změn v zákoně o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury a problematičnost závažných přílepků poslance veřejně upozornili experti Sítě k ochraně demokracie a také obce zapojené do Sdružení místních samospráv. Proti sporným pozměňovacím návrhům se vyslovil Zelený kruh, asociace ekologických nevládních organizací. Na rozsáhlé a živelné přijímání změn vládního návrhu reagoval také Senát v usnesení č. 37 z 19. schůze konané 29. 11. 2023, kde: *„I. vyjadřuje nelibost nad živelnými poslaneckými změnami ve vládním návrhu zákona, jejichž důsledkem je návrh rozsáhlých a závažných změn nejen v liniovém zákoně, ale i v řadě dalších zákonů, přičemž mnohé ze změn nemají s vládním návrhem zákona věcnou souvislost a důvodů, které vedly k jejich přijetí, se lze jen dohadovat a II. žádá Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR, aby ve své zákonodárné činnosti dbala na dodržování ústavních mezí a principů dobrého zákonodárství.“* „Přílepková metoda“ přípravy zákonů a rozsáhlé změny vládních návrhů v Poslanecké sněmovně jsou kvůli hojnosti využívání jednou z velkých slabin legislativního procesu a překážkou účinného zapojení veřejnosti.

XXVI. Další informace o praktické aplikaci ustanovení článku 8

Proces přípravy právních předpisů je upraven jak na vládní úrovni (Legislativní pravidla vlády), tak na parlamentní úrovni (jednací řády Poslanecké sněmovny a Senátu; zákon č. 90/1995 Sb., zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu), tak na úrovni samosprávy [obecní a krajské zřízení; zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)].

XXVII. Webové adresy relevantní pro implementaci článku 8

<https://odok.cz/portal/veklep/materialy>

<https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>

XXVIII. Legislativní, regulační a jiná opatření, která implementují ustanovení o přístupu k právní ochraně v článku 9

Přístup k právní ochraně ve věcech životního prostředí znamená zejména možnost napadat správní akty či opomenutí správních úřadů u nezávislého a nestranného orgánu zřízeného ze zákona. V ČR jsou těmito orgány soudy. Soudní řízení, která se týkají ochrany životního prostředí, nejsou nijak zvlášť odlišena od řízení jiných. Česká republika nemá ani zvláštní environmentální soudy nebo specializované soudní senáty zaměřené na tuto agendu. Oblast přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí je součástí obecné úpravy správního soudnictví upraveného zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s.ř.s.“). Dílčí aspekty soudního řízení upravují také další předpisy, zejména stavební zákon (č. 283/2021 Sb.), zákon o posuzování vlivů (č. 100/2001 Sb.) a zákon o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (č. 416/2009 Sb.).

Obecně platí, že ve všech těchto typech řízení rozhodují v jednoinstančním řízení (tedy bez možnosti podání řádného opravného prostředku) specializované úseky krajských soudů, místně příslušné podle sídla správního orgánu rozhodujícího v prvním stupni.

K rozhodování o žalobách ve věci povolení vyhrazené stavby (např. dálnice nebo železniční dráhy) je příslušný Krajský soud v Ostravě.

Proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu je možnost podat mimořádný opravný prostředek ve formě kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. Soudní přezkum je založen na **kasačním principu**, takže soudy mohou až na výjimky pouze zrušit nezákonný akt.

Výjimku představuje úprava § 309 odst. 2 nového stavebního zákona, podle které může soud napadené rozhodnutí změnit, pokud je žaloba důvodná a bez dalšího dokazování je zcela zřejmé, jak by v případě jeho zrušení a vrácení stavebnímu úřadu k dalšímu řízení musel stavební úřad rozhodnout. Zároveň takový postup musí navrhnout žalobce nebo osoba zúčastněná na řízení.

Z hlediska ochrany životního prostředí před ohrožováním či poškozováním jsou relevantní čtyři druhy řízení podle s.ř.s.: 1) řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65–78 s.ř.s.), 2) ochrana proti nečinnosti správního orgánu (§ 79–81 s.ř.s.), 3) řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82–87 s.ř.s.), řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a – 101d s.ř.s.).

Aktivní legitimace k podání žaloby je ve všech uvedených případech založena na dotčení na právech. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu vedle toho mohou podat také osoby, které byly účastníky řízení o vydání napadeného rozhodnutí.

Podle již ustálené judikatury se může žalobou proti rozhodnutí správního orgánu **bránit i dotčená osoba, která nebyla účastníkem správního řízení** (viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 250/2018-68). Tím je zajištěn zejména přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně v režimu čl. 9 odst. 3 Úmluvy. Podmínkou podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je nicméně **vyčerpání opravných prostředků**, což znamená, že ekologické spolky, které se nemusí účastnit navazujícího řízení v prvním

stupni a mohou podat teprve odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, tak učinit musí, aby byly splněny podmínky aktivní legitimace.

Zákon neupravuje zvláštní aktivní legitimaci dotčené veřejnosti k ochraně životního prostředí. Výjimkou je § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů, podle kterého se mohou ekologické spolky, které jsou 3 roky zavedené nebo je podporuje alespoň 200 osob, žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v **navazujícím řízení** a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí; přitom se má za to, že mají práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena. Tato úprava vychází z pojetí dotčenosti ekologických spolků, které bylo dlouho zastávané českými soudy a podle kterého mohly být tyto dotčeny pouze na svých procesních právech. Ústavní soud však v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, dovodil, že ekologickým spolkům svědčí rovněž hmotná práva, jejichž dotčení mohou namítat. Jejich aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení územního plánu (tedy v režimu čl. 9 odst. 3 Úmluvy) podmínil Ústavní soud zejména věcným zaměřením spolku, jeho zavedeností a vztahem k regulované lokalitě. Navazující judikatura si osvojila stejný přístup – a v případě podání žaloby ekologickým spolkem zpravidla posuzuje jeho vztah k dotčené lokalitě. V **novém stavebním zákoně** byly stanoveny zkrácené lhůty pro podání správních žalob proti rozhodnutí stavebního úřadu (1 měsíc). Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky nebo ji rozšířit o další žalobní body může žalobce podle nového stavebního zákona jen ve lhůtě 2 měsíců poté, kdy mu bylo rozhodnutí oznámeno. V **zákoně o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury** (č. 416/2009 Sb.) byly také zkráceny lhůty pro podání žalob i kasační stížnosti, a dále bylo zavedeno omezení ve věci možnosti podat návrh na přiznání odkladného účinku (lze jej podat jen přímo se žalobou) a také omezení možnosti opravit vady podání, a to včetně podání ke správním soudům (tj. ve lhůtě 14 dní je podle této úpravy nezbytné podat bezvadnou kasační stížnost, byť pouze s částí či základem kasační argumentace, kterou pak lze rozšiřovat, což bylo potvrzeno usnesením Nejvyššího správního soudu dne 26. 6. 2024, č.j. 8 As 96/2024-96, a dále také nálezením Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2024, spis. zn. IV. ÚS 2416/24). Tato opatření ztěžují přístup ke správním soudům, zejména k Nejvyššímu správnímu soudu (ve lhůtě 14 dní je nutné připravit bezvadnou kasační stížnost a případně i zajistit právní zastoupení – v řízení před NSS musí být účastník řízení povinně zastoupen advokátem, na rozdíl od řízení o předchozí správní žalobě).

a) k článku 9 odstavci 1

Pokud je odepřeno zpřístupnění informace podle zákona o právu na informace o životním prostředí, toto odepření má formu rozhodnutí, proti kterému je možné podat odvolání. Proti zamítavému rozhodnutí o odvolání nebo rozkladu může podat žadatel žalobu v obecné žalobní lhůtě (2 měsíce). Soudní přezkum probíhá stejným způsobem jako u jiných rozhodnutí postupem podle § 65 a násl. s.ř.s.

Oproti předchozí zprávě soud může nařídít zpřístupnění informace: Nejsou-li žádné důvody pro odepření zpřístupnění informace, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odepření zpřístupnění informace a povinnému subjektu nařídí požadované informace zpřístupnit ve lhůtě, která nesmí být delší než 30 nebo 60 dnů ode dne doručení rozsudku povinnému subjektu.

b) k článku 9 odstavci 2

Podle zákona o posuzování vlivů mají přístup k právní ochraně spolky splňující podmínky stanovené zákonem (environmentální spolky, které existují minimálně 3 roky nebo které doloží podpisovou listinu s alespoň 200 podpisy), a to ve vztahu k rozhodnutím vydaným v tzv. navazujících řízeních. Tyto spolky se mohou žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí, přičemž se má za to, že tyto spolky mají práva, na kterých mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkráceny.

Dále v případě, kdy je podle zákona o posuzování vlivů předloženo oznámení záměru, avšak v rámci následného zjišťovacího řízení (*screeningu*) je rozhodnuto, že tento záměr nebude v procesu EIA posuzován, může spolek podat odvolání proti závěru zjišťovacího řízení a proti rozhodnutí o odvolání také žalobu ke správnímu soudu. Tuto žalobu mohou podat rovněž další dotčené osoby, pokud splní podmínky dotčení na svých právech, přestože jim nesvědčí právo podat odvolání proti rozhodnutí.

Podmínky aktivní legitimace dotčených jednotlivců k podání žaloby proti rozhodnutí vydanému v **navazujícím řízení** se posuzují podle obecné úpravy v s.ř.s. Žalobcem tak mohou být účastníci řízení nebo osoby přímo dotčené na právech. Stejně pravidlo platí pro podmínky aktivní legitimace pro řízení o

žalobě proti rozhodnutí vydanému v řízení, které není navazující, nicméně spadá do působnosti čl. 9 odst. 2 Úmluvy (rozhodnutí o vydání integrovaného povolení, kterému nepředcházela EIA), a to jak pro ekologické spolky, tak pro dotčené jednotlivce.

Při posuzování podmínek aktivní legitimace žalobců v režimu čl. 9 odst. 2 soudy nepožadují tvrzení či prokázání přímého dotčení žalobců. V případě žalob proti rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení po provedení procesu EIA, případně žalob proti závěru zjišťovacího řízení, vychází z toho, že na spolky dopadá právní domněnka, že mají práva, na nichž mohou být zkráceny (vyjádřená výslovně v § 7 odst. 9 a v § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů).

Na rozdíl od zákona o posuzování vlivů neobsahuje zákon o integrované prevenci (č. 76/2002 Sb.) stejnou domněnku, která by se uplatnila v případě žaloby proti integrovanému povolení. Soudy nicméně ani v tomto případě dotčenost neposuzují, což se týká i přezkumu podstatných změn integrovaného povolení (viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 8. 2024, č. j. 16 A 82/2021-341).

c) k článku 9 odstavci 3

Do působnosti čl. 9 odst. 3 Úmluvy spadají zejména řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu mimo režim čl. 9 odst. 2 Úmluvy (tedy zjednodušeně jiná rozhodnutí než vydaná v navazujících řízeních) a řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, které se typicky týkají návrhů na zrušení územního plánu nebo jiné územně plánovací dokumentace.

Aktivně legitimovaným je každý, kdo mohl být zkrácen na svých právech. V případě žaloby proti rozhodnutí se bude obvykle jednat o osoby (právnícké i fyzické), které byly účastníky správního řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno, avšak toto účastenství není podmínkou (viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33).

Soudy tudíž posuzují v případě návrhů na zrušení opatření obecné povahy a také žalob neúčastníků proti rozhodnutí správního orgánu možnost zkrácení na právech. Obecně vyžadují relativně úzký vztah fyzické osoby k možnému poškozování životního prostředí již při hodnocení podmínek aktivní procesní legitimace k podání žaloby. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 13. 10. 2010 č. j. 6 Ao 5/2010-43 uvedl (k možnému dotčení navrhovatelky, fyzické osoby žijící ve vzdálenosti cca 30 km od plánovaných vodáckých aktivit, které mohou mít vliv na populaci perlorodky říční), že si „*je vědom značné rozmanitosti možných forem zásahu do práva na životní prostředí; typicky by se mohlo jednat např. o znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo nesporný (nepříznivý) dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění. Nicméně zásah do životního prostředí v posuzovaném případě je velice specifický; výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky ad b) a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život*“. Citované závěry je nutné vnímat s určitou rezervou z důvodu rekapitulovaného posunu v judikatuře ÚS a NSS, podle které ke splnění podmínek aktivní procesní legitimace postačuje alespoň myslitelné, i nepřímé dotčení práv žalobce (viz zejm. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264).

V případě ekologických spolků dovozují soudy splnění jednotlivých podmínek aktivní legitimace zejména z tvrzení samotného spolku nebo ze stanov. Dovozejí přitom vyvratitelnou domněnku, že se spolek zaměřuje na celou oblast vymezenou ve stanovách, která nemusí vždy odpovídat názvu spolku. Zavedenost a vztah k lokalitě dovozují soudy i ze skutečností jim známých z úřední povinnosti, tedy že se konkrétní spolek účastní soudních a správních řízení ve věcech ochrany životního prostředí nebo že podal připomínky v řízení o vydání napadeného územního plánu. Vztah k lokalitě může být dán i činností samotných členů spolku. Širší oprávnění může být podloženo významem sporného záměru nebo důležitostí dotčených zájmů. Například spolek s celostátní působností může být zasažen ve své hmotněprávní sféře rozhodnutím, které se týká záměru, pokud jeho provoz bez pochyb přesahuje hranice dotčeného kraje, resp. má dopad na celé území státu nebo alespoň na rozsáhlé území. Podobně spolek se sídlem mimo dotčené území může hájit zájmy na ochraně celorepublikově nebo dokonce nadnárodně jedinečné lokality (viz např. rozsudky NSS ze dne 16. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015-200, a ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40).

Ačkoli přetrvává určitá nejistota v otázce posuzování podmínek aktivní legitimace dotčené veřejnosti v některých konkrétních případech, v **období od předchozí zprávy** dochází k jejich upřesňování prostřednictvím soudní judikatury. Děje se tak v několika ohledech.

Soudy především upřesňují, jaké zájmy spadají do ochrany životního prostředí, a které již nikoliv. Přitom platí, že i spolky založené za účelem ochrany přírody a krajiny mohou namítat širší dotčení svých práv, které se neomezuje věcnou působností zákona o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.), ale odpovídá pojetí práva na příznivé životní prostředí (viz rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2023, č. j. 1 As 21/2023-84).

Soudy např. akceptovaly, že brojit proti nedostatečné klimatické politice státu mohou spolky i jednotlivci dotčení na právu na příznivé životní prostředí (rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166). Podobně podle NSS do předmětu zájmu spolků bez pochyby spadají jednotlivé složky životního prostředí, které jsou předmětem posuzování vlivů na životní prostředí (např. ochrana povrchových vod podle rozsudků NSS ze dne 23. 8. 2024, č. j. 2 As 120/2024-84, a ze dne 12. 8. 2024, č. j. 6 As 125/2024-76). NSS také nevyloučil možné dotčení spolku porušením veterinárních předpisů při chovu hospodářských zvířat (konkrétně rozhodnutím v řízení o likvidaci chovu slepic), což svědčí o širokém pojetí životního prostředí, které zahrnuje i *welfare* hospodářských zvířat (rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2024, č. j. 5 As 94/2023-26).

Na druhou stranu NSS dovodil, že mezi složky životního prostředí nepatří ochrana kulturních památek (rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111), ačkoliv se rovněž jedná o předmět posuzování vlivů na životní prostředí. Spolky podle soudů nemohou vznášet ani námitky, které se týkají pohody bydlení (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2024, č. j. 5 A 72/2020-154). Takový výklad se jeví jako značně restriktivní, a to i ve světle novější judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (zejm. rozsudku ve věci *Klimaseniorinnen Schweiz Verein a další proti Švýcarsku*, č. 53600/20).

Dále soudy upřesňují **podmínky dotčení**, tedy vztahu k území. Potvrzují například, že k dotčení spolku postačují i jen neformální aktivity (např. vzdělávací či volnočasové) v dotčeném území nebo v jeho blízkosti, přičemž překážkou soudní ochrany není sídlo spolku umístěné v jiné obci či oblasti (viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2024, č. j. 6 As 150/2023-81).

Nicméně existují i případy opačné, kdy soudy první instance odmítnou žalobu pro nedostatek dotčení spolku, který postupuje dle předchozí judikatury (viz usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 1. 11. 2022, č. j. 63 A 3/2022-40, které zrušil NSS rozsudkem ze dne 4. 5. 2023, č. j. 7 As 309/2022-34). Přísněji než v předchozím monitorovaném období jsou posuzovány **žaloby spolků s celostátní působností**. Například Krajský soud v Plzni dovodil, že rozhodnutí o druhové výjimce z důvodu realizace dálničního úseku zasahujícího pouze do části Středočeského kraje, nepředstavuje takový výjimečný případ, kdy by byly řešeny otázky nadmístního významu zasahujícího i do právní sféry spolku se sídlem v Brně a s obecnou působností v oblasti ochrany životního prostředí (rozsudek ze dne 10. 10. 2023, č. j. 57 A 65/2022-107). A podobně stejný soud rozhodl, že tentýž spolek není dotčen druhovou výjimkou z důvodu výstavby obchvatu obce, přičemž všechny dotčené chráněné druhy se v krajině běžně a hojně vyskytují. NSS závěry potvrdil s tím, že nejde o výjimečný případ, který řeší otázky nadmístního významu, např. celorepublikový výrazný úbytek některého z živočichů (rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2024, č. j. 7 As 99/2024-71). Tyto závěry, ač patrně nejsou v rozporu s požadavky Úmluvy, se jeví jako nekonzistentní ve vztahu k soudnímu přezkumu podobných lokálních či regionálních záměrů, který byl v plném rozsahu připuštěn (viz např. rozsudky NSS ze dne 21. 12. 2023, č. j. 8 As 233/2021-57, nebo ze dne 2. 11. 2023, č. j. 9 As 99/2023-32).

Při posuzování aktivní procesní legitimace **jednotlivců** zpravidla postačuje plausibilní tvrzení o možném dotčení práv. Pokud však soudy zkoumají aktivní věcnou legitimaci (dotčení zjištěnou nezákonností), bývá situace složitější. To je dané tím, že jednotlivci – fyzické osoby poukazují na všemožné vady napadených aktů, přičemž se nachází v určité vzdálenosti od sporného záměru, takže k jejich dotčení může, ale také nemusí dojít. Soudy proto spolu s podmínkami aktivní legitimace postupně upřesňují obsah vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí (viz např. rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2022, č. j. 2 As 86/2020-134). Možné dotčení hlukem či zápachem zpravidla posuzují soudy ve prospěch širšího pojetí dotčenosti; dotčení např. pohledovými imisemi (které buď je, nebo není) je již značně

obtížnou odbornou otázkou, zvláště při velkém počtu žalobců (viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 2. 2023, č. j. 62 A 105/2021-253), a její posouzení může být pro příslušný soud náročné.

Obecně judikatura potvrzuje, že i jednotlivci mohou namítat skrze dotčení svých práv porušení právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejných zájmů (viz např. rozsudek NSS ze dne 9. 5. 2024, č. j. 6 As 366/2023-46).

Ochrany životního prostředí se dovolávají i jiné subjekty než ekologické spolky a jednotlivci – fyzické osoby. NSS např. dovodil, že obchodní korporace (akciová společnost) se nemůže domáhat ochrany ohroženého druhu živočicha, pokud její činnost související s ochranou přírody nijak neplyne ze záznamů a listin v obchodním rejstříku ani není tvrzena. Dotčení tak není obecně vyloučené, nicméně v tomto případě je žaloba zcela mimo rámec účelu a standardní činnosti žalobkyně (rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2024, č. j. 5 As 245/2023-53).

Vstřícnější přístup k posuzování hmotných práv ekologických spolků se projevuje i tím, že soudy akceptovaly žalobu proti rozhodnutí podanou spolkem, který **vznikl až po právní moci napadeného správního rozhodnutí** (rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2024, č. j. 9 As 279/2023-45), stejně jako návrh na zrušení opatření obecné povahy podaný spolkem, který vznikl až poté, co opatření obecné povahy nabylo účinnosti (rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38).

Žalobní legitimace spolků byla v hmotněprávní rovině připuštěna i v řízení o žalobě na ochranu před **nezákonným zásahem** správního orgánu (rozsudky NSS ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166, ze dne 19. 1. 2024, č. j. 5 As 94/2023-26, ze dne 26. 6. 2024, č. j. 6 As 166/2023-56). Spolky se tak mohou bránit proti faktické nečinnosti správních orgánů, případně proti aktům, které nemají formu rozhodnutí ani opatření obecné povahy. Podle novější judikatury mohou spolky žalovat i **veřejnoprávní smlouvy** (rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2024, č. j. 2 As 8/2023-33).

Na druhou stranu soudy bedlivěji zkoumají, zda spolky slouží deklarovanému účelu, a nikoliv jako zástěrka pro soukromé spory bez vazby na veřejný zájem. Takové jednání soudy označují za zneužití práva (viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 6. 2024, č. j. 57 A 45/2023-233).

Pro úplnost lze doplnit, že problémy v praxi vznikají při řešení situací, kdy konkrétní subjekt vykonává bez úředního povolení činnost, která podle vnitrostátního práva povolení vyžaduje – typicky se jedná o tzv. černé stavby. Správní orgány a správní soudy až do roku 2021 odmítaly, že by se jakékoliv subjekty mohly v této věci obrátit na soud. Tento přístup se začal měnit, když NSS v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 konstatoval, že nečinností stavebního úřadu, který v rozporu se stavebním zákonem nezahájí řízení o odstranění stavby, zasahuje stavební úřad do subjektivních práv osob přímo dotčených touto stavbou, zejména do práva vlastnického. Proti tomuto stavu se lze bránit zásahovou žalobou. Rozhodnutí se týká žalobní legitimace osob, které jsou zasaženy ve svém subjektivním právu.

d) k článku 9 odstavci 4

Co se týče požadavku na účinnost soudního přezkumu, **předběžným opatřením** může soud účastníkům řízení uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet, a to v případě, že hrozí vážná újma, a proto je potřeba zatímne upravit poměry účastníků. Soud může předběžným opatřením uložit povinnost i třetí osobě, pokud to po ní lze spravedlivě žádat.

Soud může na návrh přiznat žalobě a kasační stížnosti odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nebo stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Přiznáním odkladného účinku žaloby se pozastavují účinky napadeného rozhodnutí do doby, než jej soud přezkoumá.

Při posuzování splnění podmínek odkladného účinku správní soudy zpravidla upřednostňují veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Záleží však na fázi povolování záměru nebo činnosti, o které bylo rozhodnuto. Soudy totiž vycházejí z úvahy, že bylo-li by v meritu věci rozhodováno až v době, kdy by bylo například napadené stavební povolení již realizováno, soudní ochrana by pozbyla svého smyslu (viz např. rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55).

Je-li žalobou napadeno rozhodnutí vydané v **navazujícím řízení podle zákona o posuzování vlivů**, uplatní se zvláštní úprava v § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů, podle které soud i bez návrhu

rozhodne o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle s.ř.s. Soud přizná žalobě odkladný účinek nebo nařídí předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí. V praxi se tak však ne vždy děje, což může zvýšit nebezpečí vzniku škod na životním prostředí. Co se týče **požadavku včasnosti**, žaloby z oblasti ochrany životního prostředí nepatří mezi přednostně projednávané ze zákona, nicméně soud o nich může ze závažných důvodů rozhodnout přednostně. Požadavek rychlejšího projednání věci vyplývá ze zvláštních zákonů. Podle nového stavebního zákona obecně platí, že pokud soud žalobě přizná odkladný účinek, projedná žalobu a rozhodne o ní přednostně (§ 308). Požadavek přednostního rozhodování se netýká řízení o kasační stížnosti. Podle § 9 odst. 2 zákona o posuzování vlivů rozhodne soud o žalobách proti rozhodnutím vydaným v **navazujících řízeních** do 90 dnů poté, kdy žaloba došla soudu. A podle § 2 odst. 2 zákona o urychlení výstavby (zákona č. 416/2009 Sb.) se lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání nebo nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízeních podle tohoto zákona zkracují na polovinu. O žalobách pak rozhodne soud **ve lhůtě 90 dnů**. Tato lhůta platí i pro řízení o kasační stížnosti.

Splnění požadavku **přiměřených nákladů soudního řízení** je zajištěno výší soudních poplatků, která je obecně nízká (s výhradami níže): Soudní poplatek za žalobu ve správním soudnictví činí 3000 Kč, v případě kasační stížnosti 5000 Kč. Účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být navíc na vlastní žádost zčásti osvobozen od soudních poplatků. Zároveň mu, je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může být ustanoven advokát.

Rozhodnutí krajských správních soudů i Nejvyššího správního soudu jsou **veřejně dostupná** (www.nssoud.cz), stejně jako je dostupná i judikatura Ústavního soudu (<https://nalus.usoud.cz/>).

e) k článku 9 odstavci 5

Poskytování informací veřejnosti o přístupu k soudnímu přezkumu není zajištěno jednotným způsobem. O povaze jednotlivých soudních řízení a podmínkách soudní ochrany se může veřejnost dozvědět například z webových stránek NSS a ÚS. Závěry soudních rozhodnutí, která tyto podmínky vykládají, však stránky soudu, ani jiné státní weby neposkytují.

Správní rozhodnutí a opatření obecné povahy vydávané orgány veřejné správy poučení o možnosti soudní obrany neobsahují. Systém právní pomoci pro osoby, které si z finančních důvodů nemohou dovolit služby advokátů se zaměřuje spíše na obecné občanskoprávní poradenství. Složitost environmentálních procesů zpravidla vyžaduje standardní právní služby za úplatu. Jde přitom o právní služby vysoce specializované, které neposkytuje většina advokátů.

Žaloby k ochraně životního prostředí podléhají povinnosti hradit soudní poplatky. Žalobci mohou požádat o osvobození od poplatků, to však soudy ekologickým spolkům nepřiznávají. Výše soudních poplatků v ČR sice není taková, aby zamezovala v přístupu k soudní ochraně, nicméně celkové náklady na environmentální litigaci se navyšují, pokud je nutné dovolávat se soudní ochrany opakovaně. V procesu přípravy je navíc novela s.ř.s. a související novela zákona o soudních poplatcích (č. 549/1991 Sb.), která by měla soudní poplatky za řízení o žalobě a kasační stížnosti výrazně navýšit.

XXIX. Překážky bránící implementaci článku 9

Implementaci čl. 9 Úmluvy brání nejasné podmínky aktivní legitimace dovozované judikaturou a také nejasná návaznost rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí a přístupu k soudní ochraně. Soudy sice dovozují možnost, aby žalobu podal neúčastník řízení, do jehož práv bylo rozhodnutím zasazeno, tomu však neodpovídá procesní úprava (např. nutnost žalovat rozhodnutí vydané v prvním stupni, pokud se proti němu nikdo neodvolá, absence jasně stanovených lhůt pro podání žaloby v takovém případě apod.). Navíc se tímto způsobem přenáší břemeno řešení námitek na soudy.

Úprava soudního řízení je nekonceptně roztržena do několika předpisů, což ztěžuje orientaci v podmínkách a nárocích na konkrétní řízení, a to nejen žalobcům, ale i správním orgánům a soudům. Dílčí aspekty soudního řízení upravuje již poměrně obsáhlým způsobem nový stavební zákon, zákon o posuzování vlivů (č. 100/2001 Sb.) a zákon o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (č. 416/2009 Sb.).

Snahy o urychlení rozhodovacího procesu podle zvláštních pravidel navíc nejsou výrazně úspěšné: Krátké lhůty pro rozhodování správních soudů jsou v praxi běžně překračovány, ačkoliv se obecně délka rozhodování krajských soudů i Nejvyššího správního soudu zkrátila. Zkrácené lhůty pro podávání žalob ke správním soudům (včetně Nejvyššího správního soudu) v kombinaci s dalšími omezeními ve věci odstraňování vad podání mohou vést ke ztížení přístupu k soudní ochraně.

Efektivní soudní ochrana není dostatečně zajištěna, pokud již pravomocné správní rozhodnutí opravňuje žadatele započít s povolenou činností (např. povolení záměru včetně kácení dřevin), ale zároveň trvá, než soud rozhodne alespoň o zatímní ochraně. Žalobci tak nemají možnost získat odkladný účinek žaloby dříve, než je možné na základě pravomocného rozhodnutí správního orgánu realizovat záměr nebo jeho část, která má vliv na životní prostředí. Odkladný účinek je sice žalobám přiznáván, ale není to pravidlem. Zejména v případě významných staveb dopravní infrastruktury soudy často zamítají návrhy na přiznání odkladného účinku s odkazem na převažující veřejný zájem stavby nebo skutečnost, že se žalobci nepodařilo prokázat hrozící nezvratné škody na životním prostředí.

XXX. Další informace o praktické aplikaci ustanovení článku 9

Podle stávajícího výkladu podmínek aktivní legitimace se přístup k soudní ochraně otevřel i dalším osobám, např. fyzickým osobám – nevlastníkům, které tvrdí zejména porušení práva na příznivé životní prostředí. Argumentace dotčením práva na životní prostředí je doposud využívána spíše jako doplňková k zasažení do vlastnických práv.

XXXI. Webové adresy relevantní pro implementaci článku 9

www.nssoud.cz

www.usoud.cz

www.frankbold.org

www.zelenykruh.cz

XXXII. Obecné připomínky k cílům Úmluvy

Cíle Úmluvy se prolínají širokým spektrem environmentálních procesů. Jejich naplnění směřuje v podmínkách České republiky též k naplnění práva na příznivé životní prostředí.

Současně však lze sledovat určitý trend, v němž Česká republika drží požadavky Úmluvy jako minimální standard, který plní, nicméně nemá ambice tento standard dále překročit a účast veřejnosti dále otevřít.

XXXIII. Legislativní, regulační a jiná opatření, která implementují ustanovení o geneticky modifikovaných organismech podle článku 6 bis a přílohy I bis

V České republice se oblast GMO řídí zákonem č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů a přímo použitelnými předpisy EU (nařízení č. 1829/2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech, a nařízení č. 1830/2003 o sledovatelnosti a označování geneticky modifikovaných organismů a sledovatelnosti potravin a krmiv vyrobených z geneticky modifikovaných organismů).

Nakládat s GMO a genetickými produkty lze jen na základě oprávnění, jehož vznik stanoví zákon č. 78/2004 Sb. Řízení o udělení povolení pro uzavřené nakládání, povolení pro uvádění do životního prostředí a o zápisu do Seznamu pro uvádění do oběhu se řídí § 5 zákona, který spolu s § 10 stanoví způsob a lhůty zveřejňování informací v různých fázích přijímání rozhodování.

Česká úprava **výslovně neumožňuje, aby se veřejnost stala účastníkem řízení** o povolení vypouštění GMO do prostředí. Počítá se výhradně s konzultativní účastí veřejnosti. Okruh účastníků řízení podle

zákona č. 78//2004 Sb. není upraven, takže se použije obecná úprava ve správním řádu, podle které se mohou stát účastníky vedle žadatele i další osoby dotčené na právech.

Konzultativní účast na rozhodování podle zákona č. 78//2004 Sb. spočívá v účasti na veřejném projednávání a uplatnění vyjádření. Veřejnost (každý) může zaslat své písemné vyjádření MŽP do 30 dnů ode dne zveřejnění žádosti. Pokud ministerstvo takto obdrží nesouhlasné vyjádření s uvedením GMO do životního prostředí, zajistí veřejné projednání podané žádosti dříve, než o žádosti rozhodne. Informace o konání veřejného projednání zveřejní nejméně pět dní předem stejným způsobem jako je uveden výše. Součástí rozhodnutí o podané žádosti je vždy souhrnné vypořádání vyjádření.

MŽP vede registr povolených GMO a registr osob oprávněných k nakládání s GMO podle zákona č. 78/2004 Sb., tyto registry zveřejňuje na svých internetových stránkách (§ 22 zákona).

MŽP též zveřejňuje na svých internetových stránkách místa pěstování GMO (§ 23 odst. 2 zákona č. 78/2004 Sb.).

Po roce 2020 prošel zákon č. 78/2004 Sb. změnami (novelizace zák. č. 261/2021 Sb. a č. 132/2022 Sb.), které se týkají především ochrany důvěrnosti některých údajů. Přístup k údajům, které lze dle zákona označit za důvěrné, je omezený. Svědčí pouze vybraným osobám, mezi které patří zejména správní orgány.

XXXIV. Překážky bránící implementaci článku 6 bis a přílohy I bis

Stávající právní úprava řeší pouze konzultativní účast veřejnosti (mimo obecnou úpravu správního řádu).

XXXV. Další informace o praktické aplikaci ustanovení článku 6 bis a přílohy I bis

XXXVI. Webové adresy relevantní pro implementaci článku 6 bis

https://www.mzp.cz/cz/geneticky_modifikovane_organismy

XXXVII. Follow-up k řízení o nedodržení Úmluvy

Na zasedání smluvních stran v Ženevě (18. – 20. října 2021) bylo přijato rozhodnutí VII/8e ve věci dodržování závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy Českou republikou. Závěry obsažené v tomto doporučení vyplývají ze čtyř případů řešenými před Výborem pro dodržování Aarhuské úmluvy ve věcech ACCC/C/2010/50, ACCC/C/2012/70, ACCC/C/2012/71 a ACCC/C/2016/143.

V návaznosti na věc ACCC/C/2012/70 byla přijata dílčí opatření nelegislativního charakteru směřující ke zvyšování povědomí o požadavcích Aarhuské úmluvy ve věci účasti veřejnosti při přípravě strategií (plánů, programů) týkajících se životního prostředí. Informace o těchto požadavcích byly doplněny například na Portál strategické práce (<https://mmr.gov.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/zapojovani-verejnosti>). Také na webových stránkách MŽP byla zřízena nová sekce věnovaná připravovaným strategickým dokumentům, jejímž cílem je mj. posílit komunikaci s veřejností (https://www.mzp.cz/cz/pripravovane_strategicke_dokumenty).

V návaznosti na věc ACCC/C/2012/71 byla přijata nová úprava § 9f zákona o posuzování vlivů, která zlepšuje informování zahraničních dotčených orgánů a dotčené veřejnosti při vedení mezistátního navazujícího řízení. Stávalo se totiž, že zahraniční dotčená veřejnost je zapojena pouze ve fázi provádění EIA, nicméně již není informována o tom, že bylo zahájeno navazující řízení. Tuto praxi kritizovaly i české soudy a překonávaly ji prostřednictvím přímého účinku unijního práva (viz rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2021, č. j. 10 As 36/2021-77). Podle nové úpravy zejména platí, že pokud je předmětem navazujícího řízení záměr podléhající mezistátnímu posouzení, správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení do 15 dnů od jeho zahájení informuje ve spolupráci s MŽP dotčený stát o možnosti jeho veřejnosti,

dotčené veřejnosti a dotčených územních samosprávných celků se vyjádřit nebo se účastnit v tomto navazujícím řízení.

V návaznosti na věc ACCC/C/2016/143 byly přijaty dílčí změny zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, jejichž cílem je zajištění přístupu veřejnosti do řízení podle atomového zákona v případech, kdy je rozhodováno o věcech s vlivem na životní prostředí a účast veřejnosti není zajištěna jinak (například v řízeních podle stavebního zákona), a také zefektivnění způsobů informování veřejnosti o relevantních řízeních a procesech.