

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

## **DIPLOMOVÁ PRÁCE**

# **Zapojování veřejnosti do rozhodování veřejné správy**

**Předkládá: Bohumír Mičan**

**Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda CSc.**

**2012**

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma:

*Zapojování veřejnosti do rozhodování veřejné správy*

vypracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne 20. 2. 2012

.....  
*Podpis řešitele*

## **Poděkování**

Dovoluji si touto formou vyjádřit poděkování vedoucímu práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za poskytnutí materiálů, cenných rad, připomínek a podnětů při vypracování této diplomové práce. Dále bych chtěl poděkovat Bc. Janě Hájkové za praktické rady, vstřícnost a pomoc při studiu. A v neposlední řadě bych chtěl poděkovat Mgr. Kateřině Moučkové za poskytnutí materiálů a pomoc při psaní diplomové práce.

## Obsah

<b>1</b>	<b>ÚVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>VYMEZENÍ POJMŮ .....</b>	<b>3</b>
2.1	VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	3
2.2	VEŘEJNOST.....	4
2.3	ROZHODOVÁNÍ .....	5
<b>3</b>	<b>LEGISLATIVNÍ PŘEHLED .....</b>	<b>6</b>
3.1	AARHURSKÁ ÚMLUVA.....	9
3.1.1	<i>Chronologie Aarhuské úmluvy.....</i>	<i>10</i>
3.1.2	<i>Pilíře Aarhuské úmluvy.....</i>	<i>11</i>
3.1.3	<i>Adaptace Aarhuské úmluvy do právního řádu ČR .....</i>	<i>17</i>
3.2	AGENDA 21 .....	19
3.3	EVROPSKÁ ÚMLUVA O KRAJINĚ .....	22
3.4	EIA – POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ .....	23
3.4.1	<i>Prvky procesu EIA .....</i>	<i>23</i>
3.4.2	<i>SEA – Právní úprava posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí.....</i>	<i>24</i>
3.4.3	<i>Vývoj právní úpravy v České republice.....</i>	<i>26</i>
3.4.4	<i>EIA – předmět a proces posuzování.....</i>	<i>30</i>
3.5	PRÁVNÍ PRAMENY.....	33
<b>4</b>	<b>ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ .....</b>	<b>35</b>
4.1	ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ V RŮZNÝCH ÚROVNÍCH.....	36
4.2	ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE .....	37
4.3	ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI DO ZÁSAD ÚZEMNÍHO ROZVOJE.....	37
4.3.1	<i>Přípomínka .....</i>	<i>37</i>
4.3.2	<i>Námitka.....</i>	<i>38</i>
4.4	ÚZEMNÍ PLÁN OBCE A ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI .....	39
4.5	ÚZEMNÍ PLÁNY V PLZEŇSKÉM KRAJI.....	39
4.6	PARTICIPACE VEŘEJNOSTI NA LOKÁLNÍ ÚROVNI V ZEMÍCH EU.....	40
<b>5</b>	<b>PROBLEMATIKA SPALOVNY CHOTÍKOV.....</b>	<b>41</b>
5.1	OBEC CHOTÍKOV OBECNĚ .....	41
5.2	SKLÁDKA ODPADŮ CHOTÍKOV.....	42
5.2.1	<i>Memorandum o spolupráci .....</i>	<i>44</i>

5.2.2	<i>Změny územního plánu skládky odpadu.....</i>	46
5.3	REFERENDUM .....	48
5.3.1	<i>Referendum o výstavbě spalovny .....</i>	48
5.3.2	<i>Referendum pod drobnohledem.....</i>	51
5.3.3	<i>Místní referendum na Slovensku .....</i>	52
5.4	PROCES EIA .....	52
5.4.1	<i>První proces EIA .....</i>	52
5.4.2	<i>Územní řízení .....</i>	53
5.4.3	<i>Druhý proces EIA.....</i>	54
5.5	ROZHOVOR .....	55
<b>6</b>	<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>58</b>
<b>7</b>	<b>RESUMEN PARA LA TESIS FINAL.....</b>	<b>59</b>

# 1 Úvod

Diplomovou prací na téma rozhodování veřejnosti ve veřejné správě jsem si vybral záměrně z několika důvodů. Na prvním místě je určitě zájem o toto téma. Ač to možná zní jako obyčejná a často používaná fráze, tak jako hrdému občanovi města Plzně mi samozřejmě není lhostejné, jak mohu ovlivnit procesy rozhodování. Dalším důvodem mé diplomové práce je zájem o životní prostředí v mém okolí a možnost ovlivnění a zachování stávající přírody a života kolem nás. Toto téma mě rovněž zaujalo svou aktuálností. Ochrana životního prostředí se s globálním oteplováním dostává stále více „na přetřes“ a nebojím se říci, že se stejným zájmem o ni zaujatě hovoří erudovaní odborníci i laická veřejnost.

Při letmém pohledu na státy Evropské unie je jasné, že se otázkou životního prostředí zabývá každý národ. Každý národ tak nechá veřejnost, s větší či menší pravomocí, do rozhodování v této oblasti zasahovat. Česká republika je v tomto procesu vázána řadou mezinárodních úmluv a právem Evropské unie.

Pokud se podíváme do historie, přesněji před sametovou revolucí, zjistíme, že veřejnost měla jen velmi omezenou možnost zasahování do rozhodování veřejné správy. Pád komunistického systému a změna politického zřízení byla živou vodou a šancí pro participaci veřejnosti v otázce životního prostředí a vůbec v možnosti zasahování do rozhodování veřejné správy.

Oslava třidvacátého výročí probuzení se do demokratické společnosti by jistě zasloužila hlubší a obsáhlejší bilancování, co nám demokracie dala a zároveň vzala. Ale v mé práci bych se rád zaměřil jen na výše zmíněné procesy zapojování veřejnosti do rozhodování veřejné správy.

Zapojení široké veřejnosti do rozhodovacích procesů je důležitým přínosem demokracie, a ať už si to připustíme nebo s touto teorií nebudeme plně souhlasit, veřejnost svoji činností zastává v demokratickém státu zásadní roli při kontrole veřejné správy. Ruku v ruce se zapojováním veřejnosti do rozhodovacích procesů jde řádná a všeobecná informovanost, bez které by participace občanů byla do značné míry neúčelná.

Aktivní účast veřejnosti na rozhodování se týká z větší části ochrany životního prostředí. Životní prostředí je jedna ze základních věcí, která občany zajímá. Možnost ovlivnit svět kolem sebe, ve kterém budou časem vyrůstat i naše děti, za trochu snahy a zájmu o dění kolem nás jistě stojí.

Bohužel právo na životní prostředí bylo začleněno do našich právních řádů teprve nedávno. Přitom je jasné, že existence lidstva je na přírodě přímo závislá a soustavná trvalá devastace vede k ohrožení životního prostředí kolem nás a tudíž i k ohrožení nás samotných.

Systematicky jsem se svoji práci snažil udělat co nejpřehlednější. V úvodu bych rád vymezil základní pojmy a vysvětlil, co tyto pojmy obnáší.

Navštívil jsem také nespočet úřadů při sběru materiálu pro svoji práci. Některé jsem bohužel nezvolil zrovna vhodně a jejich přínos pro mě byl minimální. Tímto bych také chtěl poděkovat všem úředníkům za jejich shovívavost a pomoc při mých žádostech o informace. Z mé strany, tedy ze strany veřejnosti, úředníci Plzeňského kraje uspěli se svojí ochotou pomoci na jedničku.

Další kapitola se bude týkat legislativního přehledu. I zde jsem se snažil o co nejsystematičtější uspořádání. V počátku legislativního přehledu se zaměřuji na mezinárodní právní úpravu a pokračuji právní úpravou vnitrostátní. Zvláštní pozornost jsem věnoval Aarhuské úmluvě, kterou osobně považuji za stěžejní úmluvou týkající se účasti veřejnosti na rozhodování.

Poslední kapitolu jsem věnoval praktickému příkladu z blízkého okolí mého rodného města. Zaměřuji se zde na problematiku výstavby závodu na energetické využití komunálního odpadu ZEVO Chotíkov. Tento praktický příklad dle mého vystihuje celý proces zapojení veřejnosti do rozhodování veřejné správy. Nejrůznější občanská sdružení, obyvatelé Chotíkova a blízkého okolí zde použili celou řadu zákonných možností, jak se zapojit do rozhodování o tomto závažném tématu, který bude na dlouhá desetiletí ovlivňovat jejich životy a prostředí v místě jejich bydliště. Závěr patří rozhovoru s představitelem Sdružení pro udržitelný rozvoj obce Chotíkov.

## 2 Vymezení pojmů

### 2.1 Veřejná správa

Při své práci budu používat celou řadu pojmů, které bych měl nejprve vysvětlit. Jedním z těchto pojmů je i veřejné správa. Při bližším prozkoumání učebnic a článků s tematikou veřejné správy jsem zjistil, že někteří autoři definování tohoto pojmu raději obcházejí. Což se mi zprvu studia jevílo jako podstatně jednodušší varianta. Naprostá většina autorů se však o definici pojmu veřejná správa pokouší. Ukázat na jednu z uvedených definic a prohlásit ji za tu jedinou správnou není možné.

Co to vlastně veřejná správa je? Odpověď na tuto otázku je složitá. Pokud si rozdělíme slovní spojení, zůstanou nám dvě slova veřejná a správa. Tato dvě slova by tedy měla být základním pojmovým znakem veřejné správy. Z toho usuzuji, že veřejná správa je charakterizována tím, že se v první řadě stará o veřejný zájem. Veřejný zájem je jedním z klíčových pojmů veřejné správy. Roztříštěnost výkladu veřejného zájmu však jen utvrzuje v domněnce, že veřejnou správu je velice těžké definovat nebo jakkoliv přesně popsat.

„Veřejná správa je jedním z rozhodujících faktorů zajištění vnější ekonomické a sociální konkurenceschopnosti české společnosti a je také významným faktorem udržení vnitřního sociálního smíru v jejím rámci.“<sup>1</sup> Veřejná správa se neustále vyvíjí a v tomto složitém procesu vývoje na ni přímo či nepřímo působí nestejnětlivé tlaky z okolní společnosti.

P. Mates a M. Matula vymezují správu „jako záměrnou činnost nebo soubor takových činností, která sleduje dosažení určitého cíle. Pro správu je přitom charakteristické, že je vykonávána v určitém organizačním systému a zaměřena na

---

<sup>1</sup> Louda, Tomáš, Kvantita či kvalita? K některým problémům reformy veřejné správy včetně územní v České republice ve světle výzkumu; Louda, Tomáš, ed., Grospič, Jiří, ed. a Vostrá, Lenka, ed. Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí, Praha 22.-23.11.2005. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 351 s. ISBN 80-7380-001-2, str. 52



regulaci fungování tohoto systému, resp. jeho prvků.“<sup>2</sup> Z této definice vybereme jako základní stavební kameny záměrnou činnost, dosažení určitého cíle a organizační systém. Je patrné, že tato definice vychází z již klasické definice Pražáka.

Definovat pojem veřejná správa můžeme buď materiálním nebo formálním pojetím. Formální pojetí zvýrazňuje převážně orgány veřejné správy, materiální pojetí pak její samotnou činnost. Veřejnou správu lze definovat také pozitivně a nebo negativně. Pozitivní vymezení přináší řadu problémů, především v působnosti veřejné správy. Negativní vymezení se zdá být tedy snadnější a méně problematické. Vychází z možnosti definovat jiné pojmy, které se následně z definice veřejné správy vyřadí.

V materiálním pojetí je možné správu nazvat též jako „souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím.“<sup>3</sup>

D. Hendrych charakterizoval veřejnou správu v materiálním pojetí „veřejná správa je činností státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou, ani soudní. Ve formálním pojetí správy se klade důraz na instituce a jejich orgány, které mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, pokud nejsou přikázány parlamentu nebo soudům.“<sup>4</sup>

Osobně se nejvíce ztotožňuji s výrokem E. Forsthoffa z roku 1973, že „Veřejná správa může být dobře popsána, nemůže být však dobře definována.“

## **2.2 Veřejnost**

Český právní řád používá pojem veřejnost poměrně často, ale výklad opět není jednotný a liší se podle okolností. Pro moderní filozofii je veřejnost skupinou, která se

---

<sup>2</sup> Mates, Pavel a Matula, Miloš. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2.. vyd. Praha: VŠE, 1998. ISBN 80-7079-753-3, str.41

<sup>3</sup> Špaček, David, Princip otevřenosti veřejné správy: význam jeho realizace, koordinace a průběžného monitoringu; Louda, Tomáš, ed., Grospič, Jiří, ed. a Vostrá, Lenka, ed. Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí, Praha 22.-23.11.2005. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-001-2, str. 147

<sup>4</sup> Hendrych, Dušan a kol. Správní právo: obecná část. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2., str. 4-5

zajímá o veřejné dění a řízení státu a snaží se spolurozhodovat při správě věcí veřejných.

Pro obec právnickou znamená veřejnost nejen všechny fyzické osoby, ale zařazujeme mezi ně i osoby právnické. Právnické osoby jsou uměle vytvořené subjekty, které ale mohou vystupovat a jednat jako fyzické osoby. Aby právnická osoba mohla být pokládána za subjekt práva, musí být založena zákonným způsobem. Právnickými osobami jsou: sdružení fyzických nebo právnických osob, účelová sdružení majetku, jednotky územní samosprávy a jiné subjekty o kterých to stanoví zákon.<sup>5</sup> Právnických osob je tedy mnoho<sup>6</sup> a nalezneme je ve všech oblastech společenského života. Mezi právnické osoby se za určitých podmínek zařazuje i stát.

### **2.3 Rozhodování**

Pojem rozhodování bývá nejčastěji definován jako: „volní a nenáhodný výběr z více variant, které jsou v konkrétní situaci k dispozici.“<sup>7</sup> S touto definicí v obecné sféře nezbyvá než zcela souhlasit. Souhlasit můžeme i s názorem, že „rozhodování je klíčem k získání pohledu do struktury a fungování organizací, a že jeho význam by měl být studován zejména ve veřejné správě a ve správních orgánech.“<sup>8</sup> Pro upřesnění můžeme ještě dodat, že popsany výběr může probíhat nejméně od dvou variant, protože pak už se o výběr jednat samozřejmě nebude.

Ač se na první pohled může zdát tento pojem jednoduchým, obsahuje řadu dalších náležitostí, které z rozhodování dělají značně složitý proces. Rozhodování veřejné správy je složitější o vědomí, že se zde často balancuje s právy a povinnostmi fyzických a právnických osob. Celý tento proces je založen na předem daných pravidlech a veřejná správa vydává rozhodnutí v mezích a na základě zákona. Existence zákonných

---

<sup>5</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

<sup>6</sup> Pro přiblížení jmenujme např. nadace, spolky, fondy, sdružení, neziskové organizace, obchodní společnosti či družstva

<sup>7</sup> Mates, Pavel., Matula Miloš., Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2.. vyd. Praha: VŠE, 1998. ISBN 80-7079-753-3, str.75

<sup>8</sup> Pomahač, Richard a Vidláková, Olga. Veřejná správa. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 80-7179-748-0, str. 170

podmínek při rozhodování vede k předvídatelnosti a konstantním rozhodnutím, což předchází možnosti vzniku konfliktu.

Rozhodovací proces obsahuje řadu samostatných, na sebe navazujících fází.<sup>9</sup> Cílem a výsledkem celého procesu je rozhodnutí. Vyznačuje se určitou stálostí či pravidelností a možnostmi použití donucení.<sup>10</sup>

Při rozhodování je na veřejnou správu kladen nátlak, aby rozhodovala nezávisle a bez jakéhokoliv ovlivňování okolním světem. Tento požadavek je však prakticky nemožný, protože právě komunikací s veřejností získává veřejná správa často zásadní podněty pro svoji činnost. Komunikace s veřejností také zajišťuje tolik potřebnou kontrolu veřejné správy. Pro proces rozhodování je tedy zásadním požadavkem na veřejnou správu dodržení transparentnosti.

### **3 Legislativní přehled**

V této kapitole bych rád upozornil na mezinárodní a vnitrostátní právní úpravu, které společně zajišťují účast veřejnosti na rozhodování veřejné správy v oblasti životního prostředí, a též zajišťují právo veřejnosti na přístup k informacím.

Evropská unie upravuje zásahy do životního prostředí a jeho ovlivňování již celá desetiletí. Směrnice Rady 85/337 EHS ze dne 27. června o posuzování některých vlivů veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí byla první z řady směrnic o životním prostředí. Tato směrnice byla schválena Evropským hospodářským společenstvím a zdůrazňovala, že nejlepší politika v oblasti životního prostředí spočívá především v předcházení vzniku znečištění životního prostředí a ve snaze bránit škodlivým vlivům hned v zárodku. Hlavním cílem směrnice bylo zavést jednotná pravidla ve všech členských státech a vytvořit jednotné měřítko pro posuzování vlivů na životní prostředí. Důležitou myšlenkou v procesu posuzování vlivů byla možnost

---

<sup>9</sup> Mates, Pavel, Matula, Miloš, uvádějí 6 fází: 1) zjištění a formulace problémů 2) analýza problému 3) stanovení možných variant k dosažení cíle 4) přijetí rozhodnutí 5) provedení rozhodnutí 6) kontrola rozhodnutí

<sup>10</sup> Skulová, Soňa. Rozhodování ve veřejné správě. 2. přeprac. vyd. Brno, 1996, ISBN 80-210-1458-X

vyjádřit své stanovisko ještě před zahájením daného projektu. Tato směrnice měla zavést obecné zásady posuzování vlivů na životní prostředí. Všechny členské státy měly přijmout směrnici nejpozději do tří let a zároveň sdělit Komisi znění ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které na základě této směrnice přijaly v oblasti životního prostředí.<sup>11</sup>

Směrnice Rady 85/337 EHS se začala postupem času jevit jako neaktuální, a tak byla podstatným způsobem inovována Směrnicí Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997. Tato Směrnice poukazovala na nezbytnost zavedení ustanovení, která pomohou objasnit, doplnit a dále zkvalitnit nastolená pravidla posuzování vlivů na životní prostředí. Struktura směrnice se však i přes implementaci všech nových dodatků zachovala. Velký tlak byl zvláště na účinnější provádění směrnice a též na vhodné doplnění seznamu okolností, které mají významný vliv na životní prostředí. Tento seznam bylo také důležité zkorigovat o neaktuální okolnosti vlivu na životní prostředí.<sup>12</sup>

Směrnice Rady 97/11/ES byla posléze doplněna Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí.<sup>13</sup> Cílem této směrnice bylo přispět k řádnému splnění závazků z Aarhuské úmluvy, a to především zlepšením účasti veřejnosti na vypracování strategických plánů týkajících se životního prostředí. Členské státy měly povinnost provést směrnici nejpozději do 25. června 2005 a následně o tom uvědomit Komisi. Směrnice byla přijata vzhledem k návaznosti na přijetí Aarhuské úmluvy.

---

<sup>11</sup> Směrnice Rady 85/377 EHS, ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

<sup>12</sup> Směrnice Rady 97/11/ES, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

<sup>13</sup> Plným názvem: Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého<sup>14</sup> také navazuje na Aarhuskou úmluvu. Směrnice vytváří právní rámec pro bezpečné geologické ukládání oxidu uhličitého z pohledu životního prostředí. Pokládá si za cíl boj proti změnám klimatu. Považuje za důležité, aby při užívání úložiště nehrozilo riziko úniku a ani případný negativní dopad na životní prostředí nebo dokonce lidské zdraví. O spalování odpadů bude řečeno více v dalších kapitolách této práce.

Při svém výčtu směrnic, které jsou důležité při posuzování vlivů na životní prostředí, nemohu opomenout Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Směrnice měla být provedena do 27. června 2004. Základním rozdílem uvedeným v článku 4 je zde časové kritérium obecné povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí. Posuzování koncepčních dokumentů má být prováděno zásadně během přípravy plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předáním k legislativnímu procesu. Procesy zpracování dokumentu i jeho posuzování se mají tedy vytvářet společně a oba by na sebe měly vytvářet tlak. V důsledku článku 9 členské státy zajišťují informovanost všech dotčených subjektů, hlavně veřejnosti, a zpřístupní jim přijatý plán či program, vše shrnující prohlášení a přijatá opatření týkající se monitorování. V příloze I jsou uvedeny podstatné informace, které musí zpráva o ochraně životního prostředí obsahovat a v příloze II jsou uvedena kritéria stanovení nepochybně významných vlivů na oblast životního prostředí.<sup>15</sup>

V Evropské unii jsou pro práva životního prostředí nejvíce využívány směrnice. Směrnice jsou sekundární pramen Evropské unie. Evropská unie preferuje směrnice z důvodu respektování rozdílu úprav ve vnitrostátních právních řádech zúčastněných zemí.

---

<sup>14</sup> Plným názvem: Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES

<sup>15</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí

### 3.1 Aarhurská úmluva

U mezinárodních úmluv nelze začít jinak než citací Ústavy České republiky, kterou schválila Česká národní rada dne 16. prosince 1992. Tato základní právní úprava v článku 1 odstavci 2 říká, že „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“<sup>16</sup> Tento Čl. 1 odst. 2 Ústavy pak dává ústavní základ souladnému výkladu norem vnitrostátního práva s právem mezinárodním.

Dle článku 10 Ústavy České republiky „Jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu“<sup>17</sup>. Tato mezinárodní smlouva se stává přímo použitelným právním předpisem. Čl. 10 Ústavy je základem pro aplikační přednost ustanovení mezinárodních smluv.

Výčet mezinárodních smluv, které se týkají ochrany životního prostředí, by byl značně obsáhlý. Chtěl bych v této práci upozornit jen na ty nejzásadnější pro Českou republiku a její občany.

Mezi základní mezinárodní úmluvy, které se týkají rozhodování veřejnosti, se bezesporu řadí „Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí“. Jelikož byla podepsána v dánském Aarhusu, je známá jako Aarhuská úmluva. Považuje se za přelomový dokument pro životní prostředí a demokracii. Aarhuská úmluva byla přijata dne 25. 6. 1998 na celoevropské ministerské konferenci „Životní prostředí pro Evropu“ v rámci OSN, ale nabyla účinnosti až o tři roky později, přesněji 30. října 2001.

V současnosti je pod Aarhuskou smlouvou podepsáno 45 zemí a Evropské společenství. Z tohoto pohledu ji můžeme považovat za opravdu nejdůležitější, neboť signatáři nejsou jen evropské státy, ale důležitost této úmluvy stvrdili svým podpisem i zástupci středoasijských států. V průběhu druhého pololetí roku 2004 podepsala Aarhuskou smlouvu i Česká republika. Aby se ratifikace a následná bezproblémová

---

<sup>16</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

<sup>17</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb, čl. 10

implementace do právního pořádku České republiky podařila bez sebemenších komplikací, podmínky se začaly připravovat již v roce 1998 a byla pro tento účel vytvořena také speciální pracovní skupina vedená náměstkem ministra na ministerstvu životního prostředí.

V České republice byla Aarhurská úmluva schválena ratifikací a vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s. Cíl Aarhurské smlouvy je stanoven v článku 1: „příspěť k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích, na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu, každá smluvní strana zaručí právo na přístup k environmentálním informacím, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.

### **3.1.1 Chronologie Aarhurské úmluvy**

Než Aarhurská úmluva spatřila světlo světa, předcházela jí celá řada jednání, deklarácí a mezinárodních dokumentů.

- 1972 Stockholmská deklarace o životním prostředí (první propojení problematiky životního prostředí a lidských práv)
- 1980 Salzburská deklarace o ochraně práv na informace a na aktivní účast při rozhodování
- 1987 Naše společná budoucnost. Zpráva Světové komise o životním prostředí a rozvoji
- 1988 Dodatečný protokol k Americké úmluvě o lidských právech
- 1989 Evropská charta o životním prostředí a zdraví
- 1992 Deklarace z Ria (základy pro tři pilíře Aarhurské úmluvy)
- 1993 Deklarace z Lucernu - druhé Evropské konference „Životní prostředí pro Evropu“ (označila účast veřejnosti na rozhodování jako prioritu pro další období)

- 1995 Sofijská směrnice ze třetí ministerské konference „Životního prostředí pro Evropu“
- 1998 Ministerská konference v Aarhusu, podepsalo jí 35 zemí včetně České republiky
- 1999 Setkání signatářů v Kišiněvě a začátek procesu ratifikací
- 2000 Druhé setkání signatářů v Dubrovniku
- 2001 30. října vstupuje úmluva v platnost
- 2003 Evropská komise přijímá nové směrnice, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí (č. 2003/4/EC) a o účasti veřejnosti na přípravě plánů a programů s dopadem na životní prostředí (č. 2003/35/EC)
- 2004 Česká republika Aarhuskou úmluvu ratifikuje<sup>18</sup>
- 2005 17. února ratifikovalo Aarhuskou úmluvu Evropské společenství

### 3.1.2 Pilíře Aarhuské úmluvy

Aarhuská úmluva obsahuje tři pilíře:

- Právo na informace o životním prostředí
- Účast veřejnosti na rozhodování
- Přístup k právní ochraně

Vzhledem k tématu mé diplomové práce by bylo užitečné přiblížit si první dva pilíře. První pilíř, tedy právo na informace o životním prostředí, je článkem 4 a 5 Aarhuské úmluvy. Druhý pilíř Účast veřejnosti na rozhodování je vložen do článků 6, 7 a 8 Úmluvy.

---

<sup>18</sup> Přijata Parlamentem a stvrzena podpisem prezidenta České republiky. Úmluvu nejprve schválil Senát v roce 2003, Poslanecká sněmovna přijala úmluvu v roce 2004. Ze 146 přítomných poslanců hlasovalo pro úmluvu 96



## **ad a) První pilíř**

Každý má právo vědět o stavu životního prostředí a jeho dopadu na lidské zdraví. Veřejná správa by měla aktivně vystupovat v poskytování informací, podávat je uživatelům v co nejsrozumitelnější formě a využívat k tomu v co největší míře internet a další média. Veřejná správa musí tyto zprávy nejen shromažďovat a na vyžádání šířit, ale je povinna také aktivně informovat, jaké nové skutečnosti má k dispozici, jakým způsobem je možné se k nim propracovat a zapojit se do rozhodování. Pasivní princip lze nalézt v článku 4, který stanoví obecné právo osob získat přístup k informacím pomocí žádosti.

Článek 5 popisuje povinnost veřejné správy shromažďovat informace a poté je dále šířit, což pokládáme za princip pasivní. Pokud se tedy chcete dozvědět určité skutečnosti, je možné obrátit se na kterýkoliv orgán veřejné správy. Lze se obrátit na správní úřady na státní, krajské a obecní úrovni, a je dokonce možné informace požadovat i po jakýchkoliv fyzických či právnických osobách, které jsou činné ve veřejné správě nebo vykonávají jakékoliv veřejné služby v souvislosti s životním prostředím pod kontrolou orgánů veřejné správy.

Pasivní princip v článku 4 stanoví povinnost orgánů veřejné správy na žádost poskytovat informace. V odstavci 1 se dále výslovně uvádí, že není povinnost prokazovat oprávněný zájem, a že každý má právo na získání informací v požadované formě. Odstavec druhý se zabývá lhůtami na poskytnutí informací. Co možná nejkratší lhůta je zde považována za nejlepší. Nejpozději by se osoba měla dozvědět potřebnou zprávu do měsíce. Veřejná správa má možnost rozšířit tuto lhůtu až na dva měsíce, pokud k tomu přidá adekvátní odůvodnění. Samozřejmostí je omezení poskytnout požadovanou informaci ať už v obecné sféře: orgán státní správy požadované informace nemá, žádost je zjevně nesmyslná či příliš obecná nebo v případě, že informace orgán státní správy nemá kompletní a nebo jsou ve fázi vnitřního zpracování či odmítnutí informace ve specifických případech, kdy poskytnutím environmentálních informací mohou být ohroženy určité zájmy. Zde se jedná především o ohrožení správních řízení orgánů veřejné správy, ohrožení průběhu soudních řízení, ohrožení obchodního a průmyslového tajemství, ohrožení práv duševního vlastnictví a v neposlední řadě též ohrožení bezpečnosti osobních údajů.

Při odmítnutí poskytnutí informací je důležitá také formální stránka požadavku. Úmluva zde jasně stanovuje postupy, jak je možné odmítat žádosti. Písemné odmítnutí je možné jen v případech, kdy je o informaci požádáno písemně. Zamítnutí musí přesně specifikovat důvody odmítnutí a podat instrukce o lhůtách a postupu, jak je možno se odvolat. Orgán veřejné správy je podle úmluvy povinen poskytnout veřejnosti informace o poplatcích, které by měly být na základě odstavce 8, článku 4 přiměřené.

Aktivní princip, který je formulován v článku 5, vymezuje závazky stran a orgánů veřejné správy shromažďovat a následně šířit zprávy o životním prostředí.

Jedná se o informace týkající se:

- stavů nouze,
- výroby a výrobků,
- emisí a přenosu znečišťujících látek,
- právních předpisů v záležitostech životního prostředí
- strategických a politických informací v záležitostech životního prostředí

Ať jde o vlivy negativní či pozitivní na životní prostředí, úmluva požaduje povinné zavedení takového systému, který zajistí orgánům státní správy přiměřený příjem informací. Jedním ze způsobů jsou výzkumné programy či zavedení monitorování. Podniky mohou být na základě této skutečnosti požádány o vypracovávání výročních zpráv. Důležité je šíření zpráv, zvláště v případě bezprostředního ohrožení lidského zdraví a životního prostředí.

V článku 5 také najdeme povinnost zajistit, aby dotyčné informace byly přístupné v elektronické podobě. Dalším úkolem stran a orgánů veřejné správy je zpracovávat národní zprávu o stavu životního prostředí v pravidelných intervalech, které by měly být nejdéle tří nebo čtyřleté, šířit legislativu a politické dokumenty státní správou a zároveň podporovat veřejné šíření soukromě držených informací.

„Informace o životním prostředí musí být včasné – tedy aktuální a úplné, nevytržené z kontextu a podané ve své komplexnosti a vzájemných souvislostech. Navíc

by měly být informace podány i obecně srozumitelným a dostupným způsobem (například ve sdělovacích prostředcích či na internetu).“<sup>19</sup>

Prvky prvního pilíře Aarhuské úmluvy jsou v současnosti součástí českého právního řádu jako zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který byl od začátku připravován legislativními orgány, aby byl v co možná největším souladu s Aarhuskou úmluvou.

## **ad b) Druhý pilíř**

Neexistuje jednotný vzorec pro zapojení veřejnosti, ale jako minimum se požaduje účinné oznamování, přiměřené poskytování potřebných informací a zavedení vhodných postupů pro zapojení veřejnosti do rozhodování.

V závislosti na zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu můžeme označit různé formy spolupráce. Od přímého spolurozhodování přes spoluúčast, konzultace a mítinky, až po nejzákladnější právo být informován.

Úmluva také poukazuje na rozdíl mezi „veřejností“ a „dotčenou veřejností“<sup>20</sup>. Se stoprocentní pravděpodobností můžeme hovořit o různých skupinách lidí a jejich rozdílné zainteresovanosti v dané problematice. Skupina, která bude určitou věcí více dotčena, má logicky na výsledku rozhodnutí daleko větší zájem a tudíž má i větší vliv na výsledek rozhodování než skupiny, které jsou takovým rozhodnutím zasaženy pouze okrajově.

Účast veřejnosti při rozhodování o konkrétních činnostech s potenciálně významnou možností ovlivnit životní prostředí upravuje článek 6 Aarhuské úmluvy. V praxi se nejčastěji setkáváme s účastí veřejnosti při rozhodování o navrženém umístění budov a výstavbě a činnosti velkých zařízení. Nejznámějším procesem při

---

<sup>19</sup> Zoubek Vladimír, *Lidská práva – globalizace – bezpečnost* 2. vydání., Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 363, ISBN 978-80-7380-103-8

<sup>20</sup> Článek 2 odstavec 5 přiřazuje pod pojem dotčená veřejnost takovou veřejnost, která je daným rozhodnutím ovlivněna, je možné že bude daným rozhodnutím ovlivněna nebo má na daném rozhodnutí zájem

rozhodování, který je uveden v článku 6, je bezesporu EIA.<sup>21</sup> Dále jsou zde stanoveny dva způsoby informování veřejnosti: veřejným oznámením a cíleným individuálním oznámením. Veřejné oznámení lze popsat jako oznámení konkrétních údajů co možná nejširší veřejnosti za použití standardních informačních kanálů. Účelné informování nastane tehdy, je-li informována přinejmenším výše zmíněná dotčená veřejnost. Úmluva pokládá za důležité, aby oznámení bylo doručeno široké veřejnosti nejlépe na začátku rozhodovacího procesu. Pro nově zjištěné informace platí stejná pravidla o publikaci. Publikace by se měla pokud možno odehrávat stejným způsobem jako původní. Je důležité zachovat stejné informační kanály.

Obsah oznámení je bezesporu zásadním při rozhodovací činnosti. Oznámení by mělo obsahovat informaci o předkladateli, navržené činnosti, vysvětlit o jaký typ rozhodnutí se jedná a informovat veřejnost, jakým způsobem je možno se do rozhodování zapojit. Úmluva stanoví povinnost zajistit, aby ve všech fázích rozhodování byl dostatečný čas na připomínky a jejich následné zpracování.<sup>22</sup>

Veřejnost se může zapojovat do čtyř základních typů řízení v oblasti životního prostředí:

- Vydání povolení pro určitý typ činnosti nebo zařízení
- Příprava plánů a programů v oblasti životního prostředí
- Příprava politik v oblasti životního prostředí
- Příprava právních předpisů

Oprávnění veřejnosti při účasti na řízení jsou různorodá. Za všechny jmenujme alespoň: právo účastnit se vyjmenovaných řízení, právo na přiměřené, včasné a dostatečné informace, právo na dostatečnou lhůtu při přípravě na jednotlivé etapy

---

<sup>21</sup> EIA (z anglického Environmental Impact Assessment), česky: posouzení vlivů na životní prostředí, zdroj: <http://cs.wikipedia.org>

<sup>22</sup> Stehen Stec a Susan Casey-Lefkowitz, ediční poradce Jerzy-Lefkowitz, Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy, překlad vybraných kapitol, vyd. Ministerstvo životního prostředí, Praha 2001, ISBN 92-1-116745-0

řízení, právo podávat připomínky a právo na náležitou odpověď na připomínky v konečném rozhodnutí.

Jednotlivým státům, jež přistoupily k úmluvě, je ponechána volnost o volbě nástrojů k zapojení veřejnosti. Důležitá je ale průhlednost a spravedlivost těchto nástrojů.

V praxi se však často setkáváme s tendencí zrychlit a ignorovat některé problémy, názory nebo otázky veřejnosti. Ale právě důsledné naslouchání a zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu se může pozitivně odrazit v celém projektu. Často i právě veřejnost přijde s připomínkou, která pomůže odhalit chybná a případně i nákladná řešení.

Je potřeba se zmínit o kontrolním mechanismu úmluvy. K tomuto účelu byl použit článek 15. K provedení tohoto článku byl zřízen Výbor pro sledování plnění úmluvy.<sup>23</sup> Tento výbor jedná na základě podnětu. Podnět může podat kterákoli fyzická nebo právnická osoba. Je dovoleno podávat podnět na kterýkoli stát úmluvy, aniž by zde tento subjekt musel mít občanství nebo sídlo. Podnět je možno podat písemně či elektronicky a upozornit v něm například na administrativní i právní nedostatky, nebo také na konkrétní porušení práv vyplývajících z úmluvy.

V roce 2010 byl podán první podnět na Českou republiku od Ekologického právního servisu<sup>24</sup> ohledně uplatňování Aarhuské úmluvy. K tomuto podnětu byla přidána značka číslo ACCC/C2010/50. Důvodem tohoto kroku byly legislativní nedostatky a aplikační praxe České republiky. Ekologický právní servis zde poukazuje na špatné uplatňování Aarhuské úmluvy. Nejvíce si všímá druhého a třetího pilíře. Celý proces EIA je zde podroben kritickému pohledu s důrazem na nezávaznost jeho

---

<sup>23</sup> Compliance Committee

<sup>24</sup> Ekologický právní servis je nevládní, nezisková a nepolitická organizace právníků, hájící práva občanů a životního prostředí v České republice od roku 1995 právní cestou. Ovlivňujeme připravovanou legislativu, právnickou komunitu a studenty práv směrem k ochraně veřejných zájmů, zejména životního prostředí a lidských práv. Poskytujeme občanům bezplatnou právní pomoc. Prosazuje odpovědnost klíčových společenských subjektů za následky jejich jednání.

charakteru. Poukazováno je také na omezenou možnost účasti veřejnosti na některých enviromentálních řízeních a neuznávání přímé použitelnosti úmluvy.<sup>25</sup>

### 3.1.3 Adaptační Aarhurské úmluvy do právního řádu ČR

Názory na ni však nejsou jednotné. Dostatečně konkrétní práva jednotlivých osob z mezinárodních smluv musejí přímo vyplývat. A jelikož z Aarhurské úmluvy oprávnění fyzických a právnických osob vyplývalo nedostatečně, tak Nejvyšší soud zprvu práci s Aarhurskou úmluvou, jako s přímo aplikovatelnou, odmítal.

Problém aplikační přednosti často řeší soudní systém. Nejvíce se aplikační přednosti dovolává veřejnost, pokud je přesvědčena, že jí zákon, na rozdíl od Aarhurské úmluvy, její právo upírá. Nejvyšší správní soud i Ústavní soud řešil takové spory již několikrát.

Svůj názor Nejvyšší správní soud vyslovil poprvé v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2006 – 74 ze dne 18. 7. 2006. Navrhovatelé se domáhali zrušení části změn územního plánu Prahy. Odvolávali se na Aarhurskou úmluvu a argumentovali, že patří do „dotčené veřejnosti“ a zároveň mají „dostatečný zájem“. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že Úmluva má aplikační přednost před vnitrostátním právem a je potřeba vyložit vnitrostátní právo takovým způsobem, aby dostatečně ochránil práva fyzických a právnických osob. Myšlenka vykládat vnitrostátní právo tak, aby tento výklad naplňoval požadavky úmluvy, i když je možné výklad provést více způsoby, je velmi příznivá zpráva pro práva dotčené veřejnosti.<sup>26</sup>

Tento svůj výklad ale Nejvyšší správní soud zpochybnil hned v několika dalších rozhodnutích. Za všechny bych chtěl jmenovat usnesení nejvyššího správního soudu v rozšířeném senátu č. j. 3Ao 1/2007 – 44 o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu velkého územního celku Břeclavska. Rozšířený senát zde nejprve dovedl, že právní forma aktu je rozhodující pro posouzení pravomoci soudu a nikoliv materiální obsah. Poukázal nejprve na skutečnost, že ani nový správní řád opatření

---

<sup>25</sup> Podnět Výboru pro dodržování Aarhurské úmluvy Ekologického právního servisu pod č. ACCC/C/2010/50

<sup>26</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74

obecné povahy materiálně nedefinuje. Posléze na základě vyjmenovaných důvodů odmítl aktivní legitimaci účastníkům. A protože nedostatek pravomoci je neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, soud návrh odmítl. Proti tomuto usnesení byla podána ústavní stížnost.<sup>27</sup>

Problém v implementaci si můžeme znázornit i na rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, č.j. 2 As 13/2006 – 110. Zde se jedná o spory ve správním řízení týkajícím se jaderné elektrárny. V zákoně č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie podle § 14 odst. 1 věty druhé stojí „Žadatel je jediným účastníkem řízení.“<sup>28</sup> Zde je poukazováno na to, že občanské sdružení nemá pravomoc účastnit se řízení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je účast nevládních neziskových organizací a dotčené veřejnosti na soudním přezkumu a procesu vydávání povolení zakázána, neboť mají možnost účastnit se jiných správních řízení, které vznikají ještě před začátkem výše vyjmenovaných činností. Na základě tohoto názoru soudu nemají tedy možnost opravných prostředků v řízení podle atomového zákona.<sup>29</sup>

Zde je potřeba upozornit také na rozsudek Ústavního soudu ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. I.ÚS 2660/08, ve kterém je stanoveno: „co se týče názoru stěžovatele na přímou aplikovatelnost Aarhuské úmluvy, Ústavní soud usuzuje, že z textu této úmluvy, jež ve svém článku 1 předpokládá postupné uskutečňování obecně formulovaných cílů smluvními státy, nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních. Úmluva obsahuje závazky států, které mají programovou povahu a jsou průběžně realizovány smluvními stranami.“<sup>30</sup> Aarhuská úmluva má v českém právním řádu specifickou povahu. Jedná se totiž o mezinárodní smlouvu, kterou přijalo i Evropské společenství a tudíž je zároveň součástí práva mezinárodního i práva Evropské unie.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007 č. j. 3Ao 1/2007 - 44

<sup>28</sup> Zákon č. 19/1997 Sb., ze dne 24. ledna 1997 o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícím záření a o změně a doplnění některých zákonů

<sup>29</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 As 13/2006 – 110

<sup>30</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 2660/08 ze dne 02.09.2010

<sup>31</sup> [www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace](http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace)

Soudní dvůr se přímým účinkem Aarhuské úmluvy již také zabýval. Jednalo se o rozhodnutí o předběžné otázce podané Nejvyšším soudem Slovenské republiky ze dne 3. července 2009. Nejvyšší soud zajímala odpověď soudního dvora na tři otázky. V zásadě se zajímal jen o článek 9 odstavce 3 Aarhuské úmluvy zajišťující veřejnosti možnost vznášet námitky proti jednáním, aktům nebo opomenutím, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí. Soudní dvůr došel k závěru, že „ustanovení čl. 9 odstavce 3 Aarhuské úmluvy neobsahují žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní pozici jednotlivců“<sup>32</sup> V podstatě z tohoto rozhodnutí vyplývá, že tento článek nemá v právu Unie přímý účinek a shoduje se s Nejvyšším správním soudem České republiky, tedy že Úmluvu nelze přímo aplikovat. Musíme si však znovu připomenout, že zde šlo pouze o čl. 9 odstavec 3.

Na základě přehledu judikatury se můžeme pozastavit nad implementací Aarhuské úmluvy. Implementace zjevně neproběhla zcela v souladu s původním přáním Úmluvy a nebál bych se ji označit jako nedotaženou. Největší problém spatřuji v omezeném přístupu veřejnosti a nevládních neziskových organizací v účasti na některých zvláštních řízeních, například u atomového zákona.

### **3.2 Agenda 21**

Summit OSN v Rio de Janeiru v roce 1992 přinesl nezávazný dokument Agenda 21, který můžeme zařadit do soft law. Summitu Země se účastnilo 170 zemí z celého světa a tehdejší Československo nebylo výjimkou. Místní agenda je pokrokovou metodou zvyšování kvality veřejné správy, vedoucí k praktickému uplatnění principů udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni. Agenda 21 je procesem dostatečně průhledným a počítá s dostatečným zapojením veřejnosti do spolurozhodování o věcech veřejných.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Rozsudek Soudního dvora v řízení o předběžné otázce ze dne 8. března 2011, ve věci C-240/09

<sup>33</sup> Příručka pro mapování kvality místních agend, MŽP 2005, ISBN 80-7212-379-3



Agenda 21 obsahuje dohromady 40 kapitol. Tyto kapitoly se dále člení na 4 větší díly:

- sociální a ekonomické aspekty
- ochrana zdrojů a hospodaření s nimi
- posilování úlohy velkých skupin
- finanční zdroje a mechanismy.<sup>34</sup>

V kapitole 28.1 Agendy 21 je doslova uvedeno: „Velké množství problémů a řešení obsažených v Agendě 21 má své kořeny na úrovni místních aktivit; participace a spolupráce místních úřadů bude proto faktorem určujícím úspěšnost realizace jejich cílů. Místní úřady vytvářejí, řídí a udržují ekonomickou, sociální a environmentální infrastrukturu, dohlížejí na plánování, formují místní politiku životního prostředí a předpisy a pomáhají při implementaci národní a subnárodní environmentální politiky. Protože jsou úrovní správy nejbližší lidem, sehrávají důležitou roli ve výchově, mobilizaci i při reakci na podněty veřejnosti a napomáhají tak dosažení udržitelného rozvoje“.

Kapitola 28.3 dále upozorňuje všechny místní úřady na důležitost vyměňování informací s občany, místními organizacemi a soukromými podniky. Formuluje zde myšlenku, která se zdá hodně diskutovaná, ale v zásadě je správná a to že místní úřady se mají poučit od občanů a místních organizací pro zformulování nejlepších strategií.<sup>35</sup>

Velice důležitá je místní Agenda 21, která je vlastně Agendou 21, ale na místní a regionální úrovni. Nejdůležitější roly v místní Agendě 21 představuje místní samospráva a státní správa. Bez jejich aktivity by nemohl tento nadějný proces správně fungovat.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Damohorský M. a kolektiv, Právo životního prostředí 3.vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-338-7

<sup>35</sup> Agenda 21

<sup>36</sup> [http://www.mzp.cz/cz/mistni\\_agenda\\_21](http://www.mzp.cz/cz/mistni_agenda_21)

Úředníci a především politici mají povinnost svou komunikací vytvářet dobré podmínky ke spolupráci. Spolupráce s veřejností by měla být nedílnou součástí práce politiků napříč širokým politickým spektrem, protože kvalita života a spokojenost občanů, stejně jako dobré životní podmínky, jsou základními myšlenkami veřejné správy. Sama veřejná správa však tento cíl bez spolupráce s celou řadou místních společností a široké neorganizované veřejnosti jen těžko naplní. Místní agenda 21 jde podřadit pod pojem „good governance“.<sup>37</sup> Skutečně hodnotná veřejná správa má být otevřená, transparentní, odpovědná veřejnosti, efektivní, umožňující účast veřejnosti na společném rozhodování a plánování, a také založená na spolupráci s ostatními společenskými sektory a v neposlední řadě respektující odborný pohled na věc. Pouze tehdy může vést rozhodování a plánování k dlouhodobě udržitelnému rozvoji daného územního celku.

Kritéria místní Agendy 21 byla v České republice rozdělena do čtyř základních kategorií „A“ (nejvyšší) – „D“ (nejnižší). K 1. lednu 2010 však došlo k aktualizaci kritérií místní Agendy 21, aby lépe vyhovovala potřebám České republiky. Subjekty se dělí do šesti skupin dle typu:

- Malá obec – obce s počtem obyvatel do 2000
- Obec – vymezen hranicemi území obce
- Statutární město – městské obvody nebo městské části se současně mohou také samostatně registrovat do systému
- Mikroregion – sdružení několika obcí za účelem dosažení společného cíle
- Kraj – vyšší územní samosprávné celky
- Ostatní – spřátelené organizace, soukromé, nevládní, neziskové organizace a firmy – jsou zařazeni v kategorii „Zájemci“

---

<sup>37</sup> řádná správa věcí veřejných či dobré vládnutí

V současné době v České republice najdeme nejvíce subjektů v kategorii „Zájemci“.<sup>38</sup>

### **3.3 Evropská úmluva o krajině**

Z iniciativy orgánů Rady Evropy ve Štrasburku vzešla Evropská úmluva o krajině, byla podepsána 20. října 2000 ve Florenci a v platnost vstoupila v roce 2004. Česká republika ji jako závaznou pro svůj právní řád považuje až od 1. října 2004.

Evropská úmluva o krajině je výzvou k odpovědnému nakládání s krajinou. Krajina je zde chápána jako podmínka pro kvalitní život člověka. Úmluva po nás požaduje vytvoření účinných nástrojů k ochraně, správě a plánování krajiny. Tyto nástroje by se měly stát důležitou součástí krajinných politik připravovaných za aktivní účasti celé veřejnosti a dalších místních orgánů.<sup>39</sup>

Myšlenková náplň dokumentu je založena na zájmu dosažení udržitelného vývoje, založeného na vyvážených a idylických vztazích mezi sociálními potřebami, soustavnou hospodářskou činností a životním prostředím. Reaguje na přání veřejnosti žít svůj život v kvalitní krajině a též se aktivně zapojovat při jejím rozvoji. Uznává, že kvalita a rozmanitost všech krajín je velice důležitá a neméně důležitá je spolupráce na její ochraně, správě a správném plánování.

Je na všech stranách, aby zakomponovaly tuto Úmluvu, a to především články 5 a 6, do svého právního řádu na základě svých ústavních principů. Článek 5 zavazuje uznat krajinu jako základní složku životního prostředí pro život svých občanů. Dále pokládá za důležité zavést postupy pro ochranu, správu a plánování krajiny, na základě kterých se bude moci veřejnost, ale i místní a regionální orgány, účastnit rozhodování na plánování v krajinné oblasti.

---

<sup>38</sup> <http://ma21.cenia.cz/>

<sup>39</sup> Weber, Martin. Evropská úmluva o krajině a možnosti její implementace v oblasti koncepčních a plánovacích nástrojů pro realizaci krajinných politik, Urbanismus a územní rozvoj, ročník 10, číslo 1/2007

Každá strana by měla na svém území zhodnotit svoji krajinu a definovat její typ, detailně ji popsat a specifikovat její změny a síly, které na ni působí a tyto síly následně vyhodnotit.<sup>40</sup>

### **3.4 EIA – posuzování vlivů na životní prostředí**

Zákon o EIA reaguje na schopnost měnit životní prostředí následkem lidské činnosti. Lidská společnost určuje ráz krajiny od nepaměti. Bohužel často jen ke svému prospěchu a na toto počínání nedoplácí pouze příroda, ale také občané, kterým se zásahy do přírody vracejí jako nedávno hozený bumerang. Dnešní generace si tento problém stále více uvědomuje a důkladněji zvažuje smysl svého počínání. Jeden z klíčových faktorů pro hodnocení důsledků lidského počínání pro životní prostředí je posuzování vlivů na životní prostředí – Environmental Impact Assessment – EIA.

Poprvé se dostal zákon o EIA do právního řádu Spojených států amerických až v roce 1979 a to pod názvem US NEPA<sup>41</sup>. Přínos tohoto zákona byl značný, zvláště proto, že až do té doby byla pro každou jednotlivou složku životního prostředí speciální právní norma. Na počátku roku 1991 byla vytvořena Evropskou hospodářskou komisí OSN ve finském Espoo Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí, ale v platnost vstoupila až v roce 1997. Konference v Espoo byla první dohodou o posuzování vlivů na životní prostředí, která svoji působností přesahovala hranice jednoho státu. Posuzování vlivů na životní prostředí bylo v českém právním řádu poprvé upraveno zákonem č 17/1992.<sup>42</sup>

#### **3.4.1 Prvky procesu EIA**

Prozkoumání možných důsledků lidské činnosti na životní prostředí je souhrnný proces. Tento souhrnný proces posuzuje různé koncepce, zájmy, preference a možné

---

<sup>40</sup> Evropská úmluva o krajině

<sup>41</sup> National Environmental Policy Act

<sup>42</sup>[http://cs.wikipedia.org/wiki/Vyhodnocen%C3%AD\\_vliv%C5%AF\\_na\\_%C5%BEivotn%C3%AD\\_prost%C5%99ed%C3%AD](http://cs.wikipedia.org/wiki/Vyhodnocen%C3%AD_vliv%C5%AF_na_%C5%BEivotn%C3%AD_prost%C5%99ed%C3%AD)

rozpory při vlivu na životní prostředí. Základní pojmy spjaté s posuzováním vlivů na životní prostředí jsou:

- EA - enviromentální posuzování popisující proces a metody, díky kterým jsou shromažďovány a komplexně hodnoceny relevantní informace o možných předpokládaných vlivech připravovaných záměrů a koncepcí, včetně formulace opatření ke zmírnění negativních vlivů na životní prostředí.
- EIA – představuje proces pro komplexní (multikriteriální) a systematické zkoumání důsledků předpokládaných záměrů. Z prognózy vyvolaných změn kvality prostředí vyplývá určení optimální varianty. Přednostně se sledují potenciální vlivy způsobující znečištění nebo poškození ŽP, překročení únosného zatížení a ekologickou újmu.
- SEA<sup>43</sup> – Strategické hodnocení životního prostředí je procesem hodnocení různých politických záměrů, plánů a programů z hlediska vlivů na životní prostředí.<sup>44</sup>

### **3.4.2 SEA – Právní úprava posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí**

Jak už název napovídá, předmětem posuzování jsou koncepce, které mohou mít vliv na životní prostředí a zdraví veřejnosti. Nepřihlíží se k prokázání přítomnosti, ale už k pouhé možnosti vlivu na životní prostředí. Koncepcí se rozumí například různé plány, programy či strategie, které jsou zhotovovány orgány veřejné správy. Orgány veřejné správy mohou takové dokumenty zadávat ke zhotovení a následně je schvalují nebo doporučují ke schvalování. Pro zjednodušení si pod plány a programy můžeme představit koncepce v oblasti zemědělství, lesnictví, myslivosti, rybářství a další programy zasahující do životního prostředí. V případě změny výše uvedených koncepcí se řízení stává opět aktivní.

---

<sup>43</sup> Strategic environmetal assessment

<sup>44</sup> Základní pojmy převzaty z <http://ucebnice-eia.zf.mendelu.cz/nastroje-eia-a-sea>

Předmětem posuzování nejsou:

- Koncepce zpracované pouze pro účely obrany státu
- Koncepce pro případ mimořádných událostí ohrožujících životní prostředí, zdraví a majetek či bezpečnost osob
- Finanční a rozpočtové koncepce

Každý podnět ke zpracování koncepce začíná předložením oznámení koncepce u příslušného úřadu. Oznámení lze podat v listinné, ale i elektronické podobě a předkládá ho předkladatel, kopie je zasílána na ministerstvo. Oznámení musí splňovat podstatné náležitosti.

Další fází je zjišťovací řízení, cílem je zde upřesnění obsahu a rozsahu vlivů koncepce a rozhodnutí, zda koncepce bude dále posuzována. Celý proces končí závěrem zjišťovacího řízení. Koncepce na základě závěru zjišťovacího řízení může podléhat procesu posuzování.<sup>45</sup>

Návrh koncepce obsahuje i vyhodnocení. Součástí procesu je i veřejné projednávání návrhu koncepce. K návrhu se může písemně vyjádřit každý. Pokud dojde vyjádření k návrhu, které je zasláno po lhůtě, tak k němu příslušný úřad nepřihlíží.

Koncepce je schválena pouze pokud obdržela kladné stanovisko. Příslušný úřad může také vyjádřit nesouhlas s návrhem koncepce, může žádat doplnění návrhu, navrhnout kompenzaci a zažádat o opatření, které by sledovalo další vliv koncepce na životní prostředí.

Smyslem zkoumání koncepcí vlivů na životní prostředí a zdraví veřejnosti je stanovení omezujících podmínek, určitých limitů nebo případných opatření, které budou příslušné orgány dále monitorovat a pečlivě zkoumat a na základě těchto pozorování i vyhodnocovat. Toto kontrolní opatření slouží k případnému odvrácení

---

<sup>45</sup> Příslušný úřad k posuzování je za normálních okolností krajský úřad. Pouze v případě, kdy koncepce pokrývá celé území jednoho kraje nebo ovlivňuje územní části více krajů, nebo zasahuje do národního parku či krajinné oblasti je příslušné k posuzování Ministerstvo životního prostředí

nepředpokládaných podstatných vlivů na životní prostředí a zdraví veřejnosti. Sledování a rozbor je daný zákonem.

Zajímavá je otázka případného nesouhlasu s dokumentem SEA. Na návrh a nátlak veřejnosti tento dokument přepracovat nejde. Je zde ale možnost upozornit na nedostatky v Dokumentu SEA v rámci procesu přijímání změny územního plánu.

### **3.4.3 Vývoj právní úpravy v České republice**

První průlom v posuzování vlivů na životní prostředí byl v českém právu v roce 1992, stalo se tak zákonem č. 17/1992 Sb. o životním prostředí. Federální shromáždění vycházelo ze skutečnosti, že člověk je spjat s přírodou a je zároveň její neoddělitelnou součástí. Zákon v paragrafovém znění vymezil základní pojmy a definoval některé základní zásady ochrany životního prostředí. Paragraf 2 - 10 definuje základní pojmy.<sup>46</sup> Stanovil taktéž přímé sankce a odpovědnost za porušení povinnosti při ochraně životního prostředí.<sup>47</sup>

Legislativa České republiky je ovlivněna právními normami přijímanými v rámci Evropské unie. Zákon České národní rady ze dne 15. dubna 1992 č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí doplňoval předcházející právní úpravu a zároveň navazoval na směrnici evropské rady 85/337/EEC o hodnocení vlivů různých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí.

Zvláštností tohoto zákona bylo posuzování výrobků a absence zjišťovacího řízení. Posuzování se provádělo formou certifikace u výrobků domácích i dovážených, kromě potravin. Bez potřebné certifikace se nemohl daný výrobek dostat na trh. Absence zjišťovacího řízení sama o sobě nevylučuje proces posuzování. Proces posuzování nastal vždy při překročení limitů u činností a staveb daných zákonodárcem. Příslušné orgány pro posouzení jsou ministerstvo, Česká inspekce životního prostředí a okresní úřady. V příloze č. 1 a 2 jsou taxativně vyjmenovány stavby, činnosti a technologie,

---

<sup>46</sup> Mezi základní pojmy patří: životní prostředí, ekosystém, energetická stabilita, únosné zatížení území, trvale udržitelný rozvoj, přírodní zdroje, znečišťování a poškozování životního prostředí, ochrana životního prostředí a ekologická újma

<sup>47</sup> Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

kteře spadají do kompetence ministerstva nebo příslušných okresních úřadů při procesu posuzování.<sup>48</sup>

Dalším v pořadí byl zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně souvisejících zákonů ze dne 20. února 2001, který nabył účinnosti dnem 1. ledna 2002. Zákon je systematicky rozdělen na část první až část pátou. Hlavní těžiště zákona je umístěno v první části, zákonodárce ji dále roztřídil do tří hlav. V první hlavě najdeme předmět úprav, rozsah posuzování a jsou zde definovány základní pojmy. První hlava, díl II popisuje posuzování vlivů spolu s náležitostmi pro jednotlivé kroky a odpovídající časové lhůtě. Díl III pojednává o posuzování vlivů koncepce na životní prostředí. Veškerá problematika je zde včleněna do §10a až 10j. Zatímco hlava I pojednávala o posuzování vlivů na území České republiky, hlava II stanovuje postupy při posuzování vlivů přesahující hranice České republiky. Zde bych chtěl upozornit na zcela zásadní přílohu č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., kde zákonodárce jmenoval všechny dotčené záměry, které řeší právní úprava EIA/SEA v České republice. V rámci EIA se rozlišují dvě kategorie:

- Záměry vždy podléhající posouzení
- Záměry vyžadující zjišťovací řízení

V příloze č. 1 jsou uspořádány v tabulce záměry a důležité jsou též dva sloupce A a B, které jsou umístěné za potencionálním záměrem. Křížek ve sloupci A znamená, že pro daný záměr je k posouzení příslušné ministerstvo životního prostředí a křížek ve sloupci B značí kompetenci na úrovni kraje.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

<sup>49</sup> Metodického sdělení ministerstva životního prostředí na základě dopisu č.j. 80100/ENV/06 ze dne 14.11. 2006: V případě, že záměr naplňuje dikce více bodů přílohy č. 1 uvedený ve sloupcích A a B, je rozhodující, zda naplňuje dikci některého z bodů pro jehož posuzování náleží Ministerstvu životního prostředí. V takovém případě je pro posuzování vlivů kompetentní ministerstvo životního prostředí



Ministerstvo životního prostředí posuzuje např.:

- Projekty vodohospodářských úprav nebo jiných opatření ovlivňující odtokové poměry
- Těžba černého uhlí – nový dobývací prostor
- Zařízení ke spalování paliv s tepelným výkonem nad 200 MW
- Novostavby, rozšiřování a přeložky dálnic a rychlostních silnic
- Zařízení k odstraňování nebezpečných odpadů
- Přehrad, nádrže a jiná zařízení určená k zadržování nebo k akumulaci vody a v ní rozptýlených látek, jestliže objem zadržované nebo akumulované vody přesahuje 10 mil. m<sup>3</sup><sup>50</sup>

Nově vydaný zákon č. 93/2004 Sb. ze dne 29. ledna 2004, změnil zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů a zároveň zrušil zákon č. 244/1992. Přijetí zákona č. 93/2004 Sb. byla reakce na směrnici SEA evropského společenství 2001/42/ES. Tato novela vložila do zákona zcela nový díl, který podrobně upravuje posuzování vlivů koncepce na životní prostředí. Byla rozšířena působnost zákona, doplněny některé základní pojmy a pro větší přehlednost zákonodárce rozčlenil zákon na díly, což s postupem času lze hodnotit zcela pozitivně. Nesmíme zapomenout na úpravu procesu oznámení strategického dokumentu, který zákon definuje jako koncepci. Důležitá byla také změna přílohy č. 1, která opět předělala záměry vždy podléhající posouzení vlivů a záměry vyžadující zjišťovací řízení. Toto rozdělení bylo popsáno výše.

Dále bych rád zmínil zákon č. 436/2009 Sb., kterým se mění 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. Datum účinnosti je 11. prosince 2009. Tato novela je důležitá z hlediska občanských sdružení

---

<sup>50</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

nebo obecně prospěšné společnosti, kteří participují na životním prostředí. Zavádí vlastně aktivní žalobní legitimaci. Zákon říká: „Pokud občanské sdružení nebo obecně prospěšné společnosti podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.“<sup>51</sup>

Zajímavostí jsou podmínky, za kterých tento zákon přišel na světlo světa. Předcházela mu totiž hrozba žaloby od Evropské unie a následně ještě veto prezidenta Václava Klause.

Na závěr bych chtěl upozornit na zákon č. 38/2012 Sb. ze dne 11. ledna 2012, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Tento zákon je důsledkem špatné práce našich zákonodárců a vlastně jen zaceľuje chybu ve znění předchozího zákona č. 436/2009. Evropská komise totiž zahájila dopisem ze dne 24. listopadu 2010 proti České republice sankční část řízení o porušení Smlouvy o fungování Evropské unie. Evropská komise kritizovala nemožnost použití § 23 odst. 10 ZPV, který upravoval přístup k soudní ochraně. Toto se vládě České republiky samozřejmě nelíbilo a argumentovala čistě procesním ustanovením. Tento právní argument však neakceptovala pro změnu Evropská komise.<sup>52</sup>

Argumentační při vyhrála Evropská komise a Česká republika byla nucena vytvořit novelu zákona. Novela obsahuje pouze jeden odstavec s pořadovým číslem 11, který upravuje žalobu podle odstavce 10. Tímto odstavcem by snad měly být odstraněny veškeré pochybnosti Evropské komise a zároveň by toto opatření mělo směřovat k brzkému zastavení řízení podle článku 260 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

---

<sup>51</sup> Zákon č. 436/2009 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>52</sup> Zákon č. 38/2012 Sb.

### 3.4.4 EIA – předmět a proces posuzování

Jak už bylo řečeno předmětem posuzování jsou stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 zákona č. 100/2001. Posuzované záměry se rozdělují na dvě nestejnorodé skupiny – záměry vždy podléhající posouzení a záměry vyžadující zjišťovací řízení. Pokud je tak stanoveno, tak se zkoumají i jakékoliv změny už posuzovaných záměrů.

Při každém procesu posuzování na každé straně najdeme alespoň jeden subjekt. Bez této podstatné podmínky by se nejednalo o proces posuzování. Na jedné straně je vždy stát, který je zastoupen správním úřadem. Tyto správní úřady reagují pomocí písemných vyjádření. Územní samosprávné celky se samozřejmě rovněž mohou považovat jako subjekt řízení. Základním kamenem celého procesu posuzování je dozajista oznamovatel. Oznamovatel může být právnická či fyzická osoba, na jejíž svobodné vůli závisí zahájení řízení. Až na malé výjimky nelze použít na tento proces správní řád.

Důležitým a podstatným znakem procesu je právo účasti veřejnosti. Pokud oznamovatel může být jakákoliv fyzická či právnická osoba, tak je logické, že veřejnost je při posuzování limitována pouze zákonem. Veřejnost často za účelem větší váhy svého názoru nebo pouze lepší možnosti obrany zakládá občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti.

Cílem EIA je navrhnout „variantu představující optimální kombinaci ekologických, ekonomických i sociálních nákladů a užitků.“<sup>53</sup>

Proces posuzování je předem daný postup. V odborné literatuře jsou často základní fáze rozděleny různě. Každý autor má o základních fázích jiné mínění, ale celý proces samozřejmě zůstává stále konzistentní. Základní fáze procesu posuzování:

- Podání oznámení
- Zjišťovací řízení

- Zadání a zpracování dokumentace
- Zasedání a zpracování posudku
- Vydání stanoviska

Na začátek celého procesu je možné ještě přidat předběžné projednávání. Jde o dialog mezi budoucím oznamovatelem a příslušným úřadem. Tento postup je naprosto nepovinný, může však investorovi usnadnit jeho následnou práci. Není zde žádná časová lhůta.

Podáním oznámení se zahajuje proces posuzování. Oznámení předkládá oznamovatel. Náležitosti<sup>54</sup> oznámení jsou podrobně popsány v příloze č. 3 zákona o posuzování vlivů. Pokud oznámení předložené k posouzení splňuje všechny potřebné náležitosti, přistupuje se k další fázi procesu EIA.

Zjišťovací řízení je jedna ze základních fází celého procesu posuzování. Toto řízení má specifikovat nejdůležitější údaje, které jsou součástí záměru. Další důležitý cíl je zjistit, jestli se bude posuzování provádět a nebo ne. Na základě oznámení příslušný úřad zjišťuje, v jakém rozsahu může navrhovaný záměr ovlivnit životní prostředí a jestli vůbec může ovlivnit životní prostředí. Při tomto procesu se používají všechna kritéria z přílohy č. 2.<sup>55</sup> Do 30 dnů by měl příslušný úřad ukončit zjišťovací řízení a poslat oznamovateli písemný závěr celého procesu s patřičným a důkladným odůvodněním.

V případě, že závěr zjišťovacího řízení požaduje po oznamovateli kompletní dokumentaci, přistoupí se k další fázi procesu posuzování. Podklady pro dokumentaci už oznamovatel z části má, protože sem patří oznámení, vyjádření dotčených subjektů a výsledek pořízený ve zjišťovacím řízení. Náležitosti dokumentace najdeme v zákoně

---

<sup>53</sup> Jančářová, Ilona. Posuzování vlivů činností na životní prostředí. 1.vyd. Brno: PF MU v Brně, 1993. ISBN 80-210-0712-5, str. 4

<sup>54</sup> 1) Údaje o oznamovateli 2) Údaje o záměru- údaje o vstupech, údaje o výstupech 3) Údaje o stavu životního prostředí v dotčeném území 4) Údaje o vlivech záměru na veřejné zdraví a na životní prostředí 5) Porovnání variant řešení záměrů 6) Doplnující údaje 7) Všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru 8) přílohy

<sup>55</sup> 1) charakteristika záměru 2) umístění záměru 3 charakteristika předpokládaných vlivů záměru na obyvatelstvo, veřejné zdravé a životní prostředí

v příloze č. 4. Při porovnání s náležitostmi oznámení jsou náležitosti dokumentace téměř totožné. Pokud příslušný úřad shledá předloženou dokumentaci v pořádku, doručí ji zpracovateli za účelem vypracování posudku. Předkládat dokumentaci i posudek může jen autorizovaná osoba. Dokumentace je považována za nejdůležitější dokument celého procesu EIA.

Postup při zajišťování zpracování posudku stanoví vyhláška Ministerstva životního prostředí.<sup>56</sup> Náležitosti posudku stanoví příloha č. 5 zákona č. 100/2001 Sb. Posudek je zajišťován prostřednictvím písemné smlouvy. Příslušný úřad vybere ze seznamu autorizovaných osob posuzovatele. Důležitou podmínkou pro výběr posuzovatele je nezávislost a nestrannost. Z tohoto vyplývá, že by posuzovatel neměl být jakkoliv spojen s předcházející fází procesu. Nezávislost je také zajištěna zaplacením odměny posuzovateli od příslušného úřadu. Náklady však následně hradí oznamovatel. Závěr této fáze představuje návrh stanoviska, který je následně opět překládán příslušnému úřadu.

Finální fází procesu je vydání stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí od příslušného úřadu. Rozhodováno je na základě všech předložených podkladů. Pro vydání rozhodnutí je stanovisko základním odborným podkladem, ale není jediným samostatným podkladem. Správní úřad si však vyhrazuje právo schválit i záměr s negativním stanoviskem EIA. Bezpodmínečně je však povinen odůvodnit svoje rozhodnutí.<sup>57</sup>

Ač se celý projekt posuzování snaží o nezávislost a nestrannost, právě zde bych viděl jednu z chyb celého systému. Proč tedy celý tento zdlouhavý a byrokratický postup existuje, když správní úřad pak mávnutím rukou může shodit negativní hodnocení ze stolu? Ano, hodilo by se namítnout, že stanovisko EIA je povinným podkladem a rozhodnutí na něm závisí. Bohužel však nemusí být respektováno a tudíž je zde živná půda pro nejrůznější lobby a zákulisní praktiky ovlivňování úředníků. Zde

---

<sup>56</sup> vyhláška ministerstva životního prostředí č.457/2001 Sb., ze dne 6. prosince 2001, o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí

<sup>57</sup> Damohorský, Milan a kol. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010, Právnícké učebnice; ISBN 978-80-7400-338-7, str 223 - 231

se hodí upozornit na Studii národní integrity, kterou vydala Transparency international. Tato studie je zaměřena na výzkum připravenosti čelit korupci. Při zkoumání 13 základních pilířů byla státní správa jedním z nejhůře hodnocených subjektů právě z důvodu nízké míry transparentnosti a nízké míry předvídatosti rozhodování.<sup>58</sup>

Za další závažný nedostatek považuji institut osob zpracovatele posudku a autorizovaného posuzovatele. Zde je opět možnost výběru na příslušném úřadu a nemožnost ovlivnit selekci osoby zesiluje obavy z ovlivnění vypracovaného posudku ve prospěch jedné strany.

Při bližším zkoumání procesu EIA dospějeme k dalšímu problému a tím je celá řada povolení. Namátkou můžeme jmenovat zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, zákon č. 18/1997 Sb., atomový zákon, zákon č. 218/2004 Sb. o ochraně přírody a krajiny a tím tento výčet zdaleka nekončí. Celý proces je tedy značně zdlouhavý, roztržitý a nepřehledný.

### **3.5 Právní prameny**

Ústavní úprava ochrany životního prostředí je do jisté míry nesystematická, pojmově nepřehledná a z hlediska své reálnosti a vynutitelnosti vzbuzující pochybnosti. Není však nejmenší pochyb o její potřebnosti.<sup>59</sup>

Právo na informace je obsaženo v Listině základních práv a svobod, která je přímo uvedena v Ústavě České republiky v článku 3. Toto právo je řazeno do politických práv oddílu druhého a druhé hlavy. Článek 17 přímo zaručuje právo na vyhledávání, přijímání a rozšiřování informací s výjimkou okolností taxativně vyjmenovaných v odstavci čtvrtém. Při podrobném studování Listiny základních práv a svobod se nabízí

---

<sup>58</sup>Tisková zpráva ze studie národní integrity ze dne 8.prosince 2011, Pro přiblížení míry korupce: míra korupce se na indexu vnímání korupce se za loňský rok zastavila na čísle 4,6 na stupnici od nuly do desíti, kdy deset znamená společnost bez korupce. ČR obsadila 53. místo ze 178 zemí. Mementem může být i skutečnost, že poslední dva roky Česká republika na ose mírně klesá.

<sup>59</sup> Man, Vlastislav, Schelle, Karel, Ústavní základy ochrany životního prostředí, Právo a životní prostředí: sborník referátů z vědecké konference. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2003. ISBN 80-86775-00-3. str. 19

upozornit ještě na článek 35, který zabezpečuje každému právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí.<sup>60</sup>

- Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- Zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
- Zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií
- Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím
- Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů
- Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci<sup>61</sup>

Dále můžeme jmenovat například zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o místním referendu. Právních předpisů, zajišťujících účast veřejnosti na rozhodování veřejné správy a právo na informace, je celá řada, proto předkládám pouze deklaratorní výčet těchto pramenů.

---

<sup>60</sup> Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

<sup>61</sup> Ve znění novel a pozměňovacích návrhů

## 4 Územní plánování

Co si představit pod pojmem územní plánování? Územní plán představuje velkou mapu, na které je každé území<sup>62</sup> jinak rozlišeno. Území s různou funkcí je odlišeno barevně. K plánu je vždy připojen podrobný komentář a zpracovávají se na delší časové období. Tento komentář obsahuje jak zevrubný popis území v přítomnosti, tak i předpokládaný rozvoj tohoto území. Územní plán určuje budoucnost daného území. Reguluje veškeré změny a rozvoj krajinné sféry. Projekty, které jsou v územním plánu zakresleny, se dají zrušit jen s velkou námahou a naopak stavbu nezakreslenou, s níž tedy územní plán nepočítá, nemůže schválit žádný úřad.

Dne 14. března 2006 byl schválen zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu<sup>63</sup>, upravuje mimo jiné vytváření a následné schvalování územních plánů. Tento zákon byl novelizován po dlouhých 30 letech, změna oproti staré právní úpravě je patrná hlavně na posílení právní jistoty občanů a investorů, upravení cílů a úkolů územního plánování.

Cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj. Důležité je vyvážení podmínek pro příznivé životní prostředí okolo nás a pro ekonomický a hospodářský rozvoj dotčeného území. Zajišťuje také soulad veřejných a soukromých zájmů při výstavbě a rozvoji. Plánování má za úkol ochránit hlavně přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území a architektonické dědictví předků.<sup>64</sup>

Celkově jsou rozlišovány tři druhy územního plánování:

- Celostátní
- Krajská

---

<sup>62</sup> Jmenujme například obytné plochy, zóny pro průmysl, silnice, nákupní centra, plochy se zelení

<sup>63</sup> Se změnami: 68/2007Sb., 191/2008 Sb., 223/2009 Sb., 227/2009 Sb., 345/2009 Sb. a 379/2009 Sb.

<sup>64</sup> Zákon ze dne 14. března 2006, č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu



- **Obecní**

Je důležité, abychom alespoň částečně měli představu o každé z nich. Můžeme tak předejít nepříjemnému překvapení při výstavbě např. spalovny okolo vašeho domu. Vytvoření územního plánu není jednoduchý a ani neměnný proces. V územním plánu jsou často vytvářeny, na nátlak investorů či různých společenství, změny. Územní plán tedy není konečný dokument, ale je postupem času aktualizován a přepracováván.

Jak již bylo napsáno, tak územní plán je často měněn na nátlak různých společností. Proto je dobré zachytit potencionální změnu včas a aktivně se dožadovat svých práv. Je tedy vhodné sledovat průběžně úřední desky příslušných úřadů a případně též požádat o informace u příslušných úředníků. Veřejnost má při územním plánování jen relativně omezené časové možnosti k vyjádření a je tedy škoda svoje připomínky či dobře mířené námítky neuplatnit.

#### **4.1 Územní plánování v různých úrovních**

Územní plánování probíhá tedy ve třech úrovních. Na úplném vrcholu pomyslné pyramidy najdeme politiku územního rozvoje. Jedná se o vcelku obecný celorepublikový plán. Tento plán pojednává o hlavních požadavcích na ochranu životního prostředí, stanovuje priority pro výstavbu při zohlednění udržitelného rozvoje. Tento stupeň obsahuje území celé republiky, pojednává o elektrárnách, můžeme zde najít řešení úložišť jaderného odpadu a problematiku důležitých dopravních staveb v celorepublikovém měřítku.

Na tuto úroveň přímo navazuje krajská úroveň. Ta je známá jako Zásada územního rozvoje. Tento dokument už si každý kraj zpracovává sám s ohledem na místní specifika a problematiku.

Na spodku pyramidy nalezneme klasický územní plán obcí. Tento dokument je sestavován pro nejmenší území a je důležité, aby každá obec ve svém územním plánu dodržovala zásady územního plánování a také politiku územního rozvoje. Každá nižší úroveň ve svém plánování musí zohlednit plánování na vyšší úrovni.

## **4.2 Zásady územního rozvoje**

Krajská úroveň plánování územního rozvoje. Jak už název napovídá za vznik jsou zodpovědné příslušné kraje. Obsahuje:

- Základní požadavky na území kraje
- Správné využití příslušného území
- Vymezení důležitých ploch (často s ohledem na dopravní stavby)

Jak už bylo řečeno zásady územního plánování ovlivňují všechny obce v daném kraji. Tyto obce nemůžou tedy bezmyšlenkovitě plánovat, ale musí se podřídit vyššímu územnímu celku.

Je nesmírně důležité, aby veřejnost, neziskové organizace, ale i obce do tohoto procesu měly přístup. Jednou z nejčastějších chyb veřejnosti je, že projeví minimum snahy o zapojení se do územního plánování a pak se snaží již hotovou věc zachránit formou petic a žalob. Každá obec by měla před pořízením územního plánu seznámit s danou problematikou občany.

## **4.3 Zapojení veřejnosti do zásad územního rozvoje**

Krajský úřad nejprve vypracuje návrh zásad územního rozvoje a poté ho předloží veřejnosti a dotčeným obcím. Zde je několik možností ovlivnění vypracovaného návrhu. Bohužel veřejnost nemůže do daného plánu zasahovat ještě před vypracováním návrhu. Možnosti jsou následující:

- Podání námítky
- Podání připomínky

### **4.3.1 Připomínka**

Podat připomínku je oprávněn každý občan, cizinec, nezisková organizace, občanské sdružení i obec. Konec veřejného projednávání je hraniční termín pro podávání připomínek. Toto projednávání má na starosti krajský úřad a účast projektanta je zde povinná.

Nejdůležitější u připomínek je dbát na správnost formálních náležitostí.<sup>65</sup> Krajský úřad pro nedostatek formy připomínky vyřazuje. Připomínky mají menší právní váhu a krajský úřad je nemusí důsledně prošetřovat.

#### 4.3.2 Námitka

Před vysvětlením pojmu námitka se musíme zastavit u termínu zástupce veřejnosti. Jen obec a zástupce veřejnosti mají možnost podávat námitky proti návrhu zásad územního rozvoje. Co tedy tento pojem znamená?

Zástupcem veřejnosti může být jakákoliv fyzická nebo právnická osoba s plnou způsobilostí k právním úkonům. Jen občané obce a nebo kraje mohou volit zástupce veřejnosti. Občané nejsou omezeni počtem zástupců, ale jsou omezeni minimálním počtem občanů pro zmocnění zástupce veřejnosti a to takto: desetina občanů obce na území kraje s méně než 2 000 obyvateli nebo 200 občanů obce na území kraje s 2 000 a více obyvateli nebo 500 občanů kraje.

Úřad vyžaduje doručení věcně shodné připomínky a zmocnění zástupce, jinak nebere zástupce veřejnosti jako pověřenou osobu. Ke zmocnění zástupce veřejnosti je důležité připojit věcně shodnou připomínku, vlastní zmocnění zástupce, podpisovou listinu, informace o zástupci a přijetí zmocnění.<sup>66</sup>

Po objasnění pojmu zástupce veřejnosti tedy můžeme pokračovat v náležitostech námítky. Námitky musí obsahovat patřičné odůvodnění a popis území, kterého se námitka týká. Stejně tak je podstatné, aby byly písemné, opatřeny identifikačními údaji a podepsány.

Slova námitka a připomínka mohou znít nezaujatému čtenáři jako synonyma. Rozdíl je však podstatný. O námitkách je povinnost písemně rozhodnout. Rozhodnutí

---

<sup>65</sup> Identifikační údaje, podpis a písemná forma

<sup>66</sup> Zahumenská Vendula, Jarmič Libor, Zástupce veřejnosti aneb účast v územním plánování, Ekologický právní servis, www.eps.cz, 2010 červen, str. 5-7

o námitce zajišťuje zastupitelstvo kraje na návrh krajského úřadu. Proti špatnému rozhodnutí je možno podat podnět na Ministerstvo pro místní rozvoj.<sup>67</sup>

#### **4.4 Územní plán obce a zapojení veřejnosti**

Na poslední úrovni v tříčlenném souboru plánování je pochopitelně dokument nejvíce podrobný. Ve své podstatě by měl dále rozvíjet politiku a zásady územního rozvoje, upřesňovat jejich úkoly a cíle. Na základě zadání či konceptu se vypracovává návrh územního plánu.

Územní plán je pro některé menší obce značně nákladný, proto některé obce disponují pouze vymezením o zastavěném území. Po vyhotovení územního plánu je pro obce povinnost jednou za 4 roky vypracovat zprávu o uplatňování územního plánu, ve kterém je popsáno, co je potřeba změnit, zrušit a nebo co se osvědčilo.

U územního plánu obce se vyskytuje pár odchylek při zapojování veřejnosti. Veřejnost samozřejmě do celého procesu také může zasahovat. Námitky jsou zde oprávněni podávat zástupcem veřejnosti a vlastníkem dotčené nemovitosti, ale až ve fázi konceptu (je možné, že neproběhne) nebo ve fázi návrhu. Vlastník dotčené nemovitosti v podstatě nahrazuje subjekt obce, která disponuje možností podávat námitky v územním plánování na úrovni krajů. Zadání může připomínkovat občanské sdružení nebo vlastník. V zásadách územního plánování byla tímto privilegiem obdařena jen obec.

#### **4.5 Územní plány v Plzeňském kraji**

Při své práci jsem nemohl zapomenout navštívit krajský úřad, kde jsem při sběru dat bohužel neuspěl. Tedy uspěl jsem se snahou o prohlídku zásad územního rozvoje a jejich komentářů. Z mé původní domněnky vypracovat analýzu, jsem bohužel musel upustit. Rád bych se tedy alespoň podělil o informace, které jsem od úředníků získal.

---

<sup>67</sup> Jarmič Libor, Zahumenská Vendula, O územním plánování stručně a jasně aneb kdy a jak se efektivně zapojit. Ekologický právní servis, www.eps.cz, 2010 červen, str. 6-14

Z důvodů změny stavebního zákona vyprší platnost územně plánovacích dokumentací, pořízených před 1. lednem 2007, proto momentálně dostávají do rukou ročně přes stovku územních plánů. V roce 2010 mělo „platný“<sup>68</sup> územní plán v plzeňském regionu 76 obcí a měst. 87 obcí a měst na tomto plánu právě pracovalo. S přibývajícím časem bude počet územně plánovacích dokumentací v rukou úředníků jistě narůstat, protože pak budou mít obce a města bez územního plánu omezenou možnost svého dalšího rozvoje. Jelikož si potřebu vzniku platného územního plánu řada obcí a měst uvědomuje, stále častěji kontaktují Odbor regionálního rozvoje krajského úřadu. Pořízení územního plánu je však časově a hlavně finančně náročná práce, a proto město v minulosti nabízelo, zejména menším obcím, možnost čerpat dotaci na tvorbu územního plánu z Programu stabilizace a obnovy venkova.

#### **4.6 Participace veřejnosti na lokální úrovni v zemích EU**

Každý systém územního plánování v sobě obsahuje možnost veřejnosti zapojit se do rozhodování. Ve všech zemích se tento mechanismus více či méně odlišuje. Chtěl bych upozornit, že tento přehled je pouze obecný, protože musíme počítat i s odlišnostmi v rámci jedné země. Jako příklad nejednotnosti mechanismu zapojování veřejnosti bych chtěl uvést Německo. Tento stát, který je rozdělen na 16 spolkových zemí, by stejný koncept participace občanů snad ani mít nemohl. Stejně je na tom Belgie, kde je federace spojena ze tří společenství a tří regionů.<sup>69</sup> Pro 6 vlád a 6 parlamentů zároveň je prakticky nemožné domluvit se na přesném postupu participace občanů.

Problém Belgie sem zde už lehce nastínil. Belgie samozřejmě nemá jeden univerzální plán. Některé plány konzultuje veřejnost ještě před vypracováním konceptu. Po publikaci návrhů má veřejnost 30 dní na konzultace. V této lhůtě občané vznášejí námítky. Námítky mohou vznášet i po formálním přijetí na základě tamního zákona. Roli prostředníků mezi veřejností a veřejnou správou odpovídající za plánování zde

---

<sup>68</sup> Platným se rozumí plán, který bude platný i po roce 2015

<sup>69</sup> Společenství: Vlámské společenství, Valonsko-bruselská federace a německojazyčné společenství; Regiony: Vlámský region, Valonský region, Region Brusel

sehrávají různé zájmové skupiny, které jsou zastoupeny v různých poradních výborech na různých úrovních.

Ve Finsku se první koncept konzultuje tři týdny a v tomto období je možno vznášet námítky. Dále je povoleno vznášet námítky po předložení plánu radě ke schválení. Zdejší zajímavostí je možnost využití institutu veřejného slyšení a šetření, které se odehrává po prvních konzultacích k prvnímu konceptu a následně po rozhodnutí obecní rady. Veřejnost má i možnost odvolat se až k Nejvyššímu správnímu soudu.

Veřejnost ve Francii nemá možnost zasahovat do přípravné fáze návrhu, ale je zapojena po přijetí konceptu obcí a veřejnými orgány. Pro veřejné námítky je vyčleněn jeden měsíc. Detailní plány jsou zde obvykle předmětem veřejného šetření. Veřejnosti je umožněno odvolat se ke správnímu soudu.

Proces územního plánování se liší stát od státu a tato problematika je velmi diskutovaným tématem. Nejčastějším požadavkem je zvětšení transparentnosti, menší doba rozhodování a zefektivnění. Někde s celým procesem územního plánování experimentují a mnohdy se způsobem „pokus - omyl“ snaží vylepšovat celý systém. Některé země zůstávají raději konzervativní. V některých zemích raději před obavou ze špatného řešení dávají prostor veřejnosti na několikanásobných konzultacích. Některé státy naopak považují zapojení veřejnosti za sporné a snaží se omezit různé zájmové organizace, aby proces plánování neustálým podáváním námitek a připomínek zbytečně nebrzdily.<sup>70</sup>

## **5 Problematika spalovny Chotíkov**

### **5.1 Obec Chotíkov obecně**

Obec Chotíkov leží v průměrné výšce 398 metrů nad mořem. Obec Chotíkov zdobí bohatá historie. Mezi historiky převažuje domněnka, že Chotíkov vznikl někdy ve 12. nebo spíše 13 století. První zmínku o obci však nalezneme až v roce 1344 z prvního dochovaného dokumentu psaného latinsky.

Jméno obce vzniklo z výrazu Chotík, což bylo domáckou zkratkou osobních jmen. Je pravděpodobné, že šlo o lokátora pověřeného feudálem, aby na jeho půdě založil novou vesnici.

Samostatná obec Chotíkov patří do bývalého okresu Plzeň sever a náleží pod Plzeňský kraj. Obec Chotíkov se rozprostírá přibližně sedm kilometrů severozápadně od centra Plzně a třináct kilometrů severovýchodně od města Nýřany, které je příslušnou obcí s rozšířenou působností. Necelých 6 kilometrů jihozápadně je pověřená obec Město Touškov. Obec se nachází v rovinnatém až mírně zvlněném terénu. Obklopena zemědělskými pozemky a loukami. Zástavbu obce tvoří rodinné a bytové domy.

Dle posledního zkoumání je v obci 940 trvale žijících obyvatel. Vzhledem ke strategicky výhodnému umístění obce se předpokládá, že do roku 2015 bude v obci bydlet okolo 1200 obyvatel. Strategicky výhodné umístění obce je především díky snadné dopravě do statutárního města Plzeň. Jelikož v obci prakticky neexistují pracovní příležitosti, tak celá řada obyvatel při výběru vyhovujícího bydlení za přiměřenou cenu s dobrou infrastrukturou volí Chotíkov jako vyhovující lokalitu pro svůj život. Při letmém pohledu na složení obyvatelstva zjistíme, že věkovou strukturu obyvatelstva tvoří lidé produktivního věku. Stále častější je příliv mladší populace a tím dochází k omlazování obce.<sup>71</sup>

## **5.2 Skládka odpadů Chotíkov**

Skládka odpadu je v Obci Chotíkov už od roku 1988 a to včetně kompletního oplocení. Nachází se v katastrálním území obce Chotíkov a jeho menší část v katastrálním území Město Touškov. Tato skládka byla v souladu s územními plány obcí. Projektovou dokumentaci vypracoval pro skládku odpadů Interprojekt Praha už v červenci 1985. Stavební povolení na skládku bylo vydáno dne 6. ledna 1987. V prvních dvou letech existence skládky zde byl skladován tuhý komunální odpad a

---

<sup>70</sup> Ústav územního rozvoje, Kompemendium Evropské unie o systémech, politikách a zásadách územního plánování, Ministerstvo pro místní rozvoj, [www.uur.cz](http://www.uur.cz), 2005

<sup>71</sup> [www.obec-chotikov.cz](http://www.obec-chotikov.cz) – oficiální stránky obce chotíkov

průmyslový odpad, po dvou letech se složení změnilo pouze na komunální odpad a odpad jemu podobný.

V roce 1996 byla uvedena do provozu první část zabezpečené skládky odpadů – kazeta číslo 1. Do roku 2005 byla vybudována i druhá kazeta a tímto krokem byla zastavěna veškerá zbývající volná místa skládky.

V počátcích provozoval skládku Hospodářský dvůr města Plzně. Od roku 1996 do roku 2004 převzala dozor nad skládkou společnost Depona s. r. o. Od roku 2004 až do současnosti provozuje skládku odpadů Chotíkov společnost Plzeňská teplárenská a. s.. Tato společnost patří do výlučného vlastnictví statutárního města Plzně.

Zatím celkově tři skládky tvoří dohromady jednu skládku známou pod názvem skládka Chotíkov. Nejstarší vrstva tvoří veškerý odpad, který se sem navážel od začátku skládky. Tato vrstva je pro skládku největším zdrojem problémů. O této skládce je hovořeno také jako o nezabezpečené nebo dokonce nebezpečné. Ukládání odpadu zde v minulosti neprobíhalo v podle nejnovějších požadavků a dalo by se dokonce říci, že bylo místy až náhodné. V současnosti na této skládce byla provedena technická i biologická rekultivace včetně vysazení rostlin. Další skládkou je první kazeta, která je však kompletně zaplněna a také zde probíhá rekultivace. Druhá kazeta bude v nejbližší době také zcela zaplněna. Do této kazety lze vtěsnat až 340 tisíc kubických metrů odpadu. Třetí kazeta je v přípravné fázi.

Rozšíření skládky odpadů Chotíkov o kazetu číslo tři provázely od počátku protesty obyvatel. Není se také čemu divit. Občané v mezích svého práva podávali na Stavební úřad Město Touškov své podněty a výhrady a dožadovali se odpovídajících informací. Mezi oprávněné podněty můžeme zařadit bezesporu jistě starost o spodní vody. Občanské sdružení pro udržitelný rozvoj obce Chotíkov požadoval doplnění dokumentace o zvýšení bezpečnosti realizování spodní izolace celé nové budované skládky, žádalo zkoušku nepropustnosti izolace nebo monitoring podzemních vod, ochranu fauny a patřičnou ochranu flory. V neposlední řadě bylo poukazováno na problematiku automobilové dopravy. Tady je potřeba připomenout, že od budování první a druhé kazety obec vybuodovala novou obytnou zástavbu, která se nachází v těsné blízkosti příjezdové komunikace ke skládce. Zde je zachycen názor na přezkoumání a přehodnocení vlivu hluku a prašnosti a případného zvolení odpovídajícího opatření



(například protihlukové zábrany, změnu příjezdové komunikace pro těžkou automobilovou dopravu apod.)

S nejstarším odpadem se začalo pořádně pracovat až vstupem Plzeňské teplárenské od roku 2004. Tato společnost si svým přístupem a přeměnou nejstarší nezabezpečené skládky do skládky, která splňuje veškeré zákonné parametry, postupem času získávala na svoji stranu nerozhodné občany města Touškova a občany Chotíkova. Být v očích občanů oblíbenou společností se vztahem k životnímu prostředí je pro každou větší společnost přínosem. Zvláště Plzeňská teplárenská na tomto úkolu musela zapracovat, aby kladně působila na všechny nerozhodné občany ve zmiňovaných obcích. Dobrá a přátelská pověst je velice důležitým pomocníkem pro snadnější získávání občanů na svoji stranu i pro snadnější akceptaci svých řešení daného společenského problému.

O společenský problém šlo v dané situaci především. Území, na kterém je skládka, totiž náleží do katastru výše zmíněných obcí. Jak jsem již také psal, jsou kazety skoro naplněné a produkce odpadu, která je jen na město Plzeň stanovena přibližně na 700 tisíc tun odpadu za rok, se začala zdát neúnosná i přes zvyšující produkci tříděného odpadu. Také skládkování odpadu dosavadním způsobem je proces, který v nedaleké budoucnosti nebude zcela praktický.<sup>72</sup>

### **5.2.1 Memorandum o spolupráci**

Největším problémem skládkového ukládání odpadů je bezesporu životnost skládek. Tento problém musel být představiteli obce a provozovatelem skládky Chotíkov řešen. Především představitelé Plzeňské teplárenské museli vyvinout patřičnou iniciativu. Vrcholem této iniciativy měl být podpis Memoranda o spolupráci s Městem Touškov a s obcí Chotíkov. Návrh memoranda probíhal dvoufázově. Původní návrh memoranda nezaznamenával některé varianty řešení, které mohly při rozdílné vůli subjektů nastat.

Nejprve nebyl brán ohled na výběru variant. Původní návrh nepočítal s variantou nevybrání žádné varianty řešení. Také s vybudováním kazety číslo 3 nemuselo být

---

<sup>72</sup> [www.spalovnachotikov.info/ekologie-plzen-odpady.html](http://www.spalovnachotikov.info/ekologie-plzen-odpady.html)

začato před výběrem řešení. Zástupcům obcí se nejspíše nelíbila ani formulace garance. V první fázi memoranda nebylo myšleno na garance, které může Plzeňská teplárenská převzít v průběhu realizace. Toto slovní spojení bylo doplněno až ve druhém návrhu. Pro rychlejší zajištění následného provozu zařízení, včetně případných majetkových podílů byla do textu následně vložena věta, ve které se strany zavazovali k uzavření smlouvy bez sabotování a bezdůvodného odkládání.<sup>73</sup>

Zastoupené subjekty<sup>74</sup> tímto aktem závazně deklarovaly prohlášení na společném zájmu zajistit další využití a účelný rozvoj lokality skládky tuhého komunálního odpadu Chotíkov. Dohoda o spolupráci směřovala k vytvoření funkčního zařízení na zpracování a likvidaci odpadů nezatěžující životní prostředí a splňující nejvyšší standardy bezpečnosti. Pro snadnější spolupráci subjekty deklarovaly výměnu všech dostupných informací a spolupráci při jednání s orgány veřejné správy.

Proti této dohodě se postavili mimo jiné zástupci Sdružení pro udržitelný rozvoj obce Chotíkov. Veřejným dopisem zvali veřejnost na zasedání zastupitelů obce. V tomto otevřeném dopise upozorňovali především na problém při následném odmítnutí výstavby spalovny v lokalitě současné skládky. Obava z úhrady značných finančních částek zde byla více než na místě.

Před jednáním o memorandu dále sdružení upozorňovalo zastupitele na některé body, které jsou podle sdružení vhodné minimálně k zamyšlení. Sdružení se především nelíbilo představení konkrétního záměru o využití skládky jen několik dní před podpisem memoranda. Memorandum tedy podepsáno nakonec nebylo.

Dále upozorňovalo, že Plzeňská teplárenská, a. s., byla vybrána jako jediný možný investor bez výběrového řízení. Sdružení též upozorňovalo na časový nátlak ze strany Plzeňské teplárenské, a. s. V neposlední řadě také navrhovalo vyhlášení referenda o způsobu dalšího využití skládky Chotíkov.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Memorandum o spolupráci obce Chotíkov, města Touškov a Plzeňské teplárenské, a. s., ze dne 24. října 2008

<sup>74</sup> Obec Chotíkov, Město Touškov a Plzeňská teplárenská, a. s.

<sup>75</sup> Otevřený dopis občanům obce Chotíkov a dopis zastupitelům obce

Při důkladném prozkoumání studie proveditelnosti, která byla vypracována v březnu 2009 a dohody o investičním záměru výstavby zařízení na termické zpracování tuhého komunálního odpadu zjistíme, že Plzeňská teplárenská změnila kapacitu ze 60 000 tun ročně na 95 000 tun ročně. Opět se můžeme zaměřit na dohodu, kde pod článkem 3.3 je napsáno, že Plzeňská teplárenská „, bez předchozího písemného souhlasu obce Chotíkov nebude zásadně měnit technické ani jiné parametry“. Zvýšení kapacity o 35 tun ročně ( zvýšení přes 50% ) je dle mého názoru radikální zásah do celého projektu a tudíž to lze považovat za porušení dohody.

### **5.2.2 Změny územního plánu skládky odpadu**

Územní plán obce Chotíkov byl dvakrát novelizován. První změnu schválilo zastupitelstvo obce Chotíkov usnesením č. 94 ze dne 27. 6. 2002, jehož závazná část byla vydána obecně závaznou vyhláškou. Tato změna definovala území skládky jako území pro nakládání s odpady. Území skládky bylo určeno pro nakládání s odpady, jejich skladování, třídění, recyklaci a energetické využití.<sup>76</sup>

Změna územního plánu obce Chotíkov číslo 2 obsahuje textovou a grafickou část. Dne 17. 12. 2009 bylo zastupitelstvem obce Chotíkov usnesením číslo 5 rozhodnuto o pořízení změny územního plánu číslo 2. Toto zadání územního plánu bylo projednáno a schváleno dne 29. 6. 2010 usnesením číslo 9. Po tomto usnesení byl zpracován návrh na změnu územního plánu číslo 2. Do tohoto návrhu bylo možno nahlédnout do 30. 10. 2010. Taktéž sousední obce byly upozorněny na možnost uplatnění svých připomínek do 30. 10. 2010. Po zpracování všech připomínek byl vypracovaný Návrh změny územního plánu obce Chotíkov spolu se zprávou o projednání návrhu zaslán Krajskému úřadu Plzeňského kraje. Odbor regionálního rozvoje při posuzování neshledal žádné nedostatky. Řízení o změně územního plánu tedy mohlo začít.

Městský úřad Nýřany, odbor územního plánování, vydal Oznámení o možnosti nahlédnutí do návrhu změny územního plánu. Tento územní plán byl vystaven k veřejnému nahlédnutí od 10. 12. 2010 do 26. 1. 2011 v uvedených místech.<sup>77</sup> Městský

---

<sup>76</sup> Usnesení Zastupitelstva obce Chotíkov č 94.dne 27.6.2002

<sup>77</sup> Na Obecním úřadu Chotíkov a na Městském úřadu Nýřany

úřad dále stanovil termín veřejného projednávání Návrhu změny územního plánu obce na 26. 1. 2011 ve 14:30 v sále kulturního domu Slavie v Chotíkově pro jednodušší přístup všech zainteresovaných subjektů.<sup>78</sup> Toto oznámení doručené veřejnou vyhláškou bylo zasláno všem zainteresovaným subjektům. Jako zvláštní se mi zdá neuplatnění žádných připomínek ani námitek z řad veřejnosti. Pouze byla uplatněna stanoviska dotčených orgánů a 2 připomínky sousedních obcí.

Pro prostudování územního plánu obce lze konstatovat, že není v rozporu s politikou územního rozvoje České republiky schválené Vládou ČR dne 20. 4. 2009. V této politice územního rozvoje není pro danou lokalitu stanovené specifický požadavek na řešení. Územní plán obce není ani v rozporu se zásadami územního rozvoje Plzeňského kraje vydané Zastupitelstvem Plzeňského kraje dne 2. 9. 2008. Tudíž změně územního plánování obce Chotíkov z tohoto pohledu nic nebrání.

Pro naši práci je nejpřínosnější a základní změna funkce plochy skládky a rekultivace skládky na plochu na území pro nakládání s odpady včetně pruhu lesa podél silnice I/20, upravení trasy lokálního biokoridoru a rozšíření výrobního území až po ochranné pásmo směrem ke skládce odpadu. Zde nalezneme první připomínku sousední obce. Obec zde nesouhlasila s realizací těchto záměru z důvodu zhoršení kvality ovzduší, vlivu imisí na lidské zdraví a nárůstu dopravy a zhoršení kvality podzemních vod. Při projednávání zadání změny územního plánu obce Chotíkov vydal odbor životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje stanovisko, ve kterém nepožaduje zpracování vlivů na životní prostředí. Vzhledem k tomuto stanovisku nebyla na připomínku obce Přišiv brána zřetel. Což samozřejmě nebylo dobré řešení a připomínkou se stejně musel zabývat později.

Upravení trasy biokoridoru bylo ve své podstatě jen využití území mezi stávajícím výrobním územím a skládkou odpadu. Toto území nebylo vhodné pro jiné využití, neboť se jednalo o nekvalitní půdy v V. třídě s velmi nízkou produkční schopností. U těchto půd je nezemědělské využití často vhodnější a efektivnější variantou řešení.

---

<sup>78</sup> Veřejné vyhláška, oznámení Městského úřadu Nýřany, odbor územního plánování ze dne 8.12. 2010, Č.j: OÚP-Kru/2633/2010 - 13

Z výše uvedeného tudíž vyplývá, že rozšíření a upravení trasy lokálního biokoridoru byla jediná smysluplná možnost využití území.

### **5.3 Referendum**

Proč vlastně pořádat referendum? Referendum v první řadě naplňuje článek 2 Ústavy ČR o tom, že lid je zdrojem veškeré státní moci. V referendum nerozhodují síly politických stran, ale zájem občanů rozhodovat o věcech, které je ovlivňují. Místní referendum je v České republice zatím jediný uzákoněný nástroj přímé demokracie. Občané mohou podle zákona o místním referendu rozhodovat pouze o konkrétně položených otázkách, na které lze odpovědět „ano“ nebo „ne“ a které patří do samostatné působnosti obce.<sup>79</sup>

V poslední době občané stále více využívají referendum pro ochranu životního prostředí. Zde lze vidět pokrok v uvažování společnosti, neboť před zhruba deseti lety bylo referendum využíváno převážně při rozdělování obcí.<sup>80</sup>

#### **5.3.1 Referendum o výstavbě spalovny**

Konání referenda k otázce výstavby nového zařízení pro spalování odpadu a jiného mechanicko-biologického zpracování odpadu na území obce si podmínil přípravný výbor<sup>81</sup> svým návrhem. Tento návrh byl v souladu s právem, neboť svým podpisem podpořilo konání místního referenda více než 30% oprávněných osob.

Tento návrh byl už druhý v pořadí, protože první návrh vrátila radnice obce Chotíkov přípravnému výboru. První návrh se totiž nevyvaroval chyb. Například zde byli zjištěny podpisy lidí, kteří nemají v obci trvalé bydliště nebo špatná data narození. Jednalo se tedy pouze o formální chyby. Současně však byly zastaveny kroky k realizaci

---

<sup>79</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., ze dne 11 prosince 2003 o místním referendu a o změně některých zákonů

<sup>80</sup> Dohnal, Vítězslav, Černý, Pavel. Stát, kraj, obec a občan při ochraně životního prostředí, 2. vydání, Brno, Ekologický právní servis, 2003, str. 100

<sup>81</sup> Zdeněk Kliment, JUDr. Josef Knapp, Ing. Milan Reiniger, Bc. Martina Vosmíková, Ing. Petr Oulík

projektu, protože do konání referenda by neměli zastupitelé rozhodovat ve věcech, kterých se otázky referenda týkají. Toto opatření opět protáhlo původní harmonogram přípravných řízení, protože už v červnu měla dát radnice závazný souhlas, jestli do projektu půjde.

Přípravný výbor se zmocněncem Zdeňkem Klimentem navrholo znění otázek k rozhodnutí v místním referendu ve znění:

- Jste proti výstavbě nového zařízení pro spalování odpadu a jiného mechanicko-biologického zpracování odpadu na území obce Chotíkov a na území sousedních obcí?
- Má obec Chotíkov využít všech zákonných prostředků, aby zabránila výstavbě nového zařízení pro spalování odpadu a jiného mechanicko-biologického zpracování odpadu na území obce Chotíkov a na území sousedních obcí?

Svůj návrh odůvodnili nedostatečnou spoluprací s veřejností. Hlavní argument byla nemožnost dostatečného seznámení se záměrem postavení spalovny a tudíž nemožnost vyjádření svého názoru na důsledky pro život v obci. Přípravný výbor si dle zákona připravil i odhad nákladů spojených s provedením a následnou realizací místního referenda. Odhad nákladů byl vyčíslen na 50.000 Kč. Tento náklad v porovnání se zásadním rozhodnutím o výstavbě spalovny, která ovlivní životní prostředí a kvalitu života v Chotíkově na dlouhá desetiletí, byl považován za nepatrný.

4. 9. 2009 vyvrcholil celý proces jednání mezi obcí Chotíkov a Plzeňskou teplárenskou o podmínkách, za kterých dá obec souhlas k výstavbě spalovny. Tento celý proces měl být zakončen referendem, které probíhalo celý den ve volební místnosti na obecním úřadě v Chotíkově.

Referenda se zúčastnilo tři čtvrtiny oprávněných voličů a těsnou většinou rozhodli, že se může s budováním začít. Oprávněných voličů bylo v té době 788. Občanů přišlo nakonec 604 a jeden hlas byl označen jako neplatný. 312 občanů se vyslovilo pro spalovnu, čímž byla naplněna těsná většina podle minulé zákonné úpravy místního referenda. Starosta k tomu poznamenal: „Výsledek je těsný a pro obec zavazující v tom, aby laicky řečeno, nedělala obstrukce při přípravách. Není to souhlas s výstavbou spalovny!“ Kateřina Moučková na to konto prohlásila: „Nebyl to boj, kdo vyhraje nebo

prohraje. Naším cílem bylo vyvolat referendum, to se povedlo, že se za náš názor postavilo 48 procent lidí, kteří přišli hlasovat, považují za další úspěch.“<sup>82</sup>

Otázkou je, co vedlo k takové změně názoru, když průzkumy před referendem hovořili o podstatné skupině lidí, u kterých převažoval spíše negativní názor na postavení spalovny. V kuloárech se za tímto rozhodnutím hledají hlavně slíbené peníze pro obec.

Obec si byla dobře vědoma záporů i kladů v otázce spalovny. Proti spalovně hovořilo především zhoršení životního prostředí v obci, zvýšená dopravní zátěž, snížená atraktivita obce a s tím související pokles cen pozemků a nemovitostí, emise ze spáleného odpadu. Za problematickou můžeme také považovat práci na spalovně. Tato výstavba by po několik let změnila obec Chotíkov v jedno velké staveniště. K zhoršení dopravní situace v obci by také jistě došlo. Dopad na infrastrukturu a zdraví obyvatel můžeme zařadit s klidným svědomím jako potencionální zápory.

Pro jeden ze skrytých kladů se musíme víc zaměřit na problematiku stávající skládky odpadu. O problematice zaplnění kazet jsem se již zmínil v kapitole 5.2 musíme si však odpovědět na otázku, co by se stalo po úplném zaplnění kazet. Obec má totiž ze skládky nezanedbatelný příjem do obecního rozpočtu. Po zaplnění všech kazet by tento příjem obci z rozpočtu bez náhrady zmizel a obec by při opravě či výstavbě silnic, chodníků a dalších investičních záměrech byla odkázána jen na dotace. To bych viděl jako hlavní hnací motor pro spalovnu smýšlejících obyvatel.

Obec si v Dohodě o investičním záměru výstavby zařízení na termické zpracování tuhého komunálního odpadu stanovila jasné podmínky pro svoje souhlasné stanovisko se spalovnou. Plzeňská teplárenská se v dohodě zavázala k příspěvku na pořádání kulturních, společenských, sportovních a jiných akcí obce v minimální výši 700.000,- Kč ročně a příspěvek na systém odpadového hospodářství v obci v celkové výši minimálně 1.000.000,- Kč. Toto plnění dostane obec od roku 2010 do roku, kdy bude vydáno pravomocné stavební povolení. Investor rovněž přislíbil jednorázový příspěvek po vydání pravomocného stavebního povolení ve výši 58,6 milionů Kč na realizaci

---

<sup>82</sup> <http://zpravy.idnes.cz/chotikov-na-plzensku-kyvl-v-referendu-na-spalovnu-volba-byla-tesna->

investičních záměrů obce. Dále se investor garantuje obci roční příjem ve výši minimálně 10 milionů Kč.<sup>83</sup> Tato finanční investice by jistě přesvědčila nerozhodného obyvatele. Potřebuje však obec takovou sumu peněz?

### 5.3.2 Referendum pod drobnohledem

Zákon stanoví, že referendum se koná pouze jeden den. Zde existuje výjimka, která upozorňuje na možnost konání referenda společně s volbami. Je potřeba si uvědomit, že termín referenda volí zastupitelstvo. Zastupitelstvo tedy může volit termín i podle svých potřeb. Manipulace s termínem je výhodná obzvláště pro citlivé otázky. Některá velká města se o víkendu vylidňují a naopak menší obce mohou pociťovat migraci lidí za práci do vzdálenějších větších měst. Vzniká zde nebezpečí libovůle zastupitelstev a potencionální ovlivnění referenda. Nejlepší pro hlasovací účast je spojení referenda s volbami, kde by referendum mohlo předpokládat potencionálně největší účast. Ne vždy jde ale referendum spojit s volbami a čekat kvůli referendu na volby může být dvousečné. Volební účast by se jistě zvedla, ale otázka v referendu už může být značně neaktuální. A dané referendum by možná nemuselo být už pořádáno, což by vedlo k omezení možnosti zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu a omezení demokratického procesu.

Pro referendum hovoří především zájem o politiku ze strany občanů, větší zohlednění názoru občanů, zvýšení participace občanů, posílení zodpovědnosti občana, možnost diskutovat otázky od minorit, založení veřejné debaty a vytěsnění průzkumů veřejného mínění. Proti hovoří fakt, že občané mají často méně informací, důležité záležitosti se stanou otázkou emocí. Je většinou značně obtížné zjednodušit problém na odpověď „ano“ nebo „ne“. Občané také mohou snáze podlehnout negativní nebo pozitivní kampani a jako důležité je uvědomit si, že občané nenesou odpovědnost za konečné řešení.

---

1d9-/domaci.aspx?c=A090905\_120952\_domaci\_lpo

<sup>83</sup> Dohoda o investičním záměru výstavby zařízení na termické zpracování tuhého komunálního odpadu uzavřena dne 31. srpna 2009 mezi obcí Chotíkov a Plzeňskou teplárenskou, a. s.,



### 5.3.3 Místní referendum na Slovensku

Úpravu místního referenda můžeme najít i ve Slovenské republice. Toto právo bylo zakotveno i ve Slovenské Ústavě v její čtvrté hlavě článku 69 v odstavci 1,<sup>84</sup> ve kterém je deklarováno, že pořádání místního referenda je možné a stanoví ho zákon č. 453/2001 Zb., o obecnom zriadeni. Zákon v § 11a odst 1 písmene c<sup>85</sup> stanoví, že obecní zastupitelstvo může vyhlásit místní referendum v případě, pokud alespoň 30% oprávněných voličů podepíše petici. Obecní zastupitelstvo může také vyhlásit referendum při rozhodování o dalších důležitých věcech. Toto slovní spojení vyvolává dojem, že vyhlásit referendum na Slovensku je možno prakticky při kterékoliv příležitosti.

30% hranice je zvláště pro větší obce či města poměrně složitá podmínka. Úprava v České republice je přece jen vyřešena lépe. Pro snadnější možnosti podávání návrhu na referendum je zde kritérium počtu obyvatel. Při větším počtu obyvatel se zároveň snižuje minimální procentuální množství pro podporu petice. Dalším problémem referenda v SR je podmínka účasti nadpoloviční většiny. Česká právní úprava je pro referenda příznivější. V nedávné době byla sice minimální procentuální hranice účasti také 50 %, ale zákon č. 169/2008 Sb., tuto hranici snížil na 35%. Slovenská republika má v zákoně zakomponovanou jednu zvláštnost, kterou Česká republika ve své právní úpravě nemá – referendum o odvolání starosty

## 5.4 Proces EIA

### 5.4.1 První proces EIA

Závěr zjišťovacího řízení, provedeného podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, dopadl pro Závod na energetické využití komunálního odpadu Chotíkov dobře. Zjištění příslušného úřadu bylo, že spalovna nemá významný vliv na životní prostředí a nebude se tedy posuzovat podle zákona. Krajský úřad Plzeňského kraje toto uvedl 8. 11. 2010 na svých stránkách a i na své úřední desce. Krajský úřad Plzeňského

---

<sup>84</sup> zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

<sup>85</sup> zákon č. 453/2001 Zb., o obecnom zriadenie

kraje zkoumal vliv budoucí spalovny od srpna do listopadu 2010. Tento posudek tedy na rozdíl od jiných staveb skončil hned u zjišťovacího řízení a to naprosto neočekávaným rozhodnutím i přes apelaci řady občanských sdružení. Posudek vzbudil nevoli mezi veřejností. Přemýšlet, proč byl tento verdikt vydán, by nás odkázalo do fáze zbytečných spekulací. Investorovi zde totiž šlo hlavně o čas. Do července musel požádat Evropskou unii o dotaci a posouzení vlivů na životní prostředí je nedílnou součástí žádosti.

Tento postup jistě nebyl správný. Rozhodnutí úředníků nepodrobit záměr řádnému posouzení porušuje nejzákladnější principy procesu EIA. Další kontroverzní věci v posuzování bylo vyjádření úředníků kraje, který spalovnu sám prosazuje. Zde je potřeba poukázat na možný střet zájmů.

Proti tomuto rozhodnutí úředníků byla podána žaloba ke Krajskému soudu v Plzni s cílem zajistit řádné posouzení vlivů. Sdružení pro udržitelný rozvoj obce Chotíkov, Arnika, Děti země a další zažalovaly Krajský úřad Plzeňského kraje za nezákonný postup ve zjišťovacím řízení EIA. Zároveň občanské sdružení Plzeňané proti spalovně Chotíkov odeslalo stížnost evropským komisařům pro životní prostředí, kde upozorňují na rozhodnutí Krajského úřadu v Plzni o neposouzení spalovny v procesu EIA. Bohužel tato žaloba zůstala prozatím bez jakékoliv reakce.

## **5.4.2 Územní řízení**

Územnímu řízení předchází v tomto případě proces EIA a na územní řízení má navazovat stavební řízení. Zde je zajímavostí, že investor poslouplnost úkonů nedodržel. Sdružení o postupu informovala Evropskou komisi. Na toto konto investor zahájil územní řízení a několik dní poté zahájil i druhý proces EIA, což je postup přinejmenším nestandardní.

Stavební úřad Město Touškov tedy vydal územní rozhodnutí bez řádného procesu EIA jen s ohledem na jeho první zkrácenou verzi. Do tohoto procesu samozřejmě vstoupila mnohá sdružení. Proti možnému střetu zájmů podalo Sdružení pro udržitelný rozvoj obce Chotíkov námitku podjatosti proti úředním osobám Stavebního úřadu Město Touškov. Odůvodnilo to vážnou obavou o zainteresovanost Města Touškov na výsledku územního rozhodnutí, a proto v daném řízení dochází k upřednostnění zájmů

investora před řádným a spravedlivým procesem. K vyloučení oprávněné osoby přitom postačí, jestliže jsou zde pouhé důvody pochybnosti o její nepodjatosti. Nejprve byla tato námitka zamítnuta a až poté Krajský úřad Plzeňského kraje vyloučil úřednice z územního řízení. O zahájení územního řízení bude rozhodovat nakonec jiný stavební úřad. Na tomto příkladu je opět krásně patrné, že zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů je opodstatněné a důležité.

Územní řízení je momentálně zastaveno. Žádost o vydání územního rozhodnutí na stavbu spalovny vzala totiž Plzeňská teplárenská zpět. Zastavení řízení byl zcela logický krok, protože zákon jiné možné řešení ani nepřipouští. Kde se bude konat případné nové řízení je zatím velké neznámá, protože Plzeňský kraj má s Plzeňskou teplárenskou podobnou smlouvu jako Město Touškov. Tudíž je více než pravděpodobné, že by sdružení a spřátelené organizace možnému vydání územního rozhodnutí opět zabránili a stavba spalovny by se opět posunula na pozdější termín.<sup>86</sup>

### **5.4.3 Druhý proces EIA**

Plzeňská teplárenská na nátlak veřejnosti, požádala o zahájení druhého procesu EIA, tedy o posouzení vlivu stavby na životní prostředí. Firma sice už od listopadu 2010 jeden kladný posudek měla, ale proti tomuto rozhodnutí se postavily hnutí Děti Země a sdružení občanů. První posudek pro plánovanou stavbu postačoval, ale společnost tento krok vysvětlovala jako vstřícný krok k veřejnosti. Opak je však nejspíše pravdou a investor si uvědomil riziko neschválení dotace ze strany EU pro chybějící posudek EIA. Odpověď od euro poslanců skutečně upozorňuje na povinnost posudku EIA u projektu tohoto formátu včetně veřejného projednávání a účasti veřejnosti.

Veřejné projednávání posudku bylo stanoveno na 25. ledna 2012 od 14:00 v kulturním domě Chotíkov. Už tento čas je jistě pro mnohé překvapením. O možném ovlivnění úředníků referenda jsem se již zmínil. Stanovením tohoto času krajský úřad opět jen potvrdil mojí domněnku, protože načasování projednávání takto závažného

---

<sup>86</sup> <http://arnika.org/uzemni-rizeni-na-stavbu-spalovny-u-plzne-zastaveno-investor-stahl-svou-zadost>

projektu na dobu, kdy je většina lidí ještě v práci, je více než zarážející a mnohé napovídá o komunikaci s občany.

Rozhodl jsem se prostudovat dokumentaci pro spalovnu na stránkách [www.cenia.cz](http://www.cenia.cz). Tento portál slouží jako informační systém EIA. Stránky zde informují o každém záměru na území České republiky. Jako jednu z možných chyb procesu bych považoval zpracování pro jedinou aktivní variantu, jak je uvedeno v dokumentu EIA. V dokumentu je napsáno, že zvažovány byly 4 možné varianty. Nejvýhodněji se sice jevila varianta Plzeň Doubravka v areálu Plzeňské teplárenské, ale při zohlednění enviromentálního charakteru města, se umístění dalšího zdroje znečištění do Plzně jevílo jako nemožné. Umístění spalovny do těsné blízkosti města podle mě problém neřeší. Oficiální stránky spalovny uvádějí informaci, dle které převládající směr větru jde mimo Plzeň. Ale pojem převládající směr se mi zdá jako krajně zavádějící. Umístění spalovny v Chotíkově je dle dokumentu vhodné i kvůli vlastnictví pozemků. Toto řešení považuji rovněž za mírně řečeno nešťastné, protože volba lokality pro projekt by jistě neměla být vybírána z větší části s ohledem na ekonomickou stránku. Ekonomická stránka je sice důležitou součástí každého projektu, ale z prostudování dokumentu a některých pasáží člověk dostane pocit, že ekonomická stránka je možná i důležitější než ochrana životního prostředí.

## **5.5 Rozhovor**

Při psaní své práce jsem nejvíce spolupracoval se Sdružením pro udržitelný rozvoj obce Chotíkov jmenovitě Mgr. Kateřinou Moučkovou. Názory a podněty Mgr. Kateřiny Moučkové byli pro mě a mou práci velice přínosné. Proto jsem zařadil na konec své práce krátký rozhovor.

- Jste členem Sdružení pro udržitelný rozvoj obce Chotíkov. Bylo toto sdružení založeno jen jako reakce na výstavbu spalovny?

*Ano, impulzem pro založení OS byl projekt plánované spalovny.*

- Co pokládáte za hlavní problém spalovny?

*Hlavním problémem spalovny je, dle našeho názoru, absence variantního řešení včetně analýzy výběru lokality. Výběr lokality proběhl pouze s ohledem na ekonomický*

*výsledek, protože město Plzeň a obce Chotíkov a Město Touškov jsou spolu v DSO (Dobrovolný svazek obcí), který hospodářší se zájmovými pozemky a ziskem, který z nich plyne. Dále by spalování odpadu měla předcházet recyklace a třídění, což se domníváme, že nebude dodrženo, protože před ekologií stojí právě ekonomie a bude v zájmu kladných hospodářských výsledků spalovat co nejvíce výhřevný odpad, čili netříděný.*

- Které kroky jste proti zamýšlené výstavbě spalovny provedly a s jakým výsledkem?

*V úvodu kauzy se nám podařilo odvrátit podepsání Memoranda, které stavělo obec do nevýhodné pozice – v případě pozdějšího odmítnutí stavby by hradila nemalou část nákladů a to by pro obecní rozpočet bylo téměř likvidační.*

*Další naše kroky vedly k porušení informačního monopolu obecního zastupitelstva, což se nám podařilo, v měřítku obce, masivní kampaní a několika veřejnými projednáváními na dané téma. Završením bylo získání dostatečné podpory pro uspořádání Referenda. V tento moment do celé kauzy vstoupilo zastupitelstvo, které revokovalo svoje dřívější rozhodnutí a usneslo se na uspořádání referenda. Náš podnět v podstatě ignorovali, včetně navržených otázek a termínu. Vzhledem k tomu, že naším cílem bylo získat odpověď na otázku výstavby spalovny, neprojevíli jsme žádný odpor proti tomuto nezákonnému jednání. Ovšem výsledek referenda dopadl těsně PRO výstavbu spalovny, svůj podíl na tom jistě nese starosta obce, který se finančně zavázal zájmovým spolkům.*

*Dále jsme podali žalobu na rozhodnutí o EIA ve zkráceném řízení, do dnešního dne nebylo ve věci nijak postoupeno.*

*Dalším významným krokem bylo podání Námitky proti podjatosti úřednic Stavebního úřadu Města Touškova. Tato námitka byla zamítnuta, proto jsme ji postoupili Krajskému úřadu Plzeňského kraje. Ten Námitku uznal za oprávněnou. Mezitím však investor vzal zpět svoji žádost o vydání Územního rozhodnutí.*

- Potěšila vás nedávná zpráva, že plzeňská teplárenská vzala zpět svoji žádost o vydání územního rozhodnutí ke stavbě spalovny? Po kterém Krajský úřad Plzeňského kraje celé řízení zastavil.

*Tuto zprávu jsme na rozdíl od ostatních OS nepřijali jako naši výhru, ale jako jediný možný a logický krok, který investorovi zbýval. Kdyby tak neučinil, hrozil mu soudní spor a významné ohrožení subvence EU. Podkladem Územního řízení je výsledek EIA, ale proces EIA byl jednou zastaven ve zkráceném řízení samotným KÚ PK a druhý, řádný proces EIA probíhal zároveň s Územním řízením.*

- Plzeňská teplárenská podala žádost o dotace EU na spalovnu nakonec včas. Již v únoru označili experti Jaspers spalovnu za nejlépe připravený projekt EU, jak řekl Vladimír Dlouhý<sup>87</sup>. Proč tedy tolik organizací neustále proti spalovně bojuje?

*Tyto organizace jsou proti výstavbě spalovny na celém území ČR. Jejich cílem je předcházení vzniku odpadu a zvýšení míry recyklace. Naše OS je výhradně proti výstavbě spalovny na našem území a v blízkém okolí.*

- Jaký je váš názor na možnost veřejnosti ovlivnit rozhodování ve veřejné správě? Aneb jak moc jste ovlivnili rozhodování o spalovně vy?

*Domnívám se, že občané by měli mít právo vyjádřit svůj názor a hájit svá práva, zvláště například v tomto případě, který ovlivní život v obci nejen po dobu životnosti stavby (garantováno 30 let, odhadováno 50 let) ale ovlivní celý náš život i životy další generace.*

- Jste spokojena s přístupem k informacím od ohledně rozhodování o výstavbě spalovny?

*Nemohu říct, že bychom neměli informace, ale mnohdy jsme museli vynaložit nemálo sil, abychom informace získali. Co ale považujeme za největší sílu celé kauzy je mediální kampaň. Bohužel má investor nesrovnatelně větší možnosti díky finančnímu zázemí, proto si může dovolit využívat služeb mediálního poradce. Takto pak snadno ovlivňují nejen názor občanů, ale samotný postoj médií k této kauze (nejednou byl upřednostněn zájem investora před názorem OS).*

- Co říkáte na názor, že ekologické organizace jsou svým způsobem ekoteroristé?

---

<sup>87</sup> <http://www.spalovnachatikov.info/napsali-o-nas/vyvoj-napsalionas-46.html>

*Každý má své důvody proto, co dělá. Naše OS bojuje za zachování klidného a čistého domova. Národní organizace využívají dostupných legislativních prostředků k tomu, aby hájili práva občanů ČR. To, zda je protistrany označují za ekoteroristy, přičítám mnohdy jednostranně vedené kampani a mnohdy pouze jako čistý kalkul investora s názorem neúplně informovaných občanů. Investor takovým prohlášením upevňuje svoji pozici a naopak zlehčuje pozici daných OS.*

## **6 Závěr**

Diplomová práce na téma zapojování veřejnosti do rozhodování veřejné správy je u konce a nastává čas pro bilancování. Jak jsem již v úvodu nastínil, zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů veřejné správy lze spojit až s nástupem demokracie, neboť před rokem 1989 se jednalo pouze o zbožné přání. Až po sametové revoluci dostala veřejnost možnost být účastníkem a podílet se, v souladu se zákony, na rozhodovacích procesech a dostávat patřičné informace k rozhodování. Postupem času se občané snaží stále více zapojovat do utváření místní politiky, což lze hodnotit pozitivně, neboť zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu vede k posilování demokracie každého demokratického státu. Je třeba si znovu zopakovat, že tento proces není jednoduchý, ale pro posílení demokracie ve státě je nezbytný. Veřejnost plní totiž také naprosto nezastupitelnou kontrolní funkci.

Na začátku jsem jmenoval některé nejdůležitější úmluvy a zákony, které danou problematiku upravují. Nejvíce zde upozorňuji na Aarhuskou úmluvu, protože se zásadní měrou podílela na zkvalitnění informování občanů ze strany veřejné správy. Ne každý je ale ochoten se zapojit do rozhodovacích procesů na státní úrovni. Mnohem častěji se veřejnost zajímá o otázky na regionální úrovni a v blízkosti svých domovů. Je zde výhoda menších území a většího zájmu obyvatel.

Jako příklad jsem vybral zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu o výstavbě spalovny. Názorně je zde vidět, že zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů je důležité a podstatné pro lepší život náš i lepší život dalších generací. Bohužel v některých případech se stále jeví poněkud zbytečné. Získávání informací se od roku 1989 jistě zlepšilo, pořád však není samozřejmostí a často je potřeba vyvinout velkou snahu, aby se občan k potřebným informacím propracoval. Z nedostatečné

informovanosti a nedostatečné participace občanů nemůžeme v každém případě vinit jen státní správu. Mnohdy za to může pasivita, nezáměr o dění kolem nebo neznalost využitelných nástrojů pro danou situaci. Zapojování veřejnosti a řádné informování občanů by mělo být samozřejmostí pro každou demokratickou společnost a kvalitně fungující státní správu.

## **7 Resumen para la tesis final**

Como señalé en la introducción, la participación pública en los procedimientos de toma de decisiones de la administración pública puede estar conectado hasta con la entrada de la democracia. Sobre todo porque antes del año 1989 era sólo una ilusión, un deseo pío. Después de la Revolución de Terciopelo obtuvo el público la posibilidad de involucrarse y participar, de acuerdo con las leyes, en el proceso de toma de decisiones y recibir la información adecuada sobre la toma de decisiones. Con el tiempo, en un cierto plazo la gente intenta cada vez más implicarse en la formación de las políticas locales, lo que se puede evaluar de manera muy positiva, ya que la participación del público en la toma de decisiones conduce a la consolidación de la democracia en cada estado democrático. Es importante reiterar que este proceso no es sencillo ni simple, pero para fortalecer la democracia en el estado es bastante necesario. El público también está completamente cumpliendo la función esencial, insustituible de control.

Al principio mencioné algunas de las más importantes convenciones y leyes que rigen la problemática puesta. Lo más de aquí que quiero destacar es la Convención de Aarhus, porque ha hecho una parte sustancial en la mejora de la orientación y de la recepción de las informaciones de los ciudadanos de parte de la administración pública. Pero no todo el mundo está dispuesto a participar en la toma de decisiones a nivel estatal. Mucho más a menudo el público está interesado en las cuestiones de nivel regional y en las proximidades de sus hogares. La mayor ventaja es que la población es más pequeña con su interés es mayor.

Como un ejemplo claro para mí elegí la implicación del público en el proceso de toma de decisiones para la construcción de incineradores. Se ve claramente en este ejemplo que la participación pública en procesos de decisión es muy importante y esencial para una vida mejor para nosotros y también para nuestras futuras



generaciones. Por desgracia, en algunos casos todavía parece un poco innecesario. Sin duda ninguna desde el año 1989 se ha mejorado muchísimo el proceso de obtener las informaciones, pero todavía no es común y con frecuencia tenemos que hacer grandes esfuerzos para que la información llegue hasta nosotros los que estas informaciones necesitamos. Por la falta de conciencia y la falta de participación de los ciudadanos, en cualquier caso no podemos culpar solo al gobierno y a la administración pública. A menudo la culpa está en la pasividad, la falta de interés por lo que está pasando a nuestro alrededor o el desconocimiento de lo que está sucediendo en torno a las herramientas útiles para la situación dada. La participación del público y la difusión adecuada de la información debe ser común para toda sociedad democrática y para un gobierno que funcione bien.

## **Prameny:**

### **Použitá literatura a dokumenty:**

- Damohorský M. a kolektiv, Právo životního prostředí, Praha, 2010
- Dohnal, Vítězslav, Černý, Pavel. Stát, kraj, obec a občan při ochraně životního prostředí, Brno, 2003
- Dohoda o investičním záměru výstavby zařízení na termické zpracování tuhého komunálního odpadu uzavřena dne 31. srpna 2009 mezi obcí Chotíkov a Plzeňskou teplárenskou, a. s.,
- Ekologický právní servis, Podnět Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy pod č. ACCC/C/2010/50
- Hendrych, Dušan a kol. Správní právo: obecná část, Praha, 2009
- Jančářová, Ilona. Posuzování vlivů činností na životní prostředí, Brno, 1993
- Jarmič Libor, Zahumenská Vendula, O územním plánování stručně a jasně aneb kdy a jak se efektivně zapojit, Praha, 2010
- Příručka pro mapování místních agend 21, Praha 2005
- Louda, Tomáš, Kvantita či kvalita? K některým problémům reformy veřejné správy včetně územní v České republice ve světle výzkumu; Louda, Tomáš, ed., Grospič, Jiří, ed. a Vostrá, Lenka, ed. Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí, Praha 22.-23.11.2005
- Man, Vlastislav, Schelle, Karel. Ústavní základy ochrany životního prostředí, Právo a životní prostředí: sborník referátů z vědecké konference, Praha, 2003
- Mates, Pavel a Matula, Miloš. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy, Praha, 1998
- Memorandum o spolupráci obce Chotíkov, města Touškov a Plzeňské teplárenské, a. s., ze dne 24. října 2008

- Metodického sdělení ministerstva životního prostředí na základě dopisu č.j. 80100/ENV/06 ze dne 14.11. 2006
- Pomahač, Richard a Vidláková, Olga. Veřejná správa, Praha, 2002
- Příručka pro mapování místních agend 21, Praha 2005
- Skulová, Soňa. Rozhodování ve veřejné správě, Brno, 1996
- Stehen Stec a Susan Casey-Lefkowitz, ediční poradce Jerzy-Lefkowitz. Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy, Praha, 2001
- Špaček, David, Princip otevřenosti veřejné správy: význam jeho realizace, koordinace a průběžného monitoringu Louda, Tomáš, ed., Grospič, Jiří, ed. a Vostrá, Lenka, ed. Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí, Praha 22.-23.11.2005
- Tisková zpráva ze studie národní integrity ze dne 8.prosince 2011
- Ústav územního rozvoje, Kompendium Evropské unie o systémech, politikách a zásadách územního plánování, Praha 2005
- Weber, Martin. Evropská úmluva o krajině a možnosti její implementace v oblasti koncepčních a plánovacích nástrojů pro realizaci krajinných politik, Urbanismus a územní rozvoj, ročník 10, číslo 1/2007
- Zahumenská, Vendula, Jarmič, Libor. Zástupce veřejnosti aneb účast v územním plánování, Praha, 2010
- Zoubek, Vladimír. Lidská práva – globalizace – bezpečnost, Plzeň, 2008

#### **Použité zákony a vyhlášky:**

- Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí
- Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
- Zákon č. 19/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícím záření
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
- zákon č. 453/2001 Zb., o obecnom zriadenie
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
- Zákon č. 436/2009 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
- Zákon č. 38/2012 Sb.
- vyhláška ministerstva životního prostředí č.457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí
- Veřejné vyhláška, oznámení Městského úřadu Nýřany, odbor územního plánování ze dne 8.12. 2010, Č.j: OÚP-Kru/2633/2010 - 13

#### **Směrnice a evropské dokumenty:**

- Aarhuská smlouva
- Agenda 21
- Evropská úmluva o krajině
- Směrnice Rady 85/377 EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

- Směrnice Rady 97/11/ES, o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí
- Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES, o geologickém ukládání oxidu uhličitého

#### **Rozsudky a usnesení:**

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 As 13/2006 – 110
- Rozsudek Soudního dvora v řízení o předběžné otázce ze dne 8. března 2011, ve věci C-240/09
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007 č. j. 3Ao 1/2007 – 44
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 2660/08 ze dne 02.09.2010
- Usnesení Zastupitelstva obce Chotíkov č 94. dne 27.6.2002

#### **Internetové odkazy:**

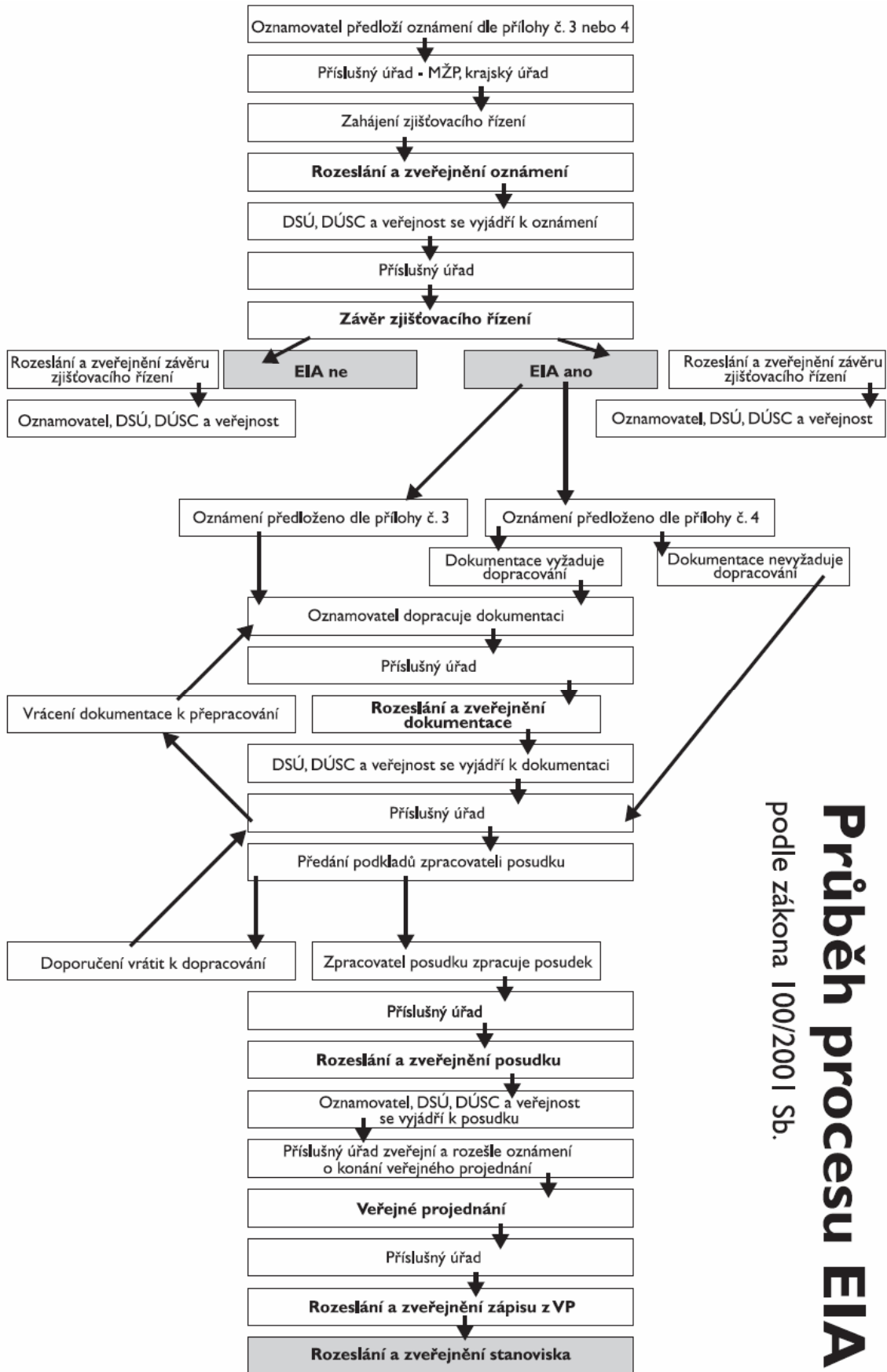
- [www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace](http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace)
- [http://www.mzp.cz/cz/mistni\\_agenda\\_21](http://www.mzp.cz/cz/mistni_agenda_21)
- <http://ma21.cenia.cz/>
- [http://cs.wikipedia.org/wiki/Vyhodnocen%C3%AD\\_vliv%C5%AF\\_na\\_%C5%BEivotn%C3%AD\\_prost%C5%99ed%C3%AD](http://cs.wikipedia.org/wiki/Vyhodnocen%C3%AD_vliv%C5%AF_na_%C5%BEivotn%C3%AD_prost%C5%99ed%C3%AD)

- <http://ucebnice-eia.zf.mendelu.cz/nastroje-eia-a-sea>
- [www.obec-chotikov.cz](http://www.obec-chotikov.cz) – oficiální stránky obce chotíkov
- [www.spalovnachotikov.info/ekologie-plzen-odpady.html](http://www.spalovnachotikov.info/ekologie-plzen-odpady.html)
- [http://zpravy.idnes.cz/chotikov-na-plzensku-kyvl-v-referendu-na-spalovnu-volba-byla-tesna-1d9-/domaci.aspx?c=A090905\\_120952\\_domaci\\_lpo](http://zpravy.idnes.cz/chotikov-na-plzensku-kyvl-v-referendu-na-spalovnu-volba-byla-tesna-1d9-/domaci.aspx?c=A090905_120952_domaci_lpo)
- <http://www.spalovnachotikov.info/napsali-o-nas/vyvoj-napsalionas-46.html>

**Seznam příloh:**

- Příloha č. 1 - Proces EIA
- Příloha č. 2 - Proces pořizování a aktualizace zásad územního plánování
- Příloha č. 3 – Změna územního plánu obce Chotíkov č.2

Příloha č. 1



**Průběh procesu EIA**  
podle zákona 100/2001 Sb.

## Příloha č. 2

