

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**PRÁVNICKÁ FAKULTA**

Mgr. Magdaléna Vopařilová

**PRÁVO NA INFORMACE  
A ÚČAST VEŘEJNOSTI  
VE VĚCECH ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Disertační práce

Školitel: **Prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.**

Katedra: **Katedra práva životního prostředí**

Datum: **31. ledna 2012**

*Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány. Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.*

V České Třebové dne 31. ledna 2012

Mgr. Magdaléna Vopařilová

# Obsah

<i>Seznam zkratk</i> .....	5
<i>Předmluva</i> .....	7
<b>1. Úvod</b> .....	10
1.1. <i>Veřejnost: pojem a její role při ochraně životního prostředí</i> .....	10
1.2. <i>Způsoby účasti veřejnosti – přehled</i> .....	17
1.3. <i>Shrnutí</i> .....	18
<b>2. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva)</b> .....	20
2.1. <i>Význam, historie, aktuální aplikační problémy</i> .....	20
2.2. <i>Tři pilíře Aarhuské úmluvy</i> .....	23
2.2.1. <i>Zpřístupňování informací o životním prostředí</i> .....	24
2.2.2. <i>Aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí</i> .....	27
2.2.3. <i>Zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí</i> .....	31
2.3. <i>Shrnutí</i> .....	34
<b>3. Právo na informace o životním prostředí</b> .....	38
3.1. <i>Právní úprava práva na informace o životním prostředí</i> .....	39
3.2. <i>Zpřístupňování informací o životním prostředí</i> .....	45
3.2.1. <i>Základní pojmy</i> .....	45
3.2.2. <i>Způsoby poskytování informací</i> .....	46
3.3. <i>Environmentální výchova, vzdělávání a osvěta</i> .....	53
3.4. <i>Shrnutí</i> .....	55
<b>4. Účast veřejnosti v jednotlivých procesech (posloupnost procesů)</b> .....	59
4.1. <i>Účast veřejnosti v územním plánování</i> .....	59
4.1.1. <i>Územně plánovací podklady</i> .....	61
4.1.2. <i>Politika územního rozvoje</i> .....	63
4.1.3. <i>Územně plánovací dokumentace</i> .....	66
4.2. <i>Účast veřejnosti v procesu posuzování vlivů na životní prostředí</i> .....	80
4.2.1. <i>Právní rámec</i> .....	81
4.2.2. <i>Proces posuzování vlivů záměrů</i> .....	83
4.2.3. <i>Proces posuzování vlivů koncepcí</i> .....	89
4.3. <i>Účast veřejnosti ve správních řízeních</i> .....	90
4.3.1. <i>Účast veřejnosti dle zákona o ochraně přírody a krajiny</i> .....	94
4.3.2. <i>Účast veřejnosti dle vodního zákona</i> .....	106

4.3.3. Účast veřejnosti dle zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty .....	107
4.3.4. Účast veřejnosti dle zákona o prevenci závažných havárií.....	110
4.4. Účast veřejnosti v jiných než správních řízeních.....	114
4.5. Účast veřejnosti v územním řízení .....	115
4.6. Účast veřejnosti v integrovaném řízení .....	120
4.7. Účast veřejnosti ve stavebním řízení .....	123
4.8. Účast veřejnosti v kolaudačním řízení .....	126
4.9. Shrnutí .....	127
<b>5. Další formy účasti veřejnosti.....</b>	<b>133</b>
5.1. Výkon ústavně zaručených práv.....	133
5.1.1. Výkon práva sdružovacího.....	133
5.1.2. Výkon práva petičního.....	137
5.1.3. Výkon práva shromažďovacího.....	143
5.1.4. Výkon práva podílet se na správě věcí veřejných.....	151
5.1.5. Výkon práva vlastnického .....	157
5.2. Účast institucionalizované povahy .....	163
5.3. Formy spolupráce s orgány veřejné správy .....	164
5.4. Shrnutí .....	166
<b>Závěr .....</b>	<b>169</b>
<b>Seznam použitých pramenů.....</b>	<b>181</b>
<b>Abstrakt.....</b>	<b>187</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>189</b>

## Seznam zkratek

**atomový zákon** – zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů

**Aarhuská úmluva** (příp. jen **Úmluva**) – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

**EIA** – projektové posuzování (posuzování vlivů záměrů na životní prostředí)

**EHK OSN** – Evropská hospodářská komise OSN

**ES** – Evropská společenství

**EU** – Evropská unie

**EVVO** – environmentální výchova, vzdělávání a osvěta

**Listina základních práv a svobod** (příp. jen **Listina**) – Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

**SEA** – proces strategického posuzování (posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí)

**shrom. zákon** – zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

**správní řád** – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění

**stavební zákon** – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění

**soudní řád správní** (příp. jen **s. ř. s.**) – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění

**Ústava ČR** – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

**vodní zákon** – zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), v platném znění

**zákon InfŽP** – zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění

**zákon IPPC** – zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), v platném znění

**zákon GMO** – zákon č. 78/2004 Sb. o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty

**zákon o krajích** – zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění

**zákon o obcích** – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění

**zákon o ochraně přírody a krajiny** – zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění

**zákon o ochraně ZPF** – zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v platném znění

**zákon o posuzování vlivů** – zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění

**zákon o právu petičním** – zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, v platném znění

**zákon PZH** – zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů

**zákon sdruž.** – zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, v platném znění

**ZPF** – zemědělský půdní fond

**občanský soudní řád** – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění

**zákon o místním referendu** – zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, v platném znění

**zákon o krajském referendu** – zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, v platném znění

## Předmluva

*“Omnis potestas impatiens consortis.”*

*Žádná moc nesnese společníka.*

*(Walther)*

Právo životního prostředí je relativně novým fenoménem, nemá takovou historii jako tradiční obory práva, jedná se o právo moderní. Modernost tohoto právního oboru spočívá mimo jiné i v tom, že v jeho rámci existuje celá řada prostředků, kterými se veřejnost může na tvorbě práva a jeho realizaci podílet. Tato otevřenost systému práva životního prostředí umožňuje veřejnosti podílet se jak na tvorbě právních předpisů, tak i na jejich následné aplikaci, přičemž společným jmenovatelem této participace je ochrana práva na příznivé životní prostředí. Toto ústavně zaručené právo umožňuje každému domáhat se zdravých životních podmínek, a za tím účelem se účastnit procesů, v nichž se tyto podmínky formulují. Právo na příznivé životní prostředí však může být interpretováno také jako povinnost každého tuto příznivost zajišťovat, resp. se na jejím dosahování podílet. Ochrana životního prostředí je tak velmi aktuálním a diskutovaným tématem. Denně veřejnost zaznamenává zprávy o znečištěném ovzduší, o zábořech půdy pro nové investiční záměry, o korupci, která realizaci takových záměrů provází. Veřejnost si často pokládá otázku, zda je možné těmto negativním jevům nějak zabránit, přičemž nejčastější odpovědí bývá skeptické „ne,“ pramenící z nevědomosti o tom, jakými prostředky a v rámci kterých procesů lze environmentální rozhodování ovlivňovat. Tato nevědomost pak vede k vymáhání práva různými nátlakovými akcemi, jako jsou demonstrace, medializace a stížnosti, které však stěží mohou vést k racionálnímu kompromisu mezi zúčastněnými stranami. Při ochraně životního prostředí je však třeba více než jinde usilovat o nalezení kompromisních řešení, která by měla reflektovat jednak soukromé zájmy (investorů, vlastníků pozemků aj.), jednak výkon veřejné správy (samosprávy i státní správy), a jednak zájmy veřejné (ochrana příznivého životního prostředí). Spolupráce mezi orgány veřejné správy, veřejností a soukromými subjekty by měla být konstruktivní, založená na reálném právním, nikoli ideologickém, základě.

Vycházejíc z motta o tom, že žádná moc nesnese společníka, rozhodla jsem se při zpracování tématu účasti veřejnosti ve věcech životního prostředí analyzovat, zda je

tomu skutečně tak a zda česká veřejná moc dává veřejnosti možnost být jejím společníkem při rozhodování a v dalších environmentálních postupech. Tato disertační práce si klade za cíl zpracovat přehled způsobů, kterými český právní řád ve vazbě na mezinárodní a unijní právo umožňuje veřejnosti podílet se na výkonu veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí, přičemž důležitým poznatkem má být též zhodnocení účinnosti jednotlivých prostředků a rizika spojená s jejich aplikací.

Práce sestává z pěti hlavních kapitol, které se dále člení. V úvodní kapitole jsou definovány základní pojmy, motivy, předpoklady a význam účasti veřejnosti ve věcech životního prostředí. Kapitola druhá je věnována nejdůležitějšímu mezinárodnímu dokumentu, který byl na poli účasti veřejnosti v environmentálních záležitostech přijat, a sice Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuské úmluvě). Byť se jedná o úmluvu, kterou ratifikovala Česká republika i Evropská společnost, a je tedy závazná ze dvou právních titulů, přesto nebyla její ustanovení v českém právním řádu dosud zcela implementována a v aplikační praxi způsobuje tato Úmluva nemalé potíže. Třetí kapitola je věnována právu na informace o životním prostředí. I z názvu disertační práce vyplývá, že tato kapitola má být předřazena analýze forem účasti veřejnosti ve věcech životního prostředí, neboť právo na informace je nezbytnou podmínkou pro účast veřejnosti v rozhodovacích i jiných procesech. Na ni navazuje kapitola o účasti veřejnosti v jednotlivých environmentálních procesech. Tato kapitola vychází z posloupnosti procesů tak, jak tuto posloupnost stanoví právní řád, proto je třeba předeslat, že se v rámci čtvrté kapitoly střídají pojednání o správních řízeních s analýzami účasti v řízeních jiných, která povahu správního nemají. Toto střídání procesů je tedy zcela účelové a vychází z právního řádu. Poslední kapitola je věnována dalším způsobům účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí, přičemž blíže je v této kapitole rozpracován výkon ústavně zaručených práv, účast institucionalizované povahy a spolupráce s orgány veřejné správy.

V dílčích kapitolách práce byly využity metody analýzy a syntézy, dedukce, komparace, dále metoda logická, sémantická a historická. Při zpracování bylo využíváno zejména české odborné literatury, a to proto, že práce se věnuje národní úpravě práva na informace a účasti veřejnosti, a mezinárodní a unijní právo je



v práci, s ohledem na její rozsah, zmiňováno jen v základních souvislostech. Práce je zpracována ke dni 31. ledna 2012.

Závěrem si na tomto místě dovoluji poděkovat všem, kteří přispěli k vypracování disertační práce. V první řadě děkuji svému školiteli, Prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc. za vedení disertační práce, za podnětné připomínky, které mi k práci předložil, a za jeho trpělivost. Děkuji též svým kolegům JUDr. Ing. Filipu Dienstbierovi, Ph.D. a JUDr. Veronice Tomoszkové, Ph.D. za povzbuzení a inspiraci. V neposlední řadě děkuji svým rodičům za podporu a svému manželovi za jeho trpělivost a povzbuzení.

# 1. Úvod

Veřejnost ve světle environmentálních záležitostí je jedním ze subjektů podílejících se na ochraně životního prostředí a na výkonu ekologické politiky, přičemž tuto svou roli sehraává vedle orgánů státní správy a samosprávy, a to prostřednictvím různých institutů, které jí dává k dispozici český právní řád. Lze ji charakterizovat jako okruh osob (ať už se jedná o jednotlivce či skupiny) odlišných od státu, které v konkrétní věci nemusí prosazovat pouze svůj ryze soukromý zájem, ale mohou (a měly by) prosazovat zájem veřejný, kterým je ochrana životního prostředí.<sup>1</sup> Kromě konkrétního cíle směřujícího k ochraně životního prostředí má účast veřejnosti řadu dílčích cílů směřujících v různé míře k rozvoji občanské společnosti: inkorporace obecných hodnot do rozhodnutí, ovlivňování kvality rozhodování, řešení konfliktů mezi stranami, budování důvěry ve veřejnou správu a výchova veřejnosti.<sup>2</sup>

## 1.1 Veřejnost: pojem a její role při ochraně životního prostředí

Podle Encyklopedie Diderot je veřejností „*ta část společnosti, která se angažuje na společenském dění v celku nebo na jeho konkrétních problémech.*“<sup>3</sup> Tato definice by mohla posloužit jako dobré vodítko ve smyslu určení, kdo se může podílet na činnosti veřejné správy realizované v souvislosti s ochranou životního prostředí, přičemž lze dovodit, že by to měl být každý, kdo má na dění spojeném s ochranou životního prostředí zájem, příp. má zájem o konkrétní činnost vykonávanou v rámci veřejné správy v souvislosti s ochranou životního prostředí.

Definice výše uvedená se však vztahuje spíše k cíli účasti veřejnosti než k její podobě, proto je potřeba odpověď na otázku, co je to veřejnost, hledat v dalších

---

<sup>1</sup> Osobám, jejichž cílem ve veřejnoprávních řízeních je také ochrana soukromého zájmu souvisejícího zároveň s ochranou životního prostředí, přiznává právní řád významná procesní oprávnění, která posilují postavení takových osob ve správních řízeních (srov. např. postavení vlastníka dotčeného pozemku ve stavebním řízení).

<sup>2</sup> Srov. Beierle, T., C., Cayford, J. *Democracy in Practice, Public Participation in Environmental Matters*. Washington DC: Resources for the Future, 2002, s. 23. Stejní autoři ve svém průzkumu dělí veřejnost, resp. formy její účasti, do čtyř kategorií: veřejná setkání a slyšení, poradní výbory, v nichž bylo dosaženo konsensu, poradní výbory, v nichž nebylo dosaženo konsensu, a vyjednávání a mediace. Je evidentní, že američtí autoři ve své publikaci pojmají účast veřejnosti spíše z pohledu formování občanské společnosti, přičemž tento pohled v českém právním prostředí prozatím chybí. Inspiraci lze hledat např. v článku Amandy C. Graham *A Social Communication Perspective Toward Public Participation In: Depoe S., P., Delicath J., W., Elsenbeer M.-F., A. Communication and Public Participation in Environmental Decision Making*. New York: State University of New York Press, 2004, s. 35 a násl.

<sup>3</sup> Všeobecná encyklopedie ve čtyřech svazcích. Díl 4 ř/ž. Praha, Nakladatelský dům OP Diderot, 1998.

zdrojích. Nejvýznamnějším pramenem, podle něhož lze pojem „veřejnost“ definovat, je Aarhuská úmluva. Jedná se o ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvu, která je součástí českého právního řádu.<sup>4</sup> Dle čl. 2 odst. 4. Aarhuské úmluvy „*veřejnost znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny.*“ Veřejnost tedy může participovat na ochraně životního prostředí buď jednotlivě, nebo prostřednictvím sdružení, organizací či skupin.<sup>5</sup> Aarhuská úmluva dále definuje pojem *dotčená veřejnost*, což „*je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.*“ Tímto ustanovením, zejména větou za středníkem, došlo k výraznému posílení postavení občanských sdružení a nevládních organizací obecně, protože na základě této definice by měly orgány veřejné správy přistupovat k občanským sdružením jako účastníkům řízení, aniž by občanská sdružení musela svůj zájem na rozhodování nějak prokazovat. Tyto nevládní subjekty napomáhají uskutečňovat environmentální politiku v závislosti na svém společenském, příp. politickém vlivu, podílejí se na odhalování konfliktů mezi lidskou činností a životním prostředím a pomáhají vytvářet řešení,<sup>6</sup> a z toho důvodu by měly mít zajištěnu účast v procesech, kde se tato řešení vytvářejí.

Byť je účast veřejnosti na ochraně životního prostředí vhodná a žádoucí, český právní řád neukládá primární odpovědnost za ochranu a stav životního prostředí veřejnosti, ale státu, popř. původcům. **Odpovědnost státu** za příznivý stav životního prostředí je vymezena v čl. 7 Ústavy ČR, který stanoví, že „*stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“ Tato dikce však neznamena, že stát je povinen sám plnit všechny úkoly směřující k ochraně životního prostředí. Princip odpovědnosti státu je třeba chápat tak, že stát vystupuje jako garant

---

<sup>4</sup> V českém právním řádu viz Sbirka mezinárodních smluv, částka 53/2004, Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s. o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

<sup>5</sup> M. Damohorský definoval čtyři hlavní podoby veřejnosti, které vychází z definice Aarhuské úmluvy: 1. jednotlivé fyzické a právnické osoby, 2. neformální skupiny fyzických osob bez právní subjektivity, 3. formální skupiny osob podle zvláštních právních předpisů, bez právní subjektivity, 4. formalizované skupiny osob s právní subjektivitou. Viz Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 236.

<sup>6</sup> Srov. Jančářová, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 44.

ochrany životního prostředí a celou ochranu životního prostředí zastřešuje, neboť pouze stát může svými nástroji závazně ukládat povinnosti dalším subjektům podílejícím se na ochraně životního prostředí a plnění těchto povinností poté vymáhat.

Plnění povinností, jež ukládá stát jiným subjektům za účelem ochrany životního prostředí, je na úrovni principů práva životního prostředí zajištěno **principem odpovědnosti původce**. Obecně lze význam tohoto principu shrnout tak, že každý je povinen chovat se tak, aby k žádným zásahům do životního prostředí nedocházelo, a pokud k nim dojde (nebo takové zásahy hrozí), ten, kdo ohrozí, poškodí nebo znečistí životní prostředí (nebo je předpoklad, že tak může učinit), nese za toto jednání odpovědnost a je povinen zjednat nápravu. Původce, tedy osoba, která zasahuje do životního prostředí, je dalším subjektem, který je povolán podílet se na ochraně životního prostředí, a není vyloučeno, že se může jednat o osobu z řad veřejnosti. V takovém případě ale účast veřejnosti na ochraně životního prostředí nevychází z vlastní angažovanosti subjektu, ale vyplývá z právního předpisu, který původce k ochraně životního prostředí zavazuje.

Třetí okruh subjektů, jež se podílí na ochraně životního prostředí, představuje již zmiňovaná veřejnost, resp. „každý.“ Byť se v principech práva životního prostředí nehovoří o principu „odpovědnosti každého“ za stav životního prostředí, lze i tento princip dovodit z ústavního dokumentu. V Preambuli Ústavy ČR se hovoří o tom, že občané České republiky jsou odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní bohatství. Ačkoliv se jedná o pouhý morální závazek, lze zde přesto vysledovat proklamaci odpovědnosti každého za stav přírodního bohatství, tedy i životního prostředí.<sup>7</sup> Na Preambuli pak navazuje jak zmiňovaný čl. 7 Ústavy ČR (ve vztahu k odpovědnosti státu), tak také čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ten stanoví, že „každý má právo na příznivé životní prostředí.“<sup>8</sup> Vyjdeme-li z toho, že

---

<sup>7</sup> I osoby, které nijak na životní prostředí negativně nepůsobí (tak jako původce dle principu odpovědnosti původce), by měly být, alespoň morálně, odpovědny za příznivý stav životního prostředí, a na jeho ochraně se podílet. Jak vyplývá z dalšího principu práva životního prostředí, z principu prevence, je lepší a účinnější škodám na životním prostředí předcházet, než je pak složitě napravovat, je-li náprava vůbec možná. Proto je i s ohledem na tento princip lepší apelovat na odpovědnost každého podílet se na ochraně životního prostředí tak, aby byl zajištěn jeho příznivý stav, než se dovolávat odpovědnosti původce, tedy až ve chvíli, kdy hrozí nějaký negativní vliv na životní prostředí.

<sup>8</sup> Otázku příznivosti životního prostředí není možné jednoznačně zodpovědět, neboť životní prostředí příznivé pro jednoho, nemusí být příznivé pro jiného. Právní předpisy tak regulují určitý stav

každý má právo na příznivé životní prostředí, musíme dovést též právo každého této příznivosti dosáhnout. Tedy každý by měl mít možnost se na dosažení příznivého stavu životního prostředí podílet. Toto právo pak koresponduje s povinností státu tento podíl každému umožnit.

Jak konstatuje V. Mezřický, tvorba environmentální politiky, její provádění, rozhodování o jejích cílech, případně i o způsobech jejího uskutečňování, nejsou výlučnou funkcí subjektů politického systému, užívání jejích rozličných prostředků se děje za účasti adresátů environmentálních norem i široké veřejnosti.<sup>9</sup> Aby však měla i široká veřejnost zájem podílet se na uskutečňování environmentální politiky, musí být k takovému jednání motivována. **Motivy** veřejnosti účastnit se na realizaci environmentální politiky mají různý základ. Primárně je to ochrana práva na příznivé životní prostředí (a s ní související snaha o realizaci práva na příznivé životní prostředí), pokud jde o další motivy, lze k nim zařadit demokratizaci veřejné správy a s ní související realizaci principů dobré správy, a konečně efektivní ochranu životního prostředí.

Účast reprezentantů veřejnosti zejména v rozhodovacích procesech je vyvrcholením dlouhodobých vývojových tendencí evropské politické kultury a vývoje institucí moderního státu i občanské společnosti a představuje demokratizující prvek při rozhodování o věcech veřejných.<sup>10</sup> Veřejnost se zapojuje do rozhodování ve věcech veřejného zájmu, kterým je zájem na příznivém životním prostředí, čímž se rozhodování stává otevřenějším, transparentnějším, a to jsou jedny ze základních prvků demokratické veřejné správy. **Právo na dobrou správu** pak je vyjádřením povinnosti orgánů veřejné správy (a tedy i orgánů rozhodujících ve věcech životního prostředí) chovat se tak, aby ze správného výkonu veřejné správy měli výhodu ti, kdož jsou subjekty správněprávních vztahů, tedy i veřejnost.<sup>11</sup> Obsah tohoto práva nelze s naprostou přesností a bez dalšího definovat. Právo na dobrou správu v sobě zahrnuje řadu principů, na nichž by měl být vystavěn výkon veřejné správy. Seznam principů dobré správy byl sestaven například Kanceláří veřejného ochránce práv. Dle

---

životního prostředí, který je obecně příznivý pro všechny, což se projevuje v tom, že životní prostředí se má obecně za příznivé, pokud je znečištěno nebo poškozeno ve stanovených mezích či limitech.

<sup>9</sup> Cit. dle Mezřický, V.: *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. Praha: Portál, 2005, s. 60.

<sup>10</sup> Srov. Kužvart, P., Tošner, O.: *Účast veřejnosti. 2.1 – Nevládní organizace a občanská společnost v rozhodovacích procesech*. Separát vydaný v rámci projektu právní podpory občanských sdružení finančně podpořeného nadací Open Society Fund, Praha a Ministerstvem životního prostředí. Praha, 2002.

<sup>11</sup> Srov. Pomahač, R., Vidláková, O. *Veřejná správa. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 342.

tohoto seznamu patří k principům dobré správy dodržování právního řádu, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost.<sup>12</sup> Veřejnost je oprávněna prostřednictvím různých právních postupů kontrolovat, zda orgány veřejné správy na úseku životního prostředí skutečně jednají tak, aby správu coby výsledek takového jednání bylo možné považovat za dobrou, a pokud tomu tak není, má veřejnost právo požadovat nápravu.

Posledním jmenovaným motivem pro účast veřejnosti ve věcech životního prostředí je **efektivní ochrana životního prostředí**. Z hlediska efektivity ochrany životního prostředí má nesporný význam účast veřejnosti ve správních řízeních, příp. v řízeních, která nemají povahu řízení správního. Zde může veřejnost uplatňovat na základě zákonem stanovených podmínek některá procesní práva náležející účastníkům řízení<sup>13</sup> a relevantně tak ovlivnit výsledné environmentální rozhodnutí. Nicméně účast veřejnosti na ochraně životního prostředí nespočívá pouze v účasti v řízeních, ale jedná se i o různé další způsoby podílu na ochraně životního prostředí – od vyjádření názoru na demonstraci, přes místní referendum, až po konkrétní dobrovolné aktivity směřující ke zlepšení životního prostředí (např. záchrana obojživelníků nebo čištění vodních toků apod.). Čím více možností podílu na ochraně životního prostředí veřejnost využije, tím vyšší je efektivita takové ochrany.

Pouhá motivace k účasti veřejnosti ve věcech životního prostředí však nestačí. K tomu, aby se veřejnost mohla účinně podílet na jeho ochraně, je třeba splnit některé **předpoklady**. Nejdůležitějším předpokladem pro účast na ochraně životního prostředí je bezesporu **informovanost** veřejnosti. Bez dostatečných informací o tom, kdo, kdy a jak se může zapojit do ochrany životního prostředí, nelze efektivní výkon ochrany životního prostředí po veřejnosti spravedlivě požadovat. Orgány veřejné správy by měly veřejnost řádně a včas informovat o stavu životního prostředí, o řízeních, která na úseku životního prostředí probíhají nebo probíhat budou, jakož i o možnostech zapojení veřejnosti do těchto procesů. Toto právo vychází z ústavního pořádku, z Listiny základních práv a svobod, která v čl. 35 odst. 2 stanoví, že každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních

---

<sup>12</sup> K obsahu jednotlivých principů viz Kancelář veřejného ochránce práv: Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Brno, Masarykova univerzita, 2006.

<sup>13</sup> Výběr procesních práv, jež má veřejnost k dispozici, se odvíjí od zájmů, které veřejnost (zpravidla reprezentovaná občanskými sdruženími) v řízení hájí. Například občanské sdružení nemůže disponovat návrhem na zahájení řízení, pokud tento návrh samo nepodalo.

zdrojů, jakož i z Aarhuské úmluvy (čl. 4 Přístup k environmentálním informacím a čl. 5 Shromažďování a šíření informací o životním prostředí). Pouze řádně informovaná veřejnost se může aktivně podílet na účinné ochraně životního prostředí.

Ze shora uvedeného by mohlo vyplývat, že odpovědnost za informování veřejnosti nese pouze veřejná správa. Není tomu však zcela tak. Veřejná správa, resp. orgány veřejné správy, jsou povinny zveřejňovat informace definované příslušnými právními předpisy<sup>14</sup> a jsou odpovědné za to, že tyto informace budou veřejnosti k dispozici (ať už z vlastní iniciativy orgánu prostřednictvím zařízení umožňujícího dálkový přístup nebo na základě žádosti adresáta veřejné správy). Nicméně orgán veřejné správy nemůže nést odpovědnost za to, že si veřejnost příslušné informace nevyhledá a efektivně jich nevyužije. Zde se tedy uplatní i motivační aspekt samotné veřejnosti, zda využije práv a možností, které jí dávají právní předpisy a bude se na ochraně životního prostředí podílet, nebo zda si informace nevyhledá, do rozhodování se nezapojí a svého práva podílet se na ochraně životního prostředí nevyužije.

Kromě informovanosti veřejnosti lze za další předpoklad její účasti považovat též **stanovení jasného procesu** pro vyřízení připomínek či jiných podnětů veřejnosti orgány veřejné správy. V současné době, i s ohledem na roztržitěnou úpravu práva životního prostředí, není jasně určen jeden předpis, který by upravoval procesní stránku účasti veřejnosti v environmentálních záležitostech. Účast je upravena v dílčích právních předpisech (např. zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) a v těchto předpisech je definován způsob účasti veřejnosti (tedy kdo a jakou formou se může účastnit) i proces vypořádání podnětů, které veřejnost předloží.<sup>15</sup>

Za důležitý předpoklad participace veřejnosti je třeba považovat také **komunikaci** mezi veřejnou správou a veřejností. Veřejná správa by měla využít takových mechanismů, aby informování veřejnosti bylo aktuální, srozumitelné a využitelné.

---

<sup>14</sup> Zejm. se jedná o zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění.

<sup>15</sup> Pojem „podnět“ je v této souvislosti souhrnným označením výstupů, které veřejnost předkládá orgánům veřejné správy v rámci jednotlivých postupů, přičemž se nejedná o podnět podle správního řádu. Tyto výstupy jsou specifikovány ve zvláštních právních předpisech a rozumí se jimi například připomínky, námítky (dle stavebního zákona) nebo vyjádření (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

Jednoznačným přínosem pro naplnění těchto principů bylo stanovení povinnosti zveřejňovat vybrané informace způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy prostřednictvím internetu. Takto má veřejnost celou řadu informací k dispozici kdykoliv, může si tyto informace sama vyhledávat a operativně jich využívat. Jedná se o značný posun ke zkvalitnění komunikace mezi veřejnou správou a jejími adresáty, neboť adresát již není odkázán pouze na možnost žádat o informaci dle příslušného právního předpisu, ale veřejná správa je zavázána aktivně veřejnost informovat.<sup>16</sup>

Po analýze motivů a předpokladů pro účast veřejnosti ve věcech životního prostředí chybí vymezení posledního aspektu účasti veřejnosti, totiž jaký **význam** tato její účast má. Veřejnost, která se účastní v řízeních (správních i ostatních), je oprávněna dohlížet na zákonnost rozhodovacího procesu a v případě, že shledá rozpor s procesními pravidly, může se domáhat nápravy prostřednictvím řádných i mimořádných opravných prostředků. Pokud se veřejnost zapojí již v raných fázích rozhodovacího procesu, má poměrně velkou možnost ovlivnit finální rozhodnutí. Veřejnost, která participuje na ochraně životního prostředí, přináší do této ochrany nové informace a zájmy, které by bez její účasti v procesech nemusely být uplatněny. Nesporný význam účasti veřejnosti spočívá i v tom, že rozhodování je transparentnější a omezuje se tak prostor pro korupci ze strany investorů směrem k orgánu veřejné správy.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Využívání moderních technologií je fenoménem současné veřejné správy, nejen na úseku životního prostředí. Nejčastěji se v této souvislosti hovoří o tzv. *eGovernmentu*, který je realizován na základě zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, který byl vyhlášen ve Sbírce zákonů 19.8.2008 jako zákon č. 300/2008 Sb. Tento zákon, někdy též nazývaný zákon o eGovernmentu nebo eGovernment Act, nabyl účinnosti od 1. července 2009. Cílem zákona o eGovernmentu je vytvoření optimálních podmínek pro elektronickou komunikaci mezi úřady a občany i mezi úřady samotnými. Rovněž se jím umožní vedení elektronických spisů ve správních řízeních, přináší také nový institut datových schránek, které mají umožnit operativnější doručování správních aktů a jiných písemností adresátům. Bližší informace o eGovernmentu např. na webové stránce Ministerstva vnitra ČR: <http://www.mvcr.cz/clanek/ega-cili-zakon-o-egovernmentu.aspx> (znění k 31. 1. 2012)

<sup>17</sup> Otázka korupce je v současné době tématem velmi aktuálním a diskutovaným, přičemž není výjimkou, že se korupce objevuje v souvislostech s životním prostředím. Investoři hledající lokality pro své záměry často volí nekorektní (a mnohdy nezákonné) postupy k přesvědčení místních zastupitelstev, aby tyto záměry zastupitelé podpořili. Obce pak dávají k dispozici své pozemky pro účely výstavby průmyslových, technologických a jiných zařízení, byť by pozemky mohly být využity např. pro občanskou vybavenost obce. Nejsou výjimkou stavby na tzv. zelených loukách, tedy na plochách, které pro průmyslovou či jinou výstavbu předurčeny nejsou. Veřejnost svou účastí v jednotlivých rozhodovacích procesech může takovou korupci eliminovat, resp. může různými prostředky výstavbě zabránit, proto je třeba apelovat i ta tento motivační prvek účasti veřejnosti v environmentálních záležitostech.



Ze shora uvedeného je tedy zřejmé, že význam podílu veřejnosti na ochraně životního prostředí, a zejména v řízeních, v nichž se o životním prostředí rozhoduje, je nesporný a nenahraditelný. Význam účasti veřejnosti byl posílen zejména přijetím Aarhuské úmluvy a její ratifikací, jakož i vstupem České republiky do Evropské unie a s ním spojenými povinnostmi vedoucími k harmonizaci českého práva s právem unijním.<sup>18</sup>

## ***1.2 Formy účasti veřejnosti***

Forem, kterými se veřejnost může podílet na ochraně životního prostředí, je celá řada, přičemž jednotlivé formy dávají veřejnosti více či méně efektivní možnosti ovlivnit environmentální záležitosti. Tato disertační práce vychází ze základních tří forem zapojení veřejnosti do ochrany životního prostředí.

První formou je **účast veřejnosti v rozhodovacích procesech**, a to jak v řízeních správních, tak v řízeních ostatních, která nemají povahu řízení správního. Řízení ve věcech životního prostředí mají určitou posloupnost, která vychází ze zvláštních právních předpisů. Tato posloupnost bude respektována také při zpracování kapitoly o účasti veřejnosti v jednotlivých fázích rozhodovacích procesů. Bude analyzována účast veřejnosti v procesech vedených podle stavebního zákona, jakož i v procesech, jejichž výstupy jsou správní akty nezbytné pro vydání navazujících rozhodnutí.

Druhou formou je **výkon ústavně zaručených práv**, z nichž nejdůležitější je realizace práva na informace. Vzhledem k tomu, že informovanost veřejnosti je klíčovým předpokladem pro zapojení veřejnosti do ochrany životního prostředí, bude tato kapitola o výkonu práva na informace předřazena všem ostatním.

Třetí formou jsou **ostatní způsoby**, jak zapojit veřejnost do environmentálních záležitostí, resp. do ochrany životního prostředí; jedná se například o spolupráci s orgány veřejné správy nebo kooperaci osob z řad veřejnosti s odborníky na právo životního prostředí.

---

<sup>18</sup> Vzhledem k tomu, že Evropská společenství rovněž ratifikovala Aarhuskou úmluvu, znásobila se povinnost České republiky její ustanovení respektovat. Jednak tato povinnost vyplývá z vnitrostátní ratifikace Úmluvy, jednak z toho, že k provedení Aarhuské úmluvy přijala Evropská unie směrnice a nařízení, jež musí česká právní úprava transponovat, aby byla s unijním právem v souladu.

### 1.3 Shrnutí

Veřejnost je jedním ze subjektů podílejících se na ochraně životního prostředí a na výkonu ekologické politiky, přičemž tuto svou roli sehrává vedle orgánů státní správy a samosprávy prostřednictvím celé řady institutů, které jí dává k dispozici český právní řád. Veřejnost svou účastí přispívá k prosazování a ochraně veřejného zájmu, kterým beze sporu životní prostředí je. Kromě toho však veřejnost svou participací sleduje též jiné cíle, více či méně prioritní, jako je například formování občanské společnosti vědomé si potřeby zachovat životní prostředí i pro další generace v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje, zefektivnění spolupráce a komunikace s orgány veřejné správy, jakož i kontrola veřejné správy a její činnosti na úseku ochrany životního prostředí.

V českých právních předpisech neexistuje legální definice pojmu *veřejnost*, proto je třeba vycházet z Aarhuské úmluvy, která tuto definici přináší ve svém čl. 2. Protože je Aarhuská úmluva ratifikovanou mezinárodní smlouvou, která má aplikační přednost a navíc pojem veřejnost není nikde definován, je třeba toto ustanovení Aarhuské úmluvy přímo aplikovat v českém právním řádu, a to zejména pokud jde o definici *dotčené veřejnosti*. Tato veřejnost má dle Aarhuské úmluvy privilegované postavení, zejména pokud jde o občanská sdružení, neboť se na základě citovaného ustanovení Úmluvy presumuje jejich zájem na environmentálním rozhodování, jehož prokazování tak nemůže být po nevládních organizacích v jednotlivých řízeních spravedlivě požadováno.

Veřejnost není primárním subjektem, který je povolán k ochraně životního prostředí a k zachování jeho příznivého stavu. Zásadní je v této souvislosti úloha státu, který na základě principu odpovědnosti státu dbá o zachování příznivého stavu životního prostředí, neboť stát je jediný subjekt, který má za tímto účelem k dispozici závazný a vynutitelný nástroj, právo. Prostřednictvím právních nástrojů může pouze stát regulovat chování adresátů norem a přispívat tak k zachování, popř. obnově životního prostředí.

Dalším subjektem odpovědným za stav životního prostředí je původce, tedy osoba, která může ohrozit, poškodit či znečistit životní prostředí, popř. osoba, která tak již učinila, přičemž právo takovou osobu zavazuje nést následky svého jednání.

Veřejnost tvoří třetí skupinu adresátů veřejné správy, kteří se mohou podílet na ochraně životního prostředí. Na rozdíl od výše jmenovaných je však veřejnost vedena pouze dobrovolným zájmem na ochraně životního prostředí, tato povinnost jí závazně uložena není. Motivy její účasti mohou být ochrana práva na příznivé životní prostředí, demokratizace a kontrola veřejné správy, efektivní ochrana životního prostředí, formování občanské společnosti a jiné, nikdy však právem uložená povinnost této ochrany se účastnit.

Primárním předpokladem účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí je informovanost. Jen veřejnost dostatečně informovaná je znalá potřeb životního prostředí a postupů, jak těchto potřeb dosáhnout. Proto je na informovanost kladen poměrně velký důraz. Druhým předpokladem je pak sama veřejná správa ochotná přizvat veřejnost jako svého partnera při ochraně životního prostředí, otevřená komunikaci a připravena dosáhnout kompromisu. Tyto aspekty veřejné správy jsou v současné době naplněny jen zčásti, například aktivním zpřístupňováním informací o životním prostředí, nicméně kvalitní kooperace s veřejností je stále nedořešenou problematikou.

Přesto je třeba ve formování této spolupráce pokračovat, a to z důvodu významu, který veřejnost pro ochranu životního má. Jednak přináší do rozhodování orgánů veřejné správy nové zájmy a informace, které by mohly zůstat v pozadí zájmu veřejné správy, zároveň veřejnost svou účastí veřejnou správu kontroluje, čímž přispívá k její transparentnosti, demokratizaci a otevřenosti.

Veřejnost se environmentálních procesů může účastnit různými formami. První a nejdůležitější formou je účast v řízeních, ať již správních, nebo v těch, které povahu správního řízení nemají. Druhou formou je výkon ústavně zaručených práv, jejichž prostřednictvím se veřejnost podílí na výkonu veřejné správy. Třetí skupinu tvoří ostatní formy, spíše konzultativní povahy. Všechny formy budou v práci podrobeny analýze s cílem vymezit jejich efektivitu pro ochranu životního prostředí.

## 2. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva)

Aarhuská úmluva představuje průlom do způsobu řešení environmentálních záležitostí za účasti veřejnosti. Svým obsahem přispěla k posunu fenoménu účasti veřejnosti v environmentálních záležitostech od pouhých proklamací ke konkrétním projevům. Aarhuská úmluva byla přijata na mezinárodní úrovni, na níž je životnímu prostředí věnována zvýšená pozornost. Stejně jako samo životní prostředí nezná hranic, nezná je ani jeho znečišťování, poškozování a ohrožování. Jedná se o celosvětově významný statek, přičemž by mělo být cílem všech států vyvinout součinnost k jeho ochraně a zlepšení. Aarhuská úmluva konkrétně přispěla k rozšíření práv veřejnosti ve vztahu k orgánům veřejné správy v oblasti životního prostředí a výrazně tak ovlivnila způsob rozhodování v environmentálních záležitostech.

### 2.1 Význam, historie, aktuální aplikační problémy

Aarhuská úmluva znamená obrovský předěl ve vztahu veřejné správy a jejích adresátů v oblasti ochrany životního prostředí. Hovoří se o ní jako o novém druhu environmentální konvence, neboť v sobě spojuje úpravu lidských práv a zároveň práva vztahující se k životnímu prostředí. Z jejích ustanovení vyplývá, že odpovídající ochrana životního prostředí je podstatná pro výkon základních práv.<sup>19</sup> Posiluje **demokratické prvky** jednání veřejné správy, neboť jí ukládá, aby byla otevřená, transparentní a aby umožnila participaci občanů v environmentálních otázkách. Občana staví do role **partnera veřejné správy**, který je oprávněn se na výkonu veřejné správy podílet, ale zároveň ji i kontrolovat. Shodně se k významu Aarhuské úmluvy vyjadřuje též Ministerstvo životního prostředí: „*Aarhuská úmluva je v mezinárodním kontextu považována za jeden z nejvýznamnějších dokumentů této doby – je charakterizována jako kvalitativní předěl v komunikaci mezi státní správou a občany, jako nástroj k prohloubení demokracie a k prosazení lidských práv a*

---

<sup>19</sup> Srov. Jančářová, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 48-49.

svobod.“<sup>20</sup> Z této charakteristiky, jak ji uvádí Ministerstvo životního prostředí, je zřejmé, že je nutné si uvědomit význam Aarhuské úmluvy v plném rozsahu a vyvíjet snahu o plnou implementaci jejích ustanovení do českého právního řádu. Povaha nástroje směřujícího k prohloubení demokracie a k uplatňování základních práv předurčuje Aarhuskou úmluvu k tomu, aby se stala účinným a na všech úrovních akceptovaným prostředkem ochrany životního prostředí.

Podnětem pro přijetí Aarhuské úmluvy byl **Světový summit o životním prostředí a rozvoji**, který se konal v roce 1992 v Rio de Janeiru. Na tomto summitu byla přijata deklarace, jejíž článek 10 se týkal právě účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech a práva na informace o životním prostředí.<sup>21</sup>

Druhá konference ministrů EHK OSN v Luzernu v roce 1993 označila účast veřejnosti na rozhodování v environmentálních záležitostech jako prioritu pro vyjednávání v dalších obdobích.

Klíčovým pak byl rok 1998, kdy na čtvrté ministerské konferenci EHK OSN v dánském Aarhusu byla dne 25. 6. 1998 Aarhuská úmluva sjednána. Strany Úmluvy vycházely při jejím sjednávání z východisek, že „*je potřeba chránit, uchovávat a zlepšovat stav životního prostředí a zajišťovat udržitelný a environmentálně příznivý rozvoj, že přiměřená ochrana životního prostředí je nutná pro životní pohodu lidí a pro uplatňování základních lidských práv včetně samotného práva na život a že každý jednotlivec má právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu a že má povinnost, jako jednotlivec i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací.*“<sup>22</sup> Česká republika byla jednou z pětatřiceti signatářských zemí. V platnost vstoupila Úmluva 30. října 2001, kdy ji ratifikovala 16. signatářská země. Česká republika Aarhuskou úmluvu ratifikovala v roce 2004.

---

<sup>20</sup> [http://www.mzp.cz/cz/umluva\\_pristup\\_informace](http://www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace) (znění k 31. 1. 2012)

<sup>21</sup> „*Otázky životního prostředí se nejlépe řeší za účasti všech zainteresovaných občanů na všech úrovních. Na národní úrovni musí mít každý jednotlivec řádný přístup k informacím týkajícím se životního prostředí, které jsou v držení úřadů, včetně informací o nebezpečných látkách a činnostech probíhajících v jejich společenství; musí mít také možnost se podílet na rozhodovacím procesu. Státy musí podporovat a napomáhat rozvoji vědomí a účasti veřejnosti tím, že budou v širokém měřítku zpřístupňovat informace. Musí být umožněn efektivní přístup k právním a administrativním aktům, včetně vyrovnání a odškodnění.*

Srov. Deklarace z Rio de Janeira o životním prostředí a rozvoji (1992), dostupná např. na [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFL5ZKH1/\\$FILE/Method-MA21\\_06-priloha1-deklaraceUR\\_0503.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFL5ZKH1/$FILE/Method-MA21_06-priloha1-deklaraceUR_0503.pdf) (znění k 31. 1. 2012)

<sup>22</sup> Viz Preambule Aarhuské úmluvy.

Aarhuská úmluva si v právním řádu stále hledá své stabilní místo. Byť se i v judikatuře soudů začíná objevovat odkaz na ustanovení Aarhuské úmluvy,<sup>23</sup> nejsou všechna její ustanovení transponována v české právní úpravě tak, aby byla využitelná v celém rozsahu.

Aarhuská úmluva byla ratifikována Parlamentem ČR a na základě čl. 10 Ústavy ČR získala svou ratifikací a vyhlášením všeobecnou **aplikační přednost**.<sup>24</sup> Na rozdíl od aplikační přednosti však nelze Aarhuskou úmluvu označit za přímo aplikovatelnou, resp. **samovykonatelnou**. K tomu, aby mohla být mezinárodní smlouva přímo aplikována, musí být takové vnitrostátní aplikace schopna, tedy musí být přímo použitelná, což znamená, že příslušné smluvní pravidlo se obrací na vnitrostátní subjekty a obsahuje jasně a určitě vymezená jejich práva a povinnosti.<sup>25</sup> Většina ustanovení je adresována smluvním stranám v podobě povinností zajistit určitá práva osobám z řad veřejnosti či dotčené veřejnosti, není tedy přímo aplikovatelná veřejností, neboť její práva a povinnosti přímo nezakládá.<sup>26</sup>

Ani judikatura českých soudů se jednoznačně neshoduje v tom, jakou má Aarhuská úmluva z hlediska použití jejích ustanovení povahu. Poprvé, když Nejvyšší správní soud o Aarhuské úmluvě jednal, zasadil ji do rámce čl. 10 Ústavy ČR s tím, že má aplikační přednost před zákonem a soudy jsou povinny vykládat právo v souladu s touto Úmluvou.<sup>27</sup> V dalším rozhodnutí, které Nejvyšší soud ohledně Úmluvy učinil, soud dovodil, že smlouva nenaplnuje podmínky samovykonatelnosti, smlouva tedy dle názoru soudu není přímo závazná a je třeba vycházet z podmínek pro soudní přezkum, které stanoví vnitrostátní právní předpis.<sup>28</sup> Na toto rozhodnutí soudu navázal nálezn Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, který usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zrušil a konstatoval, že je-li

---

<sup>23</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006-59, ve věci žalobní legitimace občanského sdružení a jeho práva na přístup k soudu dle § 65 odst. 2 s. ř. s., nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55, ve věci přiznání odkladného účinku správní žaloby.

<sup>24</sup> Je-li ustanovení platného a účinného vnitrostátního právního předpisu v rozporu s ustanovením mezinárodní smlouvy, použije se ustanovení mezinárodní smlouvy

<sup>25</sup> Srov. Šturma, P. In: kolektiv autorů: *Mezinárodní právo životního prostředí I. část (obecná)*. Beroun – Město: Nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, 2008, s. 110.

<sup>26</sup> Srov. např. Kusák, M. *Věčné snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v kontextu Aarhuské úmluvy*. In: *České právo životního prostředí (Časopis České společnosti pro právo životního prostředí)*, č. 1/2006 (17), ročník VI, s. 7.

<sup>27</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74. Nejvyšší správní soud touto argumentací zároveň podepřel názor o přezkoumatelnosti všech územních plánů soudem.

<sup>28</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44.

možné vyložit vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Tím tedy Ústavní soud jednoznačně vymezil aplikační přednost Aarhuské úmluvy dle čl. 10 Ústavy ČR a stanovil, že není-li vnitrostátní právní úprava s Aarhuskou úmluvou v souladu, užijí se ustanovení Úmluvy.<sup>29</sup> Nejvyšší správní soud poté ještě vydal rozhodnutí ve věci stanoviska k posouzení vlivů rychlostní silnice na životní prostředí, přičemž v tomto svém rozsudku soud dovodil, že Aarhuská úmluva nevyžaduje, aby stanovisko EIA bylo samostatně přímo soudně přezkoumatelné, neboť postačuje možnosti jeho přezkoumání společně s konečným rozhodnutím o povolení záměru. Dle názoru soudu není důvod pro přednostní aplikaci Aarhuské úmluvy, neboť české vnitrostátní právo je plně v souladu s čl. 9 Aarhuské úmluvy.<sup>30,31</sup>

## ***2.2 Tři pilíře Aarhuské úmluvy***

Aarhuská úmluva je vystavěna na **třech základních pilířích** (věcných okruzích), což vyplývá i z jejího samotného názvu. Těmito pilíři tedy jsou získávání environmentálních informací, účast na rozhodování v environmentálních záležitostech a zajištění soudní ochrany práv vyplývajících z prvních dvou jmenovaných pilířů.

Všechny tři pilíře spolu velmi úzce souvisí. Je to pochopitelné, neboť veřejnost by se nemohla účastnit řízení, kdyby neměla odpovídající informace o tom, kdy a jakou formou je oprávněna se účastnit, jakož i o předmětu samotného řízení, čímž by účast

---

<sup>29</sup> Shodně též nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07-1.

<sup>30</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. I As 13/2007. Jak se později ukázalo, Evropská komise nesdílela shodný názor jako soud, a to zejména v otázce přezkumu stanoviska vydávaného v procesu posuzování vlivů na životní prostředí. V zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí totiž nebyla dostatečně zajištěna možnost domáhat se soudního přezkumu stanoviska ani s navazujícím rozhodnutím. Česká republika byla vyzvána k nápravě, která nakonec byla zjednána novelou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí č. 436/2009 Sb., jejímž výsledkem bylo, že občanským sdružením byla přiznána možnost za splnění stanovených podmínek domáhat se přezkumu rozhodnutí navazujícího na stanovisko správní žalobou, avšak z praktického hlediska není ani nyní soulad s Aarhuskou úmluvou plně zajištěn. K této problematice blíže viz kapitolu 4.2 této disertační práce.

<sup>31</sup> Na Mezinárodní konferenci o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi (Brno, duben 2009) byla v souvislosti s přímým účinkem Aarhuské úmluvy řešena otázka významu soudů. Na konferenci bylo shrnuto, že soudci rozhodují pouze v rámci zákona a řeší-li otázku, která je upravena odlišně ve vnitrostátní právní úpravě a mezinárodní smlouvě, mohou se opírat pouze o přímo účinnou mezinárodní smlouvu. Aarhuská úmluva dle soudců Nejvyššího správního soudu tato kritéria nenaplňuje. Soudy dle soudců Nejvyššího správního soudu nemohou přispět ke zlepšení tohoto systému, protože jsou vázány pouze zákonem. Tento názor ovšem je třeba rozšířit o fakt, že soudy mohou v rámci výkladu dojít k přímému účinku mezinárodní smlouvy.

veřejnosti ztrácela na kvalitě i významu, a pokud by neexistoval žádný mechanismus, který by tato dvě práva zaručoval, šlo by o pouhé prázdné proklamace, které by nikdy nenašly v právním řádu uplatnění. Aarhuská úmluva tedy pokrývá tato tři práva ve vzájemných souvislostech a totéž požaduje po signatářských státech.

### 2.2.1 Zpřístupňování informací o životním prostředí

Jedním ze základních cílů Aarhuské úmluvy je zlepšení informovanosti veřejnosti v otázkách životního prostředí. Tento cíl vychází z premisy, že má-li se každý jednotlivec sám nebo spolu s jinými podílet na ochraně a zlepšení životního prostředí, musí mít zajištěn přístup k environmentálním informacím. Signatářské státy vzaly při sjednávání Úmluvy na vědomí, že lepší přístup k environmentálním informacím a s ním spojená účast veřejnosti na rozhodování zvyšuje kvalitu tohoto rozhodování a umožňuje veřejnosti vyjádřit své obavy a zájmy, které by rozhodující orgány měly brát v úvahu.<sup>32</sup>

Veřejnost tedy má dle Aarhuské úmluvy zajištěn **přístup k informacím** o stavu životního prostředí (resp. jeho jednotlivých složek), o faktorech, které na tyto složky působí, jakož i o činnostech nebo opatřeních, z nichž se vychází při rozhodování v záležitostech životního prostředí, a konečně pak o stavu lidského zdraví a bezpečnosti, o podmínkách života lidí, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí nebo pokud je ovlivňují faktory, opatření nebo činnosti uvedené výše.<sup>33</sup> Zajištění přístupu k informacím představuje zavedení systému umožňujícího veřejnosti žádat a obdržet informace o životním prostředí od povinných subjektů, což předpokládá vytvoření právní úpravy zpřístupňování informací, seznámení veřejnosti s tím, které úřady či jiné subjekty mají daný typ informací k dispozici, formulování náležitostí žádosti o informace, stanovení lhůt pro poskytnutí informací, definování přesných výjimek z povinnosti informace zpřístupnit, zajištění možnosti vymáhání požadovaných informací v případě, že žádosti nebylo (byť jen zčásti) vyhověno, a stanovení pravidel pro případné zpoplatnění zpřístupnění informací.<sup>34</sup> Kromě tohoto systému vztahujícího se k podmínkám informovanosti veřejnosti je třeba též vytvořit systém, který umožní

<sup>32</sup> Srov. Preambuli Aarhuské úmluvy.

<sup>33</sup> Blíže viz čl. 2 Aarhuské úmluvy.

<sup>34</sup> Viz Jančářová, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 51.



povinným subjektům získávat informace o životním prostředí a aktivně je šířit, což předpokládá zavedení povinnosti oznamovat naměřené hodnoty a uchovávat záznamy o nich, vytvoření veřejně přístupných registrů, využívání elektronických databází a využívání nástrojů vybízejících znečišťovatele k přímému informování veřejnosti.<sup>35</sup>

Informace jsou dle ustanovení Aarhuské úmluvy poskytovány nejen na základě žádosti, ale také prostřednictvím **aktivního zpřístupňování informací**. Tento přístup je výsledkem projevu narůstajícího vlivu informačních technologií, zejména pak masové rozšíření internetu, jehož prostřednictvím lze získat téměř jakékoliv informace od jakéhokoliv subjektu. Aarhuská úmluva zohledňuje tento fakt s tím, že ukládá povinnost povinným subjektům zveřejňovat některé kategorie informací prostřednictvím zařízení umožňujících dálkový přístup – nejčastěji tedy právě prostřednictvím internetu. Lze jen souhlasit se závěrem signatářských států, že využívání sdělovacích prostředků (médií) a elektronických forem komunikace nabývá na důležitosti, proto je třeba i s těmito formami zveřejňování v ustanoveních Aarhuské úmluvy počítat.

S ohledem na ratifikaci Úmluvy Českou republikou, jakož i na její realizaci prostřednictvím komunitárního práva, bylo potřeba zajistit její řádnou aplikaci vnitrostátními orgány veřejné správy. To požaduje rovněž sama Aarhuská úmluva, která v čl. 3 odst. 1 stanoví, že *„strany přijmou nezbytná právní, správní a jiná opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají informací, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, a včetně přiměřených opatření pro prosazování práva, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy.“* Česká republika provedla zejména právní opatření k naplnění požadovaných cílů, když ve vztahu k poskytování informací uvedla do souladu s Aarhuskou úmluvou zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění (dále jen „zákon InfŽP“), a částečně i zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, který je obecným právním předpisem k prvně

---

<sup>35</sup> Srov. Jančářová, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 52.

jmenovanému. Zákon InfŽP řádně začlenil většinu ustanovení Aarhuské úmluvy do své struktury, a to prostřednictvím novely – zákona č. 6/2005 Sb.<sup>36</sup>

Z větší části lze dovodit, že zákon InfŽP je v souladu s ust. čl. 4 a 5 Aarhuské úmluvy, když dle nich upravuje proces poskytování informací na základě žádosti i z vlastní iniciativy povinných subjektů, nicméně i při aplikaci tohoto pilíře se v české právní úpravě objevují **problémy**. Prvním problémem je řešení otázky, zda informace, která je žádána, má být zpřístupněna dle zákona InfŽP nebo zda má být její poskytnutí odmítnuto s odkazem na to, že na informace, jež jsou součástí spisu, mají nárok pouze účastníci řízení v rámci **nahlížení do spisu** (jako je tomu např. v případě stavebního řízení). Nejvyšší správní soud v této věci konstatoval, že byt' nebyl stěžovatel osobou oprávněnou k nahlédnutí do spisu, mohl požádat o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.<sup>37</sup> Dalším aplikačním problémem, jenž vyplývá z praxe, je **kvalifikace informace**, tedy zda se vyžádaná informace týká životního prostředí či nikoliv.<sup>38</sup> Řešení této otázky zůstává na povinných subjektech, které po kvalifikaci informace zvolí odpovídající právní předpis upravující pravidla vyřízení žádosti. Nutno dodat, že oba předpisy, jež se zaměřují na poskytování informací, upravují pravidla zpřístupňování informací v některých aspektech odlišně (např. lhůty, náhrada nákladů, důsledky nečinnosti povinného subjektu), nelze však jednoznačně konstatovat, který právní předpis je pro žadatele příznivější, neboť toto závisí na okolnostech každé jednotlivé žádosti. Nejpodstatnějším problémem, který jako jediný zakládá rozpor zákona InfŽP s Aarhuskou úmluvou, je **nedostatečná soudní ochrana**. Při soudním přezkumu rozhodnutí o odmítnutí poskytnout informaci je soud oprávněn pouze konstatovat, že odmítnutí bylo nezákonné, nemůže však dle zákona InfŽP nařídít, aby byla informace poskytnuta.<sup>39</sup> Takové soudní rozhodnutí je pouze **deklaratorní**, neukládá povinnému subjektu povinnost informaci poskytnout, resp. neukládá žádnou

---

<sup>36</sup> Stalo se tak i díky tomu, že Evropské společenství, jak již bylo výše uvedeno, Aarhuskou úmluvu ratifikovalo, na jejím základě pak vydalo Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

<sup>37</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, č. j. 1 As 51/2009-106. (Dle mého názoru je závěr soudu správný, byt' se při kláním k odůvodnění práva stěžovatele na základě zákona InfŽP, neboť stěžovatel žádal o kopii stavebního povolení, které naplňuje znaky informace o životním prostředí dle ust. § 2 písm. a) bod 6. tohoto právního předpisu).

<sup>38</sup> Srov. Zelený kruh: *Aarhuská úmluva – analýza dotčených ustanovení právního řádu*. 2009, s. 18. Dostupný na <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/dokumenty/> (znění k 31. 1. 2012)

<sup>39</sup> Na rozdíl od ust. § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, které povinnost nařídít poskytnutí informace správním soudům jednoznačně ukládá.

povinnost, a proto je takové rozhodnutí nevymahatelné, tedy v konečném důsledku je soudní ochrana neúčinná a nedostatečná. Tento stávající stav je zcela v rozporu s Aarhuskou úmluvou, která vyžaduje, aby ochrana byla přístupná, včasná, přiměřená a účinná.

### **2.2.2. Aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí**

Jednou ze základních zásad fungování veřejné správy je její transparentnost a otevřenost. Veřejná správa by měla být k dispozici svým adresátům zejména v tom smyslu, že adresáti mají mít právo nahlížet na procesy ve veřejné správě, tyto procesy hodnotit v souvislosti se svými požadavky a očekáváními a následně veřejnou správu i kontrolovat. Jednou z možností kontroly veřejné správy je i podíl na rozhodování. Aarhuská úmluva rovněž zdůrazňuje **princip transparentnosti** rozhodování, když k němu dále ještě připojuje **princip odpovědnosti za rozhodování**. K naplnění těchto principů má přispět i posílení podpory veřejnosti v prospěch rozhodnutí týkajících se životního prostředí.<sup>40</sup>

Úmluva nestanoví jednotný obecný vzorec pro to, jak se veřejnost má či může zapojovat. Stanoví pouze **minima pro realizaci** tohoto práva, kterými jsou účinné oznamování o zahájení řízení, poskytování potřebných informací<sup>41</sup> a zavedení vhodných postupů, jejichž prostřednictvím se veřejnost do rozhodování může zapojit.<sup>42</sup> Aarhuská úmluva hovoří v této souvislosti o třech možných systémech procesů, do nichž se veřejnost může zapojit. Jednak se jedná o účast veřejnosti

---

<sup>40</sup> Srov. Preambule Aarhuské úmluvy.

<sup>41</sup> Aarhuská úmluva přímo hovoří o následujících skutečnostech, o nichž má být veřejnost informována: a) o navrhované činnosti a o žádosti, o níž bude rozhodováno, b) o povaze možných rozhodnutí nebo o návrhu rozhodnutí, c) o orgánu veřejné správy odpovědném za vydání rozhodnutí, d) o předpokládaném postupu, včetně údajů, kdy a jak budou poskytnuty informace, i) o zahájení procedury rozhodování, ii) možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení, iii) termínu a místě předpokládaného veřejného jednání, iv) určení orgánu veřejné správy, od něhož lze získat relevantní informace a u něhož jsou uloženy relevantní informace k přezkoumání ze strany veřejnosti, v) příslušnému orgánu veřejné správy nebo o dalších úředních orgánech, jimž lze podávat připomínky nebo dotazy, a o harmonogramu předávání těchto připomínek a dotazů, vi) sdělení, jaké environmentální informace vztahující se k navrhované činnosti jsou dostupné, a e) skutečnosti, zda navrhovaná činnost podléhá proceduře posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) nebo posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících státní hranice (srov. ust. čl. 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy).

<sup>42</sup> Srov. Humlíčková, P.: *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2009*. Praha: Zelený kruh, 2010, s. 10.

v rozhodovacích procesech o konkrétních záměrech,<sup>43</sup> jednak o účast veřejnosti při přípravě a přijímání plánů, programů, koncepcí a politik, a jednak o účast veřejnosti při přípravě zákonů a jiných právně závazných pravidel a norem.

Lze obecně říci, že účast veřejnosti v prvních dvou případech je ve vnitrostátní právní úpravě zajištěna,<sup>44</sup> ačkoliv efektivita způsobů zapojení veřejnosti nesplňuje vždy kritéria stanovená Aarhuskou úmluvou. Zásadním problémem, s nímž se česká právní úprava potýká, je **proces vypořádání připomínek** veřejnosti.<sup>45</sup> Připomínky představují jeden z prostředků, jak se veřejnost může zapojit do rozhodování v environmentálních záležitostech, nicméně chybí jim právní relevance, zejména ve smyslu stanovení jejich závaznosti pro rozhodnutí orgánu veřejné správy. Chybějící závazný proces pro vyřizování připomínek je problémem současné právní úpravy stran konzultativní účasti veřejnosti, když ohledně těchto připomínek zpravidla platí, že je rozhodující orgán bere na vědomí, ale nemusí se s nimi (na rozdíl od námitek, které představují další prostředek účasti veřejnosti v řízení) vypořádat, resp. nemusí o připomínkách vydávat samostatné rozhodnutí s vlastním odůvodněním. Taková premisa vede k tomu, že veřejnost zcela po právu vyjadřuje v procesech svá očekávání a své názory, avšak nemůže legitimně očekávat, že jim orgán veřejné správy při rozhodování bude přisuzovat větší význam, protože jej k tomu právní rámec nezavazuje. Stran připomínek tedy není naplněn požadavek Aarhuské úmluvy stanovený v jejím čl. 6 odst. 8, totiž že „*strany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.*“ Účast veřejnosti je sice formálně zajištěna, ale její názor nemusí být náležitě vypořádán. Absence pravidel postupu, jak se s nimi vypořádat, způsobuje, že se jedná o účast pouze formální a veřejnost pak v tento institut ztrácí důvěru.

Nelze rovněž opomenout ani požadavek Aarhuské úmluvy, aby „*pokud je to účelné, strany vedly případně žadatele k tomu, aby ještě před podáním žádosti o povolení určili dotčenou veřejnost, aby s ní zahájili diskusi a poskytli jí informace týkající se*

---

<sup>43</sup> Veřejnost má mít dle Aarhuské úmluvy (čl. 6) právo účastnit se procesů, v nichž se rozhoduje o záměrech a činnostech uvedených v příloze I. Úmluvy. Tyto záměry jsou reflektovány v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, a zčásti též v zákoně o integrované prevenci.

<sup>44</sup> Pokud jde o účast ve správních řízeních, je účast veřejnosti zajištěna např. v řízeních dle zákona o ochraně přírody a krajiny, vodního zákona, zákona o integrované prevenci, v územním řízení dle stavebního zákona apod. Účast veřejnosti při přijímání koncepčních nástrojů je zajištěna zejména v procesu územního plánování.

<sup>45</sup> Za připomínky jsou v kontextu této práce považována i písemná vyjádření, která jsou jako prostředek účasti veřejnosti uvedena např. v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž jejich relevance je obdobná jako u připomínek.

*cílů jejich žádostí.*“ Tento požadavek je z hlediska veřejnosti poměrně zásadní, neboť pokud by byl realizován, měla by veřejnost možnost vyřešit s investorem budoucí vztahy k území a životního prostředí ještě před zahájením povolovacích řízení a nebylo by nutné prodlužovat povolovací řízení vznášením nových podnětů, připomínek či námitek. Tím by byl naplněn i **požadavek rychlosti a hospodárnosti** řízení, přičemž zejména prvek hospodárnosti by mohl být pro obě strany motivačním. V české právní úpravě tato kooperace závazně uložena není, jedná se tedy pouze o individuální případy, kdy žadatel sám vyzve veřejnost, aby s ním jeho žádost diskutovala.

Pokud jde o realizaci požadavku účasti veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů, tedy o účast v rámci třetího systému procedur, jichž se veřejnost dle Aarhuské úmluvy může účastnit, tento lze považovat za naplněný zčásti. **Legislativní pravidla vlády**<sup>46</sup> umožňují předkládat připomínky, přičemž tyto připomínky musí být jasné, konkrétní a odůvodněné. Z textu pravidel však jednoznačně nevyplývá, že připomínky může podávat i veřejnost. Tuto možnost lze dovodit pouze z toho, že návrhy zákonů jsou zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup v Knihovně připravované legislativy Úřadu vlády,<sup>47</sup> kde se s návrhy a postupy legislativních prací může každý seznámit, nicméně z úvodní stránky vyplývá pouze možnost připomínkovat systém elektronické knihovny, nikoliv však návrhy samotné.

S účastí veřejnosti počítá Ministerstvo životního prostředí. Ministerstvo vydalo vnitřní směrnici,<sup>48</sup> z níž vyplývá **zveřejňování legislativních návrhů** na webových stránkách Ministerstva životního prostředí a také zřízení připomínkových míst, se kterými jsou návrhy pravidelně konzultovány. Odborné instituce a nevládní organizace mohou poskytovat konzultace k návrhům nových předpisů, nicméně na zahrnutí těchto konzultací do konečného znění předpisu není právní nárok, ačkoliv Aarhuská úmluva stanoví, že výsledek spoluúčasti veřejnosti by měl být brán v úvahu v maximální možné míře. Spolupráce při přípravě obecně závazných předpisů je však i za stávajících podmínek více než žádoucí, protože umožňuje

---

<sup>46</sup> Dostupné např. na [http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn\\_\\_pravidla\\_vl\\_dy.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn__pravidla_vl_dy.pdf) (znění k 31. 1. 2012)

<sup>47</sup> Tato knihovna je dostupná na <http://eklep.vlada.cz> (znění k 31. 1. 2012)

<sup>48</sup> Srov. Směrnice MŽP č. 3/2001, o postupu legislativních prací.

veřejnosti podílet se na činnosti veřejné správy ve vhodném stadiu, když jsou všechny možnosti ještě otevřeny.<sup>49</sup>

V roce 2008 byl zaveden nový postup hodnocení dopadů regulace, tzv. proces RIA (**Regulatory Impact Assessment**). Jedná se o důležitý nástroj směřující ke zkvalitnění regulace, přičemž veřejnosti je v tomto postupu účast zajištěna. Smyslem tohoto procesu je hledání různých variant řešení, včetně zhodnocení, zda je nezbytné přijímat novou regulaci.<sup>50</sup>

V souvislosti s účastí veřejnosti je třeba připomenout též výsledek zasedání smluvních stran Aarhuské úmluvy, které se konalo v roce 2005 v Kazachstánu. Dodatkem zprávy z druhého zasedání smluvních stran bylo rozhodnutí II/4, ECE/MP.PP/2005/2/Add.5 – **Prosazování aplikace principů Aarhuské úmluvy v mezinárodních fórech**. K tomuto dodatku byla přijata Směrnice z Almaty o prosazování principů Aarhuské úmluvy v mezinárodních fórech.<sup>51</sup> Těmito pravidly měl být ve prospěch veřejnosti prolomen stav, kdy jednání o globálních otázkách ochrany životního prostředí na mezinárodní úrovni byla obecně veřejnosti nepřístupná. Na základě těchto pravidel vznikla pracovní skupina, jejímž úkolem bylo stanovit okruh subjektů, které by se mohly a měly jednání účastnit, jakož i okruh jednání, k nimž budou subjekty přizvány, měla za úkol je oslovit a navázat spolupráci s cílem otevřít cestu k účasti veřejnosti a nevládních organizací na těchto mezinárodních jednáních.<sup>52</sup> Stejně jako Aarhuská úmluva vychází Pravidla z Almaty ze tří pilířů – přístupu k environmentálním informacím, účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí a z revize procedur v záležitostech životního prostředí. Zásadním ustanovením pro účast veřejnosti na mezinárodních fórech je čl. 28 Směrnice z Almaty, který stanoví, že „*účast veřejnosti všeobecně přispívá ke kvalitě rozhodování v záležitostech životního prostředí na mezinárodních fórech, neboť do procesu vnáší odlišné názory a odborné znalosti a zvyšuje transparentnost a zodpovědnost.*“ Stejná teze by měla být rovněž východiskem pro účast veřejnosti v rámci národních environmentálních procesů, neboť i v nich je třeba

---

<sup>49</sup> Srov. ust. čl. 8 odst. 1 Aarhuské úmluvy.

<sup>50</sup> Blíže k tomuto systému viz <http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria.aspx> (znění k 31. 1. 2012).

<sup>51</sup> Tento dokument je znám rovněž pod označením „Pravidla z Almaty“ (Almata Guidelines on Public Participation in International Forums).

<sup>52</sup> K postavení nevládních organizací na základě mezinárodního práva a v jeho rámci viz Spiro, P. J. *Non-governmental organizations and civil society*. In: Bodansky, D., Brunnée, J., Hey, E. (eds.) *The Oxford Handbook of International Law*. Oxford University Press, 2007, s. 771 a násl.

uplatnit odlišné názory a odborné znalosti, které, alespoň jak se zdá ze současné praxe, orgány veřejné správy příliš nerespektují.

### 2.2.3 Zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí

Tento pilíř byl do Úmluvy začleněn proto, že v praxi není realizace práva na informace nebo účasti veřejnosti vždy ideálně vyřešena (myšleno ideálně z pohledu veřejnosti), proto je nutné upravit i případy, kdy dojde k odepření práva na informace nebo práva na účast na rozhodování. Třetí pilíř zaručuje možnost, resp. právo na přístup k nezávislému přezkoumání postupů veřejné správy. Veřejnost, pokud prokáže dostatečný důvod, je oprávněna využít soudního přezkumu. Kromě toho, že lze vyvolat soudní přezkum, mají tyto postupy zajistit i odpovídající účinnou nápravu.

Aarhuská úmluva řeší právo na soudní ochranu ve svém čl. 9. **Klíčovými prvky aplikace** čl. 9 Úmluvy jsou podmínky žalobní legitimace, rozsah přezkumu a efektivita soudního přezkumu. Tyto tři prvky podléhají neustálému vývoji směřujícímu k plnému souladu vnitrostátních právních předpisů s Úmluvou.

Pokud jde o soudní ochranu práva na informace, lze předběžně konstatovat (a blíže to bude vysvětleno v kapitole 3. této práce), že tato ochrana je zajištěna jen zčásti. V případě, že se žadatel o informaci domnívá, že jeho žádost byla vyřízena nesprávně, tedy povinný subjekt odmítl zpřístupnit informaci, má žadatel právo podat **opravný prostředek** (odvolání nebo rozklad) k nadřízenému orgánu veřejné správy, popřípadě se pak ochrany domáhat podáním **správní žaloby** dle s. ř. s. Jak ovšem bylo výše uvedeno, i v případě, že správní soud shledá odmítnutí poskytnutí informace nezákonným, může toto pouze deklarovat, ale nemůže povinnému subjektu uložit povinnost informaci zpřístupnit.

Pokud je v případě vyřízení žádosti **povinný subjekt nečinný**, má dle příslušných ustanovení zákona InfŽP žadatel právo podat opravný prostředek proti fiktivnímu rozhodnutí, kterým se odmítá poskytnutí informace, avšak reálně tento opravný prostředek nemá žádný význam, neboť jej odvolací orgán zamítne pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí. V tomto směru tedy česká právní úprava požadavky Aarhuské úmluvy vůbec nenaplnuje, když velká rezerva zůstává *de lege ferenda* v otázce řešení nečinnosti povinného subjektu při vyřízení žádosti o informaci.

Ust. čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy mluví o povinnosti signatářských států zajistit, aby **členové zainteresované veřejnosti**<sup>53</sup> měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým nebo nestranným orgánem zřízeným ze zákona, a napadat věcně a procedurálně zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo opomenutí podle ust. čl. 6, příp. dalších relevantních ustanovení Úmluvy (srov. čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy). Toto ustanovení Úmluvy způsobuje v české právní úpravě řadu problémů a v tomto směru nelze zvláštní právní předpisy považovat za zcela souladné s požadavky Úmluvy. Ne každý environmentální proces končí možností zainteresované veřejnosti domáhat se přezkumu, ať už před nadřízeným orgánem veřejné správy, nebo před soudem.<sup>54</sup> V některých případech je soudní přezkum vázán na splnění podmínek, které občanské sdružení nemůže reálně naplnit.<sup>55</sup> A v neposlední řadě jednoznačně není naplněn požadavek možnosti napadat zákonnost rozhodnutí **z hlediska věcného**. Občanská sdružení jako dotčená veřejnost dle Aarhuské úmluvy se v rámci přezkumu a soudní ochrany mohou v konečném důsledku domáhat pouze porušení svých procesních práv, neboť, jak konstatoval i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007-92, nevládní organizace se může u soudu úspěšně domáhat jen ochrany svých vlastních, tedy procesních práv. Občanská sdružení proto nemohou tvrdit zásah do práva na příznivé životní prostředí, ani ve vztahu k sobě, ani svým členům.<sup>56</sup> *De lege ferenda* je třeba uvažovat o umožnění iniciovat též přezkum věcné správnosti rozhodnutí.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Členy zainteresované veřejnosti jsou ti, kteří mají dostatečný důvod (vč. občanských sdružení, u nichž se dostatečný důvod dle čl. 9 odst. 2 s odkazem na čl. 2 odst. 5 Úmluvy presumuje) nebo ti, u nichž trvá omezování nebo porušování práva v případech, kdy to správní řád požaduje jako předběžnou podmínku. Srov. čl. 9 odst. 2 písm. a), b) Aarhuské úmluvy.

<sup>54</sup> Například vyhlášení zvláště chráněných území dle zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>55</sup> Srov. právo podat správní žalobu proti navazujícímu rozhodnutí dle ust. § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a bližší výklad této problematiky v kapitole 4.2 této disertační práce.

<sup>56</sup> Obdobně též i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001-67, dle něhož může žalobce ve správním soudnictví namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech. Protože žalobce v předmětné věci byl občanským sdružením, které se zabývá ochranou jednotlivých složek životního prostředí a není nositelem práva a povinností vyplývajících z práva hmotného, mohl v žalobě namítat jen porušení procesních práv. K aktivní žalobní legitimaci viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-251, který konstatuje, že občanské sdružení ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny musí tvrdit zkrácení na svých procesních právech v předchozím správním řízení, přičemž tvrzené zkrácení procesních práv musí být takového charakteru, že v jeho důsledku mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí.

<sup>57</sup> Shodně též Prchalová, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy. 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010.* Praha: Linde Praha, a. s., 2010, s. 211.



Důležitým ustanovením je pak i čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který nad rámec soudního přezkumu definovaného v odst. 2 stanoví povinnost signatářských států zajistit, aby členové veřejnosti, kteří splňují kritéria stanovená ve vnitrostátním právu, měli přístup ke správním a soudním řízením, aby mohli vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo státních orgánů, jež jsou v rozporu s vnitrostátním právem. Toto ustanovení nepředjímá privilegované postavení nevládních organizací, nehovoří o zainteresované veřejnosti, stanoví pouze požadavek, aby veřejnost splnila kritéria stanovená vnitrostátním právním řádem. Lze konstatovat, že v tomto směru český právní řád v souladu s Aarhuskou úmluvou spíše není. Některé zvláštní právní předpisy stanoví podmínky, za kterých se občanské sdružení může stát účastníkem správního řízení (např. ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, ust. § 115 odst. vodního zákona, ust. § 7 písm. d) zákona IPPC aj.), přičemž splnění podmínek záleží na aktivitě občanského sdružení. Stavební zákon umožňuje veřejnosti podávat námitky k územně plánovací dokumentaci prostřednictvím zástupce veřejnosti, tedy opět záleží na aktivitě veřejnosti, zda si tohoto zástupce zvolí, aby ji reprezentoval. Tedy tato ustanovení lze považovat za naplnění čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Ovšem existuje též právní úprava, která opravňuje občanské sdružení stát se účastníkem správního řízení, když ale splnění dvou podmínek záleží na občanském sdružení a jedné na správním uvážení rozhodujícího orgánu. Jedná se o případ ust. § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, který v písm. c) stanoví, že občanské sdružení se může stát účastníkem navazujícího řízení, nestanoví-li orgán rozhodující v tomto řízení, že zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou tímto řízením dotčeny. Splnění této podmínky tedy občanské sdružení ovlivnit nemůže a z toho důvodu je třeba jej prohlásit za ustanovení v rozporu s Aarhuskou úmluvou. Navíc navazujících řízení před správními soudy se mohou účastnit pouze ti reprezentanti veřejnosti, kteří se účastnili předcházejících řízení; to znamená, že ve správním soudnictví se může účastnit pouze vybraná skupina veřejnosti (občanská sdružení), což je podstatně užší vymezení, než které stanovuje definice dotčené veřejnosti.

Kromě toho lze za problémové považovat i to, že občanská sdružení nemají právo napadat věcná pochybení správních rozhodnutí, správní soudy zpravidla nepřiznávají

odkladný účinek správním žalobám, jakož i to, že soudní přezkum nevede k účinné nápravě.<sup>58</sup>

Při aplikaci třetího pilíře Aarhuské úmluvy má tedy český právní řád stále poměrně značné mezery, které, jak bylo uvedeno výše, nejsou vyplněny ani judikaturou národních soudů, které by přiznávaly Aarhuské úmluvě přímý účinek. Primárně tedy soudy vyžadují, aby občanská sdružení naplňovala požadavky vnitrostátních právních předpisů (byť jsou v některých případech v rozporu s Úmluvou) a dle nich poté posuzují práva veřejnosti (resp. právě občanských sdružení) v jednotlivých procesech. I kdyby však byla odmítnuta možnost přímé aplikace Úmluvy, je třeba vždy vykládat vnitrostátní ustanovení v souladu s jejími požadavky, jak konstatoval Ústavní soud.<sup>59</sup>

### **2.3 Shrnutí**

Aarhuská úmluva je pro účast veřejnosti v environmentálních záležitostech zásadním mezinárodním dokumentem. Aplikace ustanovení Úmluvy vede (resp. měla by vést) k prohlubování demokracie a uplatňování základních práv, zejména práva na příznivé životní prostředí, práva na soudní a jinou ochranu a práva podílet se na správě věcí veřejných. Aarhuská úmluva byla ratifikována Parlamentem České republiky v roce 2004, Evropská společenství Úmluvu ratifikovala o rok později. Aarhuská úmluva se ratifikací stala součástí českého právního řádu a v souladu s čl. 10 Ústavy ČR má taková mezinárodní úmluva aplikační přednost, stanoví-li něco jiného než zákon. Ratifikace Evropskými společenstvími pouze posílila význam této Úmluvy na úseku ochrany životního prostředí, navíc je Česká republika Úmluvou vázána v podstatě dvakrát – jednou z titulu ratifikace národním parlamentem, po druhé pak z titulu závaznosti unijního práva pro členské státy. Přesto však aplikace Úmluvy v praxi způsobuje četné problémy.

---

<sup>58</sup> S ohledem na rozsah práce není možné věnovat se všem problémům spojeným s implementací Aarhuské úmluvy podrobněji. K této problematice blíže viz *Národní zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy* (dostupná na <http://www.ucej.cz/dokumenty/omv-zpr-va-o-pln-n-mluvy-2008-20090510.pdf>, znění k 31. 1. 2012), nebo Humlíčková, P.: *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2009*. Praha: Zelený kruh, 2010.

<sup>59</sup> Blíže k implementaci čl. 9 Aarhuské úmluvy viz např. studii *Inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters* ([http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study\\_access.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm)), studii *How far has the EU applied the Aarhus Convention?* (<http://www.eeb.org/activities/transparency/AARHUS-FINAL-VERSION-WEBSITE-12-07.pdf>) nebo sborník analýz o transpozici a implementaci Aarhuské úmluvy (<http://www.justiceandenvironment.org/wp-content/wp-upload/JE2006Aarhuslegalanalysis.pdf>)

Zásadním problémem, který se v souvislosti s Úmluvou řeší, je otázka její přímé aplikovatelnosti a aplikační přednosti. Zatímco stran aplikační přednosti dospěly soudy k závěru, že tuto přednost před národním právem Aarhuská úmluva má, ohledně přímé aplikovatelnosti se soudy spíše přiklánějí k názoru, že Úmluva přímo aplikovatelná není. Nestanovuje totiž jednoznačně práva a povinnosti fyzických a právnických osob, spíše je Úmluva orientována na povinnosti signatářských států, které jsou tyto státy zavázány zajistit, ovšem prostřednictvím svých národních prostředků, nikoliv přímou aplikací ustanovení Úmluvy. V tomto směru tedy nelze Úmluvu klasifikovat jako samovykonatelnou, proto jí nelze přímý účinek přiznat. Praxe občanských sdružení se však kloní k názoru, že minimálně některá její ustanovení by přímý účinek mít měla – například definice dotčené veřejnosti.<sup>60</sup> Judikatura však v této otázce dosud chybí.

Aarhuská úmluva je vystavěna na třech základních pilířích. Stran prvního pilíře, práva na informace o životním prostředí, lze zkonstatovat, že byl do národní právní úpravy řádně implementován, s jednou výjimkou, a to je soudní přezkum práva na informace. Zejména v případě fiktivního rozhodnutí o odmítnutí poskytnout informaci nemá veřejnost relevantní prostředek obrany, neboť umožněné odvolání proti tomuto fiktivnímu rozhodnutí nemůže (s ohledem na nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí) přinést žádný výsledek. Kromě toho jsou správní soudy oprávněny v případě odepření poskytnutí informace konstatovat pouze to, zda bylo odepření důvodné či nikoliv, ale nejsou oprávněny nařídit správnímu orgánu, aby informaci poskytl. V tomto ohledu je tedy česká právní úprava nedostatečná a hodna novelizace. Jinak ovšem aplikace tohoto pilíře způsobuje v praxi jen dílčí problémy, zejména jsou tyto problémy spojeny s otázkou kvalifikace informace a z toho pak odvození odpovídajícího procesního postupu, a dále pak s otázkou nahlížení do spisu na základě realizace práva na informace.

Druhý pilíř, účast veřejnosti, již vyvolává problémů více. Veřejnost dle české právní úpravy má zajištěno právo účastnit se za splnění stanovených podmínek některých

---

<sup>60</sup> Zejména se jedná o aplikaci definice dotčené veřejnosti při rozhodování o účastenství občanského sdružení v územním řízení na základě ust. § 23 odst. 9 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Toto ustanovení stanoví, že občanské sdružení se *může* stát účastníkem navazujícího (tedy i územního) řízení, pokud správní orgán rozhodující v navazujícím řízení nerozhodne, že zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení přímo dotčeny. Byla-li by aplikována definice dotčené veřejnosti uvedená v Aarhuské úmluvě, byla by tato podmínka splněna automaticky, neboť by se zájem na environmentálním rozhodnutí presumoval a nezáleželo by tedy na správním uvážení rozhodujícího orgánu, zda občanské sdružení za účastníka řízení přijme či nikoliv.

správních řízení, a dále pak řízení, která povahu správního řízení nemají. Podmínky bývají v některých případech formulovány poměrně složitě a navíc vyžadují ve zvýšené míře aktivitu občanských sdružení (např. dle ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny), anebo jsou formulovány tak, že jejich splnění nezávisí pouze na aktivitě občanských sdružení, ale též na správním uvážení orgánů veřejné správy (např. ust. § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Občanská sdružení nejsou v české právní úpravě kvalifikována jako dotčená veřejnost (v souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy), pouze se s nimi počítá jako s reprezentanty veřejnosti, nicméně za podmínek, jež byly výše naznačeny.

Další nedostatek v rámci implementace tohoto pilíře lze shledat v absenci pravidel pro vypořádání připomínek a vyjádření, popř. jiných forem konzultativní účasti veřejnosti. Tato forma účasti se uplatňuje zejména při tvorbě koncepčních nástrojů, ovšem účast veřejnosti je zaručena pouze formálně. Připomínky, vyjádření a obdobné prostředky nejsou pro správní orgány závazné, nemusí se jimi řídit, ve většině případů je nemusí ani vypořádat. Taková účast se pak stává pouhou formalitou, která postrádá jakýkoliv praktický dopad. Byť tyto prostředky umožňují flexibilní účast široké veřejnosti, chybějící přezkumný mechanismus tyto prostředky degraduje na pouhé proklamační nástroje, které nemohou ve veřejnosti vyvolat žádná očekávání stran akceptace.

Pokud jde o účast veřejnosti při přijímání obecně závazných právních předpisů, legislativní pravidla vlády s takovou účastí nepočítají, nicméně Ministerstvo životního prostředí již při přípravě legislativy s veřejností alespoň částečně počítá, když byla zřízena některá připomínková místa, jejichž prostřednictvím se i široká veřejnost může k připravovaným návrhům vyjádřit a tyto připomínky jsou pak ministerstvu postoupeny.

Největší aplikační problémy způsobuje třetí pilíř Úmluvy. Soudní ochrana práva na informace a na účast veřejnosti je obecně nedostatečná, ať už s ohledem na stanovení podmínek pro přístup k soudům, na nepřiznání odkladného účinku správním žalobám, nebo na nedostatečnou efektivitu výsledku soudního řízení. Velmi často je diskutována otázka aktivní legitimace občanských sdružení, která dle judikatury nemají právo na příznivé životní prostředí (byť toto právo uplatňují pro své členy a další adresáty veřejné správy), proto mohou u soudu namítat pouze porušení svých procesních práv, pro něž považují napadené rozhodnutí za nezákonné. Naopak

fyzické osoby, které by se porušení práva na příznivé životní prostředí domáhat mohly, nemají zpravidla aktivní legitimaci proto, že právní předpisy považují za účastníka řízení občanské sdružení, které veřejnost a její postoje reprezentuje. I tuto otázku by vyřešila přímá aplikace pojmu dotčené veřejnosti, neboť by se předpokládalo, že občanská sdružení mají na rozhodnutí zájem a nebyla by povinna prokazovat porušení svých procesních práv, aby se dobrala příznivého hmotněprávního výsledku.

Byť je tedy Aarhuská úmluva významným mezinárodním dokumentem a již přes sedm let má v českém právním řádu aplikační přednost, stále vyvolává řadu nezodpovězených otázek a praktických problémů, které je třeba do budoucna řešit.

### 3. Právo na informace o životním prostředí

Právo na informace o životním prostředí je jedním z ústavně zaručených práv, proto se nabízí zařadit tuto problematiku až do kapitoly čtvrté této práce, avšak význam tohoto práva je pro celou účast veřejnosti natolik zásadní, že toto právo nejenže nebude analyzováno až v poslední kapitole, ale navíc bude předřazeno i kapitole o jednotlivých formách účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech. Aplikace práva na informace je klíčovou premisou pro účast veřejnosti na ochraně životního prostředí, bez ohledu na to, zda se jedná o účast v užším slova smyslu (tedy o účast v řízeních správních a v těch, která nemají povahu řízení správního), nebo v širším slova smyslu (tedy všechny ostatní způsoby, kterými se veřejnost může zapojit do ochrany životního prostředí).

**Právo na informace** obecně je jedním z práv, které umožňuje každému domáhat se informací, které mají k dispozici a se kterými pracují orgány veřejné správy. Žádnou činnost, tedy ani ochranu životního prostředí, nelze vykonávat bez dostatečného množství relevantních informací. Orgány veřejné správy kladou na úseku ochrany životního prostředí na adresáty veřejné správy celou řadu povinností, které jsou závazné a vynutitelné. Požaduje-li veřejná správa, aby její adresáti jednali ve prospěch životního prostředí, musí současně zajistit, aby se adresátům dostaly potřebné informace o tom, jak má žádoucí chování vypadat, jakými způsoby lze ochranu životního prostředí uskutečnit a jaké jsou povinnosti veřejnosti na tomto úseku.

V ochraně životního prostředí je třeba klást na informovanost velký důraz. Každý musí být seznámen s tím, co je environmentálně žádoucí a co nikoliv, v jakých mezích lze realizovat určité chování a jak zajistit ochranu životního prostředí při takovéto činnosti. Nelze však po nikom požadovat, aby si sám vytvářel představy, jak by mělo jeho jednání vypadat.

Prostřednictvím realizace práva na informace se však k široké veřejnosti nedostávají pouze informace o tom, jaké jednání je environmentálně žádoucí. Veřejnost rovněž získává informace o tom, jakých procesů uvnitř veřejné správy se může účastnit, jaké jsou podmínky této účasti, jaká práva lze v těchto procesech uplatňovat, jaké povinnosti je třeba respektovat.

Význam práva na informace lze tedy shrnout tak, že se jedná o **nezbytný předpoklad** pro samotnou účast veřejnosti v ochraně životního prostředí, lze se jeho prostřednictvím domáhat informací o tom, jakých procesů se lze účastnit a jakým způsobem, jakož i informací o tom, co se rozumí environmentálně příznivým výsledkem, jehož se veřejnost snaží v těchto procesech dosáhnout.

### ***3.1 Právní úprava práva na informace o životním prostředí***

Vnitrostátní právní úprava práva na informace je velkou měrou ovlivněna mezinárodní a unijní právní úpravou.

Česká republika je signatářem Aarhuské úmluvy, tuto úmluvu ratifikovala a učinila z ní součást českého právního řádu. Na mezinárodní, unijní i na národní úrovni zdůrazňuje **Aarhuská úmluva** význam informovanosti veřejnosti v záležitostech životního prostředí a za účelem lepší informovanosti veřejnosti ukládá orgánům veřejné správy povinnost zveřejňovat některé informace z vlastní iniciativy, čímž rozšiřuje možnost veřejnosti získat aktuální informace o životním prostředí. Právo na informace je prvním pilířem Aarhuské úmluvy, z hlediska systematiky zřejmě právě proto, že informovanost je podmínkou *sine qua non* pro účast veřejnosti v environmentálních záležitostech. Požadavky, které klade Aarhuská úmluva na poskytování informací veřejnosti, byly ve vnitrostátní právní úpravě v zásadě dostatečně promítnuty; souladu s ustanoveními Úmluvy (jakož i na ni navazujícími ustanoveními práva unijního) bylo dosaženo novelou zákona InfŽP.<sup>61</sup>

Neméně důležitý zdroj práva představuje také **unijní právo**. Zde je třeba připomenout, že stejně jako Česká republika jsou signatářem Aarhuské úmluvy též Evropská společenství, tedy i na úrovni komunitární lze jako jeden z pramenů právní úpravy uvést právě tuto Úmluvu. Na základě Úmluvy pak Evropská společenství vydala směrnice a nařízení, jež ustanovení Aarhuské úmluvy provádějí a pro členské státy Evropské unie jsou závazné.

Prvním pramenem je **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí**, která byla přijata

---

<sup>61</sup> Zákon č. 6/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění zákona č. 132/2000 Sb., účinný od 6. 1. 2005.

v Bruselu 28. ledna 2003.<sup>62</sup> Tato směrnice stanovila povinnost členských států uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí, a to nejpozději do 14. února 2005.<sup>63</sup> Směrnice klade velký důraz na to, aby informace o životním prostředí byly **aktuální, přesné a srovnatelné**, v čemž také spatřuje jejich kvalitu. Kromě těchto požadavků na kvalitu environmentálních informací směrnice upravuje postup získávání informací na požádání a upravuje případy, kdy informace nelze poskytnout.<sup>64</sup>

Ve vztahu k citované směrnici je třeba zdůraznit jeden prvek, kterým směrnice obohatila českou právní úpravu. Do českého zákona o právu na informace o životním prostředí byla zapracována výslovná úprava **aktivního zpřístupňování** informací povinnými subjekty spočívající v poskytování informací neomezenému okruhu subjektů bez nutnosti podat žádost. Zastaralá právní úprava s aktivním zpřístupňováním informací nepočítala, čímž v podstatě nutila každého zájemce o informace žádat o její sdělení, přičemž žádost byla zatížena alespoň minimálními formálními náležitostmi. Aktivní zpřístupňování informací je odrazem modernizace postupů ve veřejné správě, která se váže na rozvoj moderních komunikačních technologií, zejm. internetu. Každý si dle současné úpravy může zákonem stanovený okruh informací vyhledat sám, aniž by byl nucen žádat příslušný orgán o to, aby mu informaci poskytl. Jedná se o způsob vyhledávání informací jednodušší, otevřenější a vůči veřejnosti transparentnější.

S ohledem na význam Aarhuské úmluvy bylo na úrovni Evropské unie přijato ještě **Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech ŽP na orgány a subjekty Společenství**. Cílem tohoto nařízení je „*přispět k provádění závazků vyplývajících z Úmluvy... stanovením pravidel pro použití ustanovení úmluvy na orgány a subjekty Společenství...*“,<sup>65</sup> přičemž následuje výčet povinností orgánů a subjektů

---

<sup>62</sup> Touto směrnicí z roku 2003 byla zrušena původní směrnice Rady 90/313/EHS o volném přístupu k informacím o životním prostředí.

<sup>63</sup> To se České republice podařilo, neboť zákon č. 6/2005 Sb., který zajistil soulad národní právní úpravy s právem unijním, je účinný od 6. ledna 2005.

<sup>64</sup> Blíže k této směrnici viz Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J. *Právo životního prostředí Evropských společenství. Praktický průvodce*. Praha: Linde Praha, a. s., 2003, s. 86 a násl.

<sup>65</sup> Srov. čl. 1 Nařízení č. 1367/2006.



Společenství<sup>66</sup> ve vztahu k veřejnosti.<sup>67</sup> Stran práva na informace nařízení v čl. 1 odst. 1 písm. a) požaduje, aby veřejnost měla zajištěn přístup k informacím o životním prostředí, které orgány nebo subjekty Společenství obdrží nebo vytvoří a které mají v držení, a aby byla stanovena základní pravidla, podmínky a opatření pro výkon tohoto práva. V témž odstavci pod písm. b) je stanovena povinnost orgánů a subjektů Společenství zajistit, aby informace o životním prostředí byly postupně zpřístupňovány veřejnosti a veřejně šířeny tak, aby byla zajištěna co nejširší systematická dostupnost a šíření. Zde se rovněž projevuje aspekt aktivního zpřístupňování informací, přičemž nařízení výslovně podporuje zejména použití dostupné počítačové telekomunikační nebo elektronické technologie.<sup>68</sup>

Ohledně kvality poskytovaných informací o životním prostředí a zajištění práva na přístup k těmto informacím se nařízení shoduje s výše zmiňovanou směrnicí, liší se pouze v tom, že směrnice je účinná ve vztahu k členským státům (které tedy měly povinnost uvést svou právní úpravu do souladu s touto směrnicí), zatímco **nařízení** ukládá povinnosti **subjektům a orgánům Společenství**, tedy přímo se nedotýká orgánů veřejné správy v členských státech.

Třetím neméně důležitým pramenem práva na informace o životním prostředí je **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE)**. INSPIRE (INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe) je iniciativou Evropské komise, která si klade za cíl vybudovat evropskou soustavu prostorových informací. Klíčovým prvkem je poskytování kvalitních a standardizovaných prostorových informací pro vytváření a uplatňování environmentálních politik Společenství.

Pokud jde o **národní právní úpravu** práva na informace o životním prostředí, hlavním pramenem práva je Listina základních práv a svobod. Obecně je právo na informace zakotveno v článku 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jedná se o jedno ze základních politických práv. Modifikace tohoto práva, tedy právo na informace o životním prostředí, pak je zařazena do kategorie hospodářských,

---

<sup>66</sup> Dle nařízení se jedná o všechny veřejné orgány, instituce, úřady nebo agentury zřízené Smlouvou o založení ES nebo na jejím základě, přičemž ustanovení o přístupu k informacím se (na rozdíl od jiných ustanovení) vztahují i na orgány a subjekty Společenství, které jednájí v zákonodárné funkci.

<sup>67</sup> Veřejností se dle nařízení rozumí jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a sdružení, organizace nebo skupiny těchto osob.

<sup>68</sup> Aktivně lze zpřístupňovat informace o životním prostředí např. formou brožur, letáků a publikací, nicméně používání moderních technologií je jednoznačně upřednostňováno, což výslovně dokládá i citované nařízení ES.

sociálních a kulturních práv, konkrétně je toto právo upraveno v čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ať se jedná o obecnou formulaci nebo zvláštní ustanovení ve věcech životního prostředí, vždy se jedná o práva, která jsou zaručena každému jednotlivci a stát a jeho subjekty pak odpovídají za to, že se každý může tohoto svého práva domáhat a také jej realizovat.

Pro obecnou úpravu práva na informace platí, že může být **omezeno** toliko zákonem a pouze tehdy, pokud je to nezbytné za účelem ochrany práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti nebo za účelem ochrany veřejného zdraví a mravnosti.<sup>69</sup> Je nasnadě dovést, že stejné podmínky pak platí také pro omezení práva na informace o životním prostředí, které, jak již bylo naznačeno, je modifikací obecného práva na informace. Lze tedy stanovit **tři základní pravidla** pro možné omezení práva na informace o životním prostředí: omezení musí být povoleno zákonem (tedy nikoliv podzákonným předpisem či rozhodnutím orgánu veřejné moci, které by nemělo oporu v zákoně), musí být v demokratickém státě nezbytné (tedy musí být v souladu s naléhavou společenskou potřebou), a konečně musí být učiněno v zájmu ochrany taxativně vyjmenovaných hodnot.<sup>70</sup>

Právo na informace (a tedy i právo na informace o životním prostředí) jako právo ústavně zaručené se může v některých případech dostat do **konfliktu s jinými ústavně zaručenými právy**, zejména s právy zakotvenými v čl. 10 Listiny. Dle odst. 1 toho ustanovení má každý právo, „*aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno*“. Odst. 2 pak stanoví, že „*každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života*.“<sup>71</sup> Odst. 3 citovaného ustanovení pak hovoří o právu každého na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Pokud se dostane právo na informace do konfliktu s některým z těchto dalších ústavně zaručených práv, vždy je nezbytné zkoumat intenzitu tvrzeného porušení základního práva na ochranu osobnosti, a to v kontextu se

---

<sup>69</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/03.

<sup>70</sup> Srov. Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 724.

<sup>71</sup> K právu na respektování soukromí se vyjádřil též Ústavní soud, který judikoval, že „soukromí je ona sféra života člověka, do které nesmí nikdo bez jeho souhlasu nebo bez výslovného dovolení zákona zasahovat ani o ní požadovat či získávat informace a o které subjekt soukromí není povinen nikomu podávat informace, pokud mu to zákon neukládá.“ U osob právnických by v této souvislosti mohlo jít o ochranu hospodářské soutěže či obchodního tajemství. Srov. nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2001, sp. zn. III. ÚS 35/01.

svobodou projevu a s právem na informace a se zřetelem na **požadavek proporcionality** uplatňování těchto práv a jejich ochrany, neboť základní právo podle čl. 17 Listiny je zásadně rovno základnímu právu podle čl. 10 Listiny.<sup>72</sup> Při střetu práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv stojících na stejné úrovni, je především věcí obecných soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého případu zvážily, zda jednomu právu nebyla bezdůvodně dána přednost před právem druhým.<sup>73</sup> V oblasti práva na informace o životním prostředí může tento konflikt nastat zejména v souvislosti se zveřejňováním informací o právnických osobách, které jsou zpravidla největšími znečišťovateli životního prostředí, anebo v souvislosti se zveřejňováním informací o přestupkových řízeních fyzických osob, kdy by nerespektování pravidel omezování poskytnutí informací mohlo znamenat poškození dobrého jména a ochrany soukromí.

Na právní úpravu obsaženou v ústavním pořádku navazují zákony, které tuto právní úpravu provádějí. Obecné právo na informace dle čl. 17 Listiny je provedeno zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění.<sup>74</sup> Právo na informace o životním prostředí dle čl. 35 odst. 2 Listiny je provedeno **zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí**, v platném znění. V českém právním řádu není výjimkou, že určitá oblast práva je upravena jak obecnými, tak zvláštními předpisy. Výjimkou však je, že zvláštní právní úprava, která má reflektovat specifika vybraného institutu práva, byla přijata dříve než právní úprava obecná. V problematice práva na informace o životním prostředí tato situace nastala, neboť zvláštní právní úprava byla přijata v roce 1998, obecná o rok později. V řadě ustanovení jsou si oba právní předpisy podobné, zejména co do vymezení povinných subjektů, podmínek odepření poskytnutí informace nebo rozlišení aktivního a pasivního zpřístupňování informací. Některá ustanovení jsou však odlišná, základní rozdíly budou vymezeny dále v textu.

Pokud jde o zákon InfŽP, tento byl od svého přijetí čtyřikrát novelizován, přičemž dvě nejpodstatnější novely lze nalézt pod čísly 6/2005 Sb. a 380/2009 Sb. První uvedená novela byla reakcí na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o

---

<sup>72</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 156/99.

<sup>73</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/97.

<sup>74</sup> S ohledem na to, že zákon o svobodném přístupu k informacím vychází z obdobných principů jako zákon o právu na informace o životním prostředí, bude v poznámkách pod čarou prováděna komparace těchto dvou právních předpisů, vždy v souvislosti s vybraným institutem.

přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. Touto novelou byla doplněna definice pojmu „informace o životním prostředí“, byla zakotvena povinnost aktivního zpřístupňování informací povinnými subjekty a rovněž byla důsledně upravena otázka environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty. Plně tak byl zajištěn soulad českého právního předpisu s unijním právem. Druhá zmiňovaná novela, zatím poslední, byla odrazem povinnosti zpracovat do vnitrostátního právního řádu ustanovení směrnice o INSPIRE. Na základě této novely jsou s účinností od 14. listopadu 2009 v zákoně InfŽP upravena pravidla pro zřízení infrastruktury pro prostorová data<sup>75</sup> pro účely politik životního prostředí a politik nebo činností, které mohou mít vliv na životní prostředí, jakož i pravidla pro zpřístupňování prostorových dat prostřednictvím geoportálu.

Tento **geoportál** je informačním systémem veřejné správy a je přístupný prostřednictvím portálu veřejné správy.<sup>76</sup> Jak vyplývá z geoportálu, základní principy INSPIRE jsou následující:

- data jsou sbírána a vytvářena pouze jednou a spravována na takové úrovni, kde se tomu tak děje nejefektivněji, s čímž souvisí také zásada, že prostorová data vytváří jedna úroveň státní správy a sdílí ji její další úrovně,
- možnost kombinovat prostorová data z různých zdrojů a sdílet je mezi mnoha uživateli a aplikacemi,
- dostupnost prostorových dat za podmínek, které nebudou omezovat jejich rozsáhlé využití,
- snadnější vyhledávání dostupných prostorových dat, vyhodnocení vhodnosti jejich využití pro daný účel a zpřístupnění informace, za jakých podmínek je možné tato data využít.<sup>77</sup>

Směrnice o INSPIRE byla zákonem č. 380/2009 Sb. transponována do národní legislativy, čímž byla splněna první povinnost stanovená směrnicí a současně vznikl

---

<sup>75</sup> Základní pojmy dle směrnice jsou definovány v ust. § 2 písm. e) – i) zákona: **prostorovými daty** se rozumí data, která přímo nebo nepřímo odkazují na určitou polohu nebo zeměpisnou oblast na území České republiky, popř. na území jiného členského státu Evropské unie, dále tato ustanovení definují pojem infrastruktura pro prostorová data, interoperabilita, zpřístupňování dat a technické požadavky.

<sup>76</sup> Tento portál spravuje Česká informační agentura životního prostředí CENIA a je dostupný na odkazu [inspire.gov.cz](http://inspire.gov.cz).

<sup>77</sup> Viz [inspire.gov.cz/o-inspire](http://inspire.gov.cz/o-inspire) (znění k 31. 1. 2012)

implementační plán, který stanovuje pravidla pro splnění požadavků, které na Českou republiku směrnice klade, a to do roku 2013.

Závěrem lze tedy shrnout, že díky shora uvedeným novelám je česká právní úprava práva na informace o životním prostředí v zásadě v souladu s unijní legislativou, neboť obě směrnice byly řádně transponovány do národního právního rámce, přičemž v současné době je třeba klást důraz na to, aby byly splněny podmínky stanovené směrnicemi (zejm. směrnicí INSPIRE) řádně a včas ve lhůtách určených touto směrnicí.

## **3.2 Zpřístupňování informací o životním prostředí**

### **3.2.1 Základní pojmy**

Informací je obecně každé sdělení obohacující vědomí příjemce.<sup>78</sup> Definici **informace o životním prostředí** lze nalézt v ust. § 2 písm. a) zákona InfŽP.<sup>79</sup> Definice uvedená v zákoně je velmi obsáhlá, lze ji však zjednodušit a říci, že

---

<sup>78</sup> Madar, Z. a kol.: Slovník českého práva. I. díl. 2. vydání. Praha, Linde 1999.

<sup>79</sup> Informacemi o životním prostředí se rozumí informace v jakékoliv technicky proveditelné podobě, které vypovídají zejména o

1. stavu a vývoji životního prostředí, o příčinách a důsledcích tohoto stavu,
2. připravovaných nebo prováděných činnostech a opatřeních a o uzavíraných dohodách, které mají nebo by mohly mít vliv na stav životního prostředí a jeho složek,
3. stavu složek životního prostředí, včetně geneticky modifikovaných organismů, o interakci mezi nimi, o látkách, energii, hluku, záření, odpadech včetně radioaktivních odpadů a dalších emisích do životního prostředí, které ovlivňují nebo mohou ovlivňovat jeho složky, a o důsledcích těchto emisí,
4. využívání přírodních zdrojů a jeho důsledcích na životní prostředí a rovněž údaje nezbytné pro vyhodnocování příčin a důsledků tohoto využívání a jeho vlivů na živé organismy a společnost,
5. vlivech staveb, činností, technologií a výrobků na životní prostředí a veřejné zdraví a o posuzování vlivů na životní prostředí,
6. správních řízeních ve věcech životního prostředí, posuzování vlivů na životní prostředí, petičích a stížnostech v těchto věcech a jejich vyřízení a rovněž informace obsažené v písemnostech týkajících se zvláště chráněných součástí přírody a dalších součástí životního prostředí chráněných podle zvláštních předpisů,
7. ekonomických a finančních analýzách použitých v rozhodování a dalších opatřeních a postupech ve věcech životního prostředí, pokud byly pořízeny zcela nebo zčásti z veřejných prostředků,
8. stavu veřejného zdraví, bezpečnosti a podmínkách života lidí, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí, emisemi nebo činnostmi, opatřeními a dohodami podle bodu 2,
9. stavu kulturních a architektonických památek, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí, emisemi nebo činnostmi, opatřeními a dohodami podle bodu 2,
10. zprávách o provádění a plnění právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí,".
11. mezinárodních, státních, regionálních a místních strategiích a programech, akčních plánech apod., jichž se Česká republika účastní a zprávách o jejich plnění,
12. mezinárodních závazcích týkajících se životního prostředí a o plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána,
13. zdrojích informací o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.

informací o životním prostředí se rozumí informace o stavu a vývoji životního prostředí a jeho jednotlivých složek, o příčinách a důsledcích tohoto stavu, o vlivech staveb, činností a technologií na životní prostředí a o správních řízeních i nesprávních procesech probíhajících na tomto úseku.

Zákon InfŽP ve svém ust. § 2 písm. b) odpovídá rovněž na otázku, kdo je **povinným subjektem** odpovědným za poskytování informací a za to, že informace budou kvalitní, aktuální a srozumitelné. Povinnými subjekty jsou tedy správní úřady, jiné organizační složky státu a orgány územních samosprávných celků (např. ministerstva, Česká inspekce životního prostředí, obecní zastupitelstva), dále právnické nebo fyzické osoby, které na základě zvláštních právních předpisů vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se přímo nebo nepřímo k životnímu prostředí (např. organizační složky státu podle z. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění: př. Kancelář veřejného ochránce práv), a konečně pak právnické osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené subjekty dříve jmenovanými, jakož i fyzické osoby pověřené těmito subjekty, které na základě právních předpisů nebo dohody s těmito subjekty poskytují služby, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek (zákon tyto osoby označuje jako tzv. „pověřené osoby“ a příkladem může být veřejná stráž). Obecně se tedy jedná o subjekty, které jsou povinny zpracovávat environmentální informace a s těmito v zákonem vymezeném rámci nakládat.

### **3.2.2 Způsoby poskytování informací**

Zákon InfŽP pak ve vztahu k povinným subjektům upravuje dva postupy poskytování informací – prvním z nich je iniciativa samotného povinného subjektu, který prostřednictvím vlastní ediční a publikační činnosti a zejména pak způsobem umožňujícím dálkový přístup zpřístupňuje zákonem stanovený soubor informací o životním prostředí. Druhým přístupem je vyřízení žádosti o poskytnutí informace.

#### **Aktivní zpřístupňování informací**

Prvně jmenovaný způsob označuje zákon InfŽP jako aktivní zpřístupňování informací (srov. ust. § 10a zákona InfŽP). Toto zpřístupňování spočívá ve vytváření

a aktualizaci **elektronických databází**, které obsahují informace vztahující se k působnosti povinného subjektu, přičemž tyto databáze jsou prostřednictvím zařízení umožňujícího dálkový přístup (tedy zejm. prostřednictvím internetu) poskytovány neomezenému okruhu osob, které si mohou informace na elektronických úředních deskách vyhledat, aniž by o ně musely žádat. Demonstrativní výčet takto zpřístupňovaných informací je uveden v ust. § 10a odst. 5, 6 zákona InfŽP, nicméně povinné subjekty mohou zpřístupnit i jiné informace, pokud to považují za žádoucí či vhodné. Informace, které svým obsahem odpovídají citovaným ustanovením zákona InfŽP jsou povinné subjekty zavázány zveřejňovat vždy. Veřejná správa na úseku životního prostředí se takto stává otevřenější, průhlednější a vůči svým adresátům přístupnější. Aktivní zpřístupňování informací by mělo vést ke zvýšení informovanosti veřejnosti, a tím zároveň k zefektivnění účasti veřejnosti v ochraně životního prostředí.

### **Zpřístupňování informací na základě žádosti**

Druhý naznačený přístup k poskytování informací se vztahuje k poskytování informací na základě žádosti. Lze jej označit jako „**pasivní**“ zpřístupňování informací, ale pasivitu povinného subjektu lze vysledovat pouze v tom, že sám nevyvíjí iniciativu směřující ke zveřejnění, jinak ale v reakci na žádost se pochopitelně jistá míra aktivity vyžaduje.

K otázce žadatele se vyjadřuje zákon InfŽP tak, že se jedná o jednotlivé právnické a fyzické osoby, které mohou za účelem získání informací o životním prostředí požádat povinný subjekt o zpřístupnění informace o životním prostředí. V této souvislosti je třeba zmínit usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, v němž Ústavní soud deklaroval, že čl. 35 LZPS upravující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů nelze vztahovat na právnické osoby, neboť pouze fyzické osoby jako biologické organismy podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí, a toto právo tedy právnickým osobám nenáleží z toho titulu, že nemohou pocítit negativní dopady znečištěného životního prostředí. Domnívám se, že Ústavní soud ČR se v tomto usnesení nevyjádřil zcela správně, když kromě práva na příznivé životní prostředí upřel právnickým osobám i právo na informace o životním

prostředí. Mám za to, že právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a o stavu přírodních zdrojů náleží i právnickým osobám, neboť právní řád stanoví jako jednu z podmínek účasti občanského sdružení ve správním řízení také podání žádosti o informaci o zahajovaném nebo připravovaném řízení,<sup>80</sup> což je informace, kterou lze klasifikovat jako informaci o životním prostředí. Pokud by tedy právnické osoby právo na informace o životním prostředí neměly, tak, jak to konstatoval Ústavní soud, nebyly by schopny splnit zákonem stanovené podmínky účasti v řízeních, čímž by se česká právní úprava dostala do jednoznačného rozporu s ustanoveními Aarhuské úmluvy. I s odkazem na aplikační přednost jejich ustanovení lze dovést, že právnické osoby právo na informace o životním prostředí mají, navíc jej mít musejí. Sám Ústavní soud ČR také konstatoval ve svém nálezu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 15/93, že lze dovést poskytování ochrany i právnickým osobám, pokud jde o základní práva a svobody, avšak právnická osoba se může domáhat ochrany jen takových práv vyplývajících z Listiny základních práv a svobod, která odpovídají jejímu právnímu postavení a jsou svou povahou pro právnickou osobu **použitelná**. Právo na informace lze jednoznačně považovat za právo, které je svou povahou pro právnické osoby použitelné. Výklad Ústavního soudu, že právnické osoby nemají právo na informace o životním prostředí, je tedy v tomto případě nesprávný a pokud má být právnickým osobám upřeno nějaké environmentální právo, pak případně pouze právo na příznivé životní prostředí.

I přes výklad uvedený v tomto usnesení Ústavního soudu zákon InfŽP s poskytováním informací právnickým osobám počítá, neboť je sám zařazuje pod pojem „**žadatel**“, tedy zákonodárce si byl zcela jistě vědom toho, jaké důsledky by mělo striktní dodržování tohoto usnesení ve vztahu k veřejnosti a umožnil domáhat se informací i právnickým osobám.

Žádost o informaci o životním prostředí může být podána **jakýmkoliv způsobem**, tedy žádost může být podána ústně, písemně, telefonicky, elektronicky, faxem, příp. jinou proveditelnou formou. Zákon InfŽP stanovuje pouhé dvě formální náležitosti žádosti: musí být zřejmé, čeho se má informace, jež má být poskytnuta, týkat, a musí být ze žádosti patrné, kdo ji podal.<sup>81</sup> Žádost nemusí být odůvodněna, žadatel nemusí

---

<sup>80</sup> Srov. např. ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>81</sup> Na rozdíl od zákona InfŽP vyžaduje zákon o svobodném přístupu k informacím splnění více náležitostí: ze žádosti musí být patrné, kdo ji podal (a to přesnou identifikací žadatele dle ust. § 14), kterému subjektu je určena a konečně musí být uvedeno, že se žadatel domáhá informace ve smyslu



prokazovat zájem na získání informace ani důvody žádosti o informaci, a naopak povinný subjekt není oprávněn toto prokazování vyžadovat. Žadatel může ve své žádosti navrhnout **formu či způsob**, jakým mu má být požadovaná informace zpřístupněna. Vyžaduje-li, aby mu informace byla poskytnuta na technickém nosiči dat,<sup>82</sup> je žadatel povinen buď uhradit jeho cenu, nebo k žádosti technický nosič dat přiložit.<sup>83</sup>

Pokud jde o samotné **vyřízení žádosti** o informaci, může po jejím podání nastat několik situací. První z nich je případ, kdy je žádost nesrozumitelná nebo příliš obecně formulovaná, tedy není zřejmé, jaké informace se žadatel domáhá. V takovém případě vyzve povinný subjekt do patnácti dnů od obdržení žádosti žadatele, aby v téže lhůtě od doručení výzvy **upřesnil nebo doplnil** žádost tak, aby mohla být vyřízena. Pokud tak žadatel ve stanovené lhůtě neučiní, má se za to, že od své žádosti upustil.<sup>84</sup>

Jestliže povinný subjekt **nemá** požadovanou informaci **k dispozici**, a to buď z důvodu, že není povinen ji podle zákona mít, anebo ji nemá pouze dočasně, je povinen toto žadateli sdělit. Není-li povinen ji mít a ví-li povinný subjekt, kdo může tuto informaci poskytnout, uvědomí o tom žadatele. Nemá-li povinný subjekt

---

zákona č. 106/1999 Sb. Pokud tyto náležitosti žádost neobsahuje, není žádostí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a povinný subjekt je oprávněn ji odložit. Z uvedeného je zřejmé, že zákon InfŽP klade mnohem menší nároky na formální náležitosti žádosti a informace o životním prostředí jsou i prostřednictvím podání žádosti snadněji dostupné.

<sup>82</sup> Zpravidla se jedná o CD nebo DVD, ale v případě ústní žádosti v sídle povinného subjektu je možné nechat si data stáhnout na přenosné USB flash disky apod.

<sup>83</sup> V souvislosti s úhradou nákladů za poskytnutí informace je třeba doplnit, že povinné subjekty jsou oprávněny vyžádat si úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Obecně lze tedy dovodit, že úhrady se vztahují k technickému provedení zpřístupnění informací, nelze však požadovat úhradu za obsah informace. Pokud tedy povinný subjekt vyřídí žádost, aniž by využil jakéhokoliv technického prostředku, není oprávněn požadovat úhradu za provedení úkonu spočívajícího v poskytnutí informace. Navíc jsou povinné subjekty povinny zpracovat veřejně přístupný sazebník úhrad, v němž budou uvedeny podmínky, za nichž se úhrady vybírají, jakož i podmínky, za kterých je možné od vybírání úhrad upustit.

<sup>84</sup> Zákon InfŽP se nijak nevypořádává s případem, že není zřejmé, kdo žádost podal. V úvahu připadají dvě možnosti vyřízení – buď povinný subjekt může mít za to, že žádost nebyla podána, anebo žádost odložit. Oba způsoby mají stejný důsledek – totiž že se žádost dále neprojednává. Zákon o svobodném přístupu k informacím je v tomto ohledu preciznější, když stanoví, že pokud byla podána nesrozumitelná nebo obecně formulovaná žádost a žadatel tento nedostatek ve stanovené lhůtě nenapraví, žádost je odmítnuta a pokud nedošlo k upřesnění údajů o žadateli, žádost je odložena. Lze tedy *a simile* dovodit, že i v případě zákona InfŽP by měla být žádost, z níž není patrné, kdo ji podal, formálním postupem odložena.

informaci pouze dočasně, sdělí žadateli, že se informace zpracovává a rovněž ho uvědomí o předpokládané lhůtě, ve které bude informace zpřístupněna.<sup>85</sup>

Za předpokladu, že požadovaná informace již **byla zveřejněna** (na úřední desce, na internetu, v informační brožuře apod.), sdělí tuto skutečnost povinný subjekt žadateli společně s informací, kde může žadatel informaci vyhledat. Pokud ovšem žadatel trvá na tom, aby mu informaci poskytl povinný subjekt, je tento povinen tak učinit.<sup>86</sup>

Ideální situace nastává v okamžiku, kdy žadatel formálně správně podá žádost o informaci, povinný subjekt má požadovanou informaci k dispozici a její zpřístupnění není omezeno žádnými zákonnými limity. V takovém případě je povinný subjekt povinen **zpřístupnit** informaci bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30-ti dnů od obdržení žádosti.<sup>87</sup> Zákon InfŽP stanoví, že lze tuto lhůtu prodloužit, a to nejvýše do 60-ti dnů, vynucují-li si toto prodloužení **zvláštní okolnosti**. O tom, co se rozumí zvláštními okolnostmi, zákon InfŽP nehovoří, ale lze *a simile* vycházet ze zákona o svobodném přístupu k informacím, který ve svém ustanovení § 14 odst. 7 tyto zvláštní okolnosti vymezuje.<sup>88</sup>

Zákon InfŽP počítá i s tím, že některé informace nesmějí nebo nemusejí být zpřístupněny. Takové **omezení přístupu k informacím** však nutně musí být

---

<sup>85</sup> Zákon o svobodném přístupu k informacím neukládá povinnému subjektu povinnost sdělit žadateli, kdo má požadovanou informaci k dispozici, pokud to ví, tedy záleží na správním uvážení povinného subjektu, zda tuto skutečnost žadateli sdělí či nikoliv. Nicméně i v případě zákona InfŽP by bylo velmi problematické prokázat, že povinný subjekt věděl, kdo s informací nakládá a měl povinnost toto sdělit, tedy v konečném důsledku i zde záleží na správním uvážení povinného subjektu, zda informaci o jiném povinném subjektu poskytne či nikoliv.

<sup>86</sup> Shodnou úpravu obsahuje též zákon o svobodném přístupu k informacím, který rovněž stanoví, že povinný subjekt může na již zveřejněnou informaci odkázat, avšak trvá-li žadatel na zpřístupnění informace, je povinný subjekt zavázán mu ji poskytnout. Taková úprava slouží veřejnosti jako „pojistka“ přístupu k informacím v případech, kdy osoby nemají přístup k internetu, popř. nemohou sledovat úřední desku povinného subjektu apod.

<sup>87</sup> Zákon o svobodném přístupu k informacím stanoví pro postup zpřístupnění informace lhůtu 15 dnů od obdržení žádosti, popř. od upřesnění obsahu žádosti či doplnění údajů o žadateli.

<sup>88</sup> Dle zákona o svobodném přístupu k informacím lze lhůtu pro zpřístupnění prodloužit, nejvýše o deset dní, pokud toto prodloužení vyžadují závažné důvody, kterými se rozumí: a) vyhledání a sběr požadovaných informací v jiných úřadovnách, které jsou oddělené od úřadovny vyřizující žádost, b) vyhledání a sběr objemného množství oddělených a odlišných informací požadovaných v jedné žádosti, c) konzultace s jiným povinným subjektem, který má závažný zájem na rozhodnutí o žádosti, nebo mezi dvěma nebo více složkami povinného subjektu, které mají závažný zájem na předmětu žádosti. Žadatel musí být dle obou právních předpisů o prodloužení lhůty i o jeho důvodech vždy prokazatelně informován, a to včas před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace.

Jak vyplývá z citovaných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, je tento předpis mnohem přísnější ve vztahu ke lhůtám pro zpřístupnění informace, proti zákonu InfŽP je zkracuje o polovinu, v případě prodloužení lhůty dokonce o dvě třetiny. Tento postup lze považovat za správný, neboť je nezbytné klást důraz na včasné informace, které po uplynutí dvou měsíců již tuto svou kvalitu splňovat nemusí a mohou výrazným způsobem ovlivnit celou účast veřejnosti v navazujících procesech, neboť veřejnost nebude mít v těchto řízeních aktuální a relevantní informace.

podloženo zákonem a musí směřovat k ochraně veřejného zájmu. Omezení přístupu k informacím je upraveno v ust. § 8 zákona InfŽP, přičemž zákon rozlišuje případy, kdy zpřístupnění informace **musí být odepřeno**,<sup>89</sup> a případy, kdy zpřístupnění informace **může být odepřeno**.<sup>90</sup> Právo, resp. povinnost odepřít poskytnutí informace trvá vždy jen po dobu, po kterou trvá důvod odepření, jakmile důvod odpadne, je povinný subjekt povinen tuto informaci zpřístupňovat. V případě, že povinný subjekt nevyhoví žádosti a nezpřístupní informaci žadateli, je povinen o tomto odepření ve lhůtě stanovené pro vyřízení žádosti vyhotovit **rozhodnutí** o odepření zpřístupnění informace.<sup>91</sup> Rozhodnutí musí být vyhotoveno i v případě, že je odepřeno zpřístupnění i jen části požadované informace – v takovém případě povinný subjekt zpřístupní tu část informace, která není chráněna zvláštními předpisy a ve zbytku vydá rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace. Proti tomuto rozhodnutí může žadatel podat **odvolání** dle správního řádu a po vyčerpání řádných opravných prostředků je toto rozhodnutí přezkoumatelné podle soudního řádu správního.<sup>92</sup> Soudní ochrana však v tomto případě není dostatečná, neboť správní soudy jsou oprávněny konstatovat pouze to, že odmítnutí žádosti, resp. odepření poskytnutí informace, bylo v rozporu se zákonem, ale nejsou již oprávněny uložit povinnému subjektu, aby požadovanou informaci zpřístupnil. To pro žadatele

---

<sup>89</sup> Toto vyplývá z dikce: „Odepřeno bude zpřístupnění informace...“, přičemž toto obligatorní odepření informací vychází z předpisů o ochraně utajovaných informací, o ochraně osobních nebo individuálních údajů a o ochraně osobnosti, o ochraně duševního vlastnictví a o ochraně obchodního tajemství.

<sup>90</sup> Toto vyplývá z dikce: „Zpřístupnění informace může být odepřeno“, přičemž v ust. § 8 odst. 2 a 3 jsou uvedeny důvody, pro které lze fakultativně rozhodnout o nezpřístupnění informace. V těchto případech závisí na správním uvážení povinného subjektu, jak s žádostí o takovou informaci naloží, neboť zákon mu dává možnost jak informaci poskytnout, tak žádosti nevyhovět. Záviset bude vždy na konkrétních okolnostech každého případu.

<sup>91</sup> Dle správního řádu musí mít rozhodnutí tyto náležitosti: výrok, odůvodnění, poučení. Rozhodnutí o neposkytnutí informace musí obsahovat mimo jiné odůvodnění každého omezení práva na informace a musí v něm být shrnuty všechny skutečnosti, které výrok rozhodnutí odůvodňují. Rozhodnutí odůvodněné pouhým odkazem na ustanovení zákona je nepřezkoumatelné. (Srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě, č. j. 22Ca 450/2000-17).

<sup>92</sup> Obdobnou úpravu obsahuje i zákon o svobodném přístupu k informacím, a to ve svých ustanoveních § 7 – § 12. I tento zákon rozlišuje případy obligatorního a fakultativního odepření zpřístupnění informace a stejně tak stanoví, že povinný subjekt je povinen vydat rozhodnutí při odepření zpřístupnění byť i jen části požadované informace. K této otázce lze ocitovat judikát NSS, který byl vydán v souvislosti se zákonem o svobodném přístupu k informacím, lze aplikovat též na zákon InfŽP: „*Ustanovení § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, připouští podat proti rozhodnutí o odepření poskytnout informaci (a to včetně rozhodnutí fiktivního) opravný prostředek; ve správním soudnictví se tak lze domáhat ochrany žalobou podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního až poté, kdy žalobce vyčerpá řádné opravné prostředky. Pokud je v takovém případě podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřipustná a soud ji odmítne /§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s./*“ (Viz usnesení Nejvyššího správního soudu, č. j. A 1/2003-10 ze dne 17. 7. 2003).

znamená, že je nezbytné podat novou žádost a vyčkat způsobu vyřízení povinným subjektem.<sup>93</sup>

Poslední situací po podání žádosti, kterou zákon InfŽP řeší, je stav, kdy povinný subjekt na žádost ve stanovené lhůtě nereaguje, je **nečinný**.<sup>94</sup> Dle zákona InfŽP platí v takovém případě tzv. **fikce odepření informace**, má se tedy za to, že povinný subjekt vydal rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace. Žadatel má tedy v takovém případě právo domáhat se nápravy podáním opravného prostředku, tedy odvolání nebo rozkladu. V praxi je však tato situace řešena tak, že odvolání bývají zamítnuta, neboť taková fiktivní rozhodnutí jsou fakticky nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.<sup>95</sup> Zákonodárce by se měl v těchto případech vydat stejnou cestou jako u zákona o svobodném přístupu k informacím. V tomto zákoně byl institut fikce negativního rozhodnutí zrušen a nahrazen byl institutem **stížnosti** na postup při vyřizování žádosti o informace dle ust. § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím.<sup>96</sup> Tuto stížnost lze podat ze zákonem taxativně stanovených důvodů, mimo jiné i v případě, kdy žadateli nebyla po uplynutí lhůty poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti.<sup>97</sup> Pokud by nadřízený orgán nevydal v příslušné lhůtě rozhodnutí o stížnosti, lze přiměřeně uplatnit ust. § 80 správního řádu, o ochraně před nečinností, případně poté podat žalobu na nečinnost dle soudního řádu správního. Domnívám se, že tato

---

<sup>93</sup> Více než žádoucí je v tomto případě novelizovat zákon InfŽP tak, aby obsahoval shodné znění jako zákon o svobodném přístupu k informacím ve svém ust. § 16 odst. 4: „*Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.*“ Takto by byl správní soud oprávněn, resp. povinen nad rámec přezkumu uložit povinnému subjektu, aby požadovanou informaci poskytl, čímž by došlo k významnému zefektivnění soudní ochrany práva na informace.

<sup>94</sup> Nečinnost spočívá v tom, že povinný subjekt neposkytne informaci, nevyzve k doplnění žádosti, neodkáže na zveřejněnou informaci ani nevydá rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace.

<sup>95</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 6A 78/2002-39 ze dne 4. 7. 2003. Je však nasnadě uvést, že žadatel zpravidla nebude podávat odvolání proti něčemu, co zjednodušeně řečeno „nemá v ruce“, neboť laik zřejmě o této možnosti ani nebude vědět (zákon jednoznačně nestanoví, že proti takovému fiktivnímu rozhodnutí lze podat opravný prostředek, tuto možnost dovozuje právní teorie), ale zvolí raději cestu nové žádosti, popř. osobního kontaktu s povinným subjektem.

<sup>96</sup> Stížnost dle zákona o svobodném přístupu k informacím nelze zaměňovat se stížností dle ust. § 175 z. č. 500/2004 Sb. správního řádu. Řízení o stížnosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím je řízením *sui generis*, je upraven celý proces související s touto stížností. Správní řád se použije pouze subsidiárně, a to v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení, jakož i při určení nadřízeného orgánu, kdy platí, že nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu (ust. §20 odst. 4, 5 zákona o svobodném přístupu k informacím).

<sup>97</sup> K ostatním důvodům viz ust. § 16a odst. 1 písm. a), c), d) zákona o svobodném přístupu k informacím.

úprava je ve vztahu k nečinnosti mnohem jednoznačnější a lépe uplatnitelná. Žadatel se *a priori* nevystavuje riziku zamítnutí odvolání z důvodu nepřezkoumatelnosti, jako je tomu v případě postupu dle zákona InfŽP, ale zákon mu dává relevantní možnost domáhat se přezkumu, proč jeho žádost nebyla v zákonem stanovené lhůtě vyřízena, přičemž postup při vyřizování této stížnosti je jednoznačně upraven. Z těchto důvodů by stížnost dle zákona o svobodném přístupu k informacím měla být vodítkem pro novelu zákona InfŽP, který obsahuje v tomto ohledu úpravu zastaralou, nepraktickou, která zcela jistě neodpovídá požadavkům Aarhuské úmluvy.

### ***3.3 Environmentální výchova, vzdělávání a osvěta***

Zákon InfŽP ve svém ust. § 13 pojednává též i environmentální výchově, vzdělávání a osvětě (EVVO). V tomto ustanovení je vymezen základní **právní rámec** EVVO ve smyslu institucionálního zabezpečení, přičemž tato aktivita je pak blíže rozpracovaná v usneseních vlády a řadě koncepčních dokumentů.

EVVO vede k myšlení a jednání, které je v souladu s životním prostředím tak, aby se udržela jeho kvalita i pro budoucí generace. Cílovou skupinou je každý, není rozhodující věk nebo vzdělání. Obsahem EVVO je vytváření pozitivních postojů k životnímu prostředí a pochopení vzájemné provázanosti sociální, ekonomické a ekologické oblasti. Jde o **preventivní nástroj** ochrany životního prostředí. Vede k přijetí zodpovědnosti za životní prostředí a vytváří podmínky pro zapojení každého jednotlivce do jeho ochrany, zejm. jeho informovaností o vlivech jednotlivých vzorců chování na životní prostředí a jeho zapojením do řešení ekologických problémů. EVVO vede k **aktivnímu přístupu** v řešení problémů životního prostředí tím, že poskytuje metodu. Vede i k lepšímu poznání sebe sama a svých možností, k prohlubování poznání světa a jeho zákonitostí. EVVO je celoživotním procesem vytvářejícím ekologickou kulturu.<sup>98</sup>

Ekologická výchova má ve vztahu k ostatním složkám výchovy a vzdělávání specifické postavení. Dle skotského národního programu „**Learning for Life**“<sup>99</sup> dochází v rámci EVVO k propojování různých pramenů znalostí (knowledge) a

---

<sup>98</sup> Viz webová stránka České informační agentury životního prostředí CENIA, dostupná na odkazu: [http://www.cenia.cz/\\_C12571B20041E945.nsf/\\$pid/MZPMSFGSJ1VT](http://www.cenia.cz/_C12571B20041E945.nsf/$pid/MZPMSFGSJ1VT) (znění k 25. 1. 2012).

<sup>99</sup> Viz [www.learningforlife.org](http://www.learningforlife.org)

porozumění (understanding) do jednoho systému, jakož i k propojování systému hodnot a posilování pocitu, že jsme povinni a schopni směřovat k cíli trvale udržitelného rozvoje. EVVO by měla být považována za jeden z klíčových prvků výchovy a vzdělávání u nás, neboť pouze osvojení si základních pravidel fungování vazeb v rámci životního prostředí umožňuje postupně naplnit cíle trvale udržitelného rozvoje ve všech jeho pilířích (tedy ekonomickém, ekologickém i sociálním), a zároveň je předpokladem pro účinnou participaci veřejnosti ve věcech životního prostředí.

Celou řadu principů a východisek přejímá česká EVVO, která je formulována ve **Státním programu environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty v České republice**.<sup>100</sup> Jedná se o základní strategický dokument zajišťující dlouhodobý rozvoj EVVO v ČR. Tento dokument posouvá pojetí výchovně vzdělávacího procesu z roviny ekologie jako vědy o vztazích mezi organismy a prostředím do roviny environmentální, kde je nutné pochopit systémové souvislosti v kontextu stále se zrychlujícího ovlivňování přírodního prostředí člověkem

Tento dokument obsahuje východiska, komentář současného stavu, stanovení cílů a nástrojů, nastiňuje potřebné úkoly rozdělené do čtyř částí (veřejná správa; děti, mládež, pedagogové, odborní pracovníci; EVVO v podnikové sféře; informace, osvěta, poradenství pro veřejnost), jakož i prognózu dopadů a vlivů Státního programu v různých rovinách jeho uplatnění. Státní program EVVO v ČR byl přijat usnesením vlády č. 1048/2000.<sup>101,102</sup> Přílohou tohoto programu byl Akční plán Státního programu EVVO v ČR na léta 2001 – 2003, následně byl schválen Akční plán na léta 2004 - 2006<sup>103</sup> a poté Akční plán na léta 2007 – 2009.<sup>104</sup> Poslední Akční plán na léta 2010 – 2012 s výhledem do roku 2015 byl schválen usnesením vlády 1302/2009.<sup>105</sup> Na základě těchto akčních plánů vznikají **krajské koncepce nebo**

---

<sup>100</sup> Dostupný např. na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie\\_dokumenty\\_evvo\\_cr/\\$FILE/OEV-OVO\\_SP%20EVVO-20081105.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_dokumenty_evvo_cr/$FILE/OEV-OVO_SP%20EVVO-20081105.pdf) (znění k 31. 1. 2012).

<sup>101</sup> Přijetí Státního programu EVVO v ČR bylo součástí implementace směrnice Evropského Parlamentu a Rady 90/313/EHS o svobodném přístupu k informacím o životním prostředí, která byla později nahrazena směrnicí 2003/4/ES – viz kapitola Právo na informace o životním prostředí.

<sup>102</sup> V souvislosti se zrušením okresních úřadů bylo usnesení upraveno usneseními vlády č. 1010/2002 a 96/2002.

<sup>103</sup> Usnesení vlády č. 991/2003.

<sup>104</sup> Usnesení vlády č. 1156/2006.

<sup>105</sup> Tento jakož i předešlé Akční plány Státního programu EVVO v ČR jsou k dispozici na webové stránce [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHZA1MF](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHZA1MF) (znění k 31. 1. 2012).

**strategie EVVO**,<sup>106</sup> jejichž obsahem je soubor konkrétních opatření směřujících k dosažení cílů Státního programu. Informace o plnění akčních plánů jsou součástí Zprávy o životním prostředí České republiky, kterou každoročně schvaluje vláda.

Lze shrnout, že environmentální výchova, vzdělávání a osvěta je vedle práva na informace o životním prostředí dalším nezbytným předpokladem pro účast veřejnosti ve věcech životního prostředí. Nelze pojmy výchova a vzdělávání chápat pouze v užším slova smyslu, tedy ve vztahu k žákům a studentům škol, ale je třeba chápat je širěji, tedy coby celoživotní proces týkající se dětí i dospělých. Právě EVVO by měla přispět k tomu, aby veřejnost pochopila, jakými způsoby se může ochrany životního prostředí účastnit, jaká jsou její práva a povinnosti, jaké jsou předpoklady pro tu kterou formu účasti. Rozhodující je v tomto případě role krajů, které jsou povinny v rámci své působnosti vytvářet koncepce a strategie EVVO tak, aby se tento fenomén rozšířil mezi širokou veřejnost a zvyšovala se tak jeho efektivita. Kraje mají k dispozici celou řadu prostředků, jak EVVO provádět – od různých informačních akcí, brožur a letáků přes výchovně-vzdělávací semináře až po finanční podporu subjektů zaměřujících se právě na EVVO. I zákon InfŽP hovoří o nestátních organizacích, které se vedle státních mají podílet na realizaci EVVO a je povinností krajů tyto organizace podporovat v jejich činnosti. Pouze pokud bude skutečně důkladně realizován Státní program EVVO v ČR a jeho akční plány, lze do budoucna očekávat vyšší míru edukace široké veřejnosti, jež bude schopná zapojit se i do složitějších procesů v rámci veřejné správy a svou účastí přispět k naplnění principu trvale udržitelného rozvoje a k ochraně životního prostředí vůbec.

### ***3.4 Shrnutí***

Informovanost je základní premisou účasti veřejnosti ve věcech životního prostředí. Aby byla účast veřejnosti efektivní a byla zajištěna v odpovídajících časových úsecích, musí být garantováno, aby byly informace poskytnuty veřejnosti včas a v dostatečném rozsahu.

Česká republika je signatářem Aarhuské úmluvy, která právu veřejnosti na informace věnuje první pilíř. Důraz je kladen na poskytování včasných, aktuálních a úplných informací, navíc Aarhuská úmluva apeluje na zavedení institutu tzv. aktivního

---

<sup>106</sup> Realizace programu má těžiště v krajích a regionech, proto vznikají krajské koncepce a strategie.

zpřístupňování informací, jehož prostřednictvím by veřejnost měla získávat informace o životním prostředí, aniž by o ně musela žádat.

Signatářem Aarhuské úmluvy jsou rovněž Evropská společenství, proto se obsah práva uvedený v Úmluvě objevuje i v unijních předpisech. Jednak se jedná o dvě směrnice (z roku 2003, která se týká přístupu k informacím, a z roku 2007 o systému INSPIRE), které mají členské státy povinnost transponovat do svých národních řádů, a jednak o nařízení z roku 2006, které se orientuje na povinnosti subjektů a orgánů Společenství, tedy členským státům povinnosti v tomto ohledu neukládá. Obě uvedené směrnice byly do českého řádu transponovány, směrnice o INSPIRE stanovila lhůtu pro kompletní splnění požadavků do roku 2013, směrnice týkající se přístupu k informacím byla plně transponována v roce 2005.

Národní právo upravuje právo na informace o životním prostředí v Listině základních práv a svobod, v čl. 35. Na tento článek navazuje zákon o právu na informace o životním prostředí, resp. tento článek Listiny základních práv a svobod provádí. V tomto zákoně jsou upraveny postupy při zpřístupňování informací, ať už z vlastní iniciativy povinných subjektů, či na žádost soukromých osob. Právě aktivní zpřístupňování informací široké veřejnosti bez nutnosti o ně žádat bylo do zákona zapracováno na základě unijní úpravy a Aarhuské úmluvy, když obě tyto úpravy kladou na takové informování veřejnosti velký důraz, a to zejména s ohledem na rozvoj moderních informačních technologií.

Zákon InfŽP je svou dikcí v souladu s unijním právem i Aarhuskou úmluvou, ovšem jeho praktická aplikace vyvolává některé problémy a nejasnosti. Zejména způsobuje problémy samotná definice informace o životním prostředí, když klasifikace informace rozhoduje o procesním postupu vyřízení žádosti o informaci. Žádost může být vyřízena dle zákona o svobodném přístupu k informacím nebo dle zákona InfŽP, přičemž byť oba zákony vycházejí z obdobných principů, v řadě institutů se liší. Proto je nezbytné formulovat žádost o informaci pokud možno tak, aby nebylo pochyb, že se skutečně jedná o informaci o životním prostředí, která bude řešena v režimu zákona InfŽP.

Druhým zásadním problémem je soudní ochrana práva na informace, která souvisí se způsobem vyřízení žádosti ve smyslu odmítnutí poskytnutí informací. Odmítnutí, resp. odepření poskytnutí informace je správním rozhodnutím, proti němuž je žadatel



oprávněn podat odvolání, následně pak může iniciovat soudní přezkum dle s. ř. s. Správní soudy jsou však na základě kasačního principu oprávněny rozhodnout pouze o tom, zda bylo odepření poskytnutí informace provedeno v souladu se zákonem či nikoliv, avšak nemůže povinnému subjektu uložit, aby odepřenou informaci poskytl. Řešením tohoto problému by mohla být novelizace inspirovaná ust. § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, který stanoví, že „... *nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.*“ Tímto ustanovením se správní soudy řídí a postup následující po soudním přezkumu se tak podstatně zjednodušuje.

Přezkum rozhodnutí je problematickým institutem také v případě fiktivního rozhodnutí o odepření poskytnutí informace, jež je následkem nečinnosti povinného subjektu. Zákon InfŽP předpokládá vydání fiktivního rozhodnutí, proti němuž lze podat odvolání. Ovšem rozhodnutí je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné, proto odvolání musí být zamítnuto, a totéž lze dovodit i v případě soudního přezkumu. Ochrana práva na informace tak není zaručena, čímž se zákon InfŽP dostává do rozporu s Aarhuskou úmluvou, která vyžaduje, aby soudní ochrana byla účinná. I v tomto případě lze hledat inspiraci v zákoně o svobodném přístupu k informacím, který ve svém ust. § 16a upravuje institut stížnosti, kterou lze uplatnit mimo jiné v případě nečinnosti povinného subjektu. Ochrana práva na informace by tak byla zajištěna mnohem účinněji a bylo by pro žadatele mnohem jednodušší se jí domáhat.

Ze zákona o svobodném přístupu k informacím by mohl (měl) zákonodárce vycházet také v případě novelizace ustanovení o postupu při vyřízení žádosti v situaci, kdy není zřejmé, kdo žádost podal. Byť se jedná o pouhou deklaraci toho, že žádost nebude projednána, měl by zákon InfŽP určit, jak tuto situaci formálně vyřešit. Nejlepším řešením se zdá odložení žádosti tak, jak je tento institut uveden v zákoně o svobodném přístupu k informacím.

Při porovnání obou právních předpisů, na jejichž základě jsou poskytovány informace, lze dojít k závěru, že oba respektují obdobné principy, liší se pouze v detailech (náležitosti žádosti, které zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje mnohem detailněji než zákon InfŽP; způsob vyřízení neúplné, nepřesné nebo anonymní žádosti; vyřízení žádosti v případě, že povinný subjekt nemá

informaci k dispozici; lhůta pro vyřízení, která je v zákoně InfŽP paradoxně delší, byť informace o životním prostředí mají být poskytovány včas, aby byly aktuální a v dané chvíli použitelné; nečinnost). Z procesního hlediska však zákon o svobodném přístupu k informacím obsahuje ustanovení preciznější, která by mohla sloužit jako vzor pro novelizaci zákona o InfŽP.

## 4. Účast veřejnosti v jednotlivých procesech (posloupnost procesů)

Vzhledem k tomu, že účast v rozhodovacích procesech je zpravidla nejvýznamnějším způsobem, jakým může veřejnost (zejména prostřednictvím občanských sdružení) ovlivnit rozhodnutí ve věcech životního prostředí, je následující kapitola stěžejní částí disertační práce. Má-li být ve vybrané lokalitě realizován nějaký záměr nebo činnost, koná se před správními úřady celá řada správních řízení, ale také řízení, která nemají povahu řízení správního. Tyto procesy na sebe navazují a často se vzájemně podmiňují, proto je tato kapitola zpracována na základě **posloupnosti procesů**, které určují podmínky pro realizaci záměrů a činností v území. Každý proces je specifický, má své zásady a veřejnost se do něj může zapojit jinou formou. Smyslem této kapitoly je analyzovat jednak samotnou posloupnost procesů, a jednak možnosti veřejnosti, jak výsledky jednotlivých postupů ovlivnit.

### 4.1 Účast veřejnosti v územním plánování

Územní plánování je jedním ze zásadních nástrojů realizace principu trvale udržitelného rozvoje. Tento princip vychází z teze, že přírodní zdroje nejsou nevyčerpatelné a je třeba tyto zdroje, jakož i celé životní prostředí, chránit pro současné i budoucí generace. **Trvale udržitelný rozvoj** je vystavěn na třech základních pilířích – environmentálním, ekonomickém a sociálním. Je třeba položit si otázku, jak se vlastně trvale udržitelný rozvoj prosazuje, zda má nějakou právní povahu, a pokud ano, jakou. V mezinárodním právu se vyvíjí soubor zásad udržitelného rozvoje, které mají normativní charakter a zakládají práva nebo povinnosti států, které jsou jimi vázány. V tomto směru je tedy princip trvale udržitelného rozvoje zastřešující zásadou, která se pomocí hmotněprávních institutů a procesně právních pravidel prosazuje při ochraně životního prostředí. Zásady udržitelného rozvoje jsou nejvýstižněji definovány v Deklaraci o zásadách mezinárodního práva vztahujících se k udržitelnému rozvoji<sup>107</sup> z roku 2002. Tato Deklarace stanoví sedm principů pro udržitelný rozvoj, přičemž jedním z těchto principů je také princip účasti veřejnosti a přístupu k informacím a soudům.

---

<sup>107</sup> New Dehli Declaration on the Principles of International Law Relating to Sustainable Development.

Územní plánování je jedním z klíčových procesů vztahujících se k životnímu prostředí, neboť jeho výsledkem je komplexní a kontinuální uspořádání území, přičemž v jeho rámci dochází ke **koordinaci** veřejných a soukromých zájmů.<sup>108</sup> Tato koordinace je projevem principu trvale udržitelného rozvoje, který vyzývá k proporcionalitě mezi ekonomickým rozvojem, ekologickým rozvojem a sociálním blahobytem. Právě územní plánování si klade za cíl tyto aspekty trvale udržitelného rozvoje porovnávat a v rámci rozvoje území je realizovat, vytváří předpoklady pro výstavbu a harmonizaci podmínek životního prostředí, hospodářského rozvoje a sociální soudržnosti obyvatel v území.<sup>109</sup> Územní plánování sleduje, analyzuje a vyhodnocuje stav a možnosti území, zajišťuje ochranu hodnot území, ať již jde o hodnoty přírodní, civilizační či kulturní, reflektuje též urbanické, architektonické a archeologické dědictví.

Úkoly územního plánování jsou soustředěny jednak na stanovení koncepce rozvoje území, ale jednak i na prevenci, zejména ve vztahu k ekologickým a přírodním katastrofám či k regeneraci a revitalizaci území.<sup>110</sup> K plnění těchto nástrojů jsou určeny **nástroje územního plánování**, jimiž jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. V rámci práva životního prostředí lze tyto dokumenty zařadit do kategorie koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí s různou mírou závaznosti.

Stavební zákon z roku 2006, v němž je procedura územního plánování zakotvena, zohledňuje závazky, k nimž se Česká republika zavázala v některých mezinárodních dokumentech (např. Evropská charta místní samosprávy – sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., Aarhuská úmluva, Evropská úmluva o krajíně – sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 13/2005 Sb. m. s.), ale rovněž závazky, které pro Českou republiku vyplývají z předpisů Evropské unie (zejména požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně volně

---

<sup>108</sup> K významu územního plánování blíže viz Pekárek, M. *Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva*. In: Damohorský, M., Stejskal, V. (edit.) *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko, 2003, s. 88 a násl.

<sup>109</sup> Srov. Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, s. 27.

<sup>110</sup> Srov. tamtéž, s. 28.

žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, nebo směrnice Rady 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků).

Územní plánování je specifický nástroj, který mají k dispozici orgány veřejné správy a jehož cílem je regulace rozvoje konkrétního území. Jde o soustavnou a komplexní činnost orgánů územního plánování, jejímž výsledkem je **koncepce rozvoje** území v souladu s požadavky trvale udržitelného rozvoje.

Vzhledem k tomu, že územní plánování je klíčový proces pro budoucí využití každého území, je třeba již v této fázi apelovat na veřejnost, aby se do procesu zapojila se svými názory a návrhy. Územní plán jako konkrétní výsledek územního plánování pro obec zpravidla na delší dobu stanoví, jakým směrem se bude rozvoj obce ubírat. Územní plán stanovuje podrobně předpoklady pro výstavbu, a to nejen bytovou, ale také průmyslovou, dopravní a jinou, která může velmi vážně zasáhnout nejen do životního prostředí obecně, ale též do běžného života obyvatel obce, a tím i do jejich práva na příznivé životní prostředí. Územní plán je však až posledním dokumentem, který je v procesu územního plánování přijímán, proto následující pasáž kapitoly bude věnována koncepčním nástrojům, které přijetí územního plánu předcházejí.

#### **4.1.1 Územně plánovací podklady**

Územně plánovací podklady tvoří územně analytické podklady zjišťující a vyhodnocující stav a vývoj území a územní studie, jež ověřuje **možnosti a podmínky** změn v území. Jedná se o povinně pořizované a pravidelně aktualizované dokumenty, které nahradily dřívější urbanistickou studii, územní generel a územní prognózu.

**Územně analytické podklady** dle ust. § 26 odst. 1 stavebního zákona obsahují zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů vyplývajících z právních předpisů, stanovených zvláštními právními předpisy nebo vyplývajících z vlastností území, dále záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocení udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci.

Územně analytické podklady pořizují pro své správní obvody obecní úřady obcí s rozšířenou působností, které jsou dle ust. § 6 odst. 1 úřady územního plánování. Podklady pořizuje též krajský úřad, a to pro území kraje. Proces pořizování územně analytických podkladů je upraven v ust. § 27 a s ohledem na téma této disertační práce je třeba zdůraznit, že v procesu pořizování územně analytických podkladů se s účastí veřejnosti nepočítá. Jistým druhem účasti veřejnosti by mohlo být členství v **Radě obcí pro udržitelný rozvoj území** (ust. § 9 stavebního zákona), což je zvláštní orgán obce s rozšířenou působností zřízený k vydávání stanoviska k územně analytickým podkladům. Stavební zákon ji koncipuje jako orgán fakultativní a pravomoc zřídit ji dává starostovi obce s rozšířenou působností, přičemž toto zřízení podléhá souhlasu obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Stavební zákon stanoví, že členy Rady obcí pro udržitelný rozvoj území jsou vždy jeden zástupce každé obce. Zákon blíže nespécifikuje podmínky, za nichž se lze stát členem takové Rady, proto lze dovést, že se jím může stát i někdo z obecné veřejnosti (stavební zákon mluví o zástupcích obcí, nikoliv o zastupitelích, z čehož lze tento laický prvek odvodit). Ovšem jiná forma účasti veřejnosti v této fázi pořizování územně plánovacích podkladů upravena není.

Účelem **územní studie** je navrhnout, prověřit a posoudit možná řešení vybraných problémů, případně úprav, nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jeho vybraných částí. Zpravidla je studie pořizována k ověření možností využití řešeného území (např. zastavitelné nebo přestavbové plochy), pro prověření územních podmínek ochrany hodnot území nebo pro prověření řešení vybraných problémů (dopravní řešení, technická infrastruktura, umístění občanské vybavenosti, zeleně apod.).<sup>111</sup>

Územní studie je pořizována, pokud je to uloženo v zásadách územního rozvoje, popř. v územním plánu, může být také pořizována z podnětu pořizovatele (obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad). Ani v případě územní studie nedává stavební zákon možnost veřejnosti účastnit se procesu jejího pořizování, podobu tohoto koncepčního nástroje tak veřejnost nemůže ovlivnit. Veřejnost má právo dát **podnět k pořízení** územní studie, ovšem realizace tohoto práva přináší několikerá

---

<sup>111</sup> Srov. Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, s. 88.

úskalí. Jednak není jisté, že územní studie bude vypracována v zájmu toho, kdo podnět podal, jinými slovy, není zaručeno, že ten, kdo dal podnět, se dočká výsledku, kterého podáním podnětu ke zpracování územní studie zamýšlel. Navíc ani ten, kdo podnět podá, není ze zákona oprávněn jakkoliv do procesu pořizování územní studie zasahovat. Konečně třetím úskalím je, že pořízení územní studie z podnětu jiného než od pořizovatele může být podmíněno úplnou nebo částečnou **úhradou nákladů** na její pořízení od toho, kdo podnět podal. Vzhledem k tomu, že pro územní studii je třeba zpracovat řadu výkresů, mapových podkladů apod., lze předpokládat, že iniciace pořízení územní studie se nikdo z veřejnosti neujme, právě jednak z důvodu, že do pořízení nemůže veřejnost zasahovat, a jednak z důvodů ekonomických.

Obecně lze shrnout, že proces pořizování územně plánovacích podkladů není veřejnosti otevřen, a to ani formou konzultativní účasti.

#### **4.1.2 Politika územního rozvoje**

Politika územního rozvoje je nástroj územního plánování, který na celostátní úrovni koordinuje územně plánovací činnost krajů a obcí a poskytuje rámce pro konkretizaci úkolů územního plánování uvedených ve stavebním zákoně.<sup>112</sup> Politika územního rozvoje reflektuje **celorepublikovou koncepci** rozvoje území, a to i s ohledem na přeshraniční a mezinárodní souvislosti. Jejím účelem je konkretizace obecně formulovaných cílů a úkolů územního plánování s ohledem na souvislosti a problémy v území republiky. Politika územního rozvoje koordinuje tvorbu a aktualizaci zásad územního rozvoje, z nichž pak vychází dílčí územní či regulační plány, zejména stanoví hlavní priority ve výstavbě, ochraně životního prostředí a sociálním i hospodářském rozvoji.

Aktuální politika územního rozvoje byla schválena usnesením vlády č. 929 ze dne 20. července 2009 a obsahuje údaje stanovené v ust. § 32 stavebního zákona.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Srov. Vondruška, R.: *Politika územního rozvoje České republiky 2008*. Brno: Ústav územního rozvoje, 2009.

<sup>113</sup> V roce 2006 přijala vláda usnesením č. 561 koncepci nazvanou Politika územního rozvoje. Některé orgány územního plánování ji považovaly za politiku podle nového stavebního zákona, ačkoliv byla koncepce přijata ještě před nabytím účinnosti nového stavebního zákona. Koncepce z roku 2006 nemohla být považována za Politiku územního rozvoje dle stavebního zákona mj. z důvodu, že nebyl dodržen postup při jejím přijímání (např. nebyl návrh zveřejněn k připomínkování veřejnosti). Jednalo se o standardní resortní koncepci. Srov.: Zelený kruh: *Od územního plánování po stavební povolení – kdy a jak se účastnit*. Praha: 2008. Nová Politika územního rozvoje České republiky 2008 tuto

Při zpracování návrhu politiky územního rozvoje se Ministerstvo pro místní rozvoj řídilo ust. § 33 stavebního zákona, které mj. v odst. 4 uložilo ministerstvu povinnost zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup návrh politiky územního rozvoje a stanovit lhůtu pro podání **připomínek** veřejnosti, která nesměla být kratší než 90 dnů. Dle ust. § 33 odst. 6 mělo Ministerstvo pro místní rozvoj **zohlednit** připomínky veřejnosti při zpracování návrhu politiky územního rozvoje, který pak byl předkládán vládě ke schválení. Toto zohlednění připomínek prozatím platí i pro další procesy přijímání návrhů politiky územního rozvoje, pokud o jejich pořízení rozhodne vláda na základě zpracované zprávy o naplňování politiky územního rozvoje.

Z hlediska postavení veřejnosti nelze opomenout, že stavební zákon nikde nspecifikuje význam slova „zohlednit“ ani zda výsledkem zohlednění mají být nějaké závazné podmínky či okolnosti. Lze tedy pouze dovést, že ministerstvo při pořizování návrhu politiky územního rozvoje, obdrží-li nějakou připomínku veřejnosti, tuto vezme na vědomí, ale záleží na jeho správním uvážení, zda z této připomínky vyvodí nějaký závazný závěr pro politiku územního rozvoje či nikoliv. Veřejnost nemá z hlediska procesního žádnou možnost obrany proti nezohlednění připomínky, neboť politika územního rozvoje se schvaluje formou **usnesení vlády**, které z podnětu veřejnosti nelze podrobit odvolacímu či jinému přezkumnému řízení. Účinnost připomínek v procesu pořízení návrhu politiky územního rozvoje je tak velmi nízká, neboť výsledek (ne)zohlednění připomínky není přezkoumatelný.<sup>114</sup>

Do roku 2013 je Ministerstvo pro místní rozvoj povinno zpracovat zprávu o uplatňování politiky územního rozvoje, přičemž tato zpráva má být následně zpracovávána každé čtyři roky. Ministerstvo pro místní rozvoj při jejím vypracování spolupracuje s ostatními ministerstvy a jinými ústředními správními úřady, na zpracování zprávy se tedy veřejnost nijak podílet nemůže, a to ani formou připomínek. Na základě této zprávy pak vláda rozhodne o aktualizaci politiky

---

nejasnost napravila, neboť se jedná o dokument přijatý v souladu s ustanoveními platného a účinného stavebního zákona a lze ji tedy považovat za východisko pro zpracování územně plánovací dokumentace.

<sup>114</sup> V. Povolná zastává názor, že lze uvažovat o podání ústavní stížnosti nebo správní žaloby. (Srov. Povolná, V.: *Jak se zapojit do územního plánování. Manuál pro veřejnost i obce*. Ekologický právní servis, 2008, s. 11). S tímto jejím názorem se neztotožňuji, neboť mám za to, že aktivní legitimace veřejnosti pro správní žalobu proti usnesení vlády není dána, stejně tak i v případě ústavní stížnosti. Dovožuji, že nevyhovění připomínce k návrhu politiky územního rozvoje není důvodem, pro něž by správní žaloba či ústavní stížnost mohly být podány, tím spíše, když i stavební zákon hovoří o tom, že připomínky mají být „zohledněny.“ Forma, jakou tak ministerstvo učiní, závisí na jeho správním uvážení a nesouhlas veřejnosti se „zohledněním“ není žalobním důvodem.



územního rozvoje nebo o zpracování nového jejího návrhu. Ze stavebního zákona vyplývá, že při pořizování nového návrhu se postupuje dle ust. § 33 a 34, tedy veřejnost by opět mohla nový návrh připomínkovat. V případě zpracování **aktualizace** tuto možnost nemá, leda by se extenzivním výkladem ust. § 35 odst. 3 stavebního zákona došlo k závěru, že slova „při tom /rozuměj zpracování nového návrhu/ se postupuje obdobně podle ustanovení § 33 a § 34“ se dají aplikovat i na aktualizaci, nejen na zpracování nového návrhu politiky územního rozvoje. Zda je tento extenzivní výklad přípustný prozatím judikatura neřešila a domnívám se, že v nejbližší době jej ani řešit nebude, neboť problematika připomínek s ohledem na jejich charakter<sup>115</sup> nebude ze strany veřejnosti napadána.

Obecně lze tedy shrnout, že ani proces pořizování politiky územního rozvoje není veřejnosti příliš otevřen, byť jí stavební zákon dává možnost návrh připomínkovat, avšak s ohledem na výše uvedené lze dovést, že se jedná pouze o formalitu, která pro konečnou podobu politiky územního rozvoje nemá většího významu.

Byť samotný proces pořizování návrhu politiky územního rozvoje veřejnosti příliš možností k zapojení nedává, existuje přesto ještě jeden způsob, jak může veřejnost znění politiky územního rozvoje ovlivnit, a tím je proces **strategického posuzování** vlivů na životní prostředí. Dle ust. § 34 stavebního zákona předkládá Ministerstvo pro místní rozvoj vládě ke schválení nejen samotný návrh, ale přikládá k němu další dokumenty dle odst. 1 písm. a) – d) téhož ustanovení. Mimo jiné je Ministerstvo pro místní rozvoj povinno předložit stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Účast veřejnosti v tomto řízení je blíže rozpracována v kapitole 4.2 této disertační práce, nicméně již v této pasáži lze předeslat, že veřejnost se může procesu posuzování vlivů koncepce (tedy politiky územního rozvoje) účastnit formou **písemných vyjádření** předkládaných k oznámení koncepce a k návrhu koncepce, popř. účastí na veřejném projednání návrhu koncepce. Stanovisko, které pak Ministerstvo životního prostředí vydává k návrhu koncepce, vychází mj. z písemných vyjádření podaných k tomuto návrhu, přičemž je povinno vyjádření k oznámení či návrhu koncepce vypořádat. Ani zde však zákon blíže nespecifikuje, jak vyjádření vypořádat, lze opět pouze předpokládat, že Ministerstvo životního prostředí uvede, kdo se ke koncepci vyjádřil, v jakém smyslu, a zda ministerstvo toto

---

<sup>115</sup> Rozuměj nezávaznost a nepřezkoumatelnost připomínek.

vyjádření zohledňuje či nikoliv. Obdobně jako v případě připomínek k politice územního rozvoje nelze ani v tomto případě právní cestou vymáhat, aby bylo požadavkům veřejnosti vyhověno. **Stanovisko** taktéž není samostatným správním rozhodnutím, nepřipadá tedy do úvahy jeho přezkum v rámci odvolacího řízení či řízení vyvolaného podáním mimořádných opravných prostředků dle správního řádu. Z toho také vyplývá eliminace možnosti podat správní žalobu proti stanovisku, popř. se domáhat jeho nezákonnosti ústavní stížností. Ačkoliv se tedy jedná o druhý způsob, jak se veřejnost může angažovat v souvislosti s pořizováním politiky územního rozvoje, je třeba dovodit, že účinnost tohoto prostředku je rovněž minimální, právě s ohledem na absenci možnosti přezkumu.

### 4.1.3 Územně plánovací dokumentace

Zatímco územně plánovací podklady a politika územního rozvoje jsou dokumenty týkající se většího území, resp. celého státního území a možnosti veřejnosti je ovlivnit jsou omezené na připomínkování, územně plánovací dokumentace se dotýká **území krajů a obcí**, které již občané blíže znají a dokáží si vytvořit představu o jejich využití a dopadech tohoto využití, a proto také účast veřejnosti je v těchto fázích územního plánování posílena. V rámci územně plánovací dokumentace se zpracovávají zásady územního rozvoje, územní plán, popř. regulační plán. Nutno předeslat, že pokud se veřejnost efektivně zapojí do procesu pořizování územně plánovací dokumentace, může se značným výhledem do budoucna vyloučit realizaci některých záměrů nebo činností na území kraje či obce. Není proto vhodné účast veřejnosti v těchto fázích podceňovat.

**Zásady územního rozvoje** jsou zpracovávány na krajské úrovni a jejich cílem je zpřesnit a rozvíjet cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, s níž musí být zásady územního rozvoje v souladu. Nahrazují územní plán velkého územního celku dle původního stavebního zákona.<sup>116</sup> Zásady územního rozvoje stanoví strategii naplňování cílů územního plánování a koordinují územně plánovací činnost obcí. Obsahem jsou základní požadavky na **uspořádání území kraje**, na jeho účelné využití, jsou zde definovány základní plochy nebo koridory

---

<sup>116</sup> Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

nadmístního významu. Obce jsou povinny ze zásad územního rozvoje vycházet při vytváření svých územních plánů.

Zpracování zásad územního rozvoje má **dvě fáze** – zásady pořizuje krajský úřad v přenesené působnosti, schvaluje a vydává je pak zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti. Nejen z hlediska činností veřejné správy, ale také z hlediska účasti veřejnosti má tato dvoufázovost význam: v rámci pořizování může veřejnost využít prostředků, které jí dává stavební zákon, v rámci schvalování lze využít práv občanů kraje, která jsou uvedena v ust. § 12 odst. 2 zákona o krajích.

První zásady územního rozvoje se pořizují na základě zadání, v němž jsou stanoveny hlavní cíle a požadavky na podobu zásad, další pak na základě zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, kterou předkládá do dvou let od vydání prvních zásad nebo od jejich poslední aktualizace krajský úřad krajskému zastupitelstvu ke schválení.

Řízení o zásadách územního rozvoje, kterého se může zúčastnit i veřejnost, předchází společné jednání dotčených orgánů, Ministerstva pro místní rozvoj a sousedních krajů o návrhu zásad územního rozvoje. Kromě tohoto společného řízení, kterého se veřejnost účastnit nemůže, provádí Ministerstvo životního prostředí **vyhodnocení vlivů** na životní prostředí a předkládá stanovisko. Tento proces vyhodnocení vlivů na životní prostředí se koná v souladu s ust. § 10a a násl. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a je veřejnosti otevřen ke konzultativní účasti. Veřejnost se dle ust. § 10c odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí může písemně vyjádřit k oznámení koncepce a dle ust. § 10f odst. 5 téhož zákona i k návrhu koncepce. O návrhu koncepce se obligatorně koná veřejné projednání, jehož se veřejnost též může účastnit. Byť tedy veřejnost nemá v první fázi vydávání zásad územního rozvoje přímou možnost se účastnit, dává jí zákon možnost vyjadřovat se v procesu posuzování vlivů koncepce na životní prostředí, když tato vyjádření pak musí být zahrnuta v závěrečném stanovisku.

Klíčovou fází pro veřejnost je pak samotné řízení o zásadách územního rozvoje. Jednak se o návrhu zásad koná veřejné projednání, jehož se veřejnost může účastnit a vyjádřit se zde,<sup>117</sup> a jednak může každý ještě před veřejným projednáním uplatnit své

---

<sup>117</sup> Dle ust. § 22 odst. 3 stavebního zákona se při veřejném projednání stanoviska, připomínky a námítky uplatňují písemně a musí být opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která je uplatňuje.

**připomínky**<sup>118</sup> a privilegované subjekty **námítky**. Těmito privilegovanými subjekty jsou obce v řešeném území, obce sousedící s tímto územím (stavební zákon je souhrnně označuje jako dotčené obce) a zástupce veřejnosti. Překvapivě zákonodárce nedal právo podat námítky vlastníkům dotčených pozemků a to i přes to, že cílem zásad územního rozvoje je mimo jiné vymezit plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby či veřejně prospěšná opatření, což může v konečném důsledku vést k vyvlastnění dotčených pozemků pro tyto veřejně prospěšné účely. Vlastníci pozemků, jež mohou být dotčeni vymezením ploch a koridorů pro tyto účely, mají v řízení o zásadách územního rozvoje postavení „každého,“ to znamená, že jejich jedinou možností obrany jsou připomínky.

V této fázi se poprvé stavební zákon zmiňuje o možnosti zástupce veřejnosti podat námítky. **Zástupce veřejnosti** je zmocněný zástupce, který při pořizování návrhu popř. konceptu územně plánovací dokumentace zastupuje veřejnost. Má-li být účast veřejnosti v procesu pořizování územně plánovací dokumentace skutečně účinná, je téměř nebytné, aby byl zástupce veřejnosti ustanoven a zmocněn. Z hlediska účasti veřejnosti má totiž jen on v uvedených procesech právo podat námítky, které mají vzhledem k jejich vypořádání větší relevanci než prosté připomínky.

Dle ust. § 172 odst. 5 správního řádu<sup>119</sup> rozhoduje o námítkách správní orgán, rozhodnutí o námítkách musí obsahovat vlastní odůvodnění a toto je součástí odůvodnění **opatření obecné povahy**.<sup>120</sup> Proti rozhodnutí o námítkách nelze podat odvolání nebo rozklad, lze je však posoudit v přezkumném řízení dle ust. § 94 správního řádu, a do té doby, než je o nich rozhodnuto, nelze z opatření obecné povahy v té části, kterou námítky napadaly, vycházet. Nadto lze rozhodnutí o námítkách napadnout správní žalobou dle ust. § 65 a násl. soudního řádu správního, má-li osoba podávající námítky za to, že rozhodnutím v přezkumném řízení popř. rozhodnutím v předcházejícím řízení byla zkrácena na svých právech, nebo pokud

---

<sup>118</sup> K připomínkám, které byly uplatněny při schválení politiky územního rozvoje a o nichž bylo v tomto procesu rozhodnuto, se nepřihlíží (srov. ust. § 39 odst. 3 stavebního zákona).

<sup>119</sup> Na základě ust. § 192 stavebního zákona se použije správní řád, pokud stavební zákon nestanoví něco jiného.

<sup>120</sup> V konkrétním případě pořizování zásad územního rozvoje navrhuje rozhodnutí o námítkách krajský úřad, a pokud je návrh schválen zastupitelstvem kraje, je toto rozhodnutí součástí odůvodnění opatření obecné povahy, jimž se vydávají zásady územního rozvoje. Pokud jsou námítky posuzovány v přezkumném řízení, příp. v řízení podle soudního řádu správního a mají za následek změnu nebo zrušení rozhodnutí o námítkách, je nezbytné, aby byly zásady územního rozvoje uvedeny do souladu s tímto rozhodnutím.

má za to, že postupem správního orgánu byla zkrácena na právech, která jí přísluší, a to takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Připomínkami dle ust. § 172 odst. 4 správního řádu je správní orgán povinen se zabývat, jsou podkladem pro opatření obecné povahy a správní orgán se s nimi má vypořádat v jeho odůvodnění. Nevydává se však o nich samostatné rozhodnutí s vlastním odůvodněním a jejich nesprávné vypořádání v odůvodnění opatření obecné povahy nelze napadnout ani podrobit přezkumnému řízení. Z uvedeného vyplývá, že námitky mají z hlediska případného přezkumu podstatně větší význam a má-li se argumenty veřejnosti správní orgán při pořizování zásad územního rozvoje skutečně zabývat, je více než žádoucí zmocnit zástupce veřejnosti.

Zástupcem veřejnosti může být dle ust. § 23 odst. 2 stavebního zákona fyzická nebo právnická osoba, která je plně způsobilá k právním úkonům. Tuto osobu musí zmocnit **příslušný počet občanů** obce (či kraje) a vzhledem k tomu, že splnění této podmínky může být časově náročné, je třeba, aby se s ohledem na lhůty veřejnost zabývala zmocněním zástupce veřejnosti již v raných fázích procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Praxe je však spíše taková, že sám zástupce veřejnosti (zpravidla občanské sdružení, které se problematikou ochrany životního prostředí zabývá) iniciuje shromažďování podpisů na podpisové listině tak, aby byl zmocněn včas a mohl podat námitky ve lhůtách stanovených stavebním zákonem. Pokud jde o podmínku zmocnění, zástupce musí být zmocněn nejméně jednou desetinou občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občany příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu, popř. konceptu územně plánovací dokumentace. Důležitým prvkem zde je právě ona věcně shodná připomínka, tedy zástupce veřejnosti nemůže zastupovat příslušné občany, z nichž každý má k územně plánovací dokumentaci jinou připomínku založenou zpravidla svým osobním zájmem na využití území. Pro uplatnění připomínek k návrhu zásad územního rozvoje může zástupce veřejnosti zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoliv obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali **věcně shodnou připomínku**.<sup>121</sup> Zmocnění zástupce veřejnosti se dokládá seznamem občanů obce či kraje a podpisovou listinou, jejíž náležitosti stanoví ust. § 23 odst. 3

---

<sup>121</sup> Z dikce „pokud podali věcně shodnou připomínku“ dovozují, že zmocnit zástupce veřejnosti lze až v průběhu řízení o zásadách územního rozvoje, poté, co již připomínky ze strany občanů kraje byly uplatněny.

stavebního zákona. Součástí této podpisové listiny je i prohlášení, že jmenovaný zástupce je zmocněn k podání námítky na základě věcně shodné připomínky, tedy touto formou má být zaručeno, že zástupce veřejnosti skutečně reprezentuje názor většího počtu obyvatel, nikoliv jednotlivce s jeho soukromými zájmy. Zástupce veřejnosti musí prohlásit, že toto zmocnění přijímá, a teprve jsou-li splněny tyto náležitosti, může zástupce veřejnosti kvalifikovaně zastupovat veřejnost na základě nezpochybnitelného mandátu.<sup>122</sup>

V případě uplatnění připomínek a námitek k návrhu zásad územního rozvoje platí **zásada koncentrace**, tedy připomínky a námítky mohou být uplatněny nejpozději při veřejném projednání, k později podaným se nepřihlíží. Námítky zástupce veřejnosti musí být odůvodněné a musí být vymezeno území námitkou dotčené.

Návrh na vydání zásad pak krajský úřad po provedeném řízení předkládá zastupitelstvu kraje ke schválení. Schvalování zásad územního rozvoje probíhá v rámci **samostatné působnosti** kraje, dle ust. § 35 odst. 2 písm. d) zákona o krajích, podle kterého je zastupitelstvu v samostatné působnosti vyhrazeno koordinovat rozvoj územního obvodu kraje podle zvláštních právních předpisů (když tímto zvláštním právním předpisem je stavební zákon). I v rámci této fáze mají občané kraje možnost účastnit se a ovlivnit rozhodnutí zastupitelstva, a to způsoby uvedenými v ust. § 12 odst. 2 zákona o krajích, podle něž mají občané kraje mj. právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska k projednávaným věcem<sup>123</sup> či podávat zastupitelstvu návrhy, připomínky a podněty. Ovšem tyto nástroje účasti veřejnosti jsou z hlediska efektivity rovněž poměrně neúčinné, neboť zákon o krajích nestanoví žádný postih v případě, že zastupitelstvo stanovisko občana kraje na vědomí nevezme, popř. jeho podnět nevyřídí. Občan kraje nemá k dispozici žádný opravný prostředek, kterým by mohl napadnout usnesení zastupitelstva, v úvahu připadá pouze podnět Ministerstvu vnitra k provedení dozorové činnosti.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Srov. Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, s. 81.

<sup>123</sup> Zde je nutné připomenout, že vyjadřovat se na zastupitelstvu lze pouze v souladu s jednacím řádem a stanoviska se musí týkat projednávané záležitosti. Občan kraje si tak nejprve musí jednacím řádem nastudovat a poté sledovat úřední desku s informací o konaném jednání zastupitelstva a o programu tohoto jednání. Pokud by se schvalování zásad územního rozvoje na tomto jednání neprojednávalo, není občan kraje oprávněn k němu svá stanoviska uplatňovat.

<sup>124</sup> Blíže viz ust. § 81 a násl. zákona o krajích.

Zásady územního rozvoje se vydávají formou opatření obecné povahy dle správního řádu,<sup>125</sup> přičemž tato forma umožňuje iniciovat přezkum v rámci správního řízení, ale také správního soudnictví. Dle ust. § 174 odst. 2 správního řádu lze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení dle § 94 a násl. správního řádu. **Přezkumné řízení** zahajují správní orgány z moci úřední, není však vyloučeno, aby bylo jednání zahájeno na základě podnětu. Tento **podnět** k zahájení z moci úřední je upraven v ust. § 42 správního řádu a umožňuje, aby veřejnost iniciovala zahájení přezkumného řízení. Tento podnět však nemá charakter návrhu na zahájení řízení, tudíž neshledá-li správní orgán důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost podatelí. Příslušným správním orgánem v případě přezkumného řízení ve věci zásad územního rozvoje je Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední správní úřad ve věcech územního plánování.<sup>126</sup> Další možností, jak se domáhat přezkumu a případného zrušení opatření obecné povahy, je **soudní řízení** dle ust. § 101a a násl. s. ř. s. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy nebo jeho částí zkrácen.<sup>127</sup> Pokud se jedná o zásady územního rozvoje, může tento návrh podat také Ministerstvo vnitra či obec (srov. ust. § 101a odst. 2, 3 s. ř. s.). K projednání návrhu je příslušný **krajský soud**.<sup>128</sup> Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je pak řízením, které posuzuje zákonnost tohoto opatření, a to zejména s ohledem na procesní aspekty jeho vydání. Správní soud se tedy bude

---

<sup>125</sup> Náležitosti obsahu zásad územního rozvoje stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

<sup>126</sup> Ust. § 95 správního řádu označuje jako příslušný správní úřad správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Dle ust. § 11 odst. 1 stavebního zákona lze dovodit příslušnost Ministerstva pro místní rozvoj.

<sup>127</sup> Jak ovšem vyplývá z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008, zástupce veřejnosti ve smyslu ust. § 23 stavebního zákona, ani osoby, které zastupoval v řízení o vydání územně plánovací dokumentace, nejsou následně aktivně legitimovány domáhat se u Nejvyššího správního soudu zrušení této územně plánovací dokumentace jakožto opatření obecné povahy v řízení dle ust. § 101a a násl. s. ř., přičemž soud odkazuje v odůvodnění na svá dřívější rozhodnutí, z nichž vyplývá, že k meritornímu projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nestačí pouhé tvrzení o nedodržení stanoveného procesního postupu, který vydání opatření obecné povahy předcházelo, pokud toto tvrzení není spojeno s tvrzeným zásahem do hmotněprávní sféry navrhovatele ve smyslu jeho veřejných subjektivních práv. Dle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24 je zástupce veřejnosti v souvislosti s vypořádáním jím uplatněné námitky proti opatření obecné povahy aktivně legitimován pouze k podání žaloby proti rozhodnutí o těchto námitkách dle ust. § 65 odst.

<sup>128</sup> S účinností od 1. 1. 2012 rozhodují o žalobách na zrušení územních plánů, zásad územního rozvoje a jiných opatření obecné povahy příslušné krajské soudy, pro vydání rozhodnutí mají lhůtu 90 dnů (místo předchozích 30 dnů) a proti jejich rozhodnutí je možné podat k Nejvyššímu správnímu soudu kasační stížnost. Ta se podává přímo Nejvyššímu správnímu soudu, nikoliv přes krajské soudy. (Novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 303/2011, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony).

zabývat otázkou, zda krajský úřad a zastupitelstvo kraje jednaly v mezích své působnosti a pravomoci a zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným způsobem. Správní soud nebude posuzovat opatření obecné povahy z hlediska obsahového, tedy zda zásady územního rozvoje skutečně účelně řeší uspořádání území kraje a jeho využití, bude zkoumat **procesní aspekty** přijímání a vydávání opatření obecné povahy, tedy bude zkoumat, zda krajský úřad řádně zapracoval do návrhu zásad územního rozvoje všechna stanoviska dotčených orgánů státní správy, námitky dotčených obcí a zástupce veřejnosti,<sup>129</sup> stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí, a dále zda schválení zásad územního rozvoje proběhlo v souladu s ustanoveními zákona o krajích upravujícími jednání zastupitelstva. S ohledem na veřejnost je tato forma přezkumu opatření obecné povahy využitelná z pohledu zástupce veřejnosti, který může návrh na zrušení opatření obecné povahy podat tehdy, má-li za to, že opatření dostatečně nereflektuje rozhodnutí o námitce, kterou podal, a to takovým způsobem, že by to mohlo mít za následek nezákonné opatření obecné povahy.

Na zásady územního rozvoje poté navazuje další nástroj územně plánovací dokumentace, z hlediska obcí a veřejnosti klíčový, a sice **územní plán**. Územní plán představuje základní koncepci rozvoje území, nastavuje podmínky ochrany hodnot v území (kulturní, přírodní, sociální aj.), reguluje uspořádání daného území. V souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování, a to s ohledem na charakter a možnosti území obce. Územní plán musí být v souladu s politikou územního rozvoje, jakož i zásadami územního rozvoje zpracovávanými na krajské úrovni. Obsahové podrobnosti územního plánu stanoví prováděcí předpis.<sup>130</sup> Z územního plánu se pak odvozují možnosti výstavby záměrů, realizace různých činností (dopravní, těžební, stavební, průmyslová apod.). Není-li předpokládáný záměr v souladu s územním plánem, potenciální investor jen těžko tento svůj záměr ve vybrané lokalitě prosadí, leda by inicioval pořízení změny územního plánu, což je však záležitost velmi nákladná, navíc bez jistého výsledku.

O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce z vlastního podnětu, na návrh orgánu veřejné správy, na návrh občana obce nebo na návrh fyzické či

---

<sup>129</sup> Zároveň bude správní soud v této souvislosti zkoumat, zda byly do opatření obecné povahy zapracovány změny či zrušení rozhodnutí o námitkách, pokud byla primární rozhodnutí o námitkách podrobena přezkumného řízení či soudnímu přezkumu na základě správní žaloby.

<sup>130</sup> Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.



právnícké osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce.<sup>131</sup> Jak již bylo naznačeno, v případě, že je pořízení změny iniciováno návrhem (orgánu veřejné správy, občana obce či fyzické nebo právnické osoby), nelze předem garantovat, že změna územního plánu bude provedena v souladu se zájmy toho, kdo změnu navrhuje. Proces pořizování a schvalování územního plánu je procesem poměrně komplikovaným, do nějž vstupuje celá řada dotčených orgánů státní správy, ale též veřejnost, a obec jako schvalovatel územního plánu nemůže zaručit, že s ohledem na stanoviska, připomínky a námitky uvedených subjektů bude změna schválena dle návrhu. Navíc, jak uvádí stavební zákon v ust. § 45 odst. 4, může obec požadovat úhradu nákladů vynaložených na pořízení změny územního plánu. Vzhledem ke složitosti procesu a jeho administrativní náročnosti lze předpokládat, že náklady budou nemalé a obec zcela jistě bude jejich (byť částečnou) úhradu požadovat po navrhovateli. Za těchto okolností je třeba zvážit, zda je vhodné tuto změnu navrhopvat, tím spíše, když výsledek projednání návrhu a samotná změna územního plánu jsou nejisté a na změnu územního plánu nemá navrhovatel právní nárok.

Pořizování územního plánu (nebo jeho změny)<sup>132</sup> má vždy minimálně dvě fáze, zadání a návrh. Mezi tyto fáze se může dostat ještě fáze pořízení konceptu územního plánu.

**Zadání územního plánu** se zpracovává na základě rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu. Návrh zadání zpracuje pořizovatel územního plánu, což je dle ust. § 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona obecní úřad obce s rozšířenou působností,<sup>133</sup> který tak činí ve spolupráci s určeným zastupitelem obce. Návrh zadání územního plánu se zveřejňuje k veřejnému nahlédnutí, přičemž v rámci této fáze může z hlediska účasti veřejnosti každý uplatnit své připomínky. Připomínky je příslušný úřad povinen **vypořádat** v odůvodnění opatření obecné povahy. Tato etapa pořizování územního plánu omezuje účast veřejnosti pouze na podávání připomínek,

---

<sup>131</sup> V praxi toto znamená, že pokud připravovaný záměr není v souladu s územním plánem, tedy jeho záměr nelze ve vybrané lokalitě realizovat (nejedná se tedy o hlavní účel využití území ani o případný další možný účel, k němuž lze dle textové části územního plánu území využít), může případný investor iniciovat pořízení změny územního plánu, nicméně musí být vlastníkem stavby nebo pozemku, jehož se má změna územního plánu dotknout, popř. musí mít k tomuto pozemku například právo nájemní.

<sup>132</sup> Při pořizování a vydávání změn územního plánu se postupuje tak, jako by byl přijímán územní plán nový. Srov. ust. § 55 odst. 2 stavebního zákona.

<sup>133</sup> Pokud splní kvalifikační požadavky stanovené stavebním zákonem, může být dle ust. § 6 odst. 2 stavebního zákona pořizovatelem i obecní úřad.

nikdo není oprávněn podávat námitky, o kterých musí být **rozhodnuto**.<sup>134</sup> Zadání územního plánu poté schvaluje zastupitelstvo obce.<sup>135</sup>

**Koncept územního plánu** je stádiem fakultativním a zpracovává se tehdy, je-li tak stanoveno v zadání územního plánu, a to zpravidla pokud je vyžadováno vypracování více variant územního plánu. Cílem fáze konceptu je návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu. Pořizovatel zajistí zpracování konceptu a o něm se pak koná veřejné projednání. Během veřejného projednání může každý písemně podat svou připomínku a privilegované subjekty mohou podat námitky (vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, a zástupce veřejnosti). Připomínky a námitky mohou být podávány ještě následujících 15 dnů po veřejném projednání. Veřejné projednání je spojeno s **výkladem**, kdy odborník (zpravidla projektant) vysvětlí laické veřejnosti význam konceptu územního plánu a představí jednotlivé varianty územního plánu. Na základě tohoto výkladu si veřejnost může vytvořit představu o připravovaném územním plánu, kterou by si z odborného dokumentu nebyla schopna sama vyčíst. Také proto je veřejnosti, ale i dotčeným osobám, umožněno, aby připomínky (námitky) podávaly ještě následujících 15 dnů po veřejném projednání.

Na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, které jsou výsledkem projednání konceptu územního plánu, pořídí pořizovatel pro území obce **návrh územního plánu**. Jedná se o druhou obligatorní fázi procesu pořizování územního plánu vedle zadání. O návrhu se nejprve koná společné jednání dotčených orgánů, krajského úřadu, obce a obcí sousedních, přičemž toto společné jednání je neveřejné a nelze jej zaměňovat s veřejným projednáním. Veřejné projednání návrhu územního plánu je však rovněž obligatorní součástí územního plánování. Platí při něm zásada koncentrace, tedy

---

<sup>134</sup> Dotčený orgán může v této fázi uplatnit požadavek na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí (zejména na soustavu NATURA 2000). V případě takového posouzení se postupuje podle zákona o ochraně přírody a krajiny (ust. § 45h a násl.), a pokud orgán ochrany přírody nevyloučí svým stanoviskem významný vliv na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, musí být územní plán posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Za předpokladu postupu podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se může veřejnost účastnit tohoto posuzování, a to podáním písemných vyjádření k oznámení a návrhu koncepce, případně účasti na veřejném projednání. (Blíže viz kapitola o posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí).

<sup>135</sup> Občané obce mohou využít svých práv dle ust. § 16 odst. 2 zákona o obcích a účastnit se jednání zastupitelstva, předkládat svá vyjádření, podněty a návrhy. Obdobně viz také účast občanů kraje při schvalování zásad územního rozvoje.

nejpozději při veřejném projednání může každý uplatnit své připomínky a zástupce veřejnosti a dotčené osoby námitky.<sup>136</sup> Pořizovatel poté zpracuje všechna stanoviska, připomínky a námitky (k těm vypracuje návrh rozhodnutí o námitkách, které může být dotčenými osobami či zástupcem veřejnosti podrobena přezkumnému řízení, příp. soudnímu přezkumu dle s. ř. s.), územní plán odůvodní a předloží jej zastupitelstvu obce ke schválení.

**Obecní zastupitelstvo** návrh územního plánu projedná, a buď návrh schválí, nebo jej zamítne,<sup>137</sup> popř. vrátí k novému projednání. Jednání zastupitelstva může veřejnost ovlivnit prostředky, které občanům obce dává ust. § 16 odst. 2 zákona o obcích, za stejných podmínek jako v případě zásad územního rozvoje může každý podat podnět k přezkumnému řízení dle ust. § 174 odst. 2 ve vazbě na ust. § 42 a ust. § 94 správního řádu a aktivně legitimovaná osoba může podat návrh na zrušení schváleného územního plánu nebo jeho části ke správnímu soudu.<sup>138</sup>

V souvislosti se schvalováním územního plánu však je třeba zdůraznit jeden prostředek, kterým lze rozhodnutí zastupitelstva velmi podstatně ovlivnit. Dle ust. § 16 odst. 2 písm. b) zákona o obcích mají občané obce právo **hlasovat v místním referendu** za podmínek stanovených zvláštním zákonem (z. č. 22/2004 Sb., o místním referendu, v platném znění).<sup>139</sup> Místní referendum může být vyhlášeno ve věcech spadajících do samostatné působnosti obce. Schvalování územního plánu do samostatné působnosti obce patří, proto lze konat místní referendum i o otázce, zda

---

<sup>136</sup> K charakteru a způsobu vypořádání připomínek a námitek viz výše v textu, dále pak srov. ust. § 172 odst. 4, 5 správního řádu.

<sup>137</sup> Není-li vydán územní plán, buď z důvodu zamítnutí návrhu územního plánu a absence vůle jej znovu zpracovávat, nebo z důvodu, že jej obec vůbec zpracovávat nehodlá, může obec požádat o pořízení vymezení zastavěného území. O návrhu zastavěného území projednaného s dotčenou obcí a dotčenými orgány koná úřad územního plánování řízení o jeho vydání. Vlastníci pozemků uvedených v ust. § 58 odst. 2 stavebního zákona a vlastníci pozemků s nimi sousedících mohou v tomto řízení podat námitky. O tom, že každý může podat připomínky, stavební zákon mlčí. S ohledem na to, že i zastavěné území se vymezuje formou opatření obecné povahy, mám za to, že veřejnost (resp. každý) může návrh zastavěného území připomínkovat, a to s odkazem na ust. § 172 odst. 4 správního řádu. Úřad územního plánování je pak povinen se připomínkami zabývat a vypořádat se s nimi v odůvodnění opatření obecné povahy o vymezení zastavěného území. Ovšem znovu je třeba poukázat na nižší relevanci připomínek, když proti jejich nesprávnému nebo neúplnému vypořádání nelze podat opravný prostředek ani iniciovat přezkumné řízení. Opatření obecné povahy o zastavěném území pak schvaluje rada obce, tedy v neveřejném zasedání, proto ani práv dle ust. § 16 odst. 2 zákona o obcích zde využít nelze.

<sup>138</sup> K aktivní legitimaci zástupce veřejnosti srov. analyzované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008- 27 a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24 v pasáži o zásadách územního rozvoje.

<sup>139</sup> Problematika místního referenda je blíže zpracována v kapitole 5.1.4 – Výkon práva podílet se na správě věcí veřejných. V této pasáži disertační práce je otázka místního referenda zmíněna pouze, ale zejména z důvodu konání místního referenda ve věci schvalování územního plánu.

má zastupitelstvo návrh územního plánu schválit či nikoliv. Tuto myšlenku potvrdil i Ústavní soud, který uvedl, že: „*schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce (§ 84 odst. 2 písmeno b) zákona o obcích v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stadiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani ust. § 7 odst. písm. e) ani jiné ust. zákona o místním referendu.*“<sup>140</sup> Jedná se o velmi podstatný náleží Ústavního soudu, který umožňuje veřejnosti závazně ovlivnit rozhodnutí zastupitelstva, neboť realizuje-li se místní referendum v souladu s podmínkami zákona o místním referendu, je obecní zastupitelstvo povinno se rozhodnutím řídit. V tomto případě by to znamenalo, že pokud by výsledek místního referenda hovořil proti schválení návrhu územního plánu, nemohl by být územní plán v takové podobě schválen.<sup>141</sup>

Ačkoliv se jedná o velmi významný proces v rámci ochrany životního prostředí, nepatří územní plánování k procesům, kterých by se veřejnost aktivně účastnila. Zřejmě se jedná o absenci informovanosti, ale také nedůvěra v efektivní výsledek, byť možností, jak efektivitu dosáhnout, je celá řada. Proces územního plánování jakož i následné přezkumné řízení dle správního řádu nebo soudního řádu správního jsou administrativně, časově a mnohdy i finančně velmi náročné, navíc jejich výsledek je nejistý, snad také proto je veřejnost neinicuje a zůstává pasivní. Zlepšení by mohla přinést jednak lepší informovanost laické veřejnosti, jednak také vyšší aktivita občanských sdružení, která zpravidla povědomí o možnostech účasti mají, ale vzhledem ke skeptickému přístupu se do jiných procesů než připomínkových nezapojují.

Posledním nástrojem územně plánovací dokumentace, který může, ale nemusí být vydáván, je **regulační plán**. Jedná se v podstatě o hromadné územní rozhodnutí, kterým se umísťují stavby, a stavebník tak rovnou může žádat o stavební povolení.

---

<sup>140</sup> Cit. dle náleží Ústavního soudu ČR ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05.

<sup>141</sup> V době vydání citovaného náleží Ústavního soudu byl v České republice platný a účinný pouze zákon o místním referendu. S účinností od 1. 1. 2011 lze konat také referendum krajské, a to podle zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, v platném znění. Ustanovení zákona o krajském referendu jsou v podstatě totožná s ustanoveními zákona o referendu místním, jen s tím rozdílem, že jsou aplikována na území vyššího územně samosprávného celku. Lze tedy *per analogiam* dovodit, že krajského referenda lze využít (s použitím argumentace Ústavního soudu) také při schvalování zásad územního rozvoje krajským zastupitelstvem.

Regulační plán se rovněž vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu a pořizuje se z podnětu<sup>142</sup> nebo na žádost.<sup>143</sup> Procedura pořizování regulačního plánu je v základních principech shodná s procedurou přijímání zásad územního rozvoje a územního plánu: proces má několik fází, regulační plán je pořizován v přenesené působnosti, schvalován v samostatné působnosti, společné jednání dotčených orgánů státní správy předchází konání veřejného projednání a v průběhu vydávání regulačního plánu je zajištěna účast veřejnosti, a to formou připomínek a námitek.

**Návrh zadání** regulačního plánu je předložen k veřejnému nahlédnutí a každý může uplatnit své požadavky na zadání regulačního plánu. Na základě předložených podnětů pořizovatel<sup>144</sup> zadání upraví a předloží jej příslušnému zastupitelstvu ke schválení,<sup>145</sup> společně s odůvodněním, jak byly požadavky zapracovány. Při schvalování zadání regulačního plánu mají občané obce právo ovlivnit rozhodnutí zastupitelstva prostředky vymezenými v ust. § 16 odst. 2 zákona o obcích.

Poté, co je návrh zadání schválen, zajistí pořizovatel pro obec nebo kraj zpracování **návrhu regulačního plánu**, dokumentaci vlivů provedení záměru na životní prostředí, pokud tak stanoví zvláštní předpis,<sup>146</sup> a posouzení vlivu záměru na

---

<sup>142</sup> Podnět může podat zastupitelstvo kraje, zastupitelstvo obce či Ministerstvo obrany, a to ve vztahu k plochám vymezeným v ust. § 62 odst. 2 písm. a) – d) stavebního zákona.

<sup>143</sup> Žádost o pořízení regulačního plánu může podat fyzická nebo právnická osoba, pokud bylo zadání regulačního plánu schváleno v zásadách územního rozvoje nebo územním plánu. (Srov. ust. § 62 odst. 3 stavebního zákona).

<sup>144</sup> Pořizovatelem je obecní úřad obce s rozšířenou působností, popř. obecní úřad, jež je schopen zajistit kvalifikační předpoklady pro toto pořízení.

<sup>145</sup> Zastupitelstvo obce či kraje schvaluje zadání regulačního plánu pouze tehdy, není-li zadání součástí vydané územně plánovací dokumentace.

<sup>146</sup> Vzhledem k tomu, že regulační plán je v podstatě hromadným územním rozhodnutím, kterým lze umístit stavby, resp. záměry v území, je třeba v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o posuzování vlivů provést toto posuzování, mají-li být regulačním plánem v území umístěny záměry uvedené v příloze 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud záměr v příloze 1 citovaného zákona uveden je, koná se tzv. proces EIA, jehož se veřejnost může účastnit písemnými vyjádřeními k oznámení, dokumentaci nebo posudku, a dále účastí na veřejném projednání. Kromě toho vyplývá ze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí právo občanského sdružení stát se za splnění podmínek uvedených v ust. § 23 odst. 9 účastníkem navazujícího řízení, což by v případě pořizování regulačního plánu znamenalo, že občanské sdružení by k němu mohlo podat námítky. Blíže k účasti veřejnosti v procesu posuzování vlivů na životní prostředí v kapitole 4.2 této disertační práce. Navíc stavební zákon počítá s jistou modifikací procesu posuzování vlivů na životní prostředí, a to pro případ, kdy pořizovatelem regulačního plánu a orgánem příslušným k posouzení vlivů na životní prostředí je krajský úřad. V takovém případě se oba postupy spojují a postupuje se dle ust. § 73 a 74 stavebního zákona (podle toho, zda se regulační plán pořizuje na žádost nebo z podnětu). V případě pořizování regulačního plánu z podnětu se proces posuzování vlivů na životní prostředí liší od standardního postupu dle zákona č. 100/2001 Sb. tím, že veřejnost se může vyjádřit pouze k oznámení záměru. Protože dokumentace se nezveřejňuje a posudek je zaslán jen krajskému úřadu, veřejnost se k těmto podkladům vyjádřit nemůže. V případě, že je regulační plán pořizován na žádost, žadatel přikládá k žádosti dokumentaci a posudek, z čehož vyplývá, že veřejnosti je proces posuzování

evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody ve svém stanovisku k návrhu zadání takový vliv nevyloučil.<sup>147</sup>

O návrhu regulačního plánu se koná **veřejné projednání**. Na něm může každý v souladu s ust. § 22 odst. 3 stavebního zákona předkládat své připomínky, osoby vymezené jako účastníci územního řízení (v ust. § 85 stavebního zákona) mohou podávat námítky. Toto vymezení osob oprávněných podat námítky vychází z toho, že regulační plán je v podstatě **hromadným územním rozhodnutím**, proto by měly mít možnost kvalifikovaně se vyjádřit ty subjekty, které by byly účastníkem územního řízení, jež by se konalo v případě, že by regulační plán vydán nebyl. Pro veřejnost znamená toto vymezení skutečnost, že za určitých podmínek může k návrhu regulačního plánu podat námítky též občanské sdružení. Občanské sdružení jako účastník řízení spadá pod ust. § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, tedy jde o osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Tímto zvláštním zákonem může být buď zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, konkrétně jeho ust. § 23 odst. 9, nebo zákon o ochraně přírody a krajiny a jeho ust. § 70.

První citované ustanovení je poměrně komplikované pro splnění podmínky uvedené pod písm. c), totiž že správní orgán rozhodující v navazujícím řízení nerozhodne, že zájmy, které hájí občanské sdružení, nejsou v tomto navazujícím řízení dotčeny. Záleží zde na správním uvážení pořizovatele regulačního plánu, zda občanskému sdružení dá na základě jeho vyjádření v průběhu procesu posuzování vlivů možnost účastnit se pořizování regulačního plánu s námítkami či nikoliv. Právní řád navíc ani neřeší, zda by se občanské sdružení mohlo proti sdělení, že by nebylo účastníkem územního řízení, a tedy nemůže v průběhu pořizování regulačního plánu podat námítky, odvolat nebo se domáhat přezkumu správní žalobou. Není totiž zřejmé, zda by o tom bylo informováno správním rozhodnutím, usnesením, sdělením či jinou právní formou. Tuto otázku neřeší ani judikatura, zřejmě je tedy třeba vycházet z předpokladu, že o **účastenství** ve správním řízení se rozhoduje dle ust. § 28 správního řádu a lze proti němu podat odvolání (nebo rozklad), přičemž tuto dikci je

---

vlivů na životní prostředí otevřen ve všech fázích, tudíž kromě oznámení se může vyjádřit též k dokumentaci a posudku, stejně jako ve standardním procesu EIA.

<sup>147</sup> V tomto případě by se jednalo o posuzování vlivu záměru na oblast NATURA 2000 s tím, že toto posuzování se provádí na základě ust. § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí. V případě tohoto posuzování by se veřejnost mohla účastnit stejnými způsoby, jako jsou uvedeny v předchozí poznámce pod čarou, resp. v kapitole 4.2 této disertační práce.

třeba přiměřeně aplikovat též na řízení o vydání regulačního plánu, byť se nejedná o klasické správní řízení.

Pokud jde ovšem o účastenství založené ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tam je právní řád jednoznačnější, když stanoví, že občanské sdružení se může stát účastníkem správního řízení, pokud splní podmínky podle ust. § 70 odst. 2, 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Správní uvážení orgánu rozhodujícího v navazujícím řízení zde nehraje roli a splní-li občanské sdružení podmínky stanovené citovaným ustanovením, stává se účastníkem územního řízení, a tedy má právo podávat při pořizování regulačního plánu námitky.<sup>148</sup>

Obecně platí, že námitky a připomínky, které byly projednány a rozhodnuty při pořizování územního plánu nebo zásad územního rozvoje se neřeší, a že o námitkách musí být rozhodnuto tak, že rozhodnutí o nich bude mít své vlastní odůvodnění. Toto rozhodnutí o námitkách pak lze podrobit přezkumnému řízení na základě ust. § 94 a násl. správního řádu.

K prohloubení informovanosti veřejnosti před veřejným projednáním slouží povinnost **označovat dotčené plochy** informačními tabulemi se základními údaji o navrhovaném regulačním plánu<sup>149</sup> tak, aby si mohla široká veřejnost vytvořit představu, s jakým využitím ploch se do budoucna počítá, tedy pro jaké konkrétní záměry jsou plochy určeny a jaká z toho plynou omezení.

Po veřejném projednání a zapracování všech připomínek předkládá pořizovatel návrh regulačního plánu zastupitelstvu obce nebo kraje s jeho odůvodněním. Projednání a případné schválení regulačního plánu patří do samostatné působnosti obce či kraje, veřejnost tedy opět může uplatnit práva občanů uvedená v ust. § 16 odst. 2 zákona o obcích či ust. § 12 odst. 2 zákona o krajích, vyloučeno není ani vyvolání místního referenda.<sup>150</sup> Protože se regulační plán schvaluje jako opatření obecné povahy, připadá v úvahu též podání podnětu k zahájení přezkumného řízení (ust. § 42 ve spojení s ust. § 94 a násl. a ust. § 174 odst. 2 správního řádu), popřípadě podání

---

<sup>148</sup> Blíže o účasti občanských sdružení ve správních řízeních na základě zákona o ochraně přírody a krajiny viz kapitolu 4.3.1 této disertační práce.

<sup>149</sup> Srov. Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, s. 148.

<sup>150</sup> Viz nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, který se sice týká schvalování územního plánu, avšak podstata územního plánu i regulačního plánu je stejná (specifikovat využití území v souladu s udržitelným rozvojem a také v souladu s potřebami a zájmy občanů), proto se domnívám, že institutu místního referenda lze využít i v tomto případě.

návruhu na zrušení opatření obecné povahy dle ust. § 101a s. ř. s., existuje-li osoba aktivně legitimovaná k podání tohoto návrhu.

Na rozdíl od pořizování územního plánu nebo zásad územního rozvoje přináší stavební zákon pro pořizování regulačního plánu modifikaci při řešení otázek spojených s vlastnickým právem. S účastí veřejnosti tato otázka souvisí pouze okrajově, nicméně jedná se o významné nástroje reflektující **soukromá práva**, která jsou často primárním vodítkem pro účast veřejnosti v ochraně životního prostředí. Regulační plán může být pořízen kromě podnětu také na žádost. A právě žadatel o vydání regulačního plánu může být vyzván, aby s obcí nebo krajem uzavřel tzv. **plánovací smlouvu**, což je smlouva o spoluúčasti žadatele na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury. Tato smlouva, je-li vyžadována, je pak podmínkou pro vydání regulačního plánu. Cílem této dohody je dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území a na jeho účelném a hospodárném využití.<sup>151</sup> Stejný cíl, jen s rozdílem toho, že smlouvu uzavírají soukromoprávní subjekty namísto jednoho orgánu veřejné správy, má také tzv. **dohoda o parcelaci**. Jedná se o dohodu, kterou je oprávněn uzavřít žadatel o vydání regulačního plánu s vlastníky pozemků a staveb dotčených navrhovaným záměrem, pokud k těmto pozemkům a stavbám nemá žadatel vlastnická ani jiná obdobná práva. Obsahem této smlouvy je souhlas vlastníků dotčených nemovitostí s navrhovaným záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací.<sup>152</sup>

#### ***4.2 Účast veřejnosti v procesu posuzování vlivů na životní prostředí***

Také proces posuzování vlivů na životní prostředí je (vedle územního plánování) jedním z nástrojů prosazování principu trvale udržitelného rozvoje, jako jednoho ze

---

<sup>151</sup> Srov. Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, s. 145. Dle týchž autorů je smyslem uzavření plánovací smlouvy například eliminace přetížení stávajících dopravních cest nebo kapacit občanského vybavení poskytujícího služby, za které odpovídá veřejná správa. (Tamtéž, s. 146). Bude-li třeba vybudovat infrastrukturu novou nebo upravit stávající, je nasnadě vyzvat žadatele, který o vydání regulačního plánu žádá z důvodu povolení umístění stavby nebo záměru, aby se na tomto vybudování či úpravě podílel, neboť tyto změny veřejné infrastruktury jsou vyvolané jeho soukromým zájmem a nelze po veřejné správě spravedlivě požadovat, aby všechny náklady nesla sama. Dle teorie správního práva se bude jednat o administrativní smlouvu mezi orgánem veřejné správy a soukromoprávním subjektem.

<sup>152</sup> Blíže k dohodě o parcelaci viz Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, s. 145.



zásadních principů práva životního prostředí. Procesu posuzování vlivů na životní prostředí podléhají v tomto zákoně vymezené záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti.

#### 4.2.1 Právní rámec

Na mezinárodní úrovni byla v roce 1991 přijata **Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států** (tzv. Espoo úmluva).<sup>153</sup> Tato úmluva byla přijata mj. v souvislosti se zásadou, že státy musí zajistit, aby aktivity na jejich území nepoškozovaly životní prostředí jiných států. Úmluva Espoo zahrnuje pouze projektovou EIA proceduru, tedy přeshraniční posuzování vlivů záměrů. Protokol o strategickém posuzování byl přijat v roce 2003 a doposud nevstoupil v platnost, neboť jej nepodepsal dostatečný počet signatářů.

Komunitární právo se v rámci posuzování vlivů na životní prostředí orientovalo nejprve na proces posuzování vlivů koncepcí. V Evropě se první snahy o přijetí **směrnice SEA** objevily v roce 1975 v souvislosti s potřebou rozšířit okruh posuzovaných činností i o politiky, plány a programy, tedy o koncepční nástroje, které předcházejí přípravě a realizaci konkrétního projektu. K přijetí této směrnice však nebyla politická vůle. Procedura SEA byla v členských státech buď integrovaná do procesu územního plánování jako jeho součást nebo probíhala paralelně s územně plánovacím procesem. První směrnice SEA, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, byla přijata za účelem přispět k průhlednějšímu rozhodování s cílem zajistit, aby údaje poskytované pro posuzování byly úplné a spolehlivé.

První směrnice týkající se projektového posuzování byla přijata v roce 1985 (Směrnice Rady ES ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí č. 85/337/EHS). Tato směrnice byla

---

<sup>153</sup> Ve stejném roce podepsala úmluvu také Česká republika, resp. Česká a Slovenská Federativní Republika. V roce 1993 bylo oznámeno generálnímu tajemníkovi Organizace spojených národů, že Česká republika jako nástupnický stát ČSFR se považuje za signatářský stát úmluvy. V českém právním řádu lze úmluvu nalézt jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb. m. s. o přijetí Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států.

novelizována v roce 1997 přijetím směrnice Rady 97/11/ES, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Tato pozměňovací směrnice byla přijata za účelem objasnění, doplnění a zkvalitnění pravidel posuzování, aby byla zajištěna soustavná harmonizace a účinnější provádění směrnice v právních rádech členských států. Změny v souvislosti s účastí veřejnosti se týkaly povinnosti členských států zajistit, aby každá žádost o povolení a všechny informace shromážděné podle čl. 5 byly v přiměřené době zpřístupněny veřejnosti, a aby dotyčná veřejnost měla příležitost vyjádřit své stanovisko před vydáním povolení.

Posledním pramenem práva, který byl přijat na úrovni unijní, je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání 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. Z preambule této směrnice lze dovodit, že některé směrnice z oblasti životního prostředí, které po členských státech požadují, aby vytvářely plány a programy týkající se životního prostředí, neobsahují dostatečná ustanovení o účasti veřejnosti, a pro ně by měla být stanovena účast veřejnosti v souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy, zejména s jejím článkem 7. Cílem směrnice je přispět ke splnění závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy, a to zejména zlepšením účasti veřejnosti a přijetím ustanovení o přístupu k právní ochraně. Směrnice se věnuje jak procesu posuzování vlivů záměru (tedy procesu EIA), tak také procesu posuzování vlivů koncepcí (procesu SEA).

Vnitrostátní právní úpravu procesu posuzování vlivů představuje **zákon o posuzování vlivů na životní prostředí**. Tento zákon dává veřejnosti (odborné i laické, byť není veřejnost zákonem nijak definovaná) možnost vyjádřit se k vlivům určitých záměrů a koncepcí na životní prostředí a zároveň stanoví, že názor veřejnosti by měl být v rozhodovacím procesu brán v úvahu, přičemž základní principy právní úpravy vychází ze shora citovaného unijního práva. Zákon rozlišuje proces posuzování vlivů záměrů (tzv. projektové posuzování – EIA) a proces posuzování vlivů koncepcí (tzv. strategické posuzování – SEA).

#### 4.2.2 Proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

Pokud jde o proces EIA, tento začíná podáním **oznámení** dle ust. § 6. Oznámení je oznamovatel povinen podat vždy, pokud záměr, který hodlá realizovat, je uveden v příloze 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Oznámení se předkládá příslušnému úřadu, kterým je buď Ministerstvo životního prostředí, nebo krajský úřad.<sup>154</sup> Oznámení je zasíláno dotčeným správním úřadům dle zvláštních právních předpisů, dotčeným územním samosprávným celkům a rovněž je informace o oznámení zveřejněna na úřední desce příslušného úřadu a také na internetu, přičemž každý je oprávněn se ve lhůtě 20 dnů od tohoto zveřejnění k oznámení **písemně vyjádřit**.<sup>155</sup>

Druhou fází procesu EIA je **zjišťovací řízení** (srov. ust. § 7). V případě, že záměr spadá do kategorie I. přílohy 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jedná se o záměr, který vždy podléhá posuzování vlivů na životní prostředí a ve zjišťovacím řízení se upřesňuje obsah a rozsah dokumentace. Spadá-li záměr do kategorie II. přílohy 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jedná se o fakultativně posuzovaný záměr a cílem zjišťovacího řízení je určit, zda se bude záměr posuzovat z hlediska vlivů na životní prostředí či nikoliv. Výsledkem této fáze je vydání **závěru** zjišťovacího řízení, který se pouze oznamuje (oznamovateli, dotčeným územním samosprávným celkům a správním orgánům a veřejnosti), avšak protože se nejedná o správní rozhodnutí, nelze proti závěru podat opravný prostředek ani jej podrobit přezkumnému řízení. Ani veřejnost není oprávněna se k závěru zjišťovacího řízení vyjadřovat. Pokud závěr zjišťovacího řízení obsahuje zkonstatování, že fakultativně posuzovaný záměr nepodléhá dalšímu posuzování, proces EIA končí, aniž by byl kdokoliv oprávněn tento závěr zvrátit.

Jestliže se jedná o obligatorně posuzovaný záměr (uvedený v kategorii I. přílohy 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí) nebo pokud se u fakultativně posuzovaného záměru ve zjišťovacím řízení stanoví, že záměr podléhá posuzování vlivů na životní prostředí, je oznamovatel vyzván, aby u autorizované osoby zadal

---

<sup>154</sup> Srov. ust. § 21, 22 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>155</sup> Vzhledem k tomu, že účast veřejnosti je v případě procesu posuzování vlivů více než v jakémkoliv jiném procesu podmíněna dostatečnou informovaností, ukládá zákon příslušnému úřadu povinnost zveřejňovat informace o dokumentech pořízených v průběhu posuzování a o veřejných projednáních, a to na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, na internetu a nejméně ještě jedním v dotčeném území obvyklým způsobem (např. v místním tisku, rozhlase apod.). Srov. ust. § 16 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

zpracování **dokumentace**. Po jejím zpracování je dokumentace zveřejněna a každý se k ní může ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění **písemně vyjádřit**.

Poté, co se k dokumentaci vyjádří dotčené správní orgány, dotčené územní samosprávné celky a veřejnost, zadá příslušný úřad autorizované osobě zpracování **posudku**.<sup>156</sup> Také zpracovaný posudek se zasílá dotčeným subjektům a zveřejňuje se tak, aby se k němu každý mohl písemně vyjádřit, a to ve lhůtě 30 dnů.

Pokud příslušný úřad obdrží odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci, zajistí **veřejné projednání** posudku a současně dokumentace v souladu s ust. § 17 zákona o posuzování vlivů. Na tomto veřejném projednání může veřejnost rovněž uplatnit své závěry k posuzovanému záměru, resp. k vypracované dokumentaci a posudku, příslušný orgán je povinen pořídit z veřejného projednání úplný těsnopisný nebo zvukový záznam a dále vyhotovit zápis obsahující zejména údaje o účasti a závěry z projednání.

Na základě předloženého oznámení, dokumentace, posudku a případně na základě závěru veřejného projednání, vypracuje příslušný úřad **stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí**. Toto stanovisko je odborným podkladem pro navazující řízení,<sup>157</sup> je závazné po stránce formální (tedy že musí být vydáno, je-li zákonem vyžadováno), nikoliv však po stránce obsahové.<sup>158</sup> Proti stanovisku není přípustný opravný prostředek, což dovodil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 2As 59/2005-136. Stanovisko je součástí komplexního řízení a proces schvalování a povolování předmětné stavby bude dle soudu pravděpodobně pokračovat, ale je třeba připomenout, že primárním smyslem správního soudnictví je ochrana subjektivních veřejných práv a přezkum úkonů správních orgánů je dán teprve tehdy, pokud takovými úkony může dojít k zásahu do právní sféry fyzických a právnických

---

<sup>156</sup> Autorizovaná osoba zpracovávající posudek musí být odlišná od autorizované osoby, která zpracovala dokumentaci, aby byla zaručena objektivita posuzování.

<sup>157</sup> Navazujícím řízením bývá zpravidla řízení podle stavebního zákona, nejčastěji řízení územní nebo stavební.

<sup>158</sup> Ust. § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí stanoví, že správní orgán rozhodující dle zvláštních právních předpisů bere obsah stanoviska do úvahy. Z toho však nevyplývá, že je jím vázán. Reálně tak může nastat situace, že příslušný úřad vyjádří ve stanovisku nesouhlas s realizací záměru (např. spalovny odpadu), neboť tento by měl ve vybrané lokalitě negativní vliv na životní prostředí, avšak stavební úřad v navazujícím územním řízení přesto územní rozhodnutí vydá a stavbu v dané lokalitě schválí.

osob. Nejvyšší správní soud konstatoval, že stanovisko takový zásah představovat nemůže, proto se nejedná o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví.<sup>159</sup>

Možnosti účasti veřejnosti dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí však nejsou písemnými vyjádřeními zcela vyčerpány. Zákon o posuzování vlivů upravuje účast veřejnosti nejen v jednotlivých fázích posuzování vlivů záměrů a koncepcí, ale také **v navazujících řízeních** podle zvláštních právních předpisů, pro něž je stanovisko k posouzení vlivů podkladem. Podmínky účasti v těchto navazujících řízeních jsou upraveny v ust. § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí tak, že **občanské sdružení** se stává účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů, pokud a) podalo ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku, b) příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul, a c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny. Pro účast občanských sdružení (tedy již nikoliv jednotlivých fyzických osob, které se v průběhu procesu EIA mohou písemně vyjadřovat) v navazujícím řízení musí být kumulativně splněny tři podmínky a v praxi působí jejich plnění obtíže, což zcela jednoznačně odporuje Aarhuské úmluvě i směrnicím na ni navazujícím.

První problém vyvolává **kategorizace záměrů** dle přílohy 1 zákona. V případě záměrů uvedených v kategorii II. je rozhodující závěr zjišťovacího řízení. Pokud příslušný úřad dojde k závěru, že záměr není třeba dále z hlediska vlivů na životní prostředí posuzovat, proces EIA končí, nevydává se stanovisko a z hlediska splnění podmínek uvedených v ust. § 23 odst. 9 citovaného zákona absentuje již možnost splnění podmínky uvedené pod písm. b) – zahrnutí vyjádření do stanoviska, neboť neprobíhá-li celý proces EIA, stanovisko se nevydává a vyjádření občanského sdružení k oznámení (dle písm. a)) nelze zahrnout.

---

<sup>159</sup> Z další judikatury k procesu EIA srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2007, sp. zn. *III. ÚS 2469/07*, kterým bylo stanoveno, že i v průběhu řízení EIA se lze správní žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. domáhat ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, č. j. *2Aps 1/2008-77*, který konstatoval, že proti zveřejnění dokumentace podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů, nelze brojit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

S Aarhuskou úmluvou zcela nesouladným je ustanovení § 23 odst. 9 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud bude probíhat celý proces EIA, lze předpokládat, že podmínky uvedené pod písm. a) a b) citovaného ustanovení budou reálně naplnitelné, neboť občanské sdružení, je-li ve věci angažováno, zcela jistě využije práva vyjádřit se k oznámení, dokumentaci nebo posudku (písm. a), navíc dává možnost výběru, ke kterému dokumentu se občanské sdružení písemně vyjádří, a pokud obdrží příslušný úřad toto vyjádření, objeví se ve stanovisku (písm. b)), a to v souladu s přílohou 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>160</sup> Problém tedy spočívá v naplnění třetí podmínky, která stanoví, že správní orgán rozhodující v navazujícím řízení nesmí rozhodnout, že **zájmy**, které hájí občanské sdružení, **nejsou** v tomto navazujícím řízení **dotčeny**. Splnění této podmínky se tak zcela vymyká aktivitě občanského sdružení, neboť závisí na správním uvážení správního orgánu rozhodujícího v navazujícím řízení. Rozhodne-li tedy správní orgán, že v řízení nejsou dotčeny zájmy, které hájí občanské sdružení, není naplněna třetí podmínka dle ust. § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a občanské sdružení se účastníkem navazujícího řízení nestane. Usnesení, kterým se stanoví, že občanské sdružení není účastníkem, protože zájmy, které hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny, je možno napadnout opravným prostředkem (odvoláním), které však **nemá odkladný účinek** a nebrání dalšímu projednávání, příp. rozhodnutí věci. V tomto ohledu tedy zákon o posuzování vlivů na životní prostředí není v souladu s Aarhuskou úmluvou, neboť tato vyžaduje, aby jednak byla veřejnosti zajištěna účast při rozhodování o záměrech a činnostech, jež jsou uvedeny v příloze 1 Úmluvy, ale navíc uvádí, že u dotčené veřejnosti, kterou představují občanská sdružení, se předpokládá zájem na tomto environmentálním rozhodování. Pokud tedy národní zákon umožňuje správnímu orgánu přezkoumávat zájem, který občanské sdružení hájí, pak je toto v rozporu s Aarhuskou úmluvou a tato by měla být přednostně aplikována.

V září 2008 byla vláda České republiky vyzvána, aby zjedнала nápravu situace spočívající v tom, že česká právní úprava není v plném souladu se směrnicí 85/337/EHS ve znění směrnice 97/11/ES a směrnice 2003/35/ES, neboť negarantuje

---

<sup>160</sup> Bod II. (5) přílohy 6 vyžaduje, aby ve stanovisku byly uvedeny informace o veřejném projednání, dále o celkovém hodnocení posuzování včetně účasti veřejnosti a seznam subjektů, jejichž vyjádření jsou ve stanovisku zcela nebo zčásti zahrnuta, a bod III. (5) téže přílohy požaduje vypořádání písemných vyjádření k dokumentaci a posudku.

v potřebném rozsahu **přístup k soudní ochraně** pro všechny subjekty uvedené ve směrnici. Vláda proto připravila novelu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, která výslovně uváděla, že proběhne-li posuzování vlivů EIA, pak ten, kdo je součástí tzv. dotčené veřejnosti, má právo podat proti konečnému rozhodnutí žalobu k soudu, a to i pokud v konkrétním případě nebudou splněny všechny podmínky účasti v příslušném správním řízení (dle ust. § 23 odst. 9). Předpokladem uplatnění tohoto práva měla být pouze **aktivní účast subjektu** v procesu EIA, to znamená, že podá včasné vyjádření k dokumentaci nebo posudku. Dne 18. února 2009 sněmovna vládní návrh změny zákona zamítla. Poté předložili poslanci samostatný návrh novely. Dne 6. dubna 2009 vydala vláda usnesení č. 414/2009, kterým vyslovila souhlas s poslaneckým návrhem zákona, kterým se mění zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž upozornila pouze na nedostatek ve formulaci: „Odkladný účinek žaloby je vyloučen,“ neboť taková formulace by byla v rozporu s judikaturou správních soudů, která ukládá správním soudům vyhovovat návrhům na přiznání odkladného účinku u žalob podávaných osobami z řad dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy a směrnice, protože v opačném případě by soudní ochrana nebyla včasná a spravedlivá. Vláda doporučila tuto formulaci vypustit. Vzhledem k tomu, že se nepodařilo novelu zákona včas prosadit, rozhodlo dne 18. srpna 2009 kolegium Evropské komise o podání žaloby proti České republice kvůli nevyhovujícímu zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť na rozdíl od ostatních zemí EU se někteří účastníci správního řízení v Česku nemohou odvolat k soudu.

Žaloba Evropské komise byla nakonec impulsem pro zjednání nápravy.<sup>161</sup> Novelou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí č. 436/2009 bylo s účinností od 11. 12. 2009 vloženo do zákona nové ustanovení § 23 odst. 10 v následujícím znění: *„Občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud 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*

---

<sup>161</sup> Náprava přesto, že byla provedena, nebyla provedena včas, proto ještě před přijetím novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí č. 436/2009 Sb. rozhodl Evropský soudní dvůr, že Česká republika nedostatečně transponovala čl. 10a směrnice 85/337/EHS ve znění pozdějších změn (rozhodnutí ESD ze dne 19. 12. 2009, C-378/09, OJ 312).

*právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního (§ 65 až § 78). Odkladný účinek žaloby je vyloučen.*“ Tímto ustanovením však byl zajištěn soulad zákona o posuzování vlivů na životní prostředí s citovanou směrnicí a Aarhuskou úmluvou pouze částečně. Aktivní legitimace k podání žaloby je sice ve prospěch občanského sdružení zajištěna již (a pouze) samotnou aktivitou v procesu EIA, ovšem při bližším studiu tohoto ustanovení je třeba zkonstatovat, že ani tohoto prostředku nemůže veřejnost využít v plném rozsahu tak, jak je to vyžadováno Aarhuskou úmluvou a citovanou směrnicí.

Problém spočívá opět v kategorizaci záměrů, které podléhají procesu EIA. Možnost napadnout navazující rozhodnutí správní žalobou je občanskému sdružení dána pouze tehdy, jde-li o záměry obligatorně posuzované nebo tehdy, bylo-li u fakultativně posuzovaného záměru ve zjišťovacím řízení stanoveno, že se záměr bude posuzovat. V opačném případě, tedy pokud dojde příslušný úřad k závěru, že **záměr netřeba posuzovat**, končí proces EIA, tedy není zpracována dokumentace ani posudek a občanské sdružení není reálně schopno naplnit podmínku uvedenou v ust. § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Soulad s Aarhuskou úmluvou a směrnicí by byl zajištěn tehdy, pokud by podmínka dle § 23 odst. 10 citovaného zákona kopírovala podmínku uvedenou v ust. § 23 odst. 9 písm. a) ve smyslu podaného vyjádření i k oznámení. Tak by bylo zajištěno, že občanské sdružení může podat správní žalobu proti navazujícímu rozhodnutí též v případě záměrů uvedených v kategorii II. přílohy 1 zákona, o nichž byl učiněn ve zjišťovacím řízení závěr, že se dále neposuzují. Za současného stavu je eliminována jak účast občanských sdružení v navazujících řízeních, tak možnost podat správní žalobu proti navazujícímu rozhodnutí.

Navíc, a to je dalším nedostatkem novelizované právní úpravy, správní žalobě podané občanským sdružením **není přiznán odkladný účinek**, byť tento požadavek jednoznačně vyplývá z Aarhuské úmluvy i unijního práva.<sup>162</sup> Žaloba, kterou může podat občanské sdružení, nemá odkladný účinek. To tedy znamená, že rozhodnutí

---

<sup>162</sup> V souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy o přiznání odkladného účinku správním žalobám se vyjádřil též Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 Aps 1/2008-77, který konstatoval, že pokud dojde k podání správní žaloby, již bude napadán akt, který byl vydán na základě provedené procedury EIA zatížené vadou, pak na základě čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy musí být takové správní žalobě přiznán odkladný účinek, aby nedocházelo k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nenávratně realizován. Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověváno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 2003/35/ES, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.



vydané v navazujícím řízení může být vykonáno a není třeba vyčkávat rozhodnutí o správní žalobě. V praxi to tedy znamená, že je-li vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby, může její investor ihned žádat o vydání stavebního povolení a není zcela vyloučeno, že stavební povolení bude vydáno ještě dříve, než bude rozhodnuto o správní žalobě občanského sdružení proti územnímu rozhodnutí. Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí č. 436/2009 Sb. tedy zcela jednoznačně ani v tomto ohledu nápravu vytýkaných nedostatků nepřinesla.<sup>163</sup>

### 4.2.3 Proces posuzování vlivů koncepcí

V procesu SEA se postupem dle ust. § 10a – 10j zákona o posuzování vlivů na životní prostředí posuzují vlivy koncepcí, které splňují kritéria dle ust. § 10a odst. 1 citovaného zákona. Účast veřejnosti je opět zaručena v podobě **písemných vyjádření**, a to k oznámení koncepce<sup>164</sup> a k návrhu koncepce.<sup>165</sup> O návrhu koncepce se vždy koná **veřejné projednání**, čímž se proces SEA liší od procesu EIA, kde se veřejné projednání koná, jsou-li splněny zákonem stanovené podmínky. Závěrem procesu SEA je stanovisko k návrhu koncepce. V něm může příslušný úřad vyjádřit nesouhlas s návrhem koncepce z hlediska možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, dále může navrhnout jeho doplnění, popřípadě navrhnout kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. Stanovisko ke koncepci je opět formálně závazné, tedy bez stanoviska ke koncepci nemůže být koncepce schválena. Požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska ke koncepci je schvalující orgán povinen zohlednit, popřípadě pokud toto stanovisko požadavky a podmínky obsahuje a do koncepce nejsou zahrnuty nebo jsou zahrnuty pouze zčásti, je schvalující orgán povinen svůj postup odůvodnit. Z hlediska účasti veřejnosti je třeba dodat, že kromě oprávnění podat písemná vyjádření, popř. se účastnit veřejného projednání návrhu koncepce, zákon žádá další oprávnění veřejnosti nepřiznává, přičemž podání písemných

---

<sup>163</sup> Obdobně i Sobotka, M., Humlíčková, P. *Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb Několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. In: *České právo životního prostředí* (Časopis České společnosti pro právo životního prostředí), č. 1/2010 (27), roč. X, s. 94-98; nebo Pavelka I., *Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. In: *tamtéž*, s. 99-104.

<sup>164</sup> Ve lhůtě 20 dnů od zveřejnění informací týkajících se oznámení koncepce – srov. ust. § 10c odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>165</sup> Ve lhůtě 5 dnů od konání veřejného projednání návrhu koncepce – srov. ust. § 10f odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

vyjádření ani nezakládá možnou účast v navazujících řízeních dle ust. § 23 odst. 9 (popř. odst. 10) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Účast veřejnosti má tedy v tomto procesu podobu pouze **konzultativní** a účinnost takové formy je tedy opět velmi malá.<sup>166</sup>

### **4.3 Účast veřejnosti ve správních řízeních**

Řada řízení, která se na úseku ochrany životního prostředí odehrávají, má povahu řízení správních, a pokud tuto povahu nemají, použije se správní řád alespoň subsidiárně. Rozhodovací činnost v environmentálních věcech je výkonem veřejné správy,<sup>167</sup> a byť se tato činnost realizuje zejména dle norem správního práva, environmentální normy přinášejí do rozhodování jistá specifika, která obecné správní právo nepokrývá.

Ochrana životního prostředí je **veřejným zájmem** a je tedy svěřena převážně do rukou orgánů veřejné správy. Avšak mimo veřejnou správu stojí osoby, ať už fyzické nebo právnické, které rovněž mají zájem zapojovat se do řízení ve věcech životního prostředí a přispívat tak k realizaci práva na příznivé životní prostředí. Stát je primárně za stav životního prostředí odpovědný, ale právní řád umožňuje, aby regulaci jeho ochrany realizoval **v součinnosti** s občany samotnými. Proto stát stanoví normativní pravidla upravující postupy ve věcech životního prostředí, a navíc dává občanům řadu možností účastnit se – v různých formách – řízení týkajících se životního prostředí a uplatňovat v nich svá práva spojená s příznivým životním prostředím.

Účast reprezentantů veřejnosti v rozhodovacích procedurách před úřady veřejné správy je moderním prvkem v soudobé otevřené demokratické společnosti. Jde o vyvrcholení dlouhodobých vývojových tendencí evropské politické kultury a vývoje

---

<sup>166</sup> Blíže k procesu posuzování vlivů na životní prostředí viz např. Dvořák, L. *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí*. In: České právo životního prostředí (Časopis České společnosti pro právo životního prostředí), č. 1/2010 (27), roč. X, s. 4 a násl.

<sup>167</sup> Zcela záměrně není v textu uvedeno, že rozhodovací činnost je výkonem státní správy. Výkonem veřejné správy se rozumí výkon státní správy i samosprávy. Řada rozhodnutí ve věcech životního prostředí je činěna v rámci samostatné působnosti, jako např. úprava pálení suchých rostlinných materiálů v otevřených ohništích a zahradních krbech: obec může v souladu s ust. § 5 odst. 3 zákona č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší upravit toto pálení obecně závaznou vyhláškou, kterou obec, resp. jejich zastupitelstva, vydávají v samostatné působnosti.

institucí moderního státu i občanské společnosti.<sup>168</sup> Účast veřejnosti ve správních řízeních je jedním z nejeфекtivnějších způsobů, jak se zapojit do rozhodování ve věcech životního prostředí a jak toto rozhodnutí ovlivnit. Má-li někdo postavení účastníka řízení, náležejí mu všechna **procesní práva** dle správního řádu, jichž může využít v rámci formování výsledného rozhodnutí správního orgánu.<sup>169</sup>

Na druhou stranu je nutné dodat, že zvláštní právní předpisy limitují účast veřejnosti tak, že účastníkem environmentálního správního řízení se nemůže stát kdokoliv, ale pouze ten, kdo naplní právním předpisem stanovené podmínky.

Obecnou úpravu **účastníků správního řízení** přináší správní řád ve svém ust. § 27: účastníkem správního řízení jsou dle odst. 1 písm. a) „v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu,“ dle téhož odstavce písm. b) pak „v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.“ Ust. § 27 odst. 2 správního řádu pak za účastníky považuje též „další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“ Pro environmentální rozhodování je však nejdůležitější definice účastníků řízení, jak ji stanoví ust. § 27 odst. 3 správního řádu: „Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.“ Zvláštním zákonem se rozumí složkové právní předpisy směřující k ochraně životního prostředí, které upravují účast

---

<sup>168</sup> Srov. Kužvart, P., Tošner, O.: *Účast veřejnosti – Nevládní organizace a občanská společnost v rozhodovacích procesech*. Separát vydaný v rámci projektu právní podpory občanských sdružení finančně podpořeného nadací Open Society Fund Praha a Ministerstvem životního prostředí. Praha, 2002

<sup>169</sup> K těmto základním právům patří zejména následující: podat návrh na zahájení řízení, na poučení od správního orgánu, namítat podjatost úřední osoby, být informován o osobách provádějících úkony v řízení, na tlumočnicka, být zastoupen, podávat návrhy a být slyšen, nahlížet do spisu, požádat o prominutí zmeškání úkonu, požádat o povolení změny obsahu podání, být vyrozuměn o zahájení řízení ex offo, být vyrozuměn o ústním jednání, být vyrozuměn o provádění důkazů mimo soudní jednání, být vyrozuměn o ustanovení znalce, žádat o předběžné opatření, navrhnout přerušování řízení, na oznámení rozhodnutí, požadovat písemné potvrzení o ústně vyhlášeném rozhodnutí, požádat o stejnopis rozhodnutí, podat stížnost v případě nečinnosti orgánu, podat odvolání, rozklad, být vyrozuměn o podaném odvolání, podat návrh na vydání nového rozhodnutí, podat návrh na obnovu řízení, navrhnout výkon rozhodnutí. Viz Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. 6. vydání*. C. H. Beck, 2007, s 365-366.

veřejnosti v řízeních podle těchto předpisů.<sup>170</sup> Důležitou roli však má také ustanovení § 28 správního řádu. Dle tohoto ustanovení „za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno a ostatní účastníci se o něm vyrozmí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“<sup>171</sup>

Byť došlo k posílení významu účasti veřejnosti v environmentálních řízeních přijetím Aarhuské úmluvy a její ratifikací Parlamentem ČR, účast veřejnosti ve správních řízeních není zaručena zcela v souladu s jejími ustanoveními. Obecně je třeba vycházet z teze, že stanoví-li zvláštní právní předpis, za jakých podmínek se mohou reprezentanti veřejnosti účastnit environmentálního rozhodování, musí se s těmito osobami jednat jako s účastníky řízení od počátku, přičemž nelze připustit, aby rozhodující orgán tyto účastníky ignoroval a nutil je nejprve svou právoplatnou účast v řízení prokazovat a této účasti se domáhat. Naplní-li reprezentanti veřejnosti podmínky vyžadované zvláštními právními předpisy pro účast v řízení, stávají se *ex lege* účastníkem řízení a správní orgán je povinen s nimi jako s účastníky řízení jednat.

Výkon veřejné správy má být **transparentní**, otevřený ve vztahu k jejím adresátům. Účastenství v řízeních je jedním ze základních projevů této zásady, neboť je-li někdo účastníkem řízení, má možnost pozorovat jednání orgánu veřejné správy přímo, má možnost svoji případnou nespokojenost s činností nebo postupy orgánu veřejné správy ihned v řízení namítat, čímž lze rovněž velmi zásadně přispět ke konečnému rozhodnutí. Je proto třeba důsledně vyžadovat, aby orgány veřejné správy respektovaly ustanovení zvláštních právních předpisů a umožňovaly veřejnosti, resp. občanským sdružením jako formě veřejnost reprezentující, účast v řízeních, v nichž se rozhoduje o životním prostředí.

---

<sup>170</sup> Blíže viz např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 220 a násl.

<sup>171</sup> § 28 odst. 2 správního řádu poté doplňuje, že „jestliže osoba, o níž bylo usnesením rozhodnuto, že není účastníkem, podala proti tomuto usnesení odvolání, jemuž bylo vyhověno, a mezitím zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, je oprávněna tento úkon učinit do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání; ustanovení § 41 odst. 6 věty druhé platí obdobně.“ Toto ustanovení se uplatní například v situaci, kdy se občanské sdružení hodlá stát účastníkem územního řízení na základě ust. § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a stavební úřad rozhodne, že zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v územním rozhodnutí dotčeny, tedy občanské sdružení jako účastníka řízení vyloučí. Občanské sdružení může proti tomuto usnesení podat odvolání, to ale nemá odkladný účinek, což nebrání projednání, příp. rozhodnutí meritorní věci.

Postavení občanských sdružení významně posiluje Aarhuská úmluva prostřednictvím čl. 2 odst. 5, v němž se stanoví, že **dotčenou veřejností** je „*veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem, přičemž u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů se předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.*“ Ust. § 27 odst. 2 správního řádu stanoví, že účastníkem řízení jsou „*další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.*“ Již bylo konstatováno, že judikatura Ústavního soudu ukládá vykládat právní předpisy v souladu s Aarhuskou úmluvou, proto lze dovodit, že občanská sdružení se mohou stát účastníkem správních řízení nikoliv na základě ust. § 27 odst. 3 správního řádu, s odkazem na zvláštní právní předpis, ale přímo na základě jeho odst. 2, neboť zájem na environmentálním rozhodování a s ním spojená dotčenost zájmů se na základě Aarhuské úmluvy presumuje.<sup>172</sup>

Praxe správních úřadů, a v podstatě též judikatura Nejvyššího správního soudu však prozatím stále vychází z předpokladu, že účastníkem správního řízení se může stát občanské sdružení, které splní podmínky dle vnitrostátních právních předpisů a umožňuje tak jejich účast na základě ust. § 27 odst. 3 správního řádu.

Následující pasáž disertační práce se věnuje dílčím správním řízením. Výsledkem těchto řízení bývají správní akty, které jsou podkladem pro další procesy dle posloupnosti postupů v této práci naznačených. Tyto správní akty mohou být závazné buď obsahově i formálně, pak jsou závazným stanoviskem dle ust. § 149 správního řádu a navazující orgán je povinen se jejich obsahem řídit, a nebo jsou závazné jen formálně, to znamená, že musí být vydány, ovšem jejich obsah je pouze doporučující povahy. Správních procedur, na jejichž základě vznikají správní akty, je v životním prostředí celá řada, v následujících kapitolách budou uvedeny ty, v nichž je zaručena účast veřejnosti.

---

<sup>172</sup> Pokud by praxe správních úřadů nedošla k závěru, že zájem na environmentálním rozhodování a potenciální možnost dotčení zájmů občanských sdružení jsou v jednotě, pak lze de lege ferenda doporučit rozšíření dikce ust. § 27 odst. 2 správního řádu, např. takto: *Účastníkem správního řízení jsou další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ... nebo pokud mají na rozhodnutí určitý zájem.*

### 4.3.1 Účast veřejnosti dle zákona o ochraně přírody a krajiny

Zákon o ochraně přírody a krajiny je jedním z nejdůležitějších právních předpisů, které upravují podmínky účasti veřejnosti. Na jeho základě, resp. po splnění podmínek v tomto zákoně stanovených, se občanská sdružení mohou účastnit řízení ve věcech ochrany přírody, což nejen že zakládá právo účastnit se řízení podle tohoto zákona, ale zároveň umožňuje domáhat se postavení účastníka řízení i podle jiných právních předpisů, např. podle stavebního zákona (územní řízení, stavební řízení).

#### Podmínky účasti veřejnosti ve správních řízeních

Zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje účast veřejnosti v ust. § 70. Dle tohoto ustanovení se ochrana přírody uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich **občanských sdružení** a dobrovolných sborů či aktivů. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že jednotlivé fyzické či právnické osoby tak, jak je Aarhuská úmluva podřazuje pod pojem „veřejnost“, by se účastníkem řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny stát nemohly. Proto má-li veřejnost zájem ovlivnit environmentální rozhodování, je nezbytné založit občanské sdružení, které se, pokud splní stanovené podmínky, účastníkem řízení může na rozdíl od jednotlivců stát.

Podmínky účasti občanského sdružení v řízeních, v nichž se rozhoduje o zájmech chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, jsou upraveny v ust. § 70 odst. 2 téhož zákona. První podmínkou je, aby občanské sdružení mělo právní subjektivitu. Této subjektivitě nabývá občanské sdružení registrací stanov u Ministerstva vnitra v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o sdružování občanů.<sup>173</sup> Druhou podmínkou je, aby ve stanovách občanského sdružení byla jako hlavní poslání uvedena ochrana přírody a krajiny. Třetí podmínkou je podaná žádost, již dává občanské sdružení na vědomí příslušnému úřadu, že chce být informováno o všech

---

<sup>173</sup> Pokud občanské sdružení ve stanovách nevymezí území pro uskutečňování svých aktivit, je třeba považovat jej za občanské sdružení se shodnými právy a povinnostmi na celém území státu. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2005, č. j. 5 As 44/2003. Navíc novela zákona o ochraně přírody a krajiny, z. č. 218/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb. , o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 50/1976 Sb. , o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 219/2000 Sb. , o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, zrušila omezení nároku na informace pouze pro místně příslušné organizační jednotky, a umožnila podat žádost o informace o zahájených řízeních a zamýšlených zásazích i občanským sdružením, jež mají ve stanovách celostátní působnost. Žádost tedy mohou podat nikoliv pouze místně příslušné organizační složky takových občanských sdružení, ale mohou ji podat i občanská sdružení samotná.

zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.<sup>174</sup>

Žádost, kterou musí občanské sdružení zaslat příslušným orgánům, je v pojetí zákona o ochraně přírody a krajiny institutem poměrně komplikovaným. Nejen že její platnost je omezena na jeden rok od podání,<sup>175</sup> byť s možností opakovaného podání, navíc musí být věcně a místně specifikována. Tuto formulaci je třeba vykládat v souladu s Aarhuskou úmluvou, proto lze připustit podání generální žádosti týkající se všech zamýšlených zásahů a zahajovaných správních řízení v územní a věcné působnosti žádaného orgánu.<sup>176</sup> Nejúčinnější je zaslat takovou žádost na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, na stavební úřady, na krajské úřady a správám národních parků a chráněných krajinných oblastí.<sup>177</sup> Pokud by však správní orgán, kterému je tato žádost doručena, shledal, že žádost nespĺňuje náležitosti věcné a místní specifikace, je oprávněn vyzvat občanské sdružení, aby žádost upravilo v souladu s dikcí zákona.

Z hlediska věcného by však generální žádost měla být orgány veřejné správy přijímána jako řádně specifikovaná, neboť podle zákona se má týkat správních řízení a zamýšlených zásahů, „*při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.*“ Dle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, zejm. písm. b) tohoto ustanovení, lze dojít k závěru, že zájmem ochrany přírody a krajiny je mj. ochrana významných krajinných prvků, kterými ze zákona jsou kromě jiného lesy, vodní toky a jezera, čímž je nastolen nejen režim zákona o ochraně přírody a krajiny, ale rovněž zákona vodního a lesního. Proto tedy

---

<sup>174</sup> Příslušným orgánem státní správy se rozumí orgán příslušný k vydání rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je orgánem ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Srov. Miko, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 273. Z tohoto konstatování vyplývá, že občanské sdružení se může účastnit řízení vedeného i podle jiného právního předpisu než zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud jsou v řízení řešeny zájmy ochrany přírody chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny. V praxi tedy tento výklad zajišťuje právo občanských sdružení účastnit se mj. územního řízení nebo řízení stavebního (obě řízení dle stavebního zákona).

<sup>175</sup> Dle L. Mika je pojem „platnost“ nešťastně zvoleným, neboť doba, po kterou je povinný subjekt zavázán poskytovat občanskému sdružení informace, nezakládá platnost žádosti jako právního úkonu. Vhodnější by tedy byla formulace, že nárok na informace zaniká po uplynutí jednoho roku od podání žádosti. Srov. Miko, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 274.

<sup>176</sup> Prchalová, J.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy. 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010.* Praha: Linde Praha, a. s., 2010, s. 212.

<sup>177</sup> Dohnal, V., Černý, P.: *Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí. 3. vydání.* Edice Planeta 2005, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2005, s. 42

v praxi skutečně není reálné, aby občanská sdružení přesně věcně vymezila řízení, kterých se jejich žádost dotýká a kterých se chtějí účastnit, a s ohledem na ustanovení Aarhuské úmluvy a z nich vyplývající právo na účast v environmentálním rozhodování nelze takovou specifikaci po občanských sdruženích ani spravedlivě požadovat.

Ust. § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví další podmínku účasti občanského sdružení v řízeních, když hovoří o tom, že *„občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“* Je-li tedy podána žádost, aby bylo občanské sdružení informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, je dožádaný správní orgán povinen občanské sdružení o těchto skutečnostech informovat. K tomu, aby se občanské sdružení stalo účastníkem řízení, je třeba, aby se jako účastník v zákonem stanovené lhůtě přihlásilo. Praktickým problémem je určení dne **sdělení informace**. Dikce zákona stanoví, že dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení písemného vyhotovení informace nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup. Ze slůvka „nebo“ je třeba dovodit, že správní orgán má dle zákona o ochraně přírody a krajiny možnost vybrat si, zda občanské sdružení obešle písemně nebo zda jej vyrozumí pouze stejně jako ostatní širokou veřejnost, tedy na své úřední desce a prostřednictvím internetu.

Až do roku 2004 nebyla judikatura jednotná v otázce, kdy začíná počítat **běh osmidenní lhůty** k přihlášení se za účastníka řízení. Existovaly dva odlišné náhledy na počátek běhu této lhůty. Jeden názor zastával to pojetí, že lhůta se počítá ode dne zahájení správního řízení u příslušného orgánu,<sup>178</sup> druhý se pak přikláněl k myšlence, že lhůta počíná běžet dnem, kdy je občanské sdružení o zahájení řízení informováno.<sup>179</sup> První názor nebylo možné přijmout z toho důvodu, že řízení je dle správního řádu zahájeno dnem, kdy dojde návrh na jeho zahájení správnímu orgánu.

---

<sup>178</sup> Srov. rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 8Ca 165/2003-29

<sup>179</sup> Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze, č. j. 7A 95/99-37



Občanské sdružení by se o takovém řízení, resp. o jeho zahájení, ani nemuselo ve lhůtě osmi dnů dozvědět, natož aby se stihlo přihlásit jako účastník řízení. Proto je třeba vycházet z názoru druhého, tedy že lhůta pro přihlášení běží ode dne, kdy je občanské sdružení o zahájení řízení informováno.

Otázka, která vyvstala v souvislosti s tímto řešením, byla, zda lze uplatnit stejné podmínky účasti občanských sdružení v řízeních, která jsou zahajována z podnětu účastníka, jakož i v řízeních zahajovaných *ex officio*. Touto problematikou se zabýval Nejvyšší správní soud ČR ve svém rozsudku č. j. 3 As 10/2004-72 ze dne 16. 2. 2005. Z tohoto rozsudku vyplývá, že při aplikaci a interpretaci právní normy je vždy nutno šetřit jejího významu. Účelem ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je „zajistit postavení účastníka řízení občanským sdružením, a to při zachování podmínek zákonem stanoveným a v případě, že se ke svému účastenství v řízení přihlásí ve stanovené osmidenní lhůtě. Je-li zákonem stanovená lhůta pro uplatnění práva, pak musí být možnost uplatnění oprávnění reálná.“ Ačkoliv je možné správní řízení zahájit dvěma způsoby, je třeba respektovat právo občanských sdružení účastnit se obou takto zahájených řízení, neboť v obou případech jde o řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Sám zákon o ochraně přírody a krajiny nečiní rozdíl mezi návrhovým řízením a řízením zahájeným z podnětu správního orgánu, proto není přípustné, aby takový rozdíl činily správní orgány samy a právo přihlásit se jako účastník správního řízení přiznávaly občanským sdružením pouze v případě, že se jedná o řízení zahájená z podnětu správního orgánu.

K reálné možnosti uplatnění práva přihlásit se Nejvyšší správní soud dále dodává, že je reálné, aby se občanské sdružení přihlásilo v osmidenní lhůtě k účastenství v případě, že je řízení zahájeno *ex officio*, neboť správní orgán o zahájení takového řízení dopředu ví a občanské sdružení může včas informovat. Jiná je však situace, je-li řízení zahájeno na návrh účastníka řízení. „V takovém případě musí být osmidenní lhůta pro přihlášení se k účastenství počítána od okamžiku, kdy se občanské sdružení o zahájení předmětného řízení kvalifikovaně dozví.“ Nelze připustit výklad správního orgánu, že zahájení správního řízení může oznámit občanskému sdružení, kdy uzná za vhodné. Pokud by totiž oznámil správní orgán občanskému sdružení, že bylo zahájeno správní řízení, a to až po uplynutí osmidenní lhůty stanovené pro přihlášení, fakticky by znemožnil občanskému sdružení účast ve správním řízení. Z této teze pak

Nejvyšší správní soud dovodil, že „osmidenní lhůta pro písemné oznámení účasti ve správním řízení se odvíjí od okamžiku doručení sdělení o zahájení správního řízení příslušným orgánem státní správy.“<sup>180</sup>

Jak vyplynulo ze soudní judikatury, povinnost informovat občanské sdružení na základě jeho podané žádosti se týká řízení zahajovaných jak z podnětu správního orgánu, tak z podnětu účastníka řízení. Otázkou však zůstává, odkdy běží osmidenní lhůta pro přihlášení.

Soudy dovozují, že lhůta počíná běžet dnem, kdy se občanské sdružení o zahájení řízení nebo o zamýšleném zásahu **kvalifikovaně** dozví. Zákon o ochraně přírody a krajiny jednoznačně nestanoví, zda dožadovaný orgán musí občanské sdružení vyrozumět písemně. Správnímu orgánu dává dvě možnosti – buď písemně informovat, nebo vyvěsit sdělení na své úřední desce a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup. Není v této souvislosti sporu o tom, kdy počíná běh této osmidenní lhůty, neboť ust. § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny jednoznačně stanoví, že dnem sdělení informace se rozumí den doručení písemného vyrozumění nebo první den vyvěšení na úřední desce a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup. Problematické v tomto případě je, že občanská sdružení musí pravidelně, nejlépe každý den, sledovat úřední desku a internet, aby včas zjistila, že řízení bylo zahájeno, příp. že se takové řízení chystá, neboť správnímu orgánu není uložena povinnost informovat občanské sdružení písemně tak, aby nebylo pochyb, že se o zahájeném řízení skutečně dozvědělo.

V této souvislosti se však nabízí jedno poměrně prosté řešení, které umožní občanským sdružením zajistit si, aby byla o zamýšlených zásazích a zahajovaných řízeních informována písemně. Dle ust. § 2 písm. a) bodu 6. zákona InfŽP se informacemi o životním prostředí rozumí informace o správních řízeních ve věcech životního prostředí (...) a rovněž informace obsažené v písemnostech týkajících se zvláště chráněných součástí přírody a dalších součástí životního prostředí chráněných podle zvláštních předpisů. Týmž zákon ve svém ust. § 6 stanoví, že „žadatel může v žádosti navrhnout formu, případně způsob, jichž má být použito při zpřístupnění

---

<sup>180</sup> Obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2005, č. j. 6 As 52/2003-57, v němž soud dovodil, že informační povinnost státních orgánů ohledně zamýšlených zásahů a zahajovaných správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, platí jak v případech řízení zahajovaných z podnětu správního orgánu, tak v řízeních, která jsou zahajována z podnětu účastníka.

*informace.*“ Pokud tedy občanské sdružení podává žádost, aby bylo informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných řízeních ve věcech ochrany přírody a krajiny, žádá o informaci dle zákona o právu na informace o životním prostředí, a má tedy možnost zvolit si **formu**, jakou má být informace zpřístupněna. Požádá-li občanské sdružení, aby bylo vyrozuměno písemně, měl by správní orgán tento požadavek respektovat a občanské sdružení informovat písemně.<sup>181</sup> Byť žádost podle zákona o ochraně přírody a krajiny je specifickým institutem, u něžž zákon stanoví zvláštní náležitosti (věcná a místní specifikace, platnost jeden rok, možnost opětovného podání), lze extenzivním výkladem dojít k tomu, že se jedná o žádost o informaci podle zákona o právu na informace o životním prostředí (srov. citované ustanovení § 2 tohoto zákona), a proto na ni lze aplikovat i z toho vyplývající zákonný režim.

V souvislosti s informováním občanských sdružení o zahajovaných řízeních lze poukázat ještě na jednu otázku, a tou je **doručování formou veřejné vyhlášky**. Jak bylo konstatováno v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 4. 2006, čj. 30 Ca 5/2006-21, *„nelze tímto způsobem nahrazovat postup předvídaný v § 70 zákona (...) o ochraně přírody a krajiny a mít jej za informaci toho kterého občanského sdružení (...) o zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. O tom musí být každý z uvedených subjektů informován individuálně a písemně, neboť jedině tak lze zajistit reálnost oprávnění plynoucích z citovaného zákonného ustanovení.“*

Ze shora uvedeného lze učinit závěr, že občanská sdružení s právní subjektivitou, jež mají ve stanovách jako jeden z cílů ochranu přírody a krajiny, se mohou účastnit správních řízení ve věcech dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny zahajovaných z podnětu správního orgánu i účastníka řízení, jestliže podají věcně a místně specifikovanou písemnou žádost o informaci o všech zahajovaných řízeních a zamýšlených zásazích v gesci dožádaného úřadu, a jestliže se do osmi dnů od sdělení požadované informace jako účastník řízení přihlásí, přičemž osmidenní lhůta počíná běžet dnem kvalifikovaného sdělení informace (a tím se rozumí buď doručení písemného sdělení, pokud bude v podané žádosti tato forma navržena, nebo prvním dnem vyvěšení na úřední desce a na internetu).

---

<sup>181</sup> Příslušný orgán nevyhoví navrženému způsobu pouze ze závažných důvodů, nicméně pokud zpřístupní informaci byť i jen částečně v jiné než požadované formě, musí tento svůj postup odůvodnit. (Srov. ust. § 6 odst. 2 zákona InfŽP).

## **Sporné otázky spojené s účastí veřejnosti ve správních řízeních**

Jsou-li splněny všechny podmínky výše uvedené, vzniká úcastenství občanského sdružení v řízení ze zákona, tedy orgán veřejné správy o něm nerozhoduje. Nelze tedy uplatnit institut **správního uvážení**, kdy by správní orgán nejprve posoudil, zda s občanským sdružením bude jednat jako s účastníkem řízení či nikoliv. Správní orgán je povinen poskytnout občanskému sdružení odpovídající možnosti pro uplatnění jeho práv.

Účast veřejnosti v řízeních je zejména v očích investorů velmi nepopulární, neboť zpravidla znamená komplikace při prosazování určitého investičního záměru. Občanská sdružení jsou často považována za zdroj průtahů v řízení a v rozjeté mašinérii povolování záměrů a činností by neměla být. Některé občanské iniciativy skutečně nejednají v souladu s cíli, které vytýčila zejména Aarhuská úmluva, a problémem je, že se o takových veřejnost dozvídá víc než o těch, které skutečně sledují cíl spočívající v ochraně životního prostředí. Příkladem takových oprávněných sdružení jsou lokální iniciativy bouřící se, často právem, proti výstavbě nových supermarketů, továren, rychlostních komunikací apod.<sup>182</sup> Je třeba zvažovat, zda vznik nových pracovních příležitostí a rozvoj obchodování ve městě je přímo úměrný ztrátě na životním prostředí, které v dané lokalitě může navždy ztratit svoji podobu, přičemž může jít o ztrátu nenahraditelnou. Je však také třeba brát v úvahu, zda občanské sdružení bojuje pomocí relevantních argumentů ve prospěch životního prostředí, nebo zda jde jen o způsob, jak se zviditelnit a co nejdéle oddalovat rozhodnutí příslušného orgánu o záměru, který může být dané lokalitě i ku prospěchu.

Význam účasti občanských sdružení ve správních řízeních spočívá v následujícím: veřejnost se přímo účastní ochrany přírody a krajiny, podílí se na rozhodování o zásazích do přírody a krajiny, dále je veřejnost prostředkem kontroly výkonu veřejné správy a konečně i formou kontroly zákonného průběhu správního řízení.<sup>183</sup> Přesto se objevuje řada mýtů o účasti veřejnosti (konstruovaných na základě zkušeností

---

<sup>182</sup> Takovým příkladem lokálního občanského sdružení byl „Zelený kohout“ na Českotřebovsku; toto občanské sdružení vystupovalo proti výstavbě rychlostní komunikace R35 spojující Čechy a Moravu. Vzhledem k tomu, že zmiňovaná komunikace stále ještě nebyla dořešena, a podle posledních zpráv se s ní v nejbližší době v rozpočtu České republiky ani nepočítá, ukončilo občanské sdružení svoji činnost a v jiných environmentálních záležitostech se neangažuje.

<sup>183</sup> Srov. Stejskal, V.: *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha, Linde, 2006, s. 521

s občanskými sdruženími, u nichž je ochrana životního prostředí jen záminkou pro komplikování činnosti veřejné správy), které zainteresované občany, jimž není lhostejný stav životního prostředí, odsuzují k pozici „persona non grata“ v těchto řízeních. Tyto mýty shrnul V. Dohnal ve svém příspěvku „Mýty o účasti veřejnosti“<sup>184</sup> a patří k nim například následující:

*Účastníci řízení se mohou donekonečna odvolávat k vyšším úřadům a tím řízení protahovat.* Po prostudování relevantního procesního předpisu, správního řádu, je nutné toto tvrzení odmítnout s tím, že odvolávat se nelze opakovaně (s jistými výjimkami, např. dojde-li k obnově řízení), a je-li odvolání zamítnuto, rozhodnutí správního orgánu se stává pravomocným a vykonatelným. Protahuje-li se řízení před správním orgánem, je třeba zvážit, zda je to vždy jen v důsledku činnosti občanského sdružení, nebo zda v takových průtazích nehraje roli i nečinnost správního orgánu, liknavý přístup investora nedokládajícího příslušné dokumenty, a konečně i porušení ustanovení správního řádu stran rychlosti řízení.<sup>185</sup>

*Občanská sdružení jsou zvýhodněna před jinými skupinami veřejnosti a před jinými účastníky řízení.* Občanská sdružení mají možná jistou výhodu před ostatní veřejností, ale to jen proto, že v současné době s nimi – a pouze s nimi – takto počítá zákonná úprava.<sup>186</sup> Veřejnost se může účastnit řízení jejich prostřednictvím a z toho pravděpodobně plyne domněnka, že jsou občanská sdružení zvýhodňována.

*Všechna práva v řízení by měl mít pouze investor, a to z důvodu jeho postavení.* Investor jistě přináší do oblasti novou vlnu rozvoje, nové pracovní příležitosti. Na druhou stranu je však nutné tento trend vyvážit zájmem o veřejné zdraví, o stav památek, o ochranu živočichů a rostlin apod. Pokud by zákonodárce přiznal všechna práva pouze investorovi, ztratila by účast veřejnosti veškerý smysl, čímž by však zároveň došlo k porušení ustanovení mezinárodně akceptované Aarhuské úmluvy.

*Řízení se účastní zpravidla profesionální ekologičtí aktivisté.* Možnosti účastnit se řízení využívají často malá občanská sdružení založená za účelem ochrany a uplatňování lokálního zájmu. Členy sdružení jsou pak osoby, které se cítí být

---

<sup>184</sup> Příspěvek na konferenci „Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem“; příspěvek k nahlédnutí na webových stránkách [http://aa.ecn.cz/img\\_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/myty\\_o\\_ucasti\\_verejnosti.pdf](http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/myty_o_ucasti_verejnosti.pdf) (k 31. 3. 2010)

<sup>185</sup> Srov. ust. § 6, odst. 1 správního řádu

<sup>186</sup> Srov. ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, ust. § 115 vodního zákona, ust. § 7 písm. d) zákona IPPC.

záměrem bezprostředně ohroženy, situaci v lokalitě dobře znají, a proto také sdružení nechávají vznikát tak, aby byla v ohnisku problému. Na druhou stranu nelze malým místním občanským sdružením vytýkat, když požádají o pomoc či podporu nějaké sdružení známější, které má zkušenosti s účastí v obdobných typech řízení a jeho podpora může být přínosem.

*Veřejnost nepředkládá odborně podložené argumenty.* Považuje-li správní orgán argument za neopodstatněný, dává mu správní řád možnost se s ním vhodně vypořádat. Má-li správní orgán dodržet zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení, je v jeho zájmu nerelevantní argumenty neřešit a zabývat se pouze těmi důležitými a významnými.

Obdobně se zkreslenými informacemi o účasti občanských sdružení ve správních řízeních zabýval i Zelený kruh – Asociace ekologických organizací,<sup>187</sup> kromě výše uvedených argumentů proti účasti veřejnosti v řízeních uvádí např. i to, že zástupci občanských sdružení nejsou odborníky (na což ale kontrují, že cílem sdružení je tlumočit názory dotčené veřejnosti, nikoli předkládat odborné podklady), nebo že občanská sdružení mohou zcela zablokovat vydání rozhodnutí (což ale reálně nemohou, neboť ona sama v řízení nerozhodují, pouze se podílejí na rozhodnutí jako ostatní účastníci řízení).<sup>188</sup>

S ohledem na to, že zákon o ochraně přírody a krajiny počítá pouze s účastí veřejnosti v podobě občanských sdružení, nezbyvá správním orgánům než tato sdružení respektovat se všemi právy, která jim právní řád přiznává, stanou-li se účastníkem řízení. Na jedné straně stojí občanský blahobyt a přínos řady záměrů pro společnost, na druhé straně však stojí veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Jsou-li občanská sdružení jediná, která mohou zákonem stanoveným způsobem reprezentovat veřejnost a zároveň přispět k ochraně životního prostředí, měla by se za tuto svou úlohu cítit odpovědná a práva, jež jim přiznává právní řád, k tomu plně využít.

### **Přezkum rozhodnutí**

Pokud občanská sdružení využijí práva uvedeného v ust. § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a stanou se účastníkem řízení, svědčí jim všechna práva,

---

<sup>187</sup> Bližší informace o této asociaci na <http://www.zelenykruh.cz>.

<sup>188</sup> Blíže viz <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/infolist-aarhuska-umluva.pdf>

kteřá správní řád přiznává účastníkům řízení. Kromě možnosti ovlivňovat již samotné prvostupňové rozhodnutí mají právo podat proti rozhodnutí opravný prostředek. Nicméně je v této souvislosti třeba poukázat na zásadní omezení ve vztahu k podávání opravných prostředků a k právu domáhat se nápravy nezákonného rozhodnutí. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu ČR, zejm. z rozsudku ze dne 12. 4. 2006, č. j. 5 A 126/2002-55, „občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, může úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí pouze v případě, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jeho procesní práva.“ Judikatura je ve vztahu k této otázce konstantní, neboť soudy se shodují na tom, že občanské sdružení se nemůže domáhat porušení jeho práva na příznivé životní prostředí, nemůže tedy namítat nezákonnost rozhodnutí po stránce hmotněprávní. Jako první se k této otázce vyjádřil Ústavní soud ČR, který ve svém usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, deklaroval, že čl. 35 LZPS upravující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze, neboť pouze fyzické osoby jako biologické organismy podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí, a toto právo tedy právnickým osobám nenáleží z toho titulu, že nemohou pocítit negativní dopady znečištěného životního prostředí.<sup>189</sup> Shodně se vyjádřil též Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 12. 4. 2000, sp. zn. 5 A 98/98. I tento soud dovodil, že občanské sdružení nemůže namítat, že rozhodnutím správního orgánu bylo zasaženo do jeho práva na příznivé životní prostředí, neboť „takové právo mu jako právnické osobě z povahy věci náležet nemůže, neboť náleží jen fyzickým osobám jako biologickým organismům.“

Z citovaných rozhodnutí soudů tedy vyplývá, že občanské sdružení může namítat pouze porušení svých procesních práv, nemůže se domáhat nezákonnosti rozhodnutí z titulu zásahu do jeho práva na příznivé životní prostředí. Uvedená rozhodnutí však neřeší případy, zda se občanské sdružení může domáhat nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu v případě, že bylo porušeno jiné právo stanovené hmotněprávními předpisy. Z Aarhuské úmluvy vyplývá, že takové nezákonnosti se občanské sdružení

---

<sup>189</sup> Jak již bylo uvedeno v kapitole o právu na informace, Ústavní soud se nevyjádřil zcela správně, když právnickým osobám upřel právo žádat o informace o životním prostředí. I žádost občanského sdružení být informováno o zamýšlených zásazích a zahajovaných řízeních ve věcech ochrany přírody a krajiny je žádostí o environmentální informaci, a v případě striktního výkladu Ústavního soudu by bylo třeba dojít k závěru, že občanské sdružení nemá dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny právo podat žádost o informaci, neboť toto právo mu Ústavním soudem není přiznáno.

domáhat může, tedy má-li za to, že došlo k porušení ustanovení hmotného práva, může se domáhat přezkumu a nápravy rozhodnutí, je omezeno pouze tím, že nemůže v konečné fázi namítat zásah do svého práva na příznivé životní prostředí.

Pokud jde o otázku žalobní legitimace občanských sdružení v řízeních dle soudního řádu správního, Nejvyšší správní soud ČR ve svém usnesení ze dne 23. 7. 2003, sp. zn. 5 A 100/2001-34, dovodil, že „*práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny) se lze domáhat toliko jako subjektivního veřejného práva za podmínek daných soudním řádem správním; jednou z nich je i aktivní žalobní legitimace navrhovatele (§ 65 s. ř. s.), spočívající v tvrzeném zásahu do práva.*“ Dle soudního řádu správního je aktivně legitimován k podání správní žaloby ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, příp. i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle první věty, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Nicméně shora citovaným usnesením Nejvyššího správního soudu ČR bylo dovozeno, že nedojde-li rozhodnutím k založení, změně nebo zrušení, event. k závaznému určení práv nebo povinností účastníka řízení, není tento aktivně legitimován k podání správní žaloby dle soudního řádu správního.<sup>190</sup> Nejvyšší správní soud ČR konstatoval, že žalobce ani nebyl účastníkem správního řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, a to i přes to, že žalovaný i správní orgán rozhodující v prvním stupni s žalobcem jako s účastníkem řízení jednali. Je zde třeba znovu připomenout zásadu materiálního pojetí správního řádu, podle níž status účastníka náleží tomu, komu jej přiznává právní předpis, nikoliv tomu, s kým správní orgán jako s účastníkem jednal. Nejvyšší správní soud ČR v tomto případě správně vyvodil, že žalobce nebyl aktivně legitimován, a to hned ze dvou důvodů. Nemohl být aktivně legitimován dle ust. § 65 odst. 1 soudního řádu správního, neboť rozhodnutím nebyl zkrácen na svých právech přímo nebo v důsledku porušení práv v předcházejícím řízení, ale nemohl být ani aktivně

---

<sup>190</sup> V tomto konkrétním případě se správní žalobou domáhala Agentura ochrany přírody a krajiny vyslovení nicotnosti povolení užívání stavby, které vydal Okresní úřad v Břeclavi, a jež bylo potvrzeno rozhodnutím Ministerstva zemědělství. Žalobce, Agentura ochrany přírody a krajiny, považovala správní akt Ministerstva zemědělství za nicotný, neboť rozhodnout mělo Ministerstvo životního prostředí, a navíc se žalobce domáhal vyslovení porušení jeho práva na příznivé životní prostředí.



legitimován v souladu s ust. § 65 odst. 2 soudního řádu správního, neboť, a to již Nejvyšší správní soud ČR v usnesení nezmínil, nebyl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Žalobní legitimace občanských sdružení ve správním soudnictví v záležitostech ochrany přírody a krajiny byla předmětem i řady dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR. Pojednání o žalobní legitimaci občanských sdružení doplňují dva rozsudky týkající se shora naznačené otázky. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006-59 k žalobní legitimaci občanských sdružení dovedl, že *„občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, má právo na přístup k soudu (...) za účelem přezkumu rozhodnutí správních orgánů v řízeních, kterými jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, avšak pouze za splnění podmínek předepsaných v § 70 zákona č. 117/1992 Sb., (...), (zejména musí oznámit svou účast v řízení před správním orgánem), a dalších podmínek předepsaných soudním řádem správním (...), tedy vyčerpání řádných opravných prostředků.“* Kromě tohoto závěru je ale citovaný rozsudek důležitý i s ohledem na aplikaci Aarhuské úmluvy, neboť i k této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil, a to tak, že Aarhuskou úmluvu nelze v českém právním řádu přímo aplikovat a pro aktivní legitimaci žalobce je třeba, aby splnil všechny podmínky vyžadované pro aktivní žalobní legitimaci vnitrostátním právním řádem. Pokud tyto podmínky nejsou ze strany občanského sdružení naplněny, nemůže se toto domáhat přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví na základě ust. § 66 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s čl. 9 odst. 2 nebo 3 Aarhuské úmluvy, neboť tato ustanovení předpokládají splnění podmínek stanovených vnitrostátním právním řádem.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118, se soud vyjádřil k otázce rozsahu zájmů ochrany přírody a krajiny, které hájí občanské sdružení. Nejvyšší správní soud ČR konstatoval, že *„účast občanských sdružení ve správních řízeních nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na řízení, jež mohou zasáhnout jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.“* Ovšem s ohledem na ust. § 2 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny lze dovést, že i tak je okruh zájmů, a na něj navazující možná řízení, poměrně široký, proto je zaručena účast veřejnosti v celé řadě procesů.

### 4.3.2 Účast veřejnosti dle vodního zákona

Dalším právním předpisem, jehož ustanovení zahrnují též účast veřejnosti, je vodní zákon. Účast veřejnosti je v něm upravena v podstatě totožně jako v případě zákona o ochraně přírody a krajiny.<sup>191</sup> Z toho vyplývá, že účastníkem **vodoprávního řízení** se může stát pouze občanské sdružení (tedy nikoliv jednotlivé fyzické osoby, byť by jejich zájem na rozhodování byl stejný jako v případě občanského sdružení).

Občanské sdružení, jehož cílem je dle stanov ochrana životního prostředí,<sup>192</sup> má právo požádat **vodoprávní úřad**, aby bylo informováno o zahajovaných správních řízeních vedených podle vodního zákona (ust. § 115 odst. 6 vodního zákona). **Žádost** musí být věcně a místně specifikovaná, předmět řízení by měl být specifikován určením práv a povinností, o nichž má být ve vodoprávním řízení rozhodováno, specifikace místa by měla obsahovat označení lokality, ke které se vodoprávní řízení bude vztahovat.<sup>193</sup> Stejně jako v případě žádosti podávané dle zákona o ochraně přírody a krajiny je platná jeden rok, lze ji podávat opakovaně. Právu občanského sdružení být informováno o zahajovaných správních řízeních odpovídá povinnost vodoprávního úřadu tyto informace občanskému sdružení poskytnout.<sup>194</sup> K účasti občanského sdružení v řízení se vyžaduje, aby občanské sdružení do 8 dnů ode dne sdělení informace **požádalo** o postavení účastníka řízení.<sup>195</sup> Spornou se zde jeví dikce „požádat o postavení účastníka.“ Posouzení naplnění zákonných předpokladů pro účastenství občanského sdružení je záležitostí vodoprávního úřadu, který řízení vede, ovšem ten je povinen svou úvahu, jež ho vedla k vymezení účastníků vodoprávního řízení, odůvodnit. Vzhledem k tomu, že národní právní úprava má být vykládána v souladu s Aarhuskou úmluvou, neměl by vodoprávní úřad účast občanských sdružení v řízení vyloučit, pokud tato naplní podmínky vyžadované ust.

---

<sup>191</sup> Stávající právní úprava byla provedena na základě zákona č. 150/2010 Sb. a ve vztahu k účasti veřejnosti znamenala tato novela stanovení naprosto shodných podmínek účasti veřejnosti v řízeních dle vodního zákona jako v řízeních dle zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>192</sup> Zde je patrný rozdíl od ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, které vyžaduje, aby občanské sdružení mělo ve stanovách jako cíl ochranu přírody a krajiny. Vodní zákon se spokojuje s obecným vymezením ochrany životního prostředí.

<sup>193</sup> Srov. Horáček, Z., Král, M. Strnad, Z., Vytejšková, V. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1. 8. 2010, s komentářem*. Pardubice: Sondy s. r. o., 2011, s. 322.

<sup>194</sup> Povinnost vodoprávního úřadu se však vztahuje pouze k zahajovaným správním řízením, netýká se tak např. postupu při ohlašování vodních děl, vydávání opatření obecné povahy nebo závazných stanovisek. Srov. Horáček, Z., Král, M. Strnad, Z., Vytejšková, V. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1. 8. 2010, s komentářem*. Pardubice: Sondy s. r. o., 2011, s. 322.

<sup>195</sup> Za den sdělení informace se shodně se zákonem o ochraně přírody a krajiny považuje den doručení písemného vyhotovení nebo první den vyvěšení na úřední desce a zároveň na internetu.

§ 115 odst. 6, 7 vodního zákona. Jediný důvod, pro který lze respektovat vyloučení občanského sdružení jako účastníka řízení je, shledá-li vodoprávní úřad, že se občanské sdružení domáhá účastenství v jiném než správním řízení, nebo v řízení jiném než vodoprávním dle vodního zákona. V každém případě je ale povinen vydat o vyloučení občanského sdružení **usnesení**, proti němuž je občanské sdružení oprávněno podat opravný prostředek.

Vzhledem k totožným podmínkám účasti občanských sdružení ve vodoprávním řízení lze pouze shrnout analýzu učiněnou v souvislosti s účastí občanských sdružení v řízeních dle zákona o ochraně přírody a krajiny: občanská sdružení mohou v řízení před správním orgánem uplatňovat svá procesní práva tak, aby dosáhla pro životní prostředí příznivého výsledku, nicméně v případě přezkumu rozhodnutí prvostupňového správního orgánu jsou odkázána na uplatňování porušení svých **procesních práv**, neboť jejich hmotná práva jsou v přezkumném řízení obtížně prokazatelná. Konečně domáhat se před Nejvyšším správním soudem ČR, příp. Ústavním soudem ČR, porušení svého práva na příznivé životní prostředí je občanským sdružením odepřeno, neboť jak dovodil Ústavní soud, právnické osoby (kterými občanská sdružení beze sporu jsou) nejsou způsobilé pocítit negativní důsledky znečištěného nebo poškozeného životního prostředí, a proto nemohou objektivně být nositelem práva na příznivé životní prostředí.<sup>196</sup>

#### **4.3.3 Účast veřejnosti dle zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty**

Nakládání s geneticky modifikovanými organismy představuje ve vztahu k životnímu prostředí rovněž poměrně rizikovou činnost, proto je třeba právními předpisy jednoznačně upravit, za jakých podmínek lze s těmito organismy a produkty operovat. Nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty zahrnuje tři klíčové **činnosti**, při jejichž povolování se veřejnost může zapojit a vyjádřit se. Jedná se o řízení o udělení povolení pro uzavřené nakládání, povolení pro uvádění do životního prostředí a o řízení o zápisu do Seznamu geneticky modifikovaných organismů a genetických produktů schválených pro uvádění do oběhu. Výchozím

---

<sup>196</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

ustanovením pro všechna tři řízení je ust. § 5 zákona GMO.<sup>197</sup> Dle tohoto ustanovení je Ministerstvo životního prostředí (jako ústřední správní úřad v oblasti posuzování vlivu geneticky modifikovaných organismů a genetických produktů na složky životního prostředí a biodiverzitu a jako orgán vydávající povolení ke shora uvedeným činnostem) povinno zveřejnit **shrnutí obsahu** žádosti a informaci o zahájení řízení. S povinností zveřejnit uvedené informace souvisí ust. § 10 zákona GMO o informování veřejnosti. Shrnutí obsahu žádosti se zveřejňuje prostřednictvím internetu (dle ust. § 10 písm. b) zákona GMO), informaci o zahájení řízení je ministerstvo povinno zveřejnit jak prostřednictvím internetu, tak na své úřední desce a navíc nejméně jedním dalším **vhodným způsobem** v obci a kraji, na jejichž území bezprostředně dochází k uzavřenému nakládání nebo uvádění do životního prostředí, nebo kde se takové nakládání se zřetelem ke všem okolnostem očekává.<sup>198</sup> Do 30-ti dnů ode dne zveřejnění shrnutí obsahu žádosti může každý ministerstvu zaslat své **písemné vyjádření**. Zákon v ust. § 5 odst. 6 dále stanoví, že k vyjádřením zaslaným po lhůtě ministerstvo není povinno přihlídnout. Z této dikce lze však dovodit, že ministerstvo k vyjádřením zaslaným po lhůtě přihlídnout může, přičemž záleží na správním uvážení ministerstva, zda vezme opožděně podané vyjádření na vědomí či nikoliv.<sup>199</sup>

S ohledem na to, že se jedná o **konzultativní účast** veřejnosti v těchto řízeních, efektivita podaného vyjádření je ve srovnání s účastenstvím v řízení podstatně menší. Nicméně i tato účast má v řízeních dle zákona GMO své opodstatnění, neboť pokud ministerstvo obdrží v řízení o povolení pro uvádění GMO do životního prostředí

---

<sup>197</sup> Dle ust. § 16 odst. 8 zákona GMO se v řízení o udělení povolení pro uzavřené nakládání postupuje podle § 5. Dle ust. § 18 odst. 1 zákona GMO se v řízení o udělení povolení pro uvádění do životního prostředí postupuje podle § 5, není-li stanoveno jinak. Dle ust. § 24 odst. 1 se v řízení o zápisu do Seznamu pro uvádění do oběhu postupuje podle § 5, není-li stanoveno jinak. Z těchto ustanovení vyplývá, že i pro účast veřejnosti je klíčové ust. § 5 zákona GMO a s ním související ust. § 6 a § 10 zákona GMO, neboť v těchto případech zákon jinak nestanoví.

<sup>198</sup> Takovým dalším vhodným způsobem může být zveřejnění informace v místním tisku, rozhlasu nebo televizi.

<sup>199</sup> V tomto spatřuji rozdíl od jiných právních předpisů, které jednoznačně stanoví, že k vyjádřením zaslaným po lhůtě se nepřihlíží (např. ust. § 10c odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Přístup uvedený v zákoně GMO je tak vůči veřejnosti otevřenější a lze předpokládat, že odůvodní-li ten, kdo zaslal vyjádření opožděně, řádně zmeškání lhůty, ministerstvo bude k jeho písemnému vyjádření přihlížet a umožní tak veřejnosti do řízení se zapojit. Formulace umožňující příslušným úřadům zabývat se i vyjádřeními, jež dojdou po uplynutí lhůty, je ve vztahu k veřejnosti mnohem přívětivější a zcela jednoznačně více přispívá k naplnění cílů Aarhuské úmluvy, jejíž snahou je otevřít environmentální procesy veřejnosti v maximální možné míře.

nebo o zápis do Seznamu pro uvádění do oběhu<sup>200</sup> nesouhlasné vyjádření veřejnosti, kterým jsou zpochybňovány výsledky hodnocení rizika nebo kterým se namítá nedostatečné zajištění ochrany zdraví a životního prostředí, je povinno před rozhodnutím o podané žádosti zajistit **veřejné projednání**. Informaci o veřejném projednání (místo a čas jeho konání) zveřejní ministerstvo nejméně pět dnů před jeho konáním, a to všemi způsoby, které jsou uvedeny v ust. § 10 zákona GMO, tedy na své úřední desce, prostřednictvím internetu a nejméně jedním dalším vhodným způsobem v dotčené obci a kraji. Z veřejného projednání ministerstvo pořizuje zápis, v němž jsou uvedeny zejména údaje o účasti, závěry z projednání a úplný zvukový záznam. Zápis z veřejného projednání zveřejňuje ministerstvo prostřednictvím sítě internetu (ust. § 10 písm. b) zákona GMO) tak, aby měl každý možnost se s tímto zápisem a se závěry veřejného projednání seznámit.

Účast veřejnosti prostřednictvím písemných vyjádření je pak završena ve vydaném rozhodnutí, v němž musí být zahrnuto v souladu s ust. § 5 odst. 9 zákona GMO **souhrnné vypořádání** vyjádření podaných podle odst. 5 a 6 (vyjádření dotčených ministerstev – Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo zemědělství, a vyjádření veřejnosti), popř. též závěry z veřejného projednání.

Z praktického hlediska je třeba konstatovat, že veřejnost zatím nevyužila své možnosti vyjadřovat se v průběhu výše uvedených řízení, nekonalo se ani jedno veřejné projednání, na němž by veřejnost přednesla svá stanoviska. Na webových stránkách Ministerstva životního prostředí lze vyhledat rozhodnutí, která byla ve věcech geneticky modifikovaných organismů a genetických produktů vydána, přičemž lze konstatovat, že všechna rozhodnutí byla kladná a žádostem žadatelů tedy bylo vyhověno. V odůvodnění všech těchto rozhodnutí bylo uvedeno, že „*MŽP neobdrželo žádné vyjádření veřejnosti ve smyslu § 5 odst. 6 zákona ani vyjádření kraje.*“<sup>201</sup> Z těchto rozhodnutí tedy vyplývá jasný nezájem veřejnosti o problematiku geneticky modifikovaných organismů, přičemž lze jen spekulovat, zda je tento nezájem způsoben tím, že veřejnost se nechce do procesů týkajících se geneticky modifikovaných organismů zapojovat, nebo tím, že o možnostech účasti neví.

---

<sup>200</sup> Z toho vyplývá, že se toto ustanovení nevztahuje k řízení o udělení povolení pro uzavřené nakládání.

<sup>201</sup> Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ve věcech GMO lze vyhledat na webové stránce [http://www.mzp.cz/cz/rozhodnuti\\_a\\_usneseni](http://www.mzp.cz/cz/rozhodnuti_a_usneseni).

V druhém případě však je třeba aplikovat zásadu „*ignorantia legis non excusat*“ a takový nezáměr pak nelze ospravedlnit.

#### 4.3.4 Účast veřejnosti dle zákona o prevenci závažných havárií

Současná právní úprava prevence závažných havárií obsažená v zákoně PZH nahradila zákon č. 353/1999 Sb. a s ním související právní předpisy. Zmínka o zrušení předchozí právní úpravy na úseku prevence závažných havárií je klíčová z hlediska úpravy samotného řízení. Zatímco předchozí právní úprava jednoznačně v ust. § 25 odst. 1 stanovila, že na řízení dle zákona se použije správní řád s výjimkami uvedenými v ust. §§ 12, 14, 15, 17 d)-h) a 18,<sup>202</sup> současná právní úprava o použití správního řádu mlčí. Vysvětlení k problematice **použití správního řádu** nepřináší ani důvodová zpráva k zákonu PZH, která pouze uvádí, že zákon se váže na správní řád, nicméně neuvádí konkrétně, zda ve všech ustanoveních upravujících procesy, nebo jen ve vybraných případech. Řešení nelze nalézt ani v judikatuře. Na základě obsahu důvodové zprávy, jakož i z dílčích ustanovení zákona PZH (např. ust. § 9 odst. 2 nebo ust. 32 odst. 2) lze dovést, že orgány postupují dle správního řádu, a to bez výjimky. Řešení je tedy nakonec třeba hledat v samotném správním řádu, který v ust. § 1 odst. 2 stanoví, že se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. I proto je tato podkapitola zařazena do kapitoly o účasti veřejnosti ve správních řízeních, byť její účast je založena účastenstvím ve správním řízení pouze zčásti, a zčásti se jedná o účast konzultativní.

Zákon PZH má za cíl zajistit ochranu v objektech a zařízeních, v nichž je umístěna vybraná nebezpečná chemická látka nebo chemický přípravek, stanovit podmínky pro eliminaci rizik vzniku závažné havárie a vytvořit předpoklady pro omezení následků na zdraví a životech lidí, na hospodářských zvířatech, na životním prostředí a na majetku v objektech a zařízeních, jakož i v jejich okolí. Při vytváření těchto podmínek a předpokladů vychází zákon o prevenci závažných havárií také z unijní legislativy, zejména ze Směrnice Rady 96/82/ES o kontrole nebezpečí vzniku závažných havárií zahrnujících nebezpečné látky, a ze Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/105/ES, kterou se mění směrnice 96/82/ES. Transpozice těchto směrnic vyvolala potřebu změny stávající právní úpravy, když výsledkem bylo

---

<sup>202</sup> Tyto výjimky se vztahovaly na přijímání vnějšího havarijního plánu, na informování veřejnosti, na vybrané kompetence Ministerstva životního prostředí a na kompetence Ministerstva vnitra.

zrušení zmiňovaného zákona č. 353/1999 Sb. a jeho nahrazení současným zákonem PZH.

**Objekty a zařízení**, v nichž se vyskytují nebezpečné chemické látky nebo přípravky, se dělí do dvou skupin – skupiny A a B,<sup>203</sup> přičemž zařazení do příslušné skupiny provádí krajský úřad. Tato kategorizace má význam při přijímání příslušných nástrojů prevence, jakož i pro účast veřejnosti při jejich přijímání.

Dokumenty přijímané na podkladě zákona o prevenci závažných havárií jsou projevem **principu předběžné opatrnosti**.<sup>204</sup> Cílem provozovatele zařízení by měla být minimalizace rizik vzniku závažné havárie, avšak pro případ, že havárie nastane, musí provozovatel zajistit, aby byly škody na lidském zdraví, na životním prostředí a na dalších statcích co nejmenší. Za tímto účelem zpracovává provozovatel dva druhy dokumentů.

Pro eliminaci vzniku závažné havárie zpracovává provozovatel objektu nebo zařízení zařazeného ve skupině A **bezpečnostní program prevence závažných havárií** a provozovatel objektu nebo zařízení ve skupině B **bezpečnostní zprávu**. Přijímání obou těchto dokumentů má stejné procesní prvky.<sup>205</sup> Dokument zpracuje provozovatel a zašle jej krajskému úřadu. Ten návrh dokumentu zašle Ministerstvu životního prostředí, dotčeným orgánům veřejné správy a dotčeným obcím. Povinností obce je zveřejnit návrhy dokumentů veřejnosti, způsobem v místě obvyklým, za účelem informovanosti veřejnosti, přičemž tuto povinnost dovozuje zákon PZH přímo z Aarhuské úmluvy. Veřejnost má při pořizování bezpečnostního programu prevence závažné havárie a bezpečnostní zprávy právo na konzultativní účast formou **písemných vyjádření**. Tato vyjádření veřejnosti pak obec zašle společně s vyjádřením svým krajskému úřadu. Krajský úřad poté bezpečnostní program prevence závažné havárie či bezpečnostní zprávu rozhodnutím schválí, popř. vyzve provozovatele k odstranění nedostatků, které vyplynou z vyjádření dotčených subjektů. **Účastníkem řízení** o schválení bezpečnostního dokumentu bude v souladu s ust. § 27 odst. 1 správního řádu provozovatel objektu nebo zařízení, ale

---

<sup>203</sup> Zařazení do příslušné skupiny vyplývá z množství nebezpečné chemické látky či přípravku, která se v objektu nebo zařízení vyskytuje, rozhodující je příloha 1 zákona o prevenci závažných havárií.

<sup>204</sup> Srov. ust. § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí: „*Lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.*“

<sup>205</sup> Oba dokumenty se z hlediska hmotněprávního liší v obsahu, a to s ohledem na závažnost hrozby vzniku závažné havárie v objektech a zařízeních zařazených v jednotlivých skupinách.

vyvstává otázka, zda by účastníkem mohly být i jiné osoby než provozovatel. Jejich účast by bylo možné dovodit na podkladě ust. § 27 odst. 2 správního řádu, tedy muselo by se jednat o osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech či povinnostech, anebo na podkladě ust. § 27 odst. 3 správního řádu, kdy by účastníkem řízení byly osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Veřejnost (ve formě občanského sdružení) by se zřejmě nemohla stát účastníkem na základě ust. § 27 odst. 2 správního řádu, neboť rozhodnutí o schválení bezpečnostního programu či bezpečnostní zprávy nijak přímo neovlivní její práva a povinnosti. Legální základ účasti veřejnosti v tomto řízení lze vysledovat v ust. § 27 odst. 3 správního řádu, přičemž zvláštním zákonem by v této souvislosti mohl být zákon o ochraně přírody a krajiny.<sup>206</sup>

Dalším dokumentem, který za účelem prevence vzniku havárie provozovatel zpracovává, je **plán fyzické ostrahy objektu nebo zařízení**. Tento koncepční nástroj zpracovává provozovatel zařízení ve skupině A i B a pouze jej zasílá na vědomí krajskému úřadu a Policii České republiky, veřejnost do jeho zpracování nezasahuje ani není oprávněna se k němu vyjádřit poté, co byl dán příslušným subjektům na vědomí.

Kromě dokumentů, jejichž cílem je minimalizovat rizika vzniku závažné havárie, je provozovatel objektu nebo zařízení zařazeného ve skupině B povinen zpracovat ještě koncepční nástroje, jejichž smyslem je upravit povinnosti dotčených subjektů v případě, že dojde k závažné havárii tak, aby dopady této havárie byly co nejmírnější. Těmito dokumenty jsou vnitřní havarijní plán a vnější havarijní plán.

**Vnitřní havarijní plán** zpracovává provozovatel a poté jej předkládá krajskému úřadu k evidenci a uložení. Vnitřní havarijní plán je pořizován bez účasti veřejnosti, neboť stanovuje povinnosti osobám nacházejícím se uvnitř objektu. **Vnější havarijní plán** se již pořizuje za účasti veřejnosti. Provozovatel je povinen vypracovat a předložit krajskému úřadu písemné podklady pro stanovení zóny havarijního plánování a zpracování vnějšího havarijního plánu současně s předložením návrhu bezpečnostní zprávy, a s ohledem na to, že k návrhu bezpečnostní zprávy se může

---

<sup>206</sup> Ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví podmínky, za nichž se občanské sdružení může stát účastníkem ve věcech ochrany přírody a krajiny. Splní-li občanské sdružení tyto podmínky a prokáže, že schválení bezpečnostního programu nebo bezpečnostní zprávy může mít negativní vliv na životní prostředí, tedy zájmy ochrany přírody jsou v tomto řízení dotčeny, svědčí mu postavení účastníka dle ust. § 27 odst. 3 správního řádu.



každý písemně vyjádřit, lze dovodit, že zveřejňují-li se oba dokumenty současně, lze zaslat písemná vyjádření také k návrhu vnějšího havarijního plánu. Podklady předané provozovatelem k vymezení zóny havarijního plánování a k vytvoření vnějšího havarijního plánu použije krajský úřad při vymezení zóny havarijního plánování a vydání vnějšího havarijního plánu kraje, přičemž postupuje dle zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a změně některých zákonů, v platném znění.

Účast veřejnosti dle zákona PZH je shrnuta v hlavě páté zákona označené jako „*Účast veřejnosti a informování veřejnosti*“, z níž vyplývá povinnost krajského úřadu zajistit **zveřejnění a veřejné projednání** bezpečnostního programu, bezpečnostní zprávy a vnějšího havarijního plánu. Zveřejňování se realizuje prostřednictvím obcí, které jsou povinny dokumenty zveřejnit způsobem v místě obvyklým, umožnit veřejnosti do dokumentů nahlížet, ve stanovených lhůtách přijímat písemná vyjádření veřejnosti a tato vyjádření pak společně s vyjádřeními svými postoupit krajskému úřadu.

Krajský úřad pak v souladu s ustanoveními zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona, v platném znění, zajišťuje, aby byly veřejnosti zpřístupněny schválený bezpečnostní program, schválená bezpečnostní zpráva a schválený vnější havarijní plán, jakož i konečná písemná zpráva o vzniku a dopadech závažné havárie. Z těchto zpřístupňovaných dokumentů se vyloučí informace vztahující se k obchodnímu tajemství či utajovaným skutečnostem.

Na základě ust. § 25 zákona PZH krajský úřad zpracovává a poskytuje informace veřejnosti v zóně havarijního plánování o nebezpečí závažné havárie, včetně možného domino efektu, o preventivních bezpečnostních opatřeních, opatřeních na zmírnění dopadů a o žádoucím chování obyvatel v případě vzniku závažné havárie. Jedná se o projev **aktivního zpřístupňování informací** dle ust. § 10a zákona InfŽP. Informace poskytované veřejnosti musí být aktuální, přičemž aktualizace informací se provádí každé tři roky.

#### **4.4 Účast veřejnosti v jiných než správních řízeních**

Tato kapitola a kapitola předcházející představují exkurz do forem účasti veřejnosti v rámci procesů podle zvláštních právních předpisů, jejichž výsledky jsou podkladem pro vydávání navazujících rozhodnutí, zpravidla podle stavebního zákona. Většinou se tyto podklady pro navazující rozhodnutí vydávají v řízení správním, a procesy, které se správním řádem neřídí, probíhají již v prvních dvou fázích realizace záměru. Zejména se jedná o proces územního plánování a posuzování vlivů na životní prostředí. Oba tyto procesy byly podrobněji rozpracovány v předchozích kapitolách. Ostatní environmentální procesy, které nemají povahu řízení správního, nejsou z hlediska účasti veřejnosti příliš otevřené. **Konzultativní účast** spočívající v podávání námitek, připomínek a vyjádření se uplatňuje zejména ve zmiňovaném územním plánování a posuzování vlivů na životní prostředí. Řízení, která nemají povahu řízení správního a předcházejí dalším řízením, lze nalézt zejména v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

#### **Účast veřejnosti v řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny, které nemá povahu řízení správního**

Zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje oba typy řízení, tedy jak řízení správní, tak to, které povahu řízení správního nemá. Většina procesů vedených dle zákona o ochraně přírody a krajiny jsou řízení správní, jichž se veřejnost, resp. občanská sdružení mohou účastnit na základě ust. § 70 jmenovaného zákona, pokud jsou ze strany občanského sdružení naplněny všechny podmínky uvedené v citovaném ustanovení. Procesem, který nemá charakter řízení správního, je například vyhlášení zvláště chráněných území a ochranných pásem těchto území dle ust. § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jedná se o proces *sui generis*, jež nemá vymezené účastníky řízení, orgán ochrany přírody pouze při zveřejnění návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území označí osoby, které mohou k návrhu podat **námítky**. Ze zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá, že je na **správním uvážení** orgánu ochrany přírody, zda přizná právo podat námítky pouze vlastníkům dotčených pozemků a dotčeným obcím a krajům, nebo zda totéž právo přizná též obecné veřejnosti. S ohledem na širší zapojení veřejnosti do tohoto procesu by mělo být možné – v úvahách *de lege ferenda* – využít institutu zástupce veřejnosti, jak je

tento zástupce znám z ust. § 23 stavebního zákona, jež by reprezentoval názor obecné veřejnosti formou námitek, o nichž by orgán ochrany přírody musel rozhodnout a své rozhodnutí odůvodnit. Současná právní úprava však ani o konzultativní účasti veřejnosti nehovoří, lze tedy uzavřít, že v otázce vyhlášení zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem není naplněn II. pilíř Aarhuské úmluvy, tedy česká právní úprava je v tomto ohledu v rozporu jak s mezinárodním, tak unijním právem.

#### **4.5 Účast veřejnosti v územním řízení**

V posloupnosti rozhodovacích procesů následuje územní řízení poté, co je zřejmé, že záměr je v souladu s územním plánem, je k němu vydáno stanovisko EIA, pokud jej vyžaduje zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, a k záměru se vyjádřily také dotčené orgány státní správy v souladu se zvláštními právními předpisy.<sup>207</sup>

Územní řízení je dalším procesem, který se koná dle stavebního zákona, a jedná se o správní řízení. Výsledkem tohoto správního řízení je **územní rozhodnutí**, na jehož základě lze umísťovat stavby nebo zařízení, měnit jejich vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území (srov. ust. § 76 odst. 1 stavebního zákona). Výjimky, kdy se územní rozhodnutí nevydává, stanoví stavební zákon (jde zejména o situace, kdy postačí vydání územního souhlasu dle ust. § 96 stavebního zákona, nebo v případě, kdy je vydán regulační plán podle ust. § 61 a násl. stavebního zákona jako hromadné územní rozhodnutí). V rámci stávající právní úpravy vydávání územního rozhodnutí je kladen důraz na preventivní přístup žadatele o územní rozhodnutí spočívající v odpovědnosti za dodržení podmínek ochrany veřejných zájmů a šetrnosti k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb.<sup>208</sup>

Z pohledu účasti veřejnosti v územním řízení je klíčové ust. § 85 stavebního zákona, a to zejména odst. 2 písm. c). Toto ustanovení určuje, že **účastníkem** územního

---

<sup>207</sup> Dle ust. § 90 stavebního zákona se v územním řízení posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s obecnými požadavky na využívání území, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a s požadavky zvláštních právních předpisů.

<sup>208</sup> Srov. Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, s. 157.

řízení jsou osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Předpokladem pro účast v územním řízení jsou zejména zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>209</sup> Občanské sdružení, je-li účastníkem územního řízení, má potom rovné, nikoliv však stejné procesní postavení jako ostatní účastníci řízení. Nemůže například disponovat žádostí o vydání rozhodnutí, věcné námitky je oprávněno podávat jen k těm skutečnostem, které jsou předmětem jeho aktivit.<sup>210</sup>

Na základě prvně jmenovaného právního předpisu se účastníkem územního řízení může stát občanské sdružení, jehož posláním je dle stanov **ochrana přírody a krajiny** (případně jeho organizační jednotka), za předpokladu, že byla z jeho strany podána žádost o informace o zahajovaných řízeních a zamýšlených zásazích v přírodě a krajině, a občanské sdružení se po poskytnutí informace příslušným úřadem do osmi dnů přihlásilo jako účastník územního řízení. Podmínky, které musí občanské sdružení naplnit, aby se stalo účastníkem řízení se všemi procesními právy, jsou uvedeny v ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí stanoví podmínky pro účast občanského sdružení v navazujícím, tedy mj. v územním řízení, v ust. § 23 odst. 9. Toto ustanovení obsahuje **tři podmínky**, jejichž splnění je podmínkou pro účastenství občanského sdružení v územním řízení. Splnění podmínek uvedených pod písm. a) a b) citovaného ustanovení nečiní v praxi problémy, pokud se jedná o posuzování vlivů záměrů uvedených v příloze 1 kategorie I. zákona, nebo o záměry uvedené v kategorii II., o nichž ve zjišťovacím řízení krajský úřad nebo Ministerstvo životního prostředí vydá závěr, že posuzování vlivů na životní prostředí proběhne se všemi fázemi. V takovém případě má občanské sdružení možnost vyjádřit se k oznámení, dokumentaci nebo (i) posudku (podmínka dle písm. a)) a toto vyjádření bude zahrnuto ve stanovisku (podmínka dle písm. b)), neboť stanovisko bude vydáno a k jeho náležitostem dle přílohy 6 patří i vypořádání vyjádření k oznámení,

---

<sup>209</sup> Vodní zákon účast občanského sdružení v územním řízení nezakládá, neboť podmínky uvedené v ust. § 115 odst. 6, 7 tohoto zákona zakládají právo účastnit se řízení vedených podle vodního zákona, tedy pouze řízení vodoprávních.

<sup>210</sup> Srov. Plos, J. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007, s. 76. Navíc dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80 závisí vypořádání námitek nejen na jejich věcném obsahu, ale též se odvíjí od postavení každého konkrétního účastníka územního řízení. Námitky občanského sdružení tak musí být vždy posuzovány s přihlédnutím k zájmům, které občanské sdružení reprezentuje, tzn. že pokud je hlavním posláním občanského sdružení ochrana přírody a krajiny, nemůže takové občanské sdružení v územním řízení hájit zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející.

dokumentaci a posudku (srov. příloha 6, čl. III. bod 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Problém nastává v případě realizace podmínky uvedené pod písm. c), která již nezávisí na aktivitě občanského sdružení, ale na **správním uvážení** příslušného stavebního úřadu rozhodujícího v územním řízení. Když tento konstatuje, že zájmy, které hájí občanské sdružení, nejsou v územním řízení dotčeny, není naplněna podmínka třetí, a vzhledem k tomu, že zákon o posuzování vlivů na životní prostředí vyžaduje splnění všech tří podmínek **kumulativně**, občanské sdružení se účastníkem územního řízení nestane. Z dikce zákona vyplývá, že správní úřad, u něhož navazující řízení probíhá, musí o tom, že zájmy nejsou dotčeny, rozhodnout. Vzhledem k tomu, že se jedná o správní úřad, bude rozhodovat formou **správního rozhodnutí** a občanské sdružení se proti tomuto rozhodnutí může odvolat.<sup>211</sup> Dle ust. § 28 správního řádu vyřešení otázky účastenství nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci. Pokud stavební úřad vydá usnesení, že občanské sdružení není účastníkem územního řízení, může toto podat odvolání, a pokud je odvolání vyhověno, má občanské sdružení právo učinit všechny úkony v územním řízení, které zmeškalo v důsledku projednávání odvolání.

Druhý problém, který může v případě zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nastat, je situace, kdy posuzovaný záměr patří do kategorie II., tedy do kategorie záměrů vyžadujících zjišťovací řízení. V těchto případech může nastat situace, kdy **závěr zjišťovacího řízení** stanoví, že záměr se dále neposuzuje, a pak není ve vztahu k občanskému sdružení naplněna ani podmínka dle ust. § 23 odst. 9 písm. b) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (nevydává se stanovisko, tudíž případné vyjádření občanského sdružení k oznámení není kam zahrnout), tedy ani v tomto případě zákon o posuzování vlivů nezakládá právo občanského sdružení účastnit se územního řízení. Závěr zjišťovacího řízení navíc není přezkoumatelný, tedy eliminace občanského sdružení v územním řízení je z tohoto titulu definitivní.

Z uvedeného vyplývá, že zpravidla jediným reálným východiskem je zákon o ochraně přírody a krajiny a jeho ust. § 70, které podmínky účasti občanského sdružení ve správním řízení neváže na správní uvážení orgánu, ale vyžaduje, aby se

---

<sup>211</sup> Jak uvádí i J. Plos, o postavení účastníka řízení rozhoduje ve své působnosti správní orgán příslušný k rozhodnutí ve věci, a to usnesením, proti němuž je možno podat odvolání. Takové odvolání však není důvodem pro přerušování meritorního řízení. (Srov. Plos, J. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007, s. 76).

občanské sdružení jako účastník přihlásilo, přičemž takovou po právu učiněnou přihlášku nemůže správní orgán zpochybnit.

Účastníci územního řízení mohou v jeho průběhu podávat **námítky**, a to nejpozději při veřejném ústním projednání. Dle ust. § 89 stavebního zákona musí účastník řízení v námitce uvést kromě důvodu jejího podání také skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení. Pokud tento požadavek není naplněn, stavební úřad se námitkou nebude zabývat. Občanské sdružení, které se na základě zvláštních právních předpisů stane účastníkem územního řízení, může uplatňovat námítky pouze v takovém rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se občanské sdružení zabývá.<sup>212</sup> V případě námitek platí totéž, co při jejich uplatňování v procesu územního plánování. O námitce musí příslušný úřad rozhodnout a vypracovat **samostatné odůvodnění**. Rozhodnutí o námítkách může být podrobena přezkumnému řízení podle správního řádu. Konečné územní rozhodnutí pak může občanské sdružení napadnout opravnými prostředky, ale domáhat se může pouze porušení svých procesních práv, neboť jak dovodil Ústavní soud ve svém usnesení z roku 1992, občanské sdružení, resp. právnická osoba se nemůže domáhat svého práva na příznivé životní prostředí, což je v konečném důsledku vždy nejpodstatnější argument z hlediska práva hmotného.

Ostatní osoby z řad veřejnosti se mohou v rámci územního řízení účastnit formou podávání **připomínek**, a to rovněž nejpozději při veřejném ústním projednání. Stavební zákon navíc stanoví, že pokud se ústního jednání zúčastní více osob z řad veřejnosti a pokud by toto mohlo vést ke zmaření účelu veřejného ústního jednání, může stavební úřad vyzvat tyto osoby, aby si zvolily **společného zmocněnce**. Osoba společného zmocněnce pak postupuje dle ust. § 35 správního řádu, nejedná se tedy o zástupce veřejnosti, který by měl právo uplatňovat v územním řízení námítky. Společný zástupce uplatňuje jménem veřejnosti připomínky, kterými je stavební úřad povinen se zabývat, ale samostatné rozhodnutí o nich nevydává.

Územní rozhodnutí je pak vydáno jako výsledek procesu územního řízení, stavební úřad v něm schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu

---

<sup>212</sup> Pokud je účastníkem územního řízení občanské sdružení na základě zákona o ochraně přírody a krajiny, musí být projednávaným záměrem dotčena ochrana přírody a krajiny (podmínka stanov dle ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny). Pokud se stane občanské sdružení účastníkem na základě ust. § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, může namítat dotčení jakéhokoliv veřejného zájmu, pokud je tento veřejný zájem součástí stanov občanského sdružení.

území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru. V rozhodnutí stavební úřad rozhodne o námitkách účastníků řízení a v odůvodnění rovněž vyhodnotí připomínky veřejnosti.

Poté, co je územní rozhodnutí vydáno, účast obecné veřejnosti v tomto procesu končí, pokud jde o občanské sdružení, toto má k dispozici jednak přezkumné řízení, nesouhlasí-li s rozhodnutím o námitkách, a jednak opravné prostředky proti samotnému územnímu rozhodnutí v rozsahu jím uplatňovaných zájmů. **Návrh** na změnu či zrušení územního rozhodnutí v případě, že dojde ke změně okolností či poměrů v území, občanské sdružení podat nemůže, a to ani formou podnětu. Dovedeno do konečného důsledku, veřejnost může iniciovat pouze změnu či zrušení rozhodnutí o ochranném pásmu (dle ust. § 94 odst. 2 stavebního zákona), avšak pouze za předpokladu, že takovou změnu nebo zrušení vyžaduje veřejný zájem, že veřejnost podá dotčenému správnímu orgánu podle zvláštních právních předpisů podnět k zahájení řízení, a že dotčený správní orgán vyhodnotí podnět veřejnosti jako odůvodněný (srov. ust. § 42 správního řádu).

Stavební zákon umožňuje též konání **zjednodušeného územního řízení**, a to za podmínek uvedených v ust. § 95 odst. 1 písm. a) – d). Účast veřejnosti je v tomto zjednodušeném územním řízení modifikována tak, že námitky účastníků řízení (a tedy i občanského sdružení, pokud se jím stane) lze podat pouze **písemně** (ve zkrácené lhůtě oproti standardnímu územnímu řízení), veřejné projednání se nekoná a veřejnost může podat připomínky pouze za předpokladu, že by mohla být ohrožena ochrana veřejného zájmu podle zvláštních právních předpisů (např. zákon o ochraně přírody a krajiny, lesní zákon, vodní zákon aj.). Pokud je podána relevantní námitka nebo připomínka, rozhodne stavební úřad usnesením o konání územního řízení se všemi náležitostmi, není-li uplatněna žádná námitka ani připomínka, zveřejněný návrh výroku rozhodnutí se stane vydaným rozhodnutím a nabývá právní moci.

V případě, že se místo územního rozhodnutí vydává **územní souhlas**, účast veřejnosti v tomto procesu není zaručena ani formou námitek účastníků řízení, ani formou připomínek obecné veřejnosti.

#### 4.6 Účast veřejnosti v integrovaném řízení

Integrované řízení je správním řízením, jehož výsledkem je **integrované povolení**, které je podkladem pro stavební povolení. Také proto je v rámci posloupnosti procesů toto řízení zařazeno za územní řízení, ale před řízení stavební, neboť pokud integrované povolení stanoví na základě zvláštních právních předpisů určité limity provozu zařízení, jsou tyto limity závazné pro stavební úřad, který je musí zahrnout do stavebního povolení jako jednu z podmínek realizace stavby (srov. ust. § 45 odst. 1 zákona IPPC).

V řízení o vydání integrovaného povolení se postupuje na základě ust. § 46 odst. 5 zákona IPPC, který stanoví, že pokud tento zákon výslovně nestanoví něco jiného, použije se na řízení správní řád.<sup>213</sup> Navíc totéž ustanovení v odst. 4 uvádí, že pokud tento zákon nebo předpisy vydané k jeho provedení nestanoví jinak, postupuje se dle zvláštních právních předpisů, přičemž v demonstrativním výčtu jsou uvedeny např. zákon o ochraně ovzduší, vodní zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny nebo zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, což jsou právní předpisy, které upravují řízení, na něž se vztahuje (s jistými výjimkami) správní řád.<sup>214</sup> Nutno dodat, že výjimky, u kterých se správní řád nepoužije, se nevztahují na řízení, v nichž se zpracovávají vyjádření k řízení dle zákona IPPC.

Řízení o vydání integrovaného povolení je řízením, jehož cílem je v jednom řízení vydat povolení k určitému provozu s tím, že v tomto povolení jsou zahrnuty **podmínky provozu** stanovené v souladu se zvláštními právními předpisy upravujícími ochranu jednotlivých složek životního prostředí. Toto integrované povolení se vyžaduje u záměrů a činností, jež jsou uvedeny v příloze 1 zákona IPPC a představují možnou závažnou hrozbu pro životní prostředí. Výhodou tohoto řízení je administrativní i ekonomické **zjednodušení** povolovacího procesu, neboť vyjádření všech dotčených orgánů dle složkových právních předpisů si vyžádá jeden orgán (Ministerstvo životního prostředí nebo příslušný krajský úřad), který také v závěru řízení vydá jedno souhrnné, integrované, povolení. Dotčené orgány, které předkládají svá vyjádření, jsou povinny chránit jednotlivé složky životního prostředí

---

<sup>213</sup> S výjimkou postupů spojených s autorizovanou osobou (srov. ust. § 6 a § 11 zákona IPPC).

<sup>214</sup> K tomu, co je či není předmětem řízení o vydání integrovaného povolení, viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2006, č. j. 11 Ca 218/2005-37.



v souladu s příslušnými zvláštními právními předpisy a v mezích těchto předpisů taktéž stanovovat podmínky provozu zařízení.

**Účastníci řízení** o vydání integrovaného povolení jsou definováni v ust. § 7 zákona IPPC. Kromě provozovatele zařízení, obce a kraje, na jejichž území má být zařízení umístěno, jsou účastníky řízení také **občanská sdružení**, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, a dále obce nebo kraje, na jejichž území může toto zařízení ovlivnit životní prostředí, pokud se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti podle § 8 zákona IPPC.

Zákon IPPC vyžaduje pro účast občanských sdružení v řízení splnění dvou podmínek. Jednak je to **zájem**, který subjekty dle ust. § 7 odst. 1 písm. d) zákona IPPC chrání. Mělo by se jednat o zájem profesní (který může reprezentovat např. Hospodářská komora nebo Agrární komora), nebo jiný **veřejný zájem** podle zvláštních právních předpisů. Takovým zájmem je bezesporu i ochrana životního prostředí dle zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem, a pokud je taková ochrana uvedena i ve stanovách občanského sdružení, jedná se o naplnění prvního nezbytného předpokladu pro účast občanského sdružení v řízení. Druhou podmínkou je **písemná přihláška** do řízení, přičemž lhůta pro podání přihlášky je osmidenní a počíná běžet dnem zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti na portálu veřejné správy, na úřední desce příslušného úřadu a na úřední desce obce, na jejímž území se má zařízení nacházet. Byť je veřejnost, resp. občanské sdružení, opět odkázáno na sledování úřední desky, není v tomto případě pochyb o běhu lhůt ani o způsobu, jakým má být informace o řízení zveřejněna, na rozdíl od zákona o ochraně přírody a krajiny nebo vodního zákona. Zákon IPPC nedává na výběr z alternativ buď „na úřední desce“, nebo „písemným oznámením,“ rovněž nevyžaduje, aby občanské sdružení o informaci nejprve žádalo. Zákon IPPC tedy stanoví všechny podmínky striktně tak, aby nepřipouštěly možnost odlišného výkladu a aby byla zajištěna minimální komplikovanost procesu ve vztahu k veřejnosti. Zveřejněním na úřední desce, ale rovněž na portálu veřejné správy, je dána možnost širší veřejnosti dozvědět se o chystaném řízení a zapojit se do toho procesu, neboť kromě toho, že vybrané

subjekty (mj. občanská sdružení) se mohou stát účastníkem řízení, má každý právo na konzultativní účast, tedy vyjádřit se **písemně** k podané žádosti (srov. ust. § 8 odst. 2 zákona IPPC).

Ustanovení § 7 zákona IPPC pamatuje i na skutečnost, že integrované povolení v sobě zahrnuje celou řadu řízení dle dílčích právních předpisů,<sup>215</sup> přičemž i tato řízení mohou mít (a mají) definované své účastníky řízení. A právě s ohledem na tento fakt stanoví ust. § 7 odst. 2 zákona IPPC, že za účastníka se považuje také ten, kdo by jím byl podle zvláštních právních předpisů. Stran občanského sdružení lze dovodit, že pokud by se přihlásilo jako účastník do některého z řízení dle vodního zákona, jehož výsledek by se měl stát podkladem pro vydání integrovaného povolení, mělo by se v souladu s citovaným rozhodnutím stát účastníkem též integrovaného povolení. Nicméně s ohledem na dikci zákona je pro občanské sdružení jednodušší vysledovat zveřejnění shrnutí údajů ze žádosti a do osmi dnů od tohoto zveřejnění se přihlásit příslušnému úřadu jako účastník řízení o vydání integrovaného povolení, než se komplikovaně domáhat účasti v řízení přes zvláštní složkové právní předpisy.

Souhrnně lze konstatovat, že veřejnost má v řízení o vydání integrovaného povolení dvě možnosti, jak se řízení účastnit. Buď využít možnosti **plnoprávné účasti** a ve formě občanského sdružení se přihlásit jako účastník řízení, nebo se spokojit s možností konzultativní účasti a zaslat své **písemné vyjádření** k žádosti o vydání integrovaného povolení. Pro oba typy účasti je však společné, že se s vyjádřeními musí příslušný orgán řádně vypořádat, a to v plném rozsahu. Tuto povinnost mu ukládá ust. § 13 odst. 5 zákona IPPC. Vypořádání připomínek k žádosti obsažených ve vyjádřeních je součástí odůvodnění integrovaného povolení.

S ohledem na to, že integrované povolení je rozhodnutím, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva provozovatele zařízení (buď je mu integrované povolení vydáno, nebo jsou podmínky v něm obsažené změněny, anebo je rozhodnuto o nevydání integrovaného povolení), a je vydáváno ve správním řízení, jedná se o rozhodnutí dle ust. § 67 správního řádu, proti němuž může účastník řízení podat opravný prostředek. Je třeba poznamenat, že nelze podat odvolání/rozklad pouze proti některému z vyjádření dotčených orgánů. Dle ust. § 9 odst. 2 zákona IPPC nejsou vyjádření příslušných správních úřadů samostatnými správními rozhodnutími, z čehož vyplývá,

---

<sup>215</sup> Např. zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, vodní zákon, zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, a zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií.

že je nelze napadnout opravným prostředkem. Je tedy možné namítat nesprávnost či nezákonnost pouze konečného integrovaného povolení, a v tomto rámci i nesprávnost jednotlivých vyjádření, což však může sloužit pouze k podpoře argumentů v neprospěch vydaného integrovaného povolení, nikoliv k zahájení přezkumného řízení o vyjádření samotném. Tedy byť by účastník řízení nebyl spokojen s obsahem některého z vyjádření příslušných orgánů, nemůže jeho nesprávnost namítat dříve než s konečným integrovaným povolením.

Ve srovnání s výše uvedenými právními předpisy (zákonem o ochraně přírody a krajiny a vodním zákonem) lze dovést, že zákon IPPC má ve vztahu k účastenství občanských sdružení v řízení stanoveny podmínky jednoznačně, není zde dán prostor pro správní uvážení, zda příslušný úřad přijme občanské sdružení jako účastníka či nikoliv, zároveň má ve vztahu k účasti veřejnosti velký význam to, že její vyjádření musí být zapracována do odůvodnění integrovaného povolení, tedy příslušný orgán se jimi musí zabývat a tato vyjádření je povinen vyhodnotit. Ustanovení zákona IPPC by mohla být inspirací pro ostatní právní předpisy, alespoň co do preciznosti vymezení podmínek účasti občanského sdružení a obecné veřejnosti v řízení.

#### ***4.7 Účast veřejnosti ve stavebním řízení dle stavebního zákona***

Na základě vydaného integrovaného povolení podle zákona IPPC (je-li dle přílohy 1 zákona tohoto povolení třeba) může stavebník požádat příslušný úřad o vydání stavebního povolení. Stavební řízení je řízením správním a jeho účastníci jsou definováni v ust. § 109 odst. 1 stavebního zákona. Stavební zákon je ve vztahu ke správnímu řádu v postavení *lex specialis*, proto nelze vycházet z obecného vymezení účastníků správního řízení podle ust. § 27 správního řádu. Výčet účastníků stavebního řízení je **taxativní** a na rozdíl od řízení územního nedává přímo možnost být účastníkem řízení osobám dle zvláštního právního předpisu. Dlouhou dobu byla veřejnost v tomto řízení eliminována, přelom přinesl až rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2010, č. j. 5 As 41/2009-91, který konstatoval, že *„občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona z roku 2006, pokud mohou být v tomto řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a pokud občanské sdružení stavebnímu úřadu svou účast*

v souladu s § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, řádně a včas oznámí.“ Z odůvodnění rozsudku vyplývá, že zákonodárce okruh účastníků stavebního řízení definoval uzavřeným výčtem, přičemž výslovně neuvedl, že mezi účastníky je nutno řadit i takové osoby, jimž je účastenství ve stavebním řízení přiznáno dle zvláštních zákonů. Dle Nejvyššího správního soudu se v této věci objevují rozpory také uvnitř odborné veřejnosti. Zatímco někteří autoři se přiklánějí k myšlence **neveřejnosti** stavebního řízení,<sup>216</sup> jiní autoři dovozují účast občanského sdružení i v tomto řízení, nikoliv však na základě stavebního zákona, ale na základě zákonů zvláštních.<sup>217</sup> Nejvyšší správní soud se v odůvodnění rozsudku přiklonil k názoru druhé skupiny odborníků, totiž že účastenství občanského sdružení ve stavebním řízení vyplývá ze zvláštních právních předpisů, neboť tyto zvláštní právní předpisy (a konkrétně zákon o ochraně přírody a krajiny) jsou ve vztahu ke stavebnímu zákonu úpravou *lex specialis*, kterou je třeba v každém případě použít před úpravou obecnou. Absence výslovného odkazu ve stavebním zákoně nemůže dle soudního rozhodnutí nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení (ať už věcné nebo osobní), bude muset být podle pravidla *lex specialis derogat generali* aplikována před úpravou obecnou.

Druhou otázkou, kterou Nejvyšší správní soud řešil, bylo, zda ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny skutečně představuje zvláštní právní úpravu ve vztahu ke stavebnímu zákonu. Soud došel k závěru, že pokud jsou ve stavebním řízení dotčeny **zájmy** chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny, jedná se o speciální právní úpravu, která má přednost před úpravou obecnou.<sup>218</sup> Otázka **posouzení**, zda tyto zájmy<sup>219</sup> jsou ve stavebním řízení dotčeny, a zda se tedy jedná o takové správní

---

<sup>216</sup> Srov. např. Plos, J. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007, s. 98, nebo Malý, S. *Nový stavební zákon s komentářem, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*, 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 202.

<sup>217</sup> Srov. např. Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: *Stavební zákon – komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 307 – 308.

<sup>218</sup> V odůvodnění citovaného judikátu je uveden odkaz na ustanovení § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, který výslovně stanovil, že zákon o ochraně přírody a krajiny je zvláštním předpisem ve vztahu k předpisům o územním plánování a stavebním řádu. Toto ustanovení bylo s účinností od 1. 12. 2009 vypuštěno, přesto však dle Nejvyššího správního soudu toto vypuštění nemůže nic změnit na tom, že zákon o ochraně přírody a krajiny je zákonem zvláštním ve vztahu k zákonu stavebnímu, pokud jsou ve stavebním řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Zde Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj dřívější rozsudek ze 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118, podle něhož nelze ochranu zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny vykládat natolik široce, že by se vztahovala na jakoukoliv složku životního prostředí, ale je třeba ji vztáhnout pouze na složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.

<sup>219</sup> S odkazem na ust. § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou tyto zájmy vymezeny jako péče o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny,

řízení, jehož se občanské sdružení může zúčastnit, je věcí správního orgánu, u něhož bylo řízení zahájeno, v tomto případě tedy věcí stavebního úřadu. Praktické problémy poté nastávají v případě, kdy je občanské sdružení vyloučeno ze stavebního řízení s odkazem na to, že dle uvážení stavebního úřadu nejsou zájmy, které občanské sdružení hájí, ve stavebním řízení dotčeny. Stavební úřad toto rozhodnutí činí formou **usnesení**, přičemž proti tomuto usnesení se občanské sdružení může odvolat. Odvolání však v tomto případě **nemá odkladný účinek**, tudíž podané odvolání nebrání meritornímu projednání a rozhodnutí věci, tedy může být ve věci vydáno stavební povolení.<sup>220</sup>

Stane-li se občanské sdružení na základě zákona o ochraně přírody a krajiny účastníkem stavebního řízení, svědčí mu práva účastníka tak, jak je stavební zákon vymezuje. Zejména se jedná o právo účasti na ústním jednání, které, je-li to účelné, může být spojeno s ohledáním na místě. Nejpozději při tomto ústním jednání mohou účastníci uplatnit své námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů. Vzhledem k tomu, že ust. § 109 stavebního zákona nepočítá s účastí osob na základě zvláštních právních předpisů, neuvádí v ust. § 114 odst. 1 **omezení k okruhu námitek**, které mohou tyto osoby podávat.<sup>221</sup> Lze tedy dovodit, že pokud se námitka týká zájmu chráněného zákonem o ochraně přírody a krajiny, může občanské sdružení podat námitku ke kterémukoliv nástroji specifikovanému v ust. § 114 odst. 1 stavebního zákona. O uplatněných námitkách se mohou účastníci řízení (zpravidla tedy stavebník a jiný účastník řízení) dohodnout a vyřešit je tak smírnou cestou. Nedojde-li k dohodě, rozhodne o nich stavební úřad.

Ačkoliv je účast občanského sdružení ve stavebním řízení zčásti vázána na uvážení stavebního úřadu, který posuzuje, zda jsou ve stavebním řízení dotčeny zájmy, které hájí občanské sdružení, či nikoliv, je třeba považovat rozsudek Nejvyššího správního

---

paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i o vzhled a přístupnost krajiny.

<sup>220</sup> Lze tedy v této souvislosti polemizovat o účinnosti tohoto opravného prostředku ve vztahu k principu prevence: občanské sdružení se účastní stavebního řízení, aby hájilo zájmy ochrany přírody a krajiny, které, pokud budou dotčeny stavbou, mohou znamenat nevratné poškození životního prostředí. Pokud může být stavební povolení vydáno dříve, než se pravomocně rozhodne o účastenství občanského sdružení ve stavebním řízení, znamená to, že občanské sdružení nemůže účinně a včas hájit zájmy ochrany přírody a krajiny, proto je třeba takto koncipovanou účast veřejnosti považovat za neefektivní.

<sup>221</sup> Na rozdíl od územního řízení, které v ust. § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona upravuje účastenství osob podle zvláštních právních předpisů a jejich případné námitky pak reguluje v ust. § 89 odst. 4 téhož zákona.

soudu výše analyzovaný za průlom do účasti veřejnosti ve fázi stavebního řízení, která byla až do tohoto rozsudku považována za neveřejnou a možnosti účasti občanských sdružení zcela vylučovala.

#### **4.8 Účast veřejnosti v kolaudačním řízení dle stavebního zákona**

Stavby nebo jejich části schopné samostatného užívání lze užívat pouze na základě oznámení stavebnímu úřadu, popř. na základě kolaudačního souhlasu. Jedná se o poslední fázi rozhodovacích procesů, kterou je stavebník povinen absolvovat, chce-li začít stavbu nebo její část reálně po právu užívat. Z hlediska veřejnosti je podstatné uvést, že tato fáze, která završuje celou posloupnost procesů, je **neveřejná**.

V kolaudačním řízení se již rozhoduje pouze o tom, zda je stavba nebo její část způsobilá k užívání v souladu se stavebním povolením a otázka takového posouzení je **činností odbornou**, přičemž výsledkem je konstatování, zda stavba splňuje podmínky uvedené ve stavebním povolení a lze ji začít využívat. V tomto případě již nemůže dojít ke konfliktu záměru stavebníka s jinými veřejnými zájmy, např. se zájmy ochrany přírody, neboť tyto konflikty jsou předmětem předcházejících řízení a výsledek jejich řešení musí být součástí územního rozhodnutí, nejpozději stavebního povolení.

Jestliže stavební úřad po **oznámení** záměru stavebníka započít s užíváním stavby (dle ust. § 120 stavebního zákona) zjistí, že nejsou mj. splněny podmínky ochrany života a zdraví osob nebo zvířat anebo životního prostředí,<sup>222</sup> učiní **první úkon** v řízení, a tím je vydání rozhodnutí o zákazu užívání stavby. V případě, že je vydáváno toto rozhodnutí, je účastníkem řízení pouze stavebník (popř. vlastník stavby), přičemž výčet ust. § 120 odst. 3 stavebního zákona je v tomto ohledu taxativní a nelze na něj *per analogiam* uplatnit myšlenku akceptovatelnou u stavebního povolení, totiž že účastníkem řízení může být též občanské sdružení splňující podmínky podle zákona o ochraně přírody a krajiny. V tomto řízení může být účastníkem pouze stavebník, který nesplnil podmínky dané stavebním povolením a pouze stavebník je za jejich odstranění odpovědný. Po odstranění nedostatků může

---

<sup>222</sup> K dalším podmínkám, pro které lze zakázat užívání stavby, srov. ust. § 120 odst. 2 stavebního zákona.

být s užíváním stavby započato jen na základě písemného souhlasu stavebního úřadu, že stavbu lze používat.

V případě **kolaudačního souhlasu** je situace ve vztahu k veřejnosti odlišná jedním podstatným rozdílem. Opět je to stavebník, kdo žádá o vydání kolaudačního souhlasu<sup>223</sup> a pokud jsou po kontrolní prohlídce zjištěny nedostatky, stavební úřad prvním úkonem v řízení zakáže užívání stavby. Účastníky řízení, kteří pak mohou podat odvolání, jsou dle ust. § 122 odst. 4 stavebního zákona stavebník, vlastník stavby, a popřípadě budoucí uživatel stavby, což je skupina účastníků, se kterými ust. § 120 nepočítá. Z toho, k jakým stavbám je dle ust. § 122 odst. 1 stavebního zákona vyžadován kolaudační souhlas, lze dovodit, že případný budoucí uživatel stavby je každý nakupující, každý člen církve, pro kterou je např. stavěn kostel, každý obviněný ve vazbě nebo každý odsouzený a celá řada dalších osob. Vzhledem k tomu, že okruh takových potenciálních budoucích uživatelů nelze s přesností určit a ani by to nebylo možné po stavebním úřadu spravedlivě požadovat, lze dovodit, že tímto případným budoucím uživatelem stavby je ten, jemuž svědčí nájemní nebo podnájemní právo ke stavbě nebo její části coby jejímu provozovateli. K otázce případných budoucích uživatelů se judikatura, která by tuto problematiku mohla blíže vysvětlit, nevyjádřila, lze proto počítat s tím, že dovedeno ad absurdum, může být účastníkem řízení o vydání zákazu k užívání stavby skutečně každý budoucí potenciální uživatel, a to do té doby, než bude tato otázka legislativně nebo judikaturou jednoznačně upravena.

#### ***4.9 Shrnutí***

Posloupnost procesů naznačená v této stěžejní kapitole disertační práce má pro účast veřejnosti poměrně zásadní význam. Každá rozhodovací fáze má svá pravidla, jakož i pozici v rámci souboru všech rozhodovacích a povolovacích procesů a pro efektivní účast veřejnosti je nezbytným předpokladem, aby byla srozuměna, v jaké fázi a jakými prostředky se lze účastnit. Má-li být v území realizován nějaký záměr nebo zahájena činnost, jež by mohla mít negativní dopad na životní prostředí, má veřejnost možnost účastnit se řady správních řízení (občanská sdružení i v pozici účastníka

---

<sup>223</sup> O kolaudační souhlas je stavebník povinen požádat za předpokladu, že se jedná o stavbu, jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, demonstrativně jsou tyto stavby uvedeny v ust. § 122 odst. 1 stavebního zákona.

řízení), jakož i řízení, která povahu správního řízení nemají (zde zejména formou konzultativní účasti), aby realizaci tohoto záměru nebo činnosti předešla.<sup>224</sup>

Primárním předpokladem pro uskutečnění každého záměru je jeho soulad s územním plánem. Proces územního plánování je obecně nástrojem, kterým je realizován princip trvale udržitelného rozvoje a kterým se stanovuje koncepce rozvoje území a vymezuje ochrana hodnot v území. V rámci zpracování územně plánovacích podkladů se s účastí veřejnosti nepočítá, pouze při pořizování politiky územního rozvoje je veřejnost oprávněna její návrh připomínkovat, ovšem bez povinnosti pořizovatele tyto připomínky do návrhu zapracovat.

Pořizování územně plánovací dokumentace již je vůči veřejnosti otevřenější, a to zejména z toho důvodu, že veřejnost místní podmínky zná a může se tedy podílet na regulaci uspořádání území obce i na ochraně hodnot v tomto území. Základními dvěma prostředky účasti veřejnosti jsou připomínky a námítky. Podávání připomínek coby nejjednoduššího prostředku účasti je umožněno každému, tedy obecně široké veřejnosti bez omezení. Z toho se také odvíjí způsob jejich zpracování – správní orgán je povinen je zohlednit, ale pokud jim nevyhoví, není povinen toto své rozhodnutí odůvodňovat a veřejnost nemá možnost nijak toto nezohlednění napadnout. Neexistuje možnost správního ani soudního přezkumu. Námítky jsou svou povahou mnohem zásadnější, a proto je umožněno je podávat jen kvalifikovaným osobám. Z pohledu veřejnosti je takovou osobou zástupce veřejnosti, zmocněnec, jehož prostřednictvím může veřejnost uplatňovat věcně shodnou připomínku. O námítce pak správní orgán musí rozhodnout a toto své rozhodnutí odůvodnit. Rozhodnutí o námítce je přezkoumatelné jak v rámci správního přezkumu, tak ve správním soudnictví, čímž je tento institut výrazně posílen.

Pokud jde o schvalování územně plánovací dokumentace, děje se tak v samostatné působnosti obcí (krajů), a ze všech práv, která veřejnosti dává zákon o obcích (o krajích), je jedním z nejdůležitějších právo hlasovat v místním referendu. Jak dovodila i judikatura Nejvyššího správního soudu, lze tohoto institutu využít též při schvalování územního plánu, přičemž koná-li se místní referendum v souladu se zákonem, je výsledek pro zastupitelstvo závazný.

---

<sup>224</sup> Přičemž však není vyloučeno, že stejných prostředků využije veřejnost též v případě, že chce záměr nebo vybranou činnost podpořit.



V rámci posloupnosti rozhodovacích a povolovacích procesů navazuje na schválený územní plán proces posuzování vlivů na životní prostředí. Národní právní úprava se dosud potýká s nedostatečnou implementací směrnic EU, jakož i ustanovení Aarhuské úmluvy, účast veřejnosti tak není zajištěna zcela v souladu s unijním a mezinárodním právem. V rámci posuzování vlivů na životní prostředí lze rozlišit proces SEA, který je veřejnosti otevřen jen z titulu konzultativní účasti, a proces EIA, který kromě konzultativní účasti umožňuje občanskému sdružení stát se za jistých podmínek účastníkem navazujícího řízení, popř. iniciovat soudní přezkum navazujícího rozhodnutí. Bližší studium příslušných ustanovení však ukazuje, že účast veřejnosti je takto umožněna spíše *pro forma*, ale prakticky jsou oba způsoby účasti veřejnosti nevyužitelné, nebo využitelné jen s obtížemi. V případě účasti občanského sdružení v navazujícím řízení záleží na správním uvážení orgánu rozhodujícího v navazujícím řízení, zda občanské sdružení jako účastníka přijme či nikoliv. V případě soudního přezkumu záleží na tom, v jaké kategorii se příslušný záměr nachází, neboť je-li v kategorii II. přílohy 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a závěr zjišťovacího řízení zkonstatuje, že záměr posuzování nepodléhá, pak občanské sdružení nemůže naplnit zákonem stanovenou podmínku vyjádřit se k dokumentaci nebo posudku a možnost iniciovat soudní přezkum navazujícího rozhodnutí je tak vyloučena.

Účast veřejnosti dle zvláštních (složkových) právních předpisů představuje podstatnou část participace směřující k ochraně dílčích složek životního prostředí. Tato řízení zpravidla předcházejí dalším postupům, nejčastěji dle stavebního zákona, a v jejich rámci jsou vydávány správní akty, které svou povahou podmiňují vydávání navazujících rozhodnutí. Tyto správní akty směřují ke stanovení mezí a limitů ochrany životního prostředí dle složkových právních předpisů, a proto i v těchto procesech je zajištěna účast veřejnosti, která se tak na budoucí ochraně životního prostředí může podílet.

Ve správních řízeních se veřejnost účastní na základě ust. § 27 odst. 3 správního řádu, tedy jde o účastníka dle zvláštních právních předpisů. Z těch lze jmenovat zejména zákon o ochraně přírody a krajiny a vodní zákon, přičemž oba tyto právní předpisy koncipují účast veřejnosti v řízeních shodně. Podmínkou je zformování občanského sdružení s právní subjektivitou, jež bude mít ve stanovách ochranu přírody a krajiny (resp. životního prostředí, což požaduje vodní zákon). Takové

občanské sdružení může (resp. musí) žádat příslušné orgány ochrany životního prostředí, aby jej informovaly o zahajovaných správních řízeních a zamýšlených zásazích, přičemž oba jmenované právní předpisy omezují platnost žádosti na jeden rok a vyžadují její věcnou a místní specifikaci. Je-li taková informace občanskému sdružení poskytnuta, je sdružení povinno do osmi dnů od sdělení informace přihlásit se jako účastník řízení. Splní-li občanské sdružení tyto podmínky, stává se účastníkem řízení *ex lege* a správní orgán není oprávněn tuto účast nijak zpochybňovat. Praxe však přináší problémy jednak s výkladem toho, jak občanská sdružení o řízeních a zásazích informovat, a jednak s počátkem běhu osmidenní lhůty.

Konzultativní účast je veřejnosti zajištěna na základě zákona GMO. Byť se jedná o průběh procesů, jejichž výstupy mohou mít velmi zásadní vliv na životní prostředí, veřejnost svých oprávnění v praxi nevyžívá a dle zákona GMO se neúčastní.

Účast veřejnosti je zajištěna též v zákoně PZH, dle kterého může každý podávat písemná vyjádření ke koncepčním nástrojům předkládaným na základě tohoto předpisu, avšak ani tato možnost v praxi nebývá využívána.

Naopak procedury, jichž by se veřejnost dle zvláštních právních předpisů účastnit chtěla, účast veřejnosti neumožňují. Jedná se zejména o zákon o ochraně ZPF, na jehož základě orgán ochrany ZPF uděluje souhlas s odnětím půdy ze ZPF. Veřejnost často nesouhlasí se zábořem zemědělské půdy pro nezemědělské účely, ovšem zákon o ochraně ZPF jí nedává žádnou možnost, jak (ne)udělení tohoto souhlasu ovlivnit. Protože je souhlas s odnětím se ZPF závazným stanoviskem dle správního řádu, lze jeho nezákonnost namítat s navazujícím rozhodnutím. Pokud se tedy občanské sdružení stane účastníkem navazujícího (např. územního) řízení, je pak oprávněno podat proti územnímu rozhodnutí opravný prostředek a v něm zároveň namítat i nezákonnost či nesprávnost souhlasu s odnětím ze ZPF. Nebude-li však účastníkem navazujícího řízení, žádnou takovou možnost nemá.

Druhým takovým procesem je řízení dle atomového zákona. Činnosti související s využíváním jaderné energie nebo radiační činnosti jsou tématem velmi zásadním a veřejnost by měla mít možnost výsledky takových řízení ovlivňovat. Atomový zákon však ve svém ustanovení § 14 stanoví, že jediným účastníkem řízení je žadatel, čímž veřejnost naprosto eliminuje ze všech postupů, a účast nelze realizovat ani

prostřednictvím jiných právních předpisů, např. dle ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. *De lege ferenda* je vhodné uvažovat alespoň o konzultativní účasti veřejnosti též v těchto procesech.

Správní akty vydávané podle zvláštních právních předpisů jsou pak podkladem pro navazující řízení vedená zpravidla dle stavebního zákona. I v těchto navazujících řízeních je zajištěna účast veřejnosti, byť i tato účast vyvolává celou řadu praktických problémů.

Účast v územním řízení je zajištěna občanským sdružením, která se mohou stát účastníkem dle ust. § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Ten za účastníka považuje osoby dle zvláštních právních předpisů, kterými mohou být buď zákon o ochraně přírody a krajiny, nebo zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Prvně jmenovaný předpis vyvolává problémy při vyhodnocení žádosti o informaci a podání přihlášky dle ust. § 70 odst. 3, druhý citovaný zákon pak výrazně ovlivňuje účastenství občanského sdružení na základě ust. § 23 odst. 9 písm. c). Praxe správních orgánů dosud nerespektuje zcela ust. čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, které u občanských sdružení presumuje zájem na environmentálním rozhodování, a stavební úřady si stále přisvojují právo rozhodovat o tom, zda jsou zájmy hájené občanským sdružením v územním řízení dotčeny, a tudíž rozhodovat o jejich účasti či neúčasti v územním řízení. I tento proces je tedy pro veřejnost dostupný pouze zčásti; byť se s účastí veřejnosti dle dikce zákona počítá, v řadě případů nelze podmínky reálně naplnit a veřejnost je pak odkázána pouze na možnost připomínkování.

U vybraných záměrů vstupuje do procesů vedených dle stavebního zákona řízení o vydání integrovaného povolení, jehož výsledkem je stanovení závazných podmínek provozu zařízení v souladu s limity stanovenými složkovými zákony. Tento proces upravuje účast veřejnosti zcela jednoznačně, neváže účastenství na správní uvážení rozhodujícího orgánu, vyžaduje pouze, aby se občanské sdružení ve stanovené lhůtě jako účastník řízení přihlásilo. Dikce zákona nepřipouští žádné odchylky od výkladu, proto lze tento proces z hlediska účasti veřejnosti považovat za jediný, který je zcela v souladu s Aarhuskou úmluvou a s navazující úpravou unijní.

Stavební řízení, jehož výstup je podmínkou pro samotnou realizaci záměru, je formálně veřejnosti nepřístupné. Okruh účastníků stavebního řízení je vymezen

taxativně, přičemž na rozdíl od územního řízení v tomto vymezení není uvedeno, že účastníkem jsou osoby, o nichž to stanoví zvláštní právní předpis. Správní orgány a někteří odborníci vykládají toto ustanovení striktně, takže nepřipouští žádnou možnost účasti občanských sdružení. Druhá skupina odborníků, jakož i judikatura Nejvyššího správního soudu, však dovozuje, že i v tomto řízení se veřejnost může účastnit na základě ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, budou-li v tomto řízení zájmy ochrany přírody a krajiny projednávány, resp. pokud mohou být rozhodnutím dotčeny. Relativně nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu tak otevřel veřejnosti také tento proces, v němž má ještě veřejnost možnost uplatnit zájem na ochraně životního prostředí.

Kolaudační řízení již veřejnosti tuto možnost nedává, jedná se o řízení neveřejné, zájmy životního prostředí se zde již neprojednávají a veřejnost se ani konzultativní formou účastnit nemůže.

## 5. Další formy účasti veřejnosti

Zatímco předchozí kapitola byla věnována procesním aspektům účasti veřejnosti, a to zejména prostřednictvím její účasti v řízeních, následující kapitola bude svým zaměřením reflektovat spíše právo hmotné, i když s odkazem na procesní ustanovení, jimiž se lze těchto hmotněprávních ustanovení domáhat. Následující formy účasti veřejnosti lze označit jako podpůrné k formám naznačeným v předchozí kapitole, neboť jejich uplatnění není vázáno přímo na environmentální záležitosti, ale obecně na výkon veřejné správy. Přesto však mohou veřejnosti pomoci při prosazování zájmů ochrany životního prostředí velmi podstatným způsobem.

### 5.1 Výkon ústavně zaručených práv

Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem a je svěřena primárně orgánům veřejné správy, které v souladu s čl. 7 Ústavy nesou konečnou odpovědnost za stav životního prostředí. Byť je tedy ochrana životního prostředí svěřena primárně státním orgánům a orgánům územní samosprávy, jimž zákon dává celou řadu nástrojů (zejména právních) k dosažení vytyčených environmentálních cílů, nelze opomíjet, že veřejnost má v souladu s ústavním pořádkem právo podílet se na vytváření a realizaci těchto nástrojů, k čemuž slouží některá ústavně zaručená práva. Společným znakem politických práv a svobod upravených v Listině základních práv a svobod je umožnit zejména fyzickým osobám účast na správě věcí veřejných v celostátním i místním měřítku.<sup>225</sup>

#### 5.1.1 Výkon práva sdružovacího

Právo sdružovací je pro účast veřejnosti na ochraně životního prostředí klíčovým hmotněprávním ustanovením, neboť prostřednictvím jeho realizace mohou vznikat občanská sdružení a jiné **nevládní organizace**, které jsou dle zvláštních právních předpisů na úseku životního prostředí považovány za reprezentanty veřejnosti, a pokud zvláštní předpis umožňuje veřejnosti stát se účastníkem řízení, pak vždy ve formě občanského sdružení. Má-li se tedy veřejnost skutečně efektivním způsobem

---

<sup>225</sup> Pavlíček, V. a kol: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky, Část 2.* Praha: Linde, a. s., 2004, s. 126.

zapojit do environmentálních záležitostí, je žádoucí (a často nezbytné) založit občanské sdružení, v jehož stanovách bude uvedena ochrana přírody, event. životního prostředí, jako jeden z cílů činnosti.

Právo sdružovací je obecně upraveno v čl. 20 Listiny (čl. 20 odst. 1: „Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.“ Čl. 20 odst. 3: „Výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže je to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.“), provedeno je pak zákonem sdruž.

Sdružovací právo zahrnuje jak sdružení založená na osobním substrátu, tak i sdružení založená na majetkovém základě.<sup>226</sup> **Výjimkou** z obecných sdružovacích pravidel jsou politické strany,<sup>227</sup> církve a náboženské společnosti<sup>228</sup> a odborové organizace.<sup>229</sup> Právo sdružovací umožňuje občanům zakládat spolky, společnosti a jiná sdružení s tím, že stát je zavázán nezasahovat do činnosti těchto organizací nad míru nezbytně nutnou a zákonem mu povolenou.

Sdružování se je právem, nikoliv povinností. Nikdo tedy nesmí být k členství v občanském sdružení nikým nucen, ze sdružení může každý svobodně vystoupit. Nikomu nesmí být občansky na újmu, že se sdružuje, že je členem sdružení, že se účastní jeho činnosti nebo jej podporuje, anebo že stojí mimo ně.

K výkonu sdružovacího práva není potřeba povolení státního orgánu. Občané tedy mohou svobodně zakládat spolky, společnosti, svazy, hnutí, kluby a jiná občanská sdružení, a sdružovat se v nich. Členy sdružení mohou být i právnické osoby, a sama sdružení jsou **právnickými osobami**.<sup>230</sup> Hlavním cílem jakéhokoliv sdružení (ať má formálně jakoukoliv podobu) je uspokojovat a chránit zájmy svých členů, příslušníků

---

<sup>226</sup> Např. obchodní společnosti dle zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, v platném znění, nadace dle zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, v platném znění, nebo obecně prospěšné společnosti dle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, v platném znění.

<sup>227</sup> Politické strany a politická hnutí se zakládají v souladu s ustanoveními zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

<sup>228</sup> Viz ustanovení čl. 16 Listiny a prováděcí zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností (o církvích a náboženských společnostech), v platném znění.

<sup>229</sup> Viz ustanovení čl. 27 Listiny.

<sup>230</sup> Příkladem občanského sdružení, jehož členy jsou právnické osoby, resp. jiná občanská sdružení, je v oblasti životního prostředí Zelený kruh – Asociace ekologických organizací (<http://www.zelenykruh.cz>).

jednotlivých vrstev a skupin obyvatelstva.<sup>231</sup> V oblasti životního prostředí se tato definice rozšiřuje ještě o jeden prvek, a tím je ochrana životního prostředí jako veřejného zájmu. Je tedy zřejmé, že environmentální občanská sdružení přesahují obecný rámec charakteristiky sdružení, neboť kromě uspokojování a ochrany zájmů členů sdružení se zaměřují též na ochranu zájmu, který přesahuje jejich vlastní prospěch. Není třeba připomínat, že ochrana životního prostředí neslouží výhradně jednotlivci, ale všem, a pokud občanské sdružení sleduje zájem na ochraně životního prostředí, přizpůsobuje svou činnost ochraně veřejného zájmu, který upřednostňuje před svými vlastními individuálními zájmy.

Pokud jde o základní podmínky vzniku sdružení, podmínkou *sine qua non* je **registrace** sdružení. Sdružení tedy podléhají pouze tzv. registračnímu principu, stát (prostřednictvím svých orgánů) není oprávněn rozhodovat o povolení či nepovolení sdružení. Zákon taxativně uvádí případy, kdy sdružení zaregistrováno být nemůže,<sup>232</sup> avšak stále se jedná o rámec principu registračního, nikoli povolovacího.

Návrh na registraci sdružení mohou podávat nejméně tři občané, z nichž alespoň jeden musí být starší 18 let. Zákon tuto skupinu označuje jako tzv. **přípravný výbor**.<sup>233</sup> K návrhu na registraci je třeba připojit **stanovy** (ust. § 6).<sup>234</sup> Návrh na registraci se podává Ministerstvu vnitra České republiky. Pokud nemá návrh předepsané náležitosti, je přípravný výbor bezodkladně, nejpozději do pěti dnů ode

---

<sup>231</sup> Viz Pavlíček, V. a kol: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky, Část 2*. Praha: Linde, a. s., 2004, s. 154.

<sup>232</sup> Zaregistrována nebudou taková sdružení, která nejsou zákonem o sdružování občanů dovolena, tedy sdružení, jejichž cílem je popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, rozněcovat nenávisť a nesnášenlivost z těchto důvodů, podporovat násilí, anebo jinak porušovat ústavu a zákony; která sledují dosahování svých cílů způsoby, které jsou v rozporu s ústavou a zákony, anebo sdružení ozbrojená nebo s ozbrojenými složkami (ust. § 4). Za taková sdružení se nepovažují sdružení, jejichž členové drží nebo užívají stříelné zbraně pro sportovní účely, nebo – jak je pro životní prostředí typické – k výkonu práva myslivosti.

<sup>233</sup> Pojem přípravný výbor je v zákoně používán toliko jako legislativní zkratka pro fyzické osoby, které návrh na zahájení správního řízení podaly. Přípravný výbor nemá právní subjektivitu, a proto veškeré jeho úkony mohou činit pouze členové přípravného výboru, nikoli výbor samotný (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze, č. j. 5A 41/98-16).

<sup>234</sup> Stanovy jsou důležitým vnitřním dokumentem sdružení a musí obsahovat následující údaje: název sdružení, cíl jeho činnosti, orgány sdružení, způsob jejich ustavování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem sdružení, ustanovení o organizačních jednotkách, pokud budou zřízeny a pokud budou jednat svým jménem, a zásady hospodaření. Pro občanská sdružení založená za účelem ochrany životního prostředí je nezbytné, aby ve stanovách vymezili jako cíl své činnosti i ochranu životního prostředí, popř. ochranu přírody a krajiny.

dne doručení návrhu, vyzván k odstranění vad s upozorněním, že nebudou-li vady odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno.<sup>235</sup>

Ministerstvo vnitra registraci **odmítne**, jestliže je naplněn některý z důvodů uvedených v ust. § 8 zákona sdruž. O odmítnutí registrace rozhodne ministerstvo do deseti dnů ode dne zahájení řízení. Proti rozhodnutí o odmítnutí registrace mohou členové přípravného výboru podat opravný prostředek. Ustanovení §§ 8 a 9 vymezují další procesní postupy, které lze při registraci občanského sdružení uplatnit, resp. které mohou nastat.<sup>236</sup>

Vznik sdružení, jeho název a adresu sídla, včetně všech změn, eviduje Ministerstvo vnitra v **základním registru osob** vedeným dle zákona č. 111/2009 Sb., o základním registru osob.

Byť se na první pohled může zdát, že režim registrační by měl vést ke zjednodušení procesu vzniku občanských sdružení, opak je pravdou. Stanovy sdružení musí být vypracovány tak, aby nebylo pochyb, že se jedná o dovolené sdružení, občanská sdružení na úseku ochrany životního prostředí si navíc musí dát pozor, aby znění stanov bylo v souladu s dílčími právními předpisy, které obsah stanov považují za jednu z podmínek pro účast sdružení v řízeních.

Do činnosti občanského sdružení státní orgány nijak nezasahují, Ministerstvo vnitra je však oprávněno dle ust. § 12 odst. 3 sdružení **rozpustit**. Jde o jeden ze tří způsobů zániku sdružení vedle dobrovolného rozpuštění nebo sloučení s jiným sdružením. Pokud jde o občanská sdružení založená za účelem ochrany životního prostředí, lze přepokládat, že vybrané taxativně zakázané činnosti vykonávat nebude. Využití institutu rozpuštění tedy v jejich případě zpravidla nebude třeba. Naopak nejčastějším způsobem zániku občanského sdružení bude **dobrovolné rozpuštění**, a to zejména u *ad hoc* založených sdružení, jejichž účelem je ochrana určitého zájmu ve vybrané lokalitě či obrana proti určitému záměru, a jejichž úloha skončí společně s ukončením dílčí kauzy.

---

<sup>235</sup> Řízení o registraci je zahájeno dnem, kdy je Ministerstvu vnitra doručen bezvadný návrh. Jestliže návrh na registraci sdružení a k němu připojené stanovy obsahují veškeré formální náležitosti vyžadované zákonem o právu sdružovacím, nemá výzva k odstranění vad podání podle ust. § 7 odst. 2 téhož zákona zákonný podklad. Tomuto ustanovení nemohou být podřazeny výhrady ministerstva vnitra k obsahu stanov. (Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 6A 137/2001-42 ze dne 13. 10. 2004).

<sup>236</sup> Zejména se jedná o vymezení postupu v případě, že je Ministerstvo vnitra nečinné a občanské sdružení tak vzniká fikcí.



### 5.1.2 Výkon práva petičního

Petiční právo je politickým právem, jehož prostřednictvím se občané mohou obracet na veřejnou správu s různými podáními (Listina základních práv a svobod hovoří o žádostech, návrzích a stížnostech), když s tímto podáním je spojeno právo občana být v dané záležitosti orgánem veřejné správy slyšen. K pojmovým znakům tohoto práva nepatří pouze možnost obrátit se na příslušný orgán veřejné moci, ale též povinnost příslušného orgánu petici přijmout, přezkoumat ji z věcného hlediska (zabývat se jí) a vyřídit ji.<sup>237</sup>

Petiční právo upravuje Listina v čl. 18 (*čl. 18 odst. 1: „Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi“*). **Petici** se rozumí podání, jehož obsahem je žádost, návrh nebo stížnost, podané ve veřejném nebo jiném společném zájmu, kterým se jednotlivec nebo skupina osob obrací na orgán moci, aby ten v rámci svých pravomocí žadateli vyhověl.<sup>238</sup> Právo petiční náleží každému jednotlivci, Listina ve svých ustanoveních neklade žádné podmínky týkající se věku, způsobilosti k právním úkonům, místa pobytu nebo občanství toho, kdo petici podává. Omezení v tomto smyslu není dáno ani v zákoně, který ustanovení čl. 18 Listiny provádí, v zákoně o právu petičním. V ust. § 1 tohoto zákona je stanoveno obsahově totéž, co v Listině: *„Každý má právo sám nebo společně s jinými obracet se na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů (dále jen "petice"),“* pouze upřesňuje, že věc, jíž se petice týká, má patřit do působnosti dotčeného orgánu.

Právo **právnických osob** podat petici je specifikováno tak, že právnické osoby mohou petiční právo vykonávat, je-li to v souladu s cíli jejich činnosti.<sup>239</sup> Tato formulace tedy přiznává občanským sdružením, jejichž cílem je ochrana životního prostředí, právo obracet se na dotčené orgány s peticemi a doplňovat tak svoji činnost konanou ve prospěch životního prostředí. Kromě účasti v řízeních tedy

---

<sup>237</sup> Viz Pavlíček, V. a kol: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky, Část 2.* Praha: Linde, a. s., 2004, s. 145. V. Pavlíček dále uvádí, že *„za vyřízení je třeba považovat jak kladné, tak i záporné rozhodnutí ve věci, ale i informace postoupené petentovi, že se tímto podáním příslušný orgán zabýval a jak s věcí naložil.“*

<sup>238</sup> Srov. Pavlíček, V. a kol: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky, Část 2.* Praha: Linde, a. s., 2004, s. 145.

<sup>239</sup> V souladu s cíli své činnosti se na státní orgány mohou s peticemi obracet např. občanská sdružení (viz § 18 zákona sdruž.).

mohou občanská sdružení usilovat o dosažení svého cíle i touto, lze říci doplňující, aktivitou. Ve srovnání s plnoprávnou účastí občanských sdružení v řízeních je třeba využívat petičního práva zejména jako prostředku k posílení argumentů a postojů, nikoliv jako jediný nástroj k ovlivnění rozhodování orgánů veřejné správy na úseku životního prostředí.

Jak vyplývá z citovaného ustanovení Listiny i zákona o právu petičním, petiční právo může být realizováno **individuálně či společně s jinými**, tedy petice může být vypracována a podána jak jednotlivcem, tak skupinou osob. Podání, které má naplňovat charakter petice, však musí být učiněno ve veřejném nebo jiném společenském zájmu, to znamená, že ačkoliv jej učiní jednatel, musí být takové podání motivováno prospěchem druhých, resp. i druhých.<sup>240</sup> Zájem na ochraně životního prostředí je zcela jednoznačně zájmem veřejným, proto podají-li občanská sdružení (nebo i jednotlivci) petici vztahující se k problematice ochrany životního prostředí, lze předpokládat, že tato podmínka petičního podání bude zcela naplněna. Není zároveň vyloučeno, aby petice byla podána ve prospěch zájmu individuálního, pak ale musí být zřejmé, že individuální zájem není jediným, který je peticí sledován, že jde i o zájmy jiných osob, o **zájmy společné**.<sup>241</sup>

Listina základních práv a svobod omezuje podání petice tím, že jí nesmí být vyzýváno k porušování základních práv a svobod jí zaručených.<sup>242</sup> Lze předpokládat, že petice sledující veřejný zájem na ochraně životního prostředí žádnou takovou výzvu obsahovat nebude, naopak lze zvažovat opačnou alternativu, tedy že peticí se bude vyzývat k dodržování právních předpisů. Proto je možné považovat petici za poměrně dobře využitelný prostředek, jak se obrátit na orgán veřejné správy s návrhem na řešení vybraných environmentální záležitostí.

---

<sup>240</sup> Srov. Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 747.

<sup>241</sup> Obrátí-li se tedy na orgán veřejné správy vlastník pozemku, jež nechce sousedit s nově vybudovanou rychlostní komunikací a bude namítat zhoršení životního prostředí v dané lokalitě, zcela jistě bude (byť nepřímou) usilovat o obecnou ochranu životního prostředí, a tedy bude hájit zájem společný, ačkoliv jeho primárním zájmem je ochrana jeho majetku a jeho práva na příznivé životní prostředí.

<sup>242</sup> Zákon o právu petičním toto omezení blíže specifikuje, a to tak, že petice nesmí vyzývat k porušování ústavy a zákonů, popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, anebo k násilí nebo hrubé neslušnosti (ust. § 1 odst. 4).

Pokud je petice podávána skupinou osob, mohou občané k sestavení petice, opatření podpisů občanů pod ni, doručení petice státnímu orgánu a jednání s ním vytvořit **petiční výbor**. Tento petiční výbor není právnickou osobou, nemá tedy právní subjektivitu.<sup>243</sup> Petiční výbor je zastoupen osobou, která musí být starší 18-ti let, jež zastupuje výbor ve styku s adresátem petice.

**Adresáty petice** jsou státní orgány a orgány územní samosprávy, jak vyplývá z Listiny. Zákon o právu petičním hovoří pouze o právu obracet se na státní orgány, ale domnívám se, že se jedná pouze o legislativní nedostatek. Listina základních práv a svobod umožňuje obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy, a protože má Listina vyšší právní sílu než zákon, který ji provádí, lze předpokládat, že zákonodárce na orgány územních samospráv jednoduše zapomněl. Toto pochybení lze omluvit snad jen tím, že v rámci tehdejší situace se na obnově územní samosprávy v době přijetí zákona teprve pracovalo, proto orgány územních samospráv nebyly zákonodárcem vzaty v úvahu.<sup>244</sup> Navíc byl zákon o právu petičním přijat dříve než Listina, což rovněž může zčásti omluvit tuto absenci. Nicméně jak zákon o právu petičním, tak Listina základních práv a svobod jsou součástí českého právního pořádku již poměrně dlouho a nelze akceptovat, že zákonodárci tento rozpor na legislativní úrovni dosud nevyřešili.

Bez ohledu na chybějící uvedení orgánů samosprávy v zákoně o právu petičním je třeba dovodit, že s peticí se nelze obracet na fyzické osoby nebo právnické osoby soukromého práva, neboť tyto osoby nerozhodují ve věcech veřejného nebo jiného společenského zájmu.

Zákon o právu petičním obsahuje ustanovení o formě petice a způsobu jejího podání (viz ust. § 3 - § 6), procesu shromažďování podpisů pod peticí (ust. § 4), a o jejím vyřízení (ust. § 5 odst. 2, 3). K **náležitostem** petice zákon o právu petičním stanoví, že petice musí být písemná a musí být pod ní uvedeno jméno, příjmení a bydliště

---

<sup>243</sup> Petiční výbor je založen za jediným účelem, a to je realizace petičního práva skupinou osob. Z formulace, že petiční výbor nemá právní subjektivitu, vyplývá, že nemůže být nositelem práv a povinností, tedy mj. nemůže činit svým jménem nebo jménem svých členů žádné úkony, nemůže nabývat majetek apod. Jeho úloha spočívá výhradně v tom, aby připravil petici, napomohl sběru podpisů pod ni a komunikoval s dotčeným orgánem stran jejího vyřízení. Odpovědí na petici jeho činnost končí.

<sup>244</sup> Srov. také např. Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 303.

toho, kdo ji podává.<sup>245</sup> Občan nebo petiční výbor mohou vyzývat občany, aby petici svým podpisem podpořili. Tato **výzva** se může uskutečnit jakýmkoliv způsobem, který neodporuje zákonu, nikdo však nesmí být k podpisu pod petici nucen. Každý, kdo hodlá svým podpisem petici podpořit, musí mít možnost se s obsahem petice před podpisem řádně seznámit.

Splňuje-li petice minimální náležitosti stanovené zákonem o právu petičním, je státní orgán (a dle dikce Listiny základních práv a svobod též orgán územní samosprávy) povinen ji **přijmout** a na tuto petici **odpovědět**. Povinnost přijmout však nutně neznamená povinnost petici vyhovět.<sup>246</sup> Jedná se o formální povinnost spočívající v tom, že petice bude příslušným orgánem projednána a bude na ni ze strany dotčeného orgánu reagováno.<sup>247</sup> V písemné odpovědi uvede příslušný orgán stanovisko k obsahu petice a způsob jejího vyřízení.<sup>248</sup> Shledá-li orgán, že petice je důvodná (zcela nebo zčásti), je povinen zjednat nápravu tak, aby bylo dosaženo účelu sledovaného peticí.

**Doručením** písemné odpovědi se petice považuje za vyřízenou, byť by petentovi nebylo vyhověno, resp. s odpovědí dožádaného orgánu by nesouhlasil. Právní úprava neposkytuje možnost podat v případě nesouhlasu s vyřízením petice opravný prostředek, nelze iniciovat správní ani soudní přezkum. Doručení odpovědi však nevytváří překážku *res iudicata*, proto není vyloučeno, aby v téže věci byla podána petice nová.<sup>249</sup> V případě, že by byl orgán veřejné správy nečinný a na petici by neodpověděl, popřípadě pokud by se petent domníval, že úřední osoba odpověděla na petici nevhodně (rozuměj v rozporu s pravidly slušnosti), má právo podat **stížnost**

---

<sup>245</sup> Podává-li petici petiční výbor, uvedou se jména, příjmení a bydliště všech členů výboru a jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je oprávněn členy výboru v této věci zastupovat (§ 5 odst. 1).

<sup>246</sup> Srov. nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 21/94 ze dne 23. 6. 1994. „*Listina základních práv a svobod v čl. 18 odst. 1 stanoví, že každý je ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu oprávněn sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy se žádostmi, návrhy a stížnostmi. Ústavní úprava však nezakládá konkrétní záruky kladného či záporného „meritorního vyřízení“ věci. Stanoví se pouze povinnost nebránit podání petice, tj. ji přijmout.*“

<sup>247</sup> Jak dovodil Ústavní soud ve svém usnesení sp. zn. II. ÚS 20/98 ze dne 23. 4. 1998, „*petice je zvláštní kvalifikovaný případ svobody projevu, který je spjat s povinností orgánu veřejné moci na obsah petice reagovat.*“

<sup>248</sup> Z praktického hlediska nelze opomenout, že tato ryze formální povinnost odpovědět na petici vede mnohdy k tomu, že odpověď orgánu veřejné správy je velmi strohá, formální, v řadě případů hraničící s arogancí, přičemž takové jednání umožňuje orgánům zejména fakt, že veřejnost nemá účinné prostředky, jak se proti takové odpovědi bránit.

<sup>249</sup> Je však třeba zvážit, zda je efektivní podávat novou petici v téže věci, na níž petent dostal negativní odpověď dotčeného orgánu. Lze totiž předpokládat, že dotčený orgán zaujme ve věci totéž stanovisko a žádnou změnu předpokládat nelze.

dle ust. § 175 správního řádu.<sup>250</sup> Na postup při vyřízení stížnosti se užití ustanovení § 175 a násl. správního řádu.

Zákon o právu petičním stanoví povinnost státních orgánů (a v souladu s Listinou též orgánů územních samospráv) upravit **způsob** přijímání, projednávání a vyřizování petic jim adresovaných ve svých jednacích řádech nebo obdobných předpisech. Každý státní orgán i orgán územní samosprávy by tak měl vypracovat pravidla vyřizování petic realizovatelná v rámci daného orgánu v souladu s jeho charakterem a specifiky.<sup>251</sup>

### **Podávání podnětů a stížností**

Zatímco petice je podáním učiněným ve veřejném či jiném společném zájmu, stížnosti a podněty jsou podávány **v zájmu individuálním**. Ust. § 9 zákona o právu petičním stanoví, že ustanovení jiných právních předpisů upravující řízení před státními orgány a přijímání a vyřizování stížností, oznámení a podnětů neplatí pro přijímání a vyřizování petic podle tohoto zákona,<sup>252</sup> *a contrario* lze odvodit, že na vyřizování jiných podání než petic se nepoužije zákon o právu petičním. Jedná se o postupy při vyřizování podnětů sledujících individuální zájem toho, kdo takové podání učinil.

V současné době neexistuje jednotná úprava vyřizování takových podání, která sledují individuální zájem toho, kdo je podal. Dílčí úpravu najdeme v některých právních předpisech, např. v zákoně o obcích (a obdobně v zákoně o krajích) je uvedeno, že k přijetí pravidel pro vyřizování petic a stížností je příslušná rada obce. **Stížností** v tomto případě lze shledat ono individuálně učiněné podání, neboť v opačném případě by zákonodárce zřejmě ponechal v příslušném ustanovení pouze označení „petice.“ Z těchto dvou právních předpisů tedy vyplývá, že by měla

---

<sup>250</sup> Dle tohoto ustanovení mají dotčené osoby právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li správní řád jiný prostředek ochrany.

<sup>251</sup> Na úrovni obcí a krajů upravují tuto otázku příslušné právní předpisy: dle ust. § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích, je k přijetí pravidel vyřizování petic a stížností svěřeno radě obce; dle ust. § 59 odst. 1 písm. h) zákona o krajích, je k přijetí pravidel vyřizování petic a stížností příslušná rada kraje.

<sup>252</sup> Takovým předpisem byla např. Vl. vyhl. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, která ještě donedávna rámcově upravovala postupy při vyřizování stížností a podnětů týkajících se individuálních zájmů. Tato vyhláška byla zrušena ke dni 1. 1. 2006.

existovat pravidla pro vyřizování podnětů směřujících k orgánům územně samosprávných celků.

Dalším postupem je vyřízení **podnětu** podaného dle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Dle ust. § 10 odst. 1 tohoto zákona má každý právo obrátit se s písemným podnětem na ochránce ve věci, která patří do jeho působnosti, popř. učinit tento podnět ústně do protokolu. Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je toto jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, čímž přispívá k ochraně základních práv a svobod.<sup>253</sup> Pokud jde o jeho působnost, tato se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu a správní úřady jim podléhající.<sup>254</sup>

Veřejný ochránce práv je monokratickým, nezávislým a nestranným státním orgánem, který stojí mimo veřejnou správu a není tedy úřadem. Zákonem je naopak povolán k tomu, aby činnost veřejné správy kontroloval a dohlížel na ni.<sup>255</sup> Postup vyřizování podnětů adresovaných veřejnému ochránci práv je podrobně upraven v zákoně o veřejném ochránci práv. Pokud jde o podnět samotný, jeho náležitosti jsou upraveny v ust. § 11 zákona o veřejném ochránci práv. Mimo jiné v něm musí být doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě. Bez splnění této podmínky se veřejný ochránce práv podnětem nezabývá.

K instituci veřejného ochránce je třeba dodat, že na úseku ochrany životního prostředí se již několikrát zapojil do řešení, pro veřejnost bezvýhodných, situací a přispěl k nápravě závadného stavu. Jak vyplývá ze statistiky činnosti veřejného ochránce práv,<sup>256</sup> oblast práva životního prostředí je zastoupena poměrně často, přičemž některé kauzy byly rovněž uveřejněny v médiích.<sup>257</sup>

Třetí právní úpravou, ve které lze vyhledat úpravu vyřizování podnětů, je správní řád. Pro právo životního prostředí je klíčové zejm. ust. § 42, v němž je upraveno

---

<sup>253</sup> Viz ust. § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

<sup>254</sup> Z toho vyplývá, že se působnost veřejného ochránce práv vztahuje ke všem orgánům ochrany životního prostředí, vykonávají-li na tomto úseku státní správu.

<sup>255</sup> Viz <http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/>.

<sup>256</sup> Viz statistiky uvedené na webové stránce <http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/statisticke-udaje-o-cinnosti/> (znění k 31. 1. 2012).

<sup>257</sup> V programu České televize se jednalo o pořad „Případ pro ombudsmana.“ V něm se objevily takové kauzy jako „Motokros“ (č. případu VOP 2611/2003), „Život na uhlí“ (č. případu VOP 1444/2005) nebo velmi tradiční téma „Obchodní centrum místo zeleně“ (č. případu VOP 4829/2007).

přijímání **podnětů k zahájení řízení**. Má-li tedy adresát veřejné správy za to, že je potřeba v určité věci zahájit správní řízení, je oprávněn podat podnět k příslušnému orgánu, aby toto jednání zahájil.<sup>258</sup> Kromě tohoto ustanovení je třeba zmínit též ustanovení § 175 správního řádu, týkající se **stížností** na nevhodné chování úředních osob či proti postupu správního orgánu, pokud neexistuje jiný prostředek ochrany dle správního řádu.

Význam podávání podnětů a stížností spočívá v tom, že umožňují upozornit na nesprávné postupy orgánů veřejné správy a požadovat nápravu. Zpravidla jimi nelze dosáhnout změny rozhodnutí ve věci samé, ale alespoň poskytují možnost vyjádřit nesouhlas s postupem, jakým bylo tohoto rozhodnutí dosaženo, případně iniciovat řízení nové. Orgány ochrany životního prostředí se tak dostávají pod kontrolu veřejnosti, což je v environmentálních záležitostech jevem žádoucím a vhodným uplatnění. Nezřídka se stává, že orgány veřejné správy jsou při environmentálním rozhodování nakloněny těm, kteří hodlají negativně zasáhnout do životního prostředí (zpravidla investorům), proto je vhodné, aby veřejnost povědomí o těchto svých možnostech měla a těchto svých kontrolních práv využívala.

### 5.1.3 Výkon práva shromažďovacího

Toto ústavně zaručené právo je upraveno v čl. 19 Listiny (čl. 19 odst. 1 Listiny: „Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno,“ čl. 19 odst. 2 Listiny: „Toto právo lze omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy“) a provedeno pak je shrom. zákonem. Prostřednictvím tohoto práva dochází k realizaci i jiných ústavně zaručených práv, zejména práva na **svobodu projevu** a práva podílet se na správě věcí veřejných. Prostřednictvím práva shromažďovacího vyjadřují jednotlivci a jejich skupiny své názory k různým záležitostem, vyměňují si informace, a v neposlední řadě se tak účastní na řešení veřejných a jiných

---

<sup>258</sup> Např. lze toto ustanovení uplatnit tehdy, když bylo vydáno integrované povolení dle zákona IPPC, v němž byly stanoveny podmínky provozu, a osoba podávající podnět má za to, že tyto podmínky nejsou dodržovány. V takovém případě lze iniciovat přezkumné řízení, zda tyto podmínky dodržovány jsou.

společenských záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek. Výstupem takového shromáždění může být pouhá proklamace názorů vyjádřená v podobě transparentů a trefných hesel, ale též podání určené orgánu veřejné správy, např. ve formě petice. Ve vztahu k životnímu prostředí tedy veřejnost může nespokojenost s řešením určitého environmentálního problému dát najevo nesouhlasným shromážděním, ale též podáním, které příslušný orgán musí přijmout, je povinen jej projednat a vyřídit. Shromáždění ve formě různých demonstrací, happeningů, manifestací či pouličních průvodů by měla přimět orgány veřejné správy k zamyšlení, zda je skutečně jejich činnost v souladu s obecným smýšlením a očekáváním.

Na úseku ochrany životního prostředí není realizace práva shromažďovacího ničím výjimečným. Velmi často se lze setkat s různými projevy tohoto práva, jejichž cílem je přimět orgány veřejné správy k pro-environmentálnímu jednání. Z nejnámějších happeningů lze zmínit např. protest ekologického hnutí Greenpeace proti zahájení provozu jaderné elektrárny Temelín, kdy se jednotliví členové tohoto hnutí na důkaz nesouhlasu s provozem přivazovali k jaderným reaktorům, nebo kauza demonstrací na Šumavě, v jejímž rámci se protestující přivazovali ke stromům, aby zabránili jejich kácení. Nutno podotknout, že právě tyto projevy jsou nejčastěji mediálně zaznamenávány, a obecná veřejnost si pak vytváří mínění o proekologických aktivitách právě na základě těchto odvysílaných reportáží, podle kterých pak každého, kdo má na ochraně životního prostředí zájem a snaží se ve prospěch příznivého životního prostředí jednat, zařazuje do kolonky „ekologický aktivista.“

Mediální pozornost je těmto aktivitám věnována poměrně zbytečně, neboť jediným jejich cílem je upoutat pozornost a vzbudit senzaci (proto se v televizním zpravodajství spíše objeví zpráva, že ozbrojené složky musely donutit členy organizace Greenpeace slézt ze střechy budovy vlády, než by se v něm objevila zpráva, že občanům se podařilo díky místnímu referendu zabránit výstavbě dalšího supermarketu v obci). Reportáže nemají zpravidla žádný environmentálně výchovný význam, stejně jako jej nemají tyto nátlakové akce samotné. Z hlediska ochrany životního prostředí se jedná o prostředek s minimální efektivitou, neboť pokud neskončí shromáždění například sepsáním petice nebo vytvořením občanského sdružení, nemá takové shromáždění ve vztahu k orgánům ochrany životního prostředí žádný jiný účinek než pouhé vyjádření názoru, často ideologicky zaměřeného. Orgán veřejné správy není stanoviskem shromážděných nijak vázán,



není povinen na něj reagovat. Jedná se tedy spíše o podpůrný prostředek, jak přesvědčit veřejnou správu o pro-environmentálním jednání, nicméně mělo by jej být využíváno vždy společně s jinými, účinnějšími, nástroji.

Náležitosti svolání, průběhu i ukončení shromáždění jsou podrobně popsány v shrom. zákoně. Shromáždění může svolat občan starší 18-ti let nebo právnická osoba se sídlem na území České republiky, event. skupina osob, přičemž shrom. zákon následně hovoří o osobě tzv. **svolavatele**. V této souvislosti je třeba upozornit zejména na možnost svolání shromáždění právnickou osobou, neboť jsou to opět občanská sdružení, která mohou shromáždění svolat a podpořit tak svoji činnost směřující k ochraně životního prostředí. Shromáždění může být prostředkem pro to, aby občanské sdružení informovalo širší veřejnost o svých aktivitách, ale rovněž může být podkladem pro činnosti další (např. se zde může ujednat podání již zmiňované petice, mohou být na toto setkání přizváni zástupci veřejné správy, aby s veřejností o určitém záměru diskutovali apod.)

K realizaci shromáždění není třeba předchozího povolení státního orgánu. Pro svolaná shromáždění platí **princip oznamovací**,<sup>259</sup> tedy svolavatel shromáždění je povinen pouze oznámit jeho konání příslušnému úřadu.<sup>260</sup> Tím, že státní orgán není oprávněn rozhodovat o tom, zda shromáždění povolí či nikoliv, byly formální náležitosti svolání redukovány na minimum, stejně jako ingerence orgánů státu. Na druhou stranu však je tato volnost kompenzována již zmiňovaným minimálním efektem, resp. nulovou závazností pro orgány ochrany životního prostředí.

Shrom. zákon stanoví náležitosti **oznámení**, které je svolavatel povinen předložit příslušnému orgánu. Mimo jiné, má-li se shromáždění konat pod širým nebem, je svolavatel povinen doložit souhlas vlastníka pozemku s tímto shromážděním. Z účelu shromáždění uvedeného v oznámení by měl být orgán veřejné správy schopen určit, zda se nejedná o shromáždění, které by mohlo porušovat zájmy chráněné Listinou základních práv a svobod. Environmentální shromáždění zpravidla nesledují žádný

---

<sup>259</sup> Výjimky, kdy není třeba shromáždění ani oznamovat, stanoví zákon o právu shromažďovacím v ust. § 4 odst. 1.

<sup>260</sup> Rada obce může ve svém územním obvodu nařízením určit místa, kde lze konat shromáždění k účelu uvedenému v § 1 odst. 2 bez oznámení. Přitom může stanovit dobu, v níž se taková shromáždění konat nesmějí.

jiný zájem než je ochrana životního prostředí a nelze tedy předpokládat, že by svolavatel zastíral pravý účel shromáždění cílem ochrany životního prostředí.<sup>261</sup>

V souladu s ust. § 5 shrom. zákona je svolavatel povinen shromáždění písemně oznámit úřadu tak, aby úřad oznámení obdržel alespoň 5 dnů před konáním shromáždění. Úřad může v odůvodněných případech přijmout oznámení i v kratší lhůtě. Takový případ může nastat, když občané chtějí operativně reagovat na nějakou vzniklou situaci, např. se dozví, že se plánuje schůzka investora se zástupci obce a občané chtějí v průběhu této schůzky demonstrovat svůj názor k investorovu záměru.

Shrom. zákon dále upravuje **práva a povinnosti svolavatele**, a sice ve svém ust. § 6. Zejména svolavatel může osobně či písemně nebo jinak zvat k účasti na jím svolaném shromáždění, a má právo na to, aby mu příslušný úřad dle možností a okolností poskytl pomoc.<sup>262</sup> V tomto případě je vhodné znovu poukázat na význam občanských sdružení, neboť tato mají více či méně početnou členskou základnu, a proto propagace plánovaného shromáždění je pro ně jednodušší, stejně jako zabezpečení povinností stanovených svolavateli zákonem. Svolavatel je totiž povinen poskytnout úřadu součinnost, aby byl zajištěn řádný průběh shromáždění, zejména zajistit potřebný počet způsobilých pořadatelů a dávat jim závazné pokyny, řídit průběh shromáždění tak, aby se neodchylovalo od účelu uvedeného v oznámení, dbát o pokojný průběh shromáždění a toto řádně ukončit. Lze tedy předpokládat, že zapojí-li se do organizace shromáždění členové občanského sdružení, bude pravděpodobnější, že zajistí řádný průběh celé akce, než pokud bude shromáždění svolávat jeden člověk, který si všechny ostatní pořadatele bude muset zajišťovat.

Svolavatel však není jediným subjektem, jemuž zákon o právu shromažďovacím vymezuje povinnosti. Právo shromažďovací nespočívá pouze v právu takové shromáždění svolat, ale též se jej zúčastnit. Tyto dva aspekty práva shromažďovacího jsou postaveny na stejnou úroveň. A pro to, aby mohlo být právo účastnit se shromáždění, nerušeně vykonáváno, stanoví zákon o právu shromažďovacím též povinnosti samotných **účastníků** shromáždění. Zejména jsou účastníci povinni dbát pokynů svolavatele a pořadatelů a zdržet se všeho, co by

---

<sup>261</sup> Takový postup je předpokládán u shromáždění různých radikálních a extremistických hnutí, která pod zástěrkou zákonem souladného cíle svolávají shromáždění za účelem propagace tohoto hnutí a nabádají k porušování základních lidských práv.

<sup>262</sup> Např. pokud se svolavatel domnívá, že by shromáždění mohlo být rušeno, je oprávněn požádat příslušný úřad nebo útvar Policie České republiky, aby byla shromáždění poskytnuta ochrana.

narušilo řádný a pokojný průběh shromáždění. Projevuje se zde obecná povinnost nezasahovat při výkonu svých práv do práv a svobod druhých. Každý účastník shromáždění je tedy povinen umožnit ostatním účastníkům realizaci práva shromažďovat se za účelem vyjádření svého stanoviska k veřejné či jiné společné záležitosti. Po ukončení shromáždění jsou všichni povinni pokojně se rozejít. Důležitou podmínkou uskutečnění shromáždění je jeho pokojné konání a neozbrojenost účastníků shromáždění.<sup>263</sup> Konečně poslední povinností účastníků shromáždění je, že nesmějí mít obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci.<sup>264</sup> Pokud účastníci neporuší povinnosti výše vyjmenované, lze takovému shromáždění poskytnout ochranu, neboť pak se jedná o shromáždění pokojné, neozbrojené a konané v souladu se smyslem ústavně zaručeného práva shromažďovat se.

Pokud jde o omezení práva shromažďovacího, tzn. zákaz shromáždění uskutečnit, tak toto lze pouze výjimečně, za podmínek stanovených shrom. zákonem, a to zejména v případě konfliktu s právy třetích osob chráněných ústavním pořádkem. Takový konflikt je vždy třeba řešit za použití **principu proporcionality**

---

<sup>263</sup> Účastníci nesmějí mít u sebe střelné zbraně nebo výbušniny, jakož i jiné předměty, kterými by byl účastník způsobilý ublížit jinému na zdraví, lze-li z okolností nebo chování účastníků usoudit, že tyto předměty mají být užity k násilí nebo k pohrůzce násilím. Lze však předpokládat, že toto ustanovení se netýká shromáždění svolávaných za účelem ochrany životního prostředí, ale opět směřuje spíše na realizaci shromáždění svolávaných za účelem demonstrace extremistických projevů.

<sup>264</sup> V této souvislosti se nabízí otázka, zda je povoleno shromažďovat se v maskách. Lze si např. představit situaci, kdy je svoláno shromáždění za účelem vyjádření odporu ke geneticky modifikovaným organismům. Účastníci shromáždění přijdou v maskách zeleniny, nebude jim vidět do tváří. Z dikce zákona vyplývá, že účastníci porušují ustanovení zákona o právu shromažďovacím, neboť mají obličej zakrytý tak, že jejich identifikace není možná. Jde tedy o důvod, pro nějž by shromáždění mohlo být rozpuštěno. V tomto případě je však potřeba vzít v úvahu, že zákon o právu shromažďovacím dává úřadu možnost, nikoliv povinnost, takové shromáždění rozpustit: ust. § 12 odst. 5: *Shromáždění, které bylo oznámeno a nebylo zakázáno, může být způsobem uvedeným v odstavci 1 rozpuštěno, jestliže (...) nebyly splněny povinnosti účastníků shromáždění podle § 7 odst. 3 a 4.* Shromáždění tedy může být rozpuštěno, nikoliv musí, a je třeba apelovat na správní uvážení příslušného úřadu, který by měl vzít do úvahy, za jakým účelem přišli účastníci shromáždění v maskách – tedy že důvodem není snaha maskovat svůj obličej, aby bylo zabráněno identifikaci, ale snaha dokreslit význam shromáždění pomocí vhodné masky. Navíc je třeba zmínit též ust. § 12 odst. 6, který uvádí: *Shromáždění uvedená (...) v odstavci 5 může zástupce úřadu rozpustit způsobem stanoveným v odstavci 1, jestliže účastníci shromáždění páchají trestné činy a nápravu se nepodařilo zjednat jiným způsobem, zejména zákrokem proti jednotlivým pachatelům.* Zde je tedy vyjádřena podmínka, že rozpustit shromáždění zamaskovaných účastníků lze pouze tehdy, pokud tito páchají trestnou činností. V tomto je tedy třeba s právní úpravou souhlasit. Byť by účelem shromáždění byla demonstrace proti geneticky modifikovaným organismům a byť by účastníci shromáždění přišli v maskách právě za tímto účelem, nelze připustit, aby jednali proti právem chráněným zájmům. Tím by byla zároveň porušena jedna ze zásadních podmínek realizace práva shromažďovacího, totiž nezasahovat do práv jiných. Pak je tedy zcela na místě, aby zástupce úřadu, popř. příslušník Policie České republiky, vyzval svolavatele ke zjednání nápravy, zasáhl proti tomu, kdo trestnou činností páchá, aby v případě, že by tyto dva způsoby zákroku byly neúčinné, rozhodl o rozpuštění shromáždění.

(úměrnosti),<sup>265</sup> přičemž **zákaz shromáždění** je považován až za krajní způsob řešení vzniklé situace.<sup>266</sup> Konkrétní podmínky, za nichž může úřad shromáždění zakázat, jsou stanoveny v ust. § 10 zákona o právu shromažďovacím. Správní orgán může odůvodnit zákaz shromáždění jeho nedovoleným účelem (byť odlišným od oznámeného), svůj závěr však musí prokázat a nese odpovídající důkazní břemeno.<sup>267</sup> Ve svém rozhodnutí musí úřad uvést konkrétní právně relevantní skutkové okolnosti věci tak, aby z nich zákaz shromáždění logicky vyplýval a byl zřejmý. Pokud rozhodnutí takové náležitosti neobsahuje, zakládá tato absence důvod pro zrušení takového rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů dle ust. § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, neboť chybí jedna z náležitostí správního rozhodnutí požadovaná správním řádem v ust. § 68 odst. 1 a 3.<sup>268</sup> Svolavatel má právo na soudní ochranu a může podat proti zamítavému rozhodnutí opravný prostředek.

Kromě hodnot uvedených v předchozím odstavci je však třeba chránit též samotné účastníky, event. svolavatele, proto úřad shromáždění zakáže též tehdy, jestliže se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví nebo pokud se má na stejném místě a ve stejnou dobu podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavatelem nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání.<sup>269</sup>

Pokud se i přes zákaz příslušného úřadu shromáždění koná, vyzve zástupce úřadu svolavatele, aby jej neprodleně ukončil (ust. § 12 odst. 1). Shromáždění lze rozpustit též v případě, že se odchýlilo od oznámeného účelu tak, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz, a stejně tak lze shromáždění

---

<sup>265</sup> Princip proporcionality je způsob řešení situace, kdy dojde ke konfliktu mezi dvěma nebo několika objektivním právem chráněnými subjektivními právy. Přednost je dána právu, které chrání nejdůležitější hodnotu, avšak ostatní práva jsou omezena jen minimálně v nezbytně nutném rozsahu tak, aby byla zachována úměrnost mezi jednotlivými právy, která jsou v konfliktu.

<sup>266</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 8As 51/2007-67 ze dne 5. 11. 2007.

<sup>267</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 8As 51/2007-67 ze dne 5. 11. 2007.

<sup>268</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 29Ca 120/2006-10.

<sup>269</sup> Shrom. zákon rozlišuje zákaz obligatorní a fakultativní. Důvody uvedené v textu jsou důvody pro obligatorní zákaz shromáždění (jak vyplývá z dikce: *úřad shromáždění zakáže*.) Existují však i důvody fakultativního zákazu shromáždění: fakultativně úřad může zakázat shromáždění, jestliže má být konáno v místě, kde by bylo nutné omezení dopravy a zásobování, a takové omezení by bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, lze-li bez nepřiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění.

rozpustit, pokud účastníci páchají trestnou činností a nápravu se nepodařilo zjednat jinak, zejména zákrokem proti jednotlivým pachatelům.<sup>270</sup>

Poměrně nepřehledně a ne zcela správně je upravena ve shrom. zákoně problematika **soudní ochrany** práva shromažďovacího. Dle § 11 odst. 3 shrom. zákona je svolavatel oprávněn podat proti rozhodnutí o zákazu shromáždění opravný prostředek u soudu. Z odkazu vyplývá, že se jedná o **žalobu** proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., avšak ve shrom. zákoně je stále formulace, že v řízení se přiměřeně použijí ustanovení občanského soudního řádu. Zde jednoznačně nastává rozpor, neboť má-li být podána žaloba dle soudního řádu správního, pak je třeba respektovat též postup upravený právě tímto právním předpisem. Občanský soudní řád nelze uplatnit hned ze dvou důvodů: prvním důvodem je již naznačený postup správního soudu, který je zcela vymezen v ust. § 65 - § 78 s. ř. s., druhým důvodem je fakt, že občanský soudní řád lze použít pouze v případě, že orgán veřejné moci rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů.<sup>271</sup> V případě shromažďovacího práva však nejde o žádný z těchto vztahů, neboť se jedná o vztah mezi správním úřadem a svolavatelem, tedy vztah jednoznačně klasifikovatelný jako správně právní. Z těchto důvodů je třeba analogii občanského soudního řádu označit jako nežádoucí a nevhodnou.

Další nepřesnost shledávám též u druhého opravného prostředku, který má svolavatel či účastník shromáždění k dispozici, a sice u **námitek** proti rozpuštění shromáždění. Dle ust. § 13 zákona o právu shromažďovacím mají svolavatel a účastníci shromáždění právo podat námítky u soudu. Soud pak rozhodne, zda shromáždění bylo rozpuštěno oprávněně či nikoliv. Opět je zde odkaz na ust. § 65 - § 78 s. ř. s., tedy na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V této souvislosti je třeba upozornit, že soudní řád správní pojem námitek nezná.<sup>272</sup> Lze tedy předpokládat, že

---

<sup>270</sup> Takovým případem bylo např. rozpuštění shromáždění členů organizace Greenpeace, kteří demonstrovali na střeše budovy úřadu vlády, a tím porušili obecně závazné právní předpisy.

<sup>271</sup> Ust. § 244 odst. 1 o. s. ř.: „Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen "správní orgán") podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.“

<sup>272</sup> S tímto termínem se lze setkat pouze v obecných ustanoveních s. ř. s. týkajících se podjatosti, kdy lze uplatnit námítku podjatosti soudce. Ovšem v podobě opravného prostředku soudní řád správní námítky nezná.

se jedná o opravný prostředek *sui generis*, kterým se aktivně legitimovaná osoba domáhá vyslovení, že k rozpuštění shromáždění dojít nemělo. Rozpuštění shromáždění se účastníkům sděluje ústně, bezprostředně, žádné písemné rozhodnutí se nevyhotovuje, oprávněná osoba (svolavatel nebo účastník shromáždění) je povinna nejprve si v souladu s ust. § 67 odst. 3 správního řádu vyžádat písemné potvrzení ústně vyhlášeného rozhodnutí. Písemné potvrzení o vyhlášeném rozhodnutí však obsahuje pouze výrokovou část rozhodnutí a náležitosti dle ust. § 69 správního řádu, které ovšem nezahrnují odůvodnění ani poučení, tudíž osoba podávající námitky musí parafrázovat důvody, pro něž bylo shromáždění správním orgánem rozpuštěno, čímž se dostává do nevýhodné pozice, neboť není objektivně schopná řádně napadnout důvody uplatněné správním orgánem. V té souvislosti tedy nemůže plně naplnit podmínku uvedenou v ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy uvést žalobní důvody, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. S tím pak souvisí též problém uvést důkazní prostředky k prokázání tvrzení.<sup>273</sup> Konečně posledním zásadním problémem je i splnění požadavku uvedeného v ust. § 71 odst. 2 s. ř. s., totiž že k žalobě (resp. námitkám) má být přiložen opis napadeného rozhodnutí. Osoba podávající námitky tak může podat pouze opis písemného potvrzení, které však nemá všechny náležitosti rozhodnutí a je tak možné, že námitky budou zamítnuty pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

Východiskem by měla být zcela nová právní úprava, v níž by byla vypuštěna formulace týkající se občanského soudního řádu. Ohledně námitek proti rozpuštění shromáždění by se zákon o právu shromažďovacím mohl inspirovat zákonem o svobodném přístupu k informacím, v němž je od r. 2006 účinné ustanovení § 16a o stížnosti. Jedná se o specifický postup určený k řešení některých záležitostí vyvolaných postupem dle tohoto právního předpisu, jedná se o proces *sui generis*, v němž se subsidiárně uplatní správní řád. Tento ovšem jen v minimální míře, neboť postup při vyřízení stížnosti je poměrně komplexně upraven. Jednoznačně by měla být specifikována oprávnění svolavatele (event. účastníků shromáždění), využitelná

---

<sup>273</sup> V této souvislosti se nabízí otázka, zda důkazním prostředkem by měl být výslech všech účastníků shromáždění, kteří byli přítomni rozpuštění shromáždění. Objektivně tento důkaz samozřejmě provést nelze, nicméně je třeba přiznat, že svolavatel (příp. účastník shromáždění) jiný důkazní prostředek k dispozici mít nebude. S tím souvisí též podmínka uvedená v ust. § 71 odst. 1 písm. b) s. ř. s.: označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, neboť osobami zúčastněnými by byli opět všichni účastníci řízení, tedy neurčitý okruh adresátů.

v případě rozpuštění shromáždění, tento postup by byl upraven přímo v zákoně a nebylo by třeba složitě konstruovat postupy dle jiných právních předpisů, které navíc nejsou zcela bez problémů aplikovatelné.

#### **5.1.4 Výkon práva podílet se na správě věcí veřejných**

Ústavně zaručené právo podílet se na správě věcí veřejných se materiálně liší od účasti veřejnosti v environmentálních řízeních tak, jak byla tato účast analyzována v kapitole 4. této disertační práce. Listina základních práv a svobod zařazuje toto právo do kategorie práv politických a nelze jej zaměňovat s právem účastnit se rozhodovacích procesů nebo vykonávat jiná ústavně zaručená práva.

Právo podílet se na správě veřejných věcí vyplývá z čl. 21 Listiny a jeho obsahem je zejména reflexe přímého a nepřímého aspektu demokracie, čili tento článek pojednává zejména o volbách a o místním referendu (*čl. 21 odst. 1: „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“*). Občané se mohou na správě věcí veřejných podílet buď přímo, tedy zejména prostřednictvím referenda, nebo nepřímo, prostřednictvím volby svých zástupců. Právo podílet se na správě věcí veřejných umožňuje veřejnosti spolurozhodovat, konzultovat a vyjadřovat se k otázkám týkajícím se životního prostředí.

Nepřímý způsob podílení se na správě věcí veřejných je realizován prostřednictvím volených **zástupců**. Veřejnost má v rámci tohoto aspektu práva aktivní možnost volit své zástupce ve volbách do zastupitelských orgánů<sup>274</sup> a podpořit politickou stranu či hnutí, které svým programem naplňuje její očekávání a zájmy v environmentálních záležitostech. Projevem pasivního volebního práva je pak právo každého ucházet se o volební hlasy, například i prostřednictvím formulovaného volebního programu směřujícího k ochraně životního prostředí. Tato možnost účasti veřejnosti je omezena právním rámcem volebního práva.<sup>275</sup>

---

<sup>274</sup> Parlament České republiky, Evropský parlament, obecní zastupitelstva, krajská zastupitelstva.

<sup>275</sup> K problematice voleb viz např. Pavlíček, V. a kol: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky, Část 2*. Praha: Linde, a. s., 2004, s. 167 a násled., nebo také Antoš, M. *Principy voleb v České republice*, Praha: Linde, 2008.

Pro otázku životního prostředí je mnohem zásadnější přímý výkon demokracie, jímž se rozumí právo projevit své stanovisko v **referendu**.<sup>276</sup> V českém právním řádu není upraveno provádění celostátního referenda, takové bylo v České republice pouze jedno, vyhlášené *ad hoc* k rozhodnutí o přistoupení České republiky k Evropské unii.<sup>277</sup> Avšak v českém právním řádu je upraveno referendum týkající se obecních samosprávných záležitostí, tedy místní referendum, a od 1. 1. 2011 je účinný též zákon o krajském referendu, který umožňuje občanům kraje vyjadřovat se k samosprávným záležitostem na úrovni kraje. S ohledem na to, že koncepce obou zákonů je v podstatě totožná, bude věnována pozornost zejména zákonu o místním referendu s tím, že odlišnosti zákona o krajském referendu budou zmíněny v souvislostech.

Účelem **místního referenda** je umožnit občanům přímou správu veřejných věcí náležejících do samostatné působnosti obce. Občané mohou prostřednictvím referenda dosáhnout rozhodnutí v řadě nejen environmentálních otázek, a to zejména v případě, kdy se neztotožňují s názorem zastupitelstva. Občané prostřednictvím místního referenda projevují svůj názor a mohou nasměrovat vývoj rozhodnutí v určité místní otázce, neboť rozhodnutí v referendu (jsou-li splněny zákonem stanovené podmínky) je pro zastupitele obce/kraje závazné a musí se jím řídit.<sup>278</sup>

Místní referendum lze konat na území obce.<sup>279</sup> Právo hlasovat v místním referendu je občanům obce přiznáno zákonem o obcích (ust. § 16 odst. 2 písm. b)).<sup>280</sup>

V referendu rozhodují **oprávněné osoby** formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položené otázce, která spadá do samostatné působnosti obce (kraje), přičemž

---

<sup>276</sup> Výkon přímé demokracie vychází z Ústavy, která v čl. 2 odst. 2 stanoví, že „*Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává moc přímo.*“

<sup>277</sup> Toto referendum se konalo na základě ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně úst. zák. č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů, jenž byl proveden zákonem č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení ČR k EU a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda). Více viz Pavlíček, V. a kol: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky, Část 2.* Praha: Linde, a. s., 2004, s. 165.

<sup>278</sup> V případě obce Veselí nad Lužnicí se konalo místní referendum o prodeji obecních pozemků za účelem výstavby supermarketu. Po provedení referenda však bylo zjištěno, že rozhodnutí není pro zastupitelstvo závazné, neboť pro něj nehlasoval příslušný počet oprávněných osob. Přesto starosta veřejnosti sdělil, že se výsledkem místního referenda zastupitelstvo řídit bude, neboť vyjadřuje veřejné mínění, které obecní samospráva hodlá respektovat. Zastupitelé obce tedy z výsledku referenda vycházeli, byť k tomu nebyli zákonem zavázáni.

<sup>279</sup> Blíže je tento pojem definován v ust. § 1 zákona o místním referendu. Zákon o krajském referendu upravuje konání referenda na území vyšších územních samosprávných celků s výjimkou hlavního města Prahy, v němž se postupuje dle zákona o místním referendu.

<sup>280</sup> Občanům kraje je toto právo přiznáno ust. § 12 odst. 2 písm. g) zákona o krajích.



hlasování v referendu je tajné a je realizováno na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. Referendum lze konat pouze v záležitostech spadajících do **samostatné působnosti** obce (kraje), avšak ani k tomuto tvrzení nelze přistupovat bez výjimek. Některé skutečnosti jsou zákonem z projednávání v místním referendu vyloučeny.<sup>281</sup> Jak dovodil i Ústavní soud, účelem místního referenda není rozhodování, kterým by se, v rozporu se smyslem zákona o místním referendu, nahrazovala činnost obecního úřadu, rady obce a zastupitelstva obce spojená s jejich zákonnými povinnostmi.<sup>282</sup>

Referendum se může konat buď na základě usnesení zastupitelstva, tedy z iniciativy samotného zastupitelstva, nebo na **návrh přípravného výboru**<sup>283</sup> podpořený podpisy oprávněných osob,<sup>284</sup> na jehož podkladě zastupitelstvo rozhodne o vyhlášení místního referenda, jestliže jsou pro takové vyhlášení splněny podmínky stanovené zákonem.<sup>285</sup> Totéž platí i pro krajské referendum, které rovněž může být vyhlášeno z iniciativy zastupitelstva nebo na návrh přípravného výboru.

---

<sup>281</sup> Místní referendum nelze konat o místních poplatcích a o rozpočtu obce, o zřízení nebo zrušení orgánů obce a jejich vnitřním uspořádání, o volbě a odvolání starosty (event. primátora), místostarosty (event. náměstka primátora), členů rady a zastupitelstva obce, a o ostatních členech dalších orgánů obce, dále o otázce, která by byla v rozporu s právními předpisy nebo o otázce, která by mohla vyvolat rozhodnutí v rozporu s právními předpisy, o otázce, o níž se rozhoduje v jiném řízení, o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky a konečně jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců. (Srov. ust. § 7 zákona o místním referendu). Krajské referendum nelze konat o ukládání pokut a o rozpočtu kraje, o zřízení nebo zrušení orgánů kraje a o jejich vnitřním uspořádání, o volbě a odvolání hejtmána, jeho náměstků a členů rady kraje, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů kraje, jestliže by otázka položená v krajském referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v krajském referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy, v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení (např. podle správního řádu), o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky kraje, nebo jestliže od platného rozhodnutí v krajském referendu do podání návrhu na konání krajského referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

<sup>282</sup> Srov. náleží Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 223/04 ze dne 9. 2. 2005.

<sup>283</sup> Přípravný výbor tvoří nejméně tři oprávněné osoby. Výbor navrhuje uspořádání místního referenda, deleguje členy do komisí pro hlasování, může podat soudu návrh na určení, že místní referendum má být vyhlášeno nebo že návrh přípravného výboru nemá vady, dále může podat soudu návrh na prohlášení neplatnosti hlasování a na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Přípravný výbor není právnickou osobou, ale zákon mu přiznává procesní způsobilost – je tedy oprávněn ke všem procesním úkonům, které jsou spojeny s místním referendem, včetně případného podání ústavní stížnosti, má-li za to, že „v průběhu soudního přezkumu rozhodnutí zastupitelstva obce místní referendum nevyhlásit byla porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody.“ (Srov. náleží Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 13. 3. 2007).

<sup>284</sup> Oprávněnou osobou je každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce (ust. § 2 zákona o místním referendu).

<sup>285</sup> Proces vedoucí k prvnímu českému místnímu referendu iniciovanému občany začal v roce 1992 ve městě Tábor v rámci procesu schvalování nového územního plánu. Blíže k tomuto referendu viz Smith, M. L. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. Praha: ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy a Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v. v. i., 2007, s. 54.

Náležitosti návrhu na vyhlášení místního referenda stanoví zákon v ust. § 10 odst. 1.<sup>286</sup> Přílohou návrhu je podpisová listina, jejíž náležitosti jsou uvedeny v ust. § 11 zákona. Návrh se poté i s podpisovou listinou předkládá k posouzení obecnímu úřadu, popř. magistrátu statutárního města, v případě krajského referenda se návrh předkládá krajskému úřadu. Návrh, jenž nemá vady, pak předloží rada obce/kraje k projednání zastupitelstvu na jeho nejbližší zasedání.<sup>287</sup> **Zastupitelstvo** poté buď rozhodne o vyhlášení místního referenda a stanoví datum jeho konání, nebo rozhodne, že referendum nevyhlásí. Zastupitelstvo posuzuje, zda je či není referendum v dané věci vyloučeno a zda otázka naplňuje požadavek, že je na ni možno odpovědět „ano“ nebo „ne“. V případě vyhlášení referenda zastupitelstvo neprodleně vyrozumí zmocněnce o přijatém usnesení a zároveň toto usnesení vyvěsí na úřední desce.<sup>288</sup> Obdobně se pak postupuje v případě, kdy o vyhlášení místního referenda rozhodl soud.

V usnesení o vyhlášení místního referenda se uvede označení území, na němž se konání referenda navrhuje, znění otázky navržené k rozhodnutí v referendu, odůvodnění návrhu a odhad nákladů spojených s konáním referenda a realizací rozhodnutí přijatého v referendu.

**Průběh** místního i krajského referenda je podrobně upraven v ustanoveních zákona o místním referendu (ust. § 17 – § 47) a zákona o krajském referendu (ust. § 17 - § 46). Zřizuje se několik komisí, které mají specifické úkoly, zákon rovněž upravuje náležitosti hlasovacího lístku. Právní úprava provedení samotného hlasování zahrnuje pravidla pro přístup k hlasování, úpravu hlasovacího lístku a zdržení se hlasování. Každá osoba hlasuje osobně, nepřipouští se zastoupení. O průběhu hlasování a jeho výsledku vyhotovují příslušné komise zápisy. Výsledky hlasování

---

<sup>286</sup> Návrh na vyhlášení místního referenda musí obsahovat označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje, znění otázky, odůvodnění návrhu, odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu, a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, označení zmocněnce členů přípravného výboru, jména a příjmení členů přípravného výboru, jejich adresy trvalého pobytu a podpis. Náležitosti návrhu na vyhlášení krajského referenda jsou uvedeny v ust. § 10 zákona o krajském referendu a jsou totožné, stejně jako náležitosti podpisové listiny dle ust. § 11 zákona o krajském referendu.

<sup>287</sup> Pokud rada nepředloží návrh na vyhlášení zastupitelstvu nebo pokud zastupitelstvo o vyhlášení vůbec nerozhodlo (popř. rozhodlo, že nevyhlásí), může se přípravný výbor domáhat, aby o vyhlášení místního referenda rozhodl soud.

<sup>288</sup> Kraj kromě vyvěšení na úřední desce uveřejní usnesení ve Věstníku právních předpisů kraje. Zároveň zašle usnesení všem starostům obcí v rámci kraje, aby tito vyvěsili usnesení na úředních deskách svých obecních úřadů.

poté vyhlašuje místní/krajská komise, a to zveřejněním zápisu o výsledku hlasování na úřední desce obecního/krajského úřadu po dobu 15 dnů.

Zásadní pro celou problematiku referenda je **platnost a závaznost rozhodnutí** v referendu. V obou právních předpisech je platnost a závaznost upravena následovně: k platnosti rozhodnutí v referendu je třeba účasti alespoň 35% oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Rozhodnutí v referendu je pro zastupitelstvo závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se referenda zúčastnily, které představují alespoň 25% oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Z tohoto lze tedy dovodit, že rozhodnutí bude závazné, pokud nadpoloviční většina představuje čtvrtinu oprávněných osob. Pokud hlasovala nadpoloviční většina pro/proti návrhu, ale nebude představovat 25% oprávněných osob, rozhodnutí závazné nebude a bude sloužit pouze jako vyjádření veřejného mínění, nicméně bez relevantních důsledků. Tato konstrukce je poměrně složitá, zejména s ohledem na to, že je již stanoven procentuální limit účasti oprávněných pro platnost referenda, a tedy další omezení mimo nadpoloviční většinu je nadbytečné a omezující.

Oba právní předpisy dávají zastupitelstvu možnost ještě před vyhlášením referenda o otázce navržené k rozhodnutí v referendu rozhodnout **bez jeho vyhlášení**, o čemž musí neprodleně písemně vyrozumět zmocněnce. Zmocněnec má poté lhůtu sedmi dnů na to, aby se vyjádřil k tomuto rozhodnutí. Pokud bude trvat na konání referenda, je třeba jej vyhlásit. Pokud by referendum nebylo i přes vyjádření zmocněnce, že trvá na konání, vyhlášeno, má právo domáhat se soudní ochrany, tedy aby soud rozhodl, že referendum má být vyhlášeno.

**Soudní přezkum** ve věcech místního referenda je návrhovým řízením, které lze konat ve všech stádiích jeho průběhu a půjde v něm o spory, které mohou vzniknout v důsledku aplikace zákona o místním referendu, příp. zákona o krajském referendu. Je třeba zmínit speciální úpravu **účastníků** řízení, kdy těmito jsou přípravný výbor, příslušná obec, městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města, městská část hlavního města Prahy nebo hlavní město Praha, a dále oprávněná osoba, která podá návrh dle ust. § 91a odst. 1 písm. c), d) soudního řádu správního. V případě soudního přezkumu ve věcech krajského referenda jsou účastníky řízení přípravný výbor, příslušný kraj, a v případech návrhu dle ust. § 91b odst. 1 písm. c), d) soudního řádu správního též oprávněná osoba. Příslušný k řízení je **krajský soud**,

lhůta pro rozhodnutí je zákonem stanovena na 30 dnů, rozhoduje se formou usnesení a jednání není třeba nařizovat, čímž se sleduje zejména cíl rychlosti a hospodárnosti řízení. S účinností od 1. 1. 2012 lze ve věcech místního (krajského) referenda podat kasační stížnost.

**Význam** institutu referenda je v místních záležitostech ochrany životního prostředí poměrně zásadní. Veřejnost může jeho prostřednictvím ovlivnit rozhodnutí zastupitelstva v otázkách samostatné působnosti, a to závazným způsobem, čímž lze velmi účinně přispět k ochraně životního prostředí. Jedním z případů, kdy by mohla a měla být využita možnost realizovat referendum, je situace, kdy investor přichází se svým záměrem, jež by mohl negativně ovlivnit životní prostředí na území obce/kraje a žádá obec/kraj o prodej obecních/krajských pozemků pro tento záměr. Nakládání s majetkem patří beze sporu do samostatné působnosti obce/kraje a občané tak mají možnost realizaci záměru investora předejít, neboť vysloví-li se veřejnost v referendu tak, že nesouhlasí s prodejem pozemků, zastupitelstvo takový prodej nemůže schválit. Je třeba zdůraznit i závěr Ústavního soudu, který se vyslovil k možnosti provedení místního referenda o územním plánu. Výsledkem tohoto řízení byl právní názor, který jménem Ústavního soudu vyslovil jeho mluvčí Michal Spáčil: „*Je-li územní plán ve stádiu návrhu, nic nebrání tomu, aby bylo místní referendum provedeno.*“<sup>289</sup> Občanům je tak dána možnost zasahovat do koncepce rozvoje území jejich obce a zabránit tak výstavbě řady nežádoucích záměrů vyslovením se k využitelnosti jednotlivých ploch.<sup>290</sup>

Význam místního referenda ve věcech životního prostředí potvrzuje i Michael L. Smith, který ve své studii uvádí, že v letech 2000 – 2006 proběhlo v České republice celkem 94 místních referend, z nichž se 59 nějakým způsobem týkalo životního prostředí (těžba, odstraňování jaderného odpadu, výstavba silnic, větrných elektráren apod.) Dále ze studie vyplývá, že iniciátorem těchto kampaní vedoucích k realizaci místního referenda bývají zpravidla ekologické nevládní organizace.<sup>291</sup> Tento trend je zřejmě jedním z těch, které je třeba podporovat, neboť ze všech ústavně zaručených práv má výkon tohoto nejvyšší účinnost, s ohledem na závaznost výsledku.

---

<sup>289</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, I. ÚS 101/05.

<sup>290</sup> Srov. též kapitolu o účasti veřejnosti v územním plánování.

<sup>291</sup> Viz Smith, M. L. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. Praha: ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy a Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v. v. i., 2007, s. 46.

### 5.1.5 Výkon práva vlastnického

Posledním ústavně zaručeným právem, jehož lze efektivně využít také při ochraně životního prostředí, je právo vlastnické. Jedná se o právo, které z hlediska systematiky nepatří do práv, jimiž lze ovlivnit výkon státní správy a tím působit na zlepšení stavu životního prostředí, ale v ochraně životního prostředí má beze sporu své místo. Základním prvkem je **soukromoprávní aspekt** výkonu tohoto práva, který však k příznivému životnímu prostředí jako k celku může přispět.

Vlastnické právo vychází z čl. 11 Listiny, který v odst. 1 říká, že „*každý má právo vlastnit majetek*“ a že právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Z hlediska životního prostředí je klíčové ust. čl. 11 odst. 3 Listiny, podle nějž nesmí výkon vlastnického práva poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Z tohoto ustanovení vyplývá, že vlastnictví není jen právo, ale také významná **povinnost** a odpovědnost.<sup>292</sup> Listina tudíž zakazuje vlastnictví zneužívat, tedy činit újmu jinému nebo společnosti, jakož i životnímu prostředí. K tomuto omezení jsou pak stanoveny podmínky ve složkových právních předpisech k ochraně životního prostředí.

Z hlediska právní úpravy nelze opominout ani odst. 4 téhož ustanovení, který je ústavněprávním rámcem pro **vyvlastnění** nebo nucené omezení výkonu vlastnického práva,<sup>293</sup> které je možné provést pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Je tedy zřejmé, že je-li ochrana životního prostředí veřejným zájmem, pak lze za jejím účelem omezit vlastnické právo, popř. přistoupit k vyvlastnění, přičemž konkrétní projevy tohoto ustanovení lze nalézt ve zvláštních právních předpisech.<sup>294</sup>

---

<sup>292</sup> Srov. Jirásek, J. In: Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 687.

<sup>293</sup> Při vyvlastnění dochází k nucenému odnětí vlastnických práv a jejich přechodu na jiný subjekt (nového vlastníka). Nucené omezení vlastnického práva změnu v osobě vlastníka nezakládá, jedná se o zásah do jeho svrchovanosti např. v případě nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu. Blíže viz Jirásek, J. In: Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 686.

<sup>294</sup> Srov. např. ust. § 60 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož lze za účelem ochrany přírody a krajiny vyvlastnit nemovitost nebo práva k ní, a to v případech stanovených zákonem č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě (zákon o vyvlastnění), v platném znění, nebo ust. § 13 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, který ve spojitosti s vymezením ochranných podmínek přechodně chráněné plochy počítá s omezením vlastnického práva a se vznikem újmy, za což vlastníku (popř. nájemci) vzniká nárok na finanční náhradu.

Pokud se jedná o konkrétní způsoby, jakými lze na základě soukromoprávního institutu vlastnického práva přispět k ochraně veřejnoprávního institutu příznivého životního prostředí, lze zmínit základní tři prostředky.

Prvním z nich je využití tzv. **sousedských žalob** na základě ust. § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Primárním smyslem citovaného ustanovení občanského zákoníku je zabránit (v souladu s ust. čl. 11 odst. 3 Listiny) zneužití vlastnického práva v neprospěch jiného, což se v tomto případě projevuje povinností „*zdržet se všeho, čím by vlastník nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv.*“ Takovými činnostmi jsou mj. obtěžování sousedů hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi, vniknutí chovaných zvířat na sousedící pozemek a nešetrné, popřípadě v nevhodné roční době provedené odstraňování kořenů stromů na jeho pozemku nebo odstraňování větví stromů přesahujících na jeho pozemek.<sup>295</sup> Zde tedy dochází k průniku práva a zároveň povinnosti vlastníka na ochraně životního prostředí. Vlastník, v jehož důsledku dochází k výše uvedeným činnostem, je povinen se jich zdržet, aby neobtěžoval sousedy, a v případě imisí všech znečišťujících látek a zásahů do dřevin rostoucích mimo les také aby nepoškozoval životní prostředí. Na druhé straně je vlastník pozemku, do jehož práv je zasaženo zneužitím výkonu vlastnického práva jiného vlastníka, který v rámci žaloby na zdržení se činnosti souseda nejen že může uplatňovat ochranu svého vlastnického práva, ale může tak zároveň přispět k ochraně životního prostředí. Pokud totiž soud vyhoví návrhu a uloží sousednímu vlastníkovi povinnost zdržet se zásahů spojených s imisemi škodlivých látek nebo nešetrných zásahů do dřevin, přispěje to nejen ke klidnému výkonu vlastnického práva souseda, ale též k příznivějšímu stavu životního prostředí v dané lokalitě.<sup>296</sup>

Nutno však dodat, že výkon tohoto práva je primárně spojen s **individuálním zájmem** vlastníka, aby nebyl při výkonu svých práv obtěžován, a tedy ochrana životního prostředí je až zájmem sekundárním, který aktivně legitimovaný vlastník uplatňuje nepřímou, pokud vůbec. Jedná se tedy o poměrně účinný nástroj účasti

---

<sup>295</sup> K problematice šetrného odstraňování převisů a podrostů srov. např. David, O. *Poznámka k zamyšlení o podrostech a převisech*. Právník, roč. 1999. č. 7, s. 678, nebo Kindl, M. *Malé zamyšlení nad starým tématem (převisů a podrostů)*. Právník, roč. 1999, č. 5.

<sup>296</sup> K problematice sousedských žalob ve vztahu k ochraně životního prostředí srov. Müllerová, H. *Sousedská žaloba jako prostředek obrany proti nadlimitnímu hluku z dálnice aneb krátce nad jedním rozsudkem Městského soudu v Praze*. In: *České právo životního prostředí (Časopis České společnosti pro právo životního prostředí)*, č. 3/2008 (24), roč. VIII, s. 102 a násl.

veřejnosti, resp. soukromých vlastníků, při ochraně životního prostředí, ale je třeba reflektovat, že ochrana životního prostředí není v případě sousedských žalob stěžejní. Dalším prostředkem uplatnění vlastnického práva při ochraně životního prostředí je uzavírání tzv. **administrativně právních smluv**. Těmito smlouvami se rozumí dohody, kde na jedné straně vystupuje orgán veřejné správy (orgán ochrany životního prostředí dle zvláštního právního předpisu) a na straně druhé soukromoprávní subjekt, vlastník pozemku nebo nemovitosti, přičemž tyto smluvní strany uzavírají dohodu o ochranných podmínkách vybrané lokality tak, aby byla zajištěna ochrana životního prostředí, a zároveň aby byla eliminována omezení vlastníka v jeho právu. Příkladem takových dohod mohou být dohody dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Ust. § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny umožňuje uzavřít písemnou **smlouvu o prohlášení území za chráněné**, popř. stromu za památný, jestliže území nebo stromu není již poskytnuta ochrana dle jiných ustanovení téhož zákona.<sup>297</sup> Takto zřízená ochrana je na základě smlouvy vázána k pozemku formou věcného břemene zapisovaného do katastru nemovitostí na žádost orgánu ochrany přírody. Dle ust. § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny se v dohodě s vlastníkem pozemku uskuteční opatření, projekty a plány k zajištění podmínek pro vytváření **systemu ekologické stability**. Další takovou dohodou může být též dohoda dle ust. § 45e zákona o ochraně přírody a krajiny, **o způsobu hospodaření v ptačích oblastech**. Z uvedených ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny lze dovodit společný prvek, který se v podstatě shoduje se závěrem učiněným u sousedských žalob. Vlastníci pozemků mohou přispět k ochraně životního prostředí prostřednictvím uzavíraných smluv, kde lze vymezit ochranné podmínky území či objektů, a v případě environmentální uvědomělosti vlastníků nebude obdobným dohodám bránit. Avšak je stále třeba mít na zřeteli, že se jedná opět o zásah do jeho vlastnického práva, tudíž k uzavření dohod pouze ve prospěch životního prostředí nemůže být vlastník nucen. Vlastník při uzavírání těchto dohod reflektuje primárně svůj soukromý zájem na možnosti vykonávat vlastnické právo, a v případě, že je do jeho práva zasaženo v důsledku ochrany životního prostředí,

---

<sup>297</sup> Náležitosti obsahu smlouvy stanoví Metodický pokyn ZP 17/2008 odboru mezinárodní ochrany biodiverzity a odboru legislativního Ministerstva životního prostředí pro uzavírání smluv o chráněném území nebo památném stromu podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb.

náleží mu za případná omezení, která vzniknou v důsledku vymezení ochranného režimu na pozemku, finanční kompenzace.<sup>298</sup>

Posledním prvkem spojujícím výkon vlastnického práva a ochrany životního prostředí je **účast v povolovacích a schvalovacích procesech**, zejména dle stavebního zákona. V procesu **územního plánování** počíná významná role účasti vlastníků nemovitostí ve fázi projednání konceptu územního plánu, je-li pořizován. Vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch mohou v této fázi podávat **námítky** (společně se zástupcem veřejnosti), o kterých musí být rozhodnuto a toto rozhodnutí odůvodněno. V řízení o návrhu územního plánu mohou titíž vlastníci rovněž podávat námítky, a to se stejnými účinky jako v případě konceptu.

V případě pořizování **regulačního plánu** se aktivní legitimace osob k podání námitek shoduje s vymezením účastníků územního řízení dle ust. § 85 odst. 1, 2 stavebního zákona. Námítky k regulačnímu plánu, a shodně i námítky v územním řízení (pokud se regulační plán nevydává) mohou podat vlastníci pozemků nebo staveb, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn (není-li vlastník sám žadatelem) nebo ti, kdo mají jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,<sup>299</sup> a dále osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Tyto osoby jsou k podávání námitek zmocněny *ex lege* a nemusejí plnit žádné další podmínky tak, jako je tomu například v případě občanských sdružení, která mohou podávat námítky pouze tehdy, stanou-li se účastníkem územního řízení na základě zvláštního právního předpisu.

Výrazně silnější postavení oproti občanským sdružením mají vlastníci záměrem dotčených pozemků a staveb také ve **stavebním řízení**. Účastníky stavebního řízení vymezuje ust. § 109 stavebního zákona, a dle písm. b) – f) jsou jimi (nejsou-li sami stavebníkem) vlastníci staveb, na nichž má být provedena změna nebo udržovací práce, vlastníci pozemků, na kterých má být stavba prováděna, vlastníci staveb na pozemku, na kterém má být stavba prováděna a ten, kdo má k těmto nemovitostem

---

<sup>298</sup> Problematika ekonomických nástrojů v podobě finanční kompenzace za omezení vlastnického práva se projevuje např. i ve vodním zákoně (ust. § 28 odst. 2, ust. § 30 odst. 9), v lesním zákoně (ust. § 36 odst. 2, ust. § 46) a dalších.

<sup>299</sup> Např. právo nájemní nebo právo z věcného břemene. Toto vymezení se netýká společenství vlastníků jednotek, jejichž postavení je upraveno v ust. § 85 odst. 2 písm. s) stavebního zákona).



právo odpovídající věcnému břemeni, vlastníci sousedních pozemků nebo staveb na nich, může-li být jejich vlastnické právo stavbou přímo dotčeno, a ten, kdo má k sousednímu pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemeni, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno.<sup>300</sup>

V rámci stavebního řízení tak mohou vlastníci uvedených nemovitostí nejen účinně uplatňovat své vlastnické právo, resp. jeho ochranu, ale mohou, opět nepřímo, přispět k ochraně životního prostředí, zejména v případě stanovení limitů a mezí činnosti navrhované stavby (např. i s odkazem na integrované povolení). V rámci stavebního řízení mohou vlastníci shora uvedených nemovitostí uplatňovat své námitky, ale s ohledem na to, že se jedná o správní řízení, mají též možnost uplatňovat všechna procesní práva přiznaná správním řádem (např. nahlížet do spisu, navrhnout důkazy, přítomnost u jednání, právo podat opravný prostředek aj.).

**Kolaudační řízení** je uzavřeno pro vlastníky dotčených pozemků stejně jako pro obecnou veřejnost, proto je žádoucí, aby všechny námitky vlastníků byly uplatněny již v předchozích fázích, než dojde k samotné výstavbě navrhované stavby.

Kromě řízení dle stavebního zákona se vlastníci dotčených pozemků mohou účastnit formou **námitek** procesu vyhlášení zvláště chráněných území a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území, a formou **přípomínek** procesu zpracování plánu péče o zvláště chráněné území.

Dle ust. § 40 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny zašle příslušný orgán ochrany přírody návrh na **vyhlášení zvláště chráněného území** nebo jeho ochranného pásma obcím a krajům, jichž se návrh dotýká, vlastníkům nemovitostí dotčených návrhem pak zasílá orgán ochrany přírody písemné oznámení o předložení návrhu k projednání spolu s informací o tom, kde je možno se seznámit s jeho úplným zněním, kdo je oprávněn podat proti němu námitky a kdy uplyne lhůta pro jejich podání. Toto oznámení se současně zveřejňuje na portálu veřejné správy. Vlastníci nemovitostí dotčených navrhovanou ochranou mohou v zákonem stanovené lhůtě uplatnit písemné námitky, když tyto mohou být uplatněny jen proti

---

<sup>300</sup> V souvislosti se sousedními pozemky je potřeba znovu poukázat na ust. § 127 občanského zákoníku, který se vyjadřuje k zákazu imisí (přičemž imisemi se v tomto případě nerozumí pouze imise škodlivých látek, ale obecně jakákoliv činnost, která znemožňuje řádný výkon vlastnického práva vlastníkovu sousedního pozemku). K účasti vlastníků sousedních nemovitostí ve stavebním řízení srov. např. i judikaturu Nejvyššího správního soudu: rozsudek ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111 nebo rozsudek ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191.

takovému navrženému způsobu nebo rozsahu ochrany, jímž by byl vlastník dotčen ve výkonu svých práv nebo povinností. Orgán ochrany přírody je povinen o námitkách rozhodnout, dle ust. § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny se tak zpravidla děje ve společném řízení. Rozhodnutí o námitkách musí být odůvodněno<sup>301</sup> a jsou-li námitky odůvodněné, je orgán ochrany přírody povinen uvést návrh na vyhlášení zvláště chráněného území nebo jeho ochranného pásma do souladu s nimi.

Ve vztahu k **pořizování plánů péče** o zvláště chráněné území je důležité, aby příslušný orgán ochrany přírody<sup>302</sup> oznámil možnost seznámit se s návrhem plánu péče, a to uveřejněním návrhu plánu péče na portálu veřejné správy a jeho zasláním dotčeným obcím, které plán zveřejní na své úřední desce. V zákonem stanovené lhůtě mají vlastníci dotčených pozemků právo podávat k návrhu připomínky, které je orgán ochrany přírody povinen projednat a dle ust. § 38 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny pak v protokolu, kterým zároveň plán péče schválí, uvede způsob vypořádání připomínek vlastníků.

Je evidentní, že vlastníci pozemků a staveb, které mohou být dotčeny realizací záměru, mají ve vztahu k obecné veřejnosti privilegované postavení, neboť jsou *ex lege* vymezení jako účastníci řízení dle stavebního zákona, a v procesech, které nemají povahu správního řízení, jsou oprávněni podávat námitky, které jsou z hlediska procesního relevantní, neboť o nich musí být rozhodnuto, přičemž toto rozhodnutí lze podrobit přezkumnému řízení (na rozdíl od připomínek, které musí příslušný úřad projednat, ale samostatně se o nich nerozhoduje). Vlastníci dotčených pozemků a staveb mají výhodnější postavení také proti občanským sdružením, neboť občanská sdružení se musí účastenství v řízeních domáhat na základě zvláštních právních předpisů, zatímco vlastníci jsou jako účastníci řízení vymezení zákonem. I z toho důvodu dochází v praxi k situacím, kdy občanská sdružení navazují spolupráci s vlastníky dotčených pozemků, kteří pak v rámci svých námitek (je-li to možné) uplatňují i námitky občanských sdružení týkající se ochrany životního prostředí, popřípadě se občanská sdružení (dovoluje-li to jejich finanční situace) snaží odkoupit dotčené pozemky od vlastníků tak, aby vstoupila do jejich práv a mohla být účastníky řízení, která jsou jim otevřena pouze na základě zvláštních právních

---

<sup>301</sup> Nesouhlasí-li vlastník s rozhodnutím o jím podaných námitkách, lze uplatnit postup dle ust. § 94 správního řádu (přezkumné řízení).

<sup>302</sup> Příslušnost orgánu ochrany přírody se odvíjí od kategorie zvláště chráněného území, pro nějž se plán péče pořizuje.

předpisů. Tato varianta je však ekonomicky velmi náročná a ne vždy reálná, proto je klíčem úspěšného uplatnění argumentů spíše prvně zmiňovaná spolupráce s vlastníky dotčených pozemků.<sup>303</sup>

## 5.2 Účast institucionalizované povahy

Tato forma účasti veřejnosti je založena na dobrovolném podílu fyzických osob při výkonu veřejné správy, vyžaduje vysokou míru uvědomění a spočívá zejména ve výkonu funkce **veřejné stráže**. V právních předpisech souvisejících s ochranou životního prostředí lze vysledovat čtyři druhy veřejné stráže: stráž přírody (ust. § 81 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny), lesní stráž (ust. § 38 a násl. lesního zákona), rybářskou stráž (ust. § 14 a násl. zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství) a mysliveckou stráž (ust. § 12 a násl. zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti). Tyto veřejné stráže jsou ustanovovány z řad **dobrovolníků**, na něž je částečně přenesen výkon státní správy na daném úseku.

Náplní činnosti veřejné stráže je zejména **činnost kontrolní**, kdy strážci kontrolují dodržování právních předpisů na daném úseku, ale též činnost **sankční** (za zjištěná protiprávní jednání mohou ukládat sankce), jakož i činnost **výchovná a vzdělávací** (veřejné stráže se pohybují v terénu a mohou v rámci preventivních opatření informovat veřejnost o aktivitách na tom kterém úseku). Tato posledně jmenovaná kategorie činností je velmi podstatná z hlediska informovanosti veřejnosti, neboť cílem aktivit veřejných stráží je také poskytovat veřejnosti aktuální a přesné informace o vybrané složce životního prostředí tak, aby byla veřejnost motivována k její ochraně.

Byť se jedná o dobrovolnickou aktivitu, jíž se osoby mohou z vlastní iniciativy podílet na ochraně životního prostředí, přesto jsou veřejné stráže poměrně významně chráněny zákonem. Veřejné stráže mají dle ust. § 127 odst. 1 písm. i) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, v platném znění, postavení **úřední osoby**.<sup>304</sup>

---

<sup>303</sup> V této souvislosti je třeba upozornit na možnost uzavření nájemní smlouvy nebo smlouvy o zřízení věcného břemene, neboť i osoby, které mají k pozemkům či stavbám jiná věcná práva než vlastnická, jež mohou být realizací záměru, mají na základě příslušných zákonných ustanovení postavení účastníků řízení se všemi právy z toho vyplývajícími. Nájem či věcné břemeno je proto též východiskem, které může vést k účinnějšímu postavení občanských sdružení v rozhodovacích procesech.

<sup>304</sup> Dle zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, jehož účinnost skončila s nabytím účinnosti nového trestního zákoníku (1. 1. 2010) se jednalo o veřejné činitele.

Případný útok na člena veřejné stráže při výkonu jeho činnosti by tak nebyl kvalifikován pouze jako přešupek, ale jako jeden z trestných činů uvedených v ust. § 323 a násl. trestního zákoníku.

**Podmínky**, za kterých se osoba může stát strážcem, upravují zvláštní právní předpisy. Zpravidla se jedná o podmínku dosažení věku (21 let), trestní bezúhonnosti, plné způsobilosti k právním úkonům, státní příslušnosti České republiky, fyzické způsobilosti a způsobilosti odborné. Ve zvláštních právních předpisech je pak upraven způsob ustavení veřejné stráže, jakož i její práva a povinnosti. K jejím **právům** patří například právo vstupovat na pozemky soukromých vlastníků, právo zadržet osobu protiprávně jednající a vyzvat ji k prokázání totožnosti, požádat o součinnost Policii České republiky nebo policii obecní, jakož i ukládat pokuty v blokovém řízení.<sup>305</sup> **Povinností** veřejných strážů je zejména nahlašovat zjištěné závady, kontrolovat dodržování právních předpisů na vybraném úseku, nosit služební odznak a tímto se prokazovat.

Nejdůležitějším prvkem účasti institucionalizované povahy však stále zůstává dobrovolnost, na jejímž základě se tato forma účasti realizuje, a tato dobrovolnost vyžaduje vysokou míru environmentální uvědomělosti jednotlivých fyzických osob, které mají, nad rámec ochrany svých zájmů, zájem se podílet ochraně životního prostředí.

### **5.3 Formy spolupráce s orgány veřejné správy**

Spolupráce osob angažovaných v oblasti životního prostředí má dvě hlavní podoby. Prvním případem spolupráce s orgány veřejné správy je **činnost odborníků** na životní prostředí, kteří pro orgány veřejné správy zpracovávají různé analýzy, zprávy, podklady apod. Těmito odborníky nemusí být nutně jen fyzické osoby znalé problematiky, ale mohou to být různé ústavy, vysoké školy, centra apod. Vědci se zabývají otázkami vztahů mezi lidskými činnostmi a jejich působením na různé složky životního prostředí, s použitím exaktních vědeckých metod pomáhají odhalovat možné ekologické problémy a podílejí se na hledání řešení.<sup>306</sup>

---

<sup>305</sup> K blokovému řízení srov. příslušná ustanovení zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění.

<sup>306</sup> Srov. Jančářová, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 46.

Ve většině případů mají jejich výstupy charakter **doporučující**, to znamená, že nejsou pro orgány veřejné správy závazné. Jinak je tomu v případě **znaleckého posudku**, který si správní orgán může nechat vypracovat, pokud jeho rozhodnutí závisí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí.<sup>307</sup> Znalecký posudek zpracovaný na základě usnesení o ustanovení znalce je důkazním prostředkem ve správním řízení, který musí být vypořádán, musí být v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů vyhodnocen a toto vyhodnocení je pak součástí odůvodnění rozhodnutí správního orgánu.<sup>308</sup>

Druhou formou spolupráce s orgány veřejné správy může být činnost fyzické osoby v **poradním a iniciativním orgánu rady obce**,<sup>309</sup> v komisi pro životní prostředí. Tento orgán obce je orgánem fakultativním, rada obce není povinna jej zřídit (jak vyplývá z dikce zákona: „rada obce může zřídit...komise“), avšak pokud je tento orgán ustaven, je vhodné, aby v komisi zasedaly osoby problematiky životního prostředí znalé.<sup>310</sup> Komise poté předkládá návrhy radě města, která je schvaluje či zamítá ve svém usnesení.

Často se však v praxi obcí objevuje situace, kdy komise pro životní prostředí předloží odůvodněný návrh nebo doporučení radě obce, která se však tímto doporučením vůbec neřídí a rozhoduje dle stávající politické vůle. Problém, který tuto situaci vyvolává, je zřejmý: členové komise nemají žádnou možnost, jak se domáhat, aby jejich doporučení vzala rada obce na vědomí, příp. z nich vycházela. Záleží tedy na uvážení rady, zda doporučení komise přijme či nikoliv, a pokud jej nepřijme, nemusí toto své stanovisko odůvodňovat. Činnost komise se tak stává pouhou formalitou, která však nemá žádný praktický význam, proto dochází k tomu, že je komise bez náhrady zrušena, neboť její činnost postrádá efektivitu. Takový postup nelze shledat správným, avšak současná právní úprava zákona o obcích

---

<sup>307</sup> Srov. ust. § 56 správního řádu.

<sup>308</sup> Pokud správní orgán v rozhodnutí dostatečně neodůvodní, jak se se znaleckým posudkem vypořádal, příp. se s ním vypořádá nesprávně, lze takové rozhodnutí napadnout opravným prostředkem, jestliže mohl mít nesprávný postup při vyhodnocení znaleckého posudku za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

<sup>309</sup> Srov. ust. § 122 zákona o obcích.

<sup>310</sup> Na členy komise sice zákon o obcích žádné požadavky neklade, lze je ovšem dovodit z toho, že komise je orgánem poradním, který předkládá náměty a stanoviska. Z těchto důvodů je žádoucí, aby členové komise měli alespoň minimální odbornou způsobilost zaručující jejich kompetentnost. Zákon o obcích stanoví konkrétní podmínky pro předsedu komise, na kterého je v souladu s ust. § 103 odst. 4 písm. c) zákona o obcích přenesen výkon přenesené působnosti. Předseda takové komise musí prokázat zvláštní odbornou způsobilost v oblasti svěřené přenesené působnosti. Nicméně nevykonávali komise přenesenou působnost, požadavek odborné způsobilosti nemusí být naplněn.

upravuje postavení komisí tak, jak bylo shora uvedeno, tudíž změnu by mohla přinést pouze novela zmiňovaného zákona, která by kompetence komisí rozšířila (např. v tom smyslu, že pokud by rada obce doporučení či návrhu komise nevyhověla, byla by povinna své rozhodnutí odůvodnit). Taková novelizace by byla jistě žádoucí, neboť záležitosti životního prostředí obce jsou velmi zásadní a občané specializující se v této problematice představují přínos při řešení konkrétních problémů.

#### **5.4 Shrnutí**

Účast veřejnosti v environmentálních procesech, ať už plnoprávná či konzultativní, je bez sporu zásadní formou, jak se veřejnost může (a měla by) podílet na ochraně životního prostředí. Existuje však celá řada dalších prostředků, které mohou účast veřejnosti podpořit a napomoci prosazování jejich zájmů.

V první řadě se jedná o výkon ústavně zaručených práv. Práva uvedená v Listině základních práv a svobod spojená s možností realizovat jejich prostřednictvím ochranu životního prostředí jsou úzce spjata s právem na svobodu projevu. Právo shromažďovací i petiční má za primární cíl vyjadřovat se k záležitostem veřejného nebo jiného společenského zájmu, právo sdružovací umožňuje činit tak společně s jinými ve formalizovaných právnických osobách.

Právo sdružovací je ústavně zaručeným právem klíčovým pro vznik občanských sdružení, která mají v environmentálních procesech zpravidla privilegované postavení vůči obecné veřejnosti. Realizací tohoto práva tak vznikají občanská sdružení a nevládní organizace, jejichž činnost spočívá v ochraně zájmů, které přesahují osobní prospěch jednotlivých členů. Tato sdružení a organizace se pak mohou v souladu s vnitrostátními předpisy stát účastníky správních řízení, popř. se účastnit řízení, která povahu správního řízení nemají, a v těchto širokou veřejnost reprezentovat (např. jako zástupce veřejnosti v územním plánování).

Právo petiční umožňuje vyjadřovat se ve věcech veřejného nebo jiného společného či společenského zájmu, přičemž se jedná o podání adresované orgánům veřejné správy, které jsou povinny toto podání přijmout, projednat a odpovědět na něj. Petiční právo umožňuje podávat petici též právnickým osobám (tedy i občanským sdružením), a to v souladu s cíli jejich činnosti, tedy jedná se o jedno z práv, která občanská sdružení mohou podpůrně využít při své činnosti směřující k ochraně

životního prostředí. Zásadním problémem petice je však to, že není pro své adresáty závazná a neexistuje ani žádná obrana či možnost přezkumu v případě, že adresát petice na tuto neodpoví nebo na ni neodpoví dostatečně. Proto by neměla být využívána jako jediný prostředek ochrany veřejných zájmů, ale skutečně jako podpůrný nástroj vedle účinnějších prostředků, zejm. vedle účasti v řízeních.

Realizace práva shromáždovacího má ze všech ústavně zaručených práv nejnižší efektivitu, neboť výsledky shromáždění nejsou pro orgány veřejné správy závazné, a to ani v tom smyslu, že by na ně musely odpovídat, jako např. v případě petice. Shromáždění nemají ani žádný environmentálně výchovný význam, protože se zpravidla jedná o nátlakové akce, často nepodložené dostatečnými argumenty. S ohledem na minimální náležitosti realizace shromáždění se v praxi neobjevuje příliš aplikačních problémů, z hlediska environmentálních shromáždění představují jediný problém pouze masky, které znemožňují identifikaci účastníků, což je v rozporu se shrom. zákonem. Avšak výkladem zákona lze dojít k závěru, že masky jsou přípustné do té doby, než by účastníci shromáždění započali páchat trestnou činnost, v takovém případě by shromáždění mohlo být rozpuštěno. Bude-li se však jednat o shromáždění pokojné, které nebude porušovat práva třetích osob a zákonem chráněné zájmy, pak lze předpokládat, že masky důvodem rozpuštění shromáždění nebudou.

Naopak velmi efektivním se jeví výkon práva podílet se na správě věcí veřejných, a to zejména prostřednictvím hlasování v místním (nebo krajském) referendu. Podílet se na správě věcí veřejných lze i nepřímou, volbou zástupců do zastupitelských orgánů, ovšem tato forma nikdy nebude mít takový účinek, jako když si občané o vybraných záležitostech rozhodnou sami. Konání místních referend ve věcech životního prostředí zaznamenává v současné době vzrůstající tendence, k posílení významu tohoto institutu beze sporu přispělo i konstatování Ústavního soudu, že místní referendum lze konat i ve věcech schvalování územního plánu. Závaznost výsledku místního referenda předurčuje veřejnost k tomu, že se může efektivně podílet na rozhodování v místních záležitostech, proto je třeba tento trend podporovat.

Právo vlastnické je dalším z práv, jehož výkonem lze přispět k ochraně životního prostředí. Byť primárně jsou jim sledovány soukromoprávní zájmy, nelze vyloučit, že i sledování těchto zájmů může přispět k ochraně životního prostředí. Ochrana

veřejného zájmu (životního prostředí) prostřednictvím soukromoprávních nástrojů je realizována v rámci sousedských práv, při uzavírání administrativněprávních smluv a v rámci účasti v rozhodovacích a povolovacích procesech. Uplatňováním individuálního zájmu mohou vlastníci dotčených pozemků a staveb přispět k prosazování zájmů veřejných, ovšem nelze po nich požadovat, aby tyto zájmy upřednostňovali, pokud k tomu nemají vůli. Přesto však právo zná nástroj, kterým lze prosadit veřejný zájem na úkor soukromého, a tím je vyvlastnění. Vyžaduje-li to ochrana životního prostředí, lze za podmínek stanovených zákonem věc vyvlastnit, příp. omezit vlastnické právo soukromého vlastníka. Obecně ale platí, že vyvlastnění se užije až v případě, že nelze uzavřít se soukromým vlastníkem dohodu, neboť vyvlastnění představuje skutečně razantní zásah do vlastnického práva a měl by být prostředkem *ultima ratio*.

Kromě výkonu ústavně zaručených práv se veřejnost může na ochraně životního prostředí podílet ještě dalšími formami – zejména se jedná o účast institucionalizované povahy a jiné formy spolupráce s orgány veřejné správy. Prvně jmenovaná forma spočívá v dobrovolném výkonu funkce veřejné strážce, na kterou byla přenesena část státní správy. Strážci se statutem úřední osoby mají kontrolní a sankční pravomoc, ale kromě těchto spočívá jejich úloha též v informační, vzdělávací a výchovné činnosti. Spolupráce s orgány veřejné správy pak znamená jednak zpracovávání analýz, zpráv, příp. znaleckých posudků odborníky, a jednak možné členství v poradním orgánu obce, v komisi pro životní prostředí. Tyto formy účasti však vyžadují jistou míru odbornosti, proto nejsou tyto možnosti otevřeny každému.



## Závěr

Veřejnost jako jeden ze subjektů podílejících se na ochraně životního prostředí a na výkonu ekologické politiky vedle orgánů veřejné správy svou účastí přispívá *k prosazování a ochraně veřejného zájmu*, kterým životní prostředí beze sporu je. Motivy její účasti mohou být různé: primárně ochrana subjektivního práva na příznivé životní prostředí, ale též demokratizace a kontrola veřejné správy, efektivní ochrana životního prostředí, formování občanské společnosti a jiné, nikdy však nemůže být motivem právem uložená povinnost této ochrany se účastnit a podílet se na ní. Účast veřejnosti je tak založena zcela na dobrovolnosti. Laický prvek však může do rozhodování vnést nové myšlenky a podněty, proto by měla být postupně podporována *spolupráce veřejné správy s veřejností* ve smyslu určité formy partnerství.

Cílem této disertační práce bylo zpracovat *přehled způsobů*, kterými český právní řád ve vazbě na mezinárodní a unijní právo umožňuje veřejnosti podílet se na výkonu veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí, přičemž důležitým poznatkem mělo být též zhodnocení účinnosti jednotlivých prostředků a rizika spojená s jejich aplikací. S ohledem široký rozsah vybrané problematiky nebylo možné se všem aspektům účasti veřejnosti věnovat podrobněji, když každá z kapitol by mohla být samostatným tématem kvalifikační práce. Pozornost tedy byla zaměřena spíše na *procesní postupy veřejnosti*, které z národního práva vyplývají. Z prostudovaných pramenů byly u každé kapitoly práce vyvozeny následující závěry, jež jsou blíže rozpracovány v dílčích shrnutích jednotlivých kapitol.

Primárně je třeba dovést *absenci legální definice pojmu „veřejnost“*, která však žádné praktické problémy nezpůsobuje, neboť je význam pojmu dovozován z dílčích právních předpisů. Rozpory však přináší výklad pojmu *„dotčená veřejnost“*, který jednoznačně definuje Aarhuská úmluva, ovšem národní předpisy s tímto pojmem nepracují, a soudy dosud nedovozují přímou aplikovatelnost příslušného ustanovení Aarhuské úmluvy za účelem zdůraznění významu tohoto institutu. V důsledku toho dochází často k diskriminaci občanských sdružení v řízeních, neboť tato musí prokazovat v řízení své zájmy, mj. i zájem na environmentálním rozhodování, což však Aarhuská úmluva u dotčené veřejnosti presumuje ve svém ust. čl. 2 odst. 5. Žádoucím řešením by bylo přiznat *přímý účinek* Aarhuské úmluvě alespoň v tomto jejím ustanovení, neboť toto je samovykonatelné a lze ho přímo aplikovat. Současná

právní úprava klade veřejnosti celou řadu podmínek, které musí naplnit, aby se výkonu veřejné správy mohla účastnit, přičemž tyto podmínky v některých případech bývají nesplnitelné. Veřejnost se pak svých práv musí domáhat, přičemž stát zde opět vystupuje v roli rozhodujícího, který určí, zda je účast veřejnosti přípustná či nikoliv. V tomto ohledu tedy nejen že Česká republika nenaplnuje své závazky vyplývající z mezinárodního práva, ale zároveň brání účinné účasti veřejnosti ve věcech životního prostředí, která může být prostředkem zlepšení činnosti veřejné správy na tomto úseku.

Klíčovým dokumentem pro účast veřejnosti ve věcech životního prostředí je *Aarhuská úmluva*. Aplikace jejích ustanovení vede (resp. měla by vést) k prohlubování demokracie a uplatňování základních práv, zejména práva na příznivé životní prostředí, práva na soudní a jinou ochranu a práva podílet se na správě věcí veřejných. Aarhuská úmluva se ratifikací v roce 2004 stala součástí českého právního řádu a v souladu s čl. 10 Ústavy ČR má aplikační přednost, stanoví-li něco jiného než zákon. Ratifikace Evropskými společenstvími v roce 2005 význam této Úmluvy ještě posílila. Přesto však aplikace Úmluvy v praxi způsobuje četné problémy a je třeba zkonstatovat, že *národní právo není s Aarhuskou úmluvou plně v souladu*, když nebyla řádně provedena implementace některých jejích ustanovení.

V souvislosti s Aarhuskou úmluvou jsou řešeny dvě základní otázky, jednak otázka její *aplikační přednosti*, a jednak otázka *přímé aplikace*. Zatímco stran aplikační přednosti dospěly soudy k závěru, že tuto přednost před národním právem Aarhuská úmluva má, ohledně přímé aplikovatelnosti se soudy spíše přiklánějí k názoru, že Úmluva přímo aplikovatelná není. Nestanovuje totiž jednoznačně práva a povinnosti fyzických a právnických osob, spíše je Úmluva orientována na povinnosti signatářských států. Tyto povinnosti jsou státy zavázány plnit, ovšem prostřednictvím svých národních prostředků, nikoliv přímou aplikací ustanovení Úmluvy. V tomto ohledu tedy nelze Úmluvu klasifikovat jako samovykonatelnou, proto jí nelze přímý účinek přiznat. Z naznačené charakteristiky samovykonatelnosti mezinárodní úmluvy však lze dovodit, že alespoň některá její ustanovení přímo aplikovatelná jsou, neboť stanoví jednoznačně práva právnickým osobám, konkrétně občanským sdružením, a jak již bylo výše uvedeno, jedná se zejména o definici dotčené veřejnosti, která, pokud by byla přímo aplikovaná, by usnadnila přístup občanských sdružení k řízením. Judikatura však v této otázce dosud chybí.

Pokud jde o soulad národního práva s ustanoveními Úmluvy v rámci jednotlivých jejích pilířů, lze konstatovat, že právo na informace *spíše je* v souladu s Aarhuskou úmluvou, účast veřejnosti v dílčích procesech *spíše není* v souladu s Aarhuskou úmluvou, a soudní ochrana veřejnosti *zcela není* v souladu s ustanoveními Úmluvy.

Ustanovení *prvního pilíře* týkajícího se práva na informace o životním prostředí byla do české právní úprava řádně přejata s jednou výjimkou, a tou je soudní přezkum práva na informace. Soudní ochrana práva na informace není zajištěna tak, aby byla přiměřená a účinná, zejména pokud jde o případ fiktivního rozhodnutí o odmítnutí poskytnout informaci a případ odepření poskytnutí informace (srov. závěry ke kapitole o právu na informace o životním prostředí).

Slabiny české právní úpravy *druhého pilíře* týkajícího se účasti veřejnosti při rozhodování spočívají zejména ve stanovení podmínek pro účast veřejnosti v řízeních, a dále v absenci právního předpisu, jenž by upravoval proces vypořádání připomínek, vyjádření a příp. dalších prostředků konzultativní účasti veřejnosti. Pokud jde o zmíněné *podmínky účasti* v řízeních, tyto bývají v některých případech formulovány poměrně složitě a navíc vyžadují ve zvýšené míře aktivitu občanských sdružení (např. dle ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny), anebo jsou formulovány tak, že jejich splnění nezávisí pouze na aktivitě občanských sdružení, ale též na správním uvážení orgánů veřejné správy (např. ust. § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Občanská sdružení nejsou v české právní úpravě kvalifikována jako dotčená veřejnost, počítá se s nimi jako s reprezentanty veřejnosti, nicméně pouze za podmínek stanovených citovanými ustanoveními zvláštních právních předpisů, jež byly výše naznačeny. *Absence pravidel pro vypořádání* konzultativní účasti veřejnosti způsobuje, že připomínky, vyjádření a obdobné prostředky nejsou pro správní orgány závazné, nemusí se jimi řídit, ve většině případů je nemusí ani vypořádat. Taková účast se pak stává pouhou formalitou, která postrádá jakýkoliv praktický dopad. Byť tyto prostředky umožňují flexibilní účast široké veřejnosti, chybějící přezkumný mechanismus, jakož i jejich nezávaznost, tyto prostředky zcela degraduje.

Největší aplikační problémy způsobuje *třetí pilíř* Úmluvy. Soudní ochrana práva na informace a na účast veřejnosti je obecně nedostatečná, což se odvíjí od následujících aspektů: stanovení podmínek pro přístup k soudům, nepřiznání odkladného účinku správním žalobám, nedostatečná efektivita výsledku soudního řízení a aktivní

legitimace občanských sdružení. Občanská sdružení mohou namítat pouze porušení svých procesních práv, pro něž shledávají rozhodnutí nezákonným, hmotná práva jim přiznána nejsou. Současná situace tedy vede k tomu, že pokud soudy občanským sdružením vyhoví a rozhodnutí zruší, stane se tak pouze z procesních důvodů, kdy se občanskému sdružení podaří prokázat nezákonný zásah do jeho procesních práv. Jedná se ovšem o tzv. Pyrrhovo vítězství, kdy je sice rozhodnutí zrušeno, ovšem nikoliv proto, že se jím zasahuje do životního prostředí, ale proto, že orgány veřejné správy v řízeních pochybily. V novém řízení tedy lze očekávat stejný výsledek z hlediska hmotného práva a nápravu chyb z hlediska práva procesního, čímž bude nakonec eliminována i samotná soudní ochrana občanských sdružení. Nadto je třeba uvést, že i Aarhuská úmluva požaduje, aby byl veřejnosti umožněn přezkum rozhodnutí *po stránce hmotné i procesní*, tedy i zde je třeba vyvodit nesplnění povinnosti Úmluvou stanovené.

Závěrem k Aarhuské úmluvě lze tedy shrnout, že byť je již více než sedm let součástí českého právního řádu, nebyla dosud řádně implementována, a je žádoucí zjednat nápravu.

Má-li se veřejnost kvalifikovaně účastnit procesů týkajících se životního prostředí, je třeba klást zvýšený důraz na *informovanost veřejnosti*. Lze uzavřít, že národní právní úprava je z větší části v souladu s unijním a mezinárodním právem, ovšem praktická aplikace ustanovení zákona InfŽP vyvolává v některých případech nejasnosti. Aplikačním problémem je již samotná definice informace o životním prostředí, když *klasifikace informace* rozhoduje o procesním postupu vyřízení žádosti o informaci. Žádost může být vyřízena dle zákona o svobodném přístupu k informacím nebo dle zákona InfŽP, přičemž byť oba zákony vycházejí z obdobných principů, v řadě institutů se liší. Proto je nezbytné formulovat žádost o informaci pokud možno tak, aby nebylo pochyb, že se skutečně jedná o informaci o životním prostředí, která bude řešena v režimu zákona InfŽP.

Již byl naznačen problém soudní ochrany práva na informace, který souvisí se způsobem vyřízení žádosti ve smyslu odmítnutí poskytnutí informace. Odmítnutí, resp. odepření poskytnutí informace je správním rozhodnutím, proti němuž je žadatel oprávněn podat odvolání, následně pak může iniciovat soudní přezkum dle s. ř. s. Správní soudy jsou však *na základě kasačního principu* oprávněny rozhodnout pouze o tom, zda bylo odepření poskytnutí informace provedeno v souladu se zákonem či

nikoliv, avšak nemůže povinnému subjektu uložit, aby odepřenou informaci poskytl. Řešením tohoto problému by mohla být novelizace inspirovaná ust. § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, který stanoví, že „... *nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.*“ Postup následující po soudním přezkumu se tak podstatně zjednodušuje. Přezkum rozhodnutí je problematickým institutem také v případě *fiktivního rozhodnutí* o odepření poskytnutí informace, jež je následkem nečinnosti povinného subjektu. Zákon InfŽP předpokládá právo podat proti takovému rozhodnutí odvolání. Ovšem rozhodnutí je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné, proto odvolání musí být zamítnuto, a totéž lze dovodit i v případě soudního přezkumu. Ochrana práva na informace tak není zaručena, čímž se zákon InfŽP dostává do rozporu s Aarhuskou úmluvou, která vyžaduje, aby soudní ochrana byla účinná. I v tomto případě lze hledat inspiraci v zákoně o svobodném přístupu k informacím, který ve svém ust. § 16a upravuje *institut stížnosti*, kterou lze uplatnit mimo jiné v případě nečinnosti povinného subjektu. Ochrana práva na informace by tak byla zajištěna mnohem účinněji a bylo by pro žadatele mnohem jednodušší se jí domáhat. Byť oba právní předpisy, na jejichž základě jsou poskytovány informace od orgánů veřejné správy, respektují obdobné principy a liší se pouze v detailech, je třeba zkonstatovat, že *z procesního hlediska* zákon o svobodném přístupu k informacím obsahuje ustanovení preciznější, která by mohla sloužit jako vzor pro novelizaci zákona o InfŽP.

Je-li naplněn požadavek informovanosti veřejnosti, lze předpokládat, že veřejnost využije svých práv účastnit se procesů týkajících se životního prostředí, ať již jsou to *procesy v užším slova smyslu*, reprezentované zejména správním řízením, nebo *procesy v širším slova smyslu*, kam lze zahrnout všechny ostatní postupy ve veřejné správě. Obě kategorie procesů se při povolování záměrů a činností prolínají, přičemž vytvářejí *posloupnost procesů* naznačenou této disertační práci. Nedostatkem právní úpravy je v tomto případě *absence jednotných pravidel* pro účast v řízeních, a s ohledem na variantnost prostředků se tak celá účast stává nepřehlednou a z pohledu laické veřejnosti poměrně složitou. Každý proces má svá pravidla a klade na veřejnost zvýšené nároky na znalost dílčích právních úprav, z nichž lze účastenství a s ním spojená práva a povinnosti dovozovat.

Procesy v rámci posloupnosti lze z hlediska účasti veřejnosti rozdělit do čtyř kategorií. První kategorií tvoří procesy, v nichž je *účast veřejnosti zajištěna, ale pouze formálně*. Takovým procesem je zejména proces pořizování územně plánovací dokumentace, kde je konzultativní účast veřejnosti zajištěna formou připomínek, jež je správní orgán povinen zohlednit, ale neexistuje možnost správního ani soudního přezkumu jejich vypořádání. Rozhodnutí o námitce podané v témže procesu je přezkoumatelné jak v rámci správního přezkumu, tak ve správním soudnictví, čímž je tento institut výrazně posílen, ovšem právo podat námitku mají pouze kvalifikované osoby, např. zástupce veřejnosti. Druhým takovým procesem je proces posuzování vlivů na životní prostředí, v němž má každý právo uplatnit písemná vyjádření, jejichž zpracování však podléhá shodnému režimu jako připomínka. Je třeba je zohlednit, ale není nutné o nich rozhodovat. Proces EIA kromě konzultativní účasti umožňuje občanskému sdružení stát se za jistých podmínek účastníkem navazujícího řízení, popř. iniciovat soudní přezkum navazujícího rozhodnutí. Bližší studium příslušných ustanovení však ukazuje, že účast veřejnosti je takto umožněna skutečně spíše *pro forma*, protože prakticky jsou oba způsoby účasti veřejnosti nevyužitelné, nebo využitelné jen s obtížemi; v případě účasti občanského sdružení v navazujícím řízení záleží na správním uvážení orgánu rozhodujícího v navazujícím řízení, a v případě soudního přezkumu záleží na tom, v jaké kategorii se příslušný záměr nachází.

Druhou kategorií tvoří procesy, které zaručují občanským sdružením *právo stát se účastníkem řízení, pokud splní zákonem stanovené podmínky*. Účast občanských sdružení v těchto řízeních je velmi zásadní, neboť jsou v jejich rámci vydávány správní akty, které svou povahou podmiňují vydávání navazujících rozhodnutí. Tyto správní akty směřují ke stanovení mezí a limitů ochrany životního prostředí dle složkových právních předpisů. V těchto správních řízeních se veřejnost účastní na základě ust. § 27 odst. 3 správního řádu, tedy jde o účastníka dle zvláštních právních předpisů. Z těch lze jmenovat zejména zákon o ochraně přírody a krajiny a vodní zákon, přičemž oba tyto právní předpisy koncipují účast veřejnosti v řízeních shodně. Občanské sdružení musí vyhovět podmínkám ve složkových předpisech uvedeným, pak se stává účastníkem řízení *ex lege* a správní orgán není oprávněn tuto účast nijak zpochybňovat. Národní právní předpisy v současné době stanovují řadu podmínek, za nichž se veřejnost může řízení účastnit, ovšem nepresumují zájem občanských

sdružení na rozhodování, což postavení nevládních organizací do značné míry komplikuje.

Do této druhé kategorie lze zařadit také proces územního řízení dle stavebního zákona, kterého se veřejnost může účastnit buď na základě ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, nebo dle ust. § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů, ovšem s riziky, která jsou naznačena výše v textu (zejm. splnění podmínky závislé na správním uvážení), a řízení stavební, v němž lze uplatnit účast veřejnosti na základě ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Konečně posledním řízením v této kategorii je integrované řízení, jež také stanoví podmínky pro účast občanského sdružení, ovšem podmínky jsou stanoveny tak jednoznačně, že není pochyb o jejich výkladu a občanské sdružení je objektivně schopno je naplnit.

Třetí kategorii procesů představují procesy, kde je *účast veřejnosti zajištěna, ale veřejnost tohoto svého práva nevyužívá*. Jedná se zejména o řízení dle zákona GMO a zákona PZH, dle kterých je zajištěna účast veřejnosti formou konzultativní účasti, ovšem byť se v nich jedná o poměrně zásadních zásazích do životního prostředí, veřejnost se těchto procesů neúčastní.

Čtvrtou kategorii pak představují *procesy, v nichž účast veřejnosti zajištěna není, byť by bylo žádoucí účast veřejnosti umožnit*. Jedná se například o zákon o ochraně ZPF, na jehož základě orgán ochrany ZPF uděluje souhlas s odnětím půdy ze ZPF, nebo o řízení dle atomového zákona, jehož jediným účastníkem je žadatel. *De lege ferenda* je vhodné uvažovat alespoň o konzultativní účasti veřejnosti též v těchto procesech.

Účast veřejnosti v environmentálních procesech, ať už plnoprávná či konzultativní, je beze sporu zásadní formou, jak se veřejnost může (a měla by se) podílet na ochraně životního prostředí. Existuje však celá řada dalších prostředků, které mohou účast veřejnosti podpořit a napomoci prosazování jejích zájmů. Tyto prostředky již náležejí spíše do sféry ústavního a správního práva, přesto je však jejich význam pro ochranu životního prostředí nesporný a proto i jim byla v práci věnována pozornost z hlediska možností, které poskytují, a účinnosti jejich použití.

V první řadě se jedná o *výkon ústavně zaručených práv*. Práva uvedená v Listině základních práv a svobod spojená s možností realizovat jejich prostřednictvím ochranu životního prostředí jsou úzce spjata s právem na svobodu projevu. Právo shromažďovací i petiční má za primární cíl vyjadřovat se k záležitostem veřejného

nebo jiného společenského zájmu, právo sdružovací umožňuje činit tak společně s jinými ve formalizovaných právnických osobách.

*Právo sdružovací* je ústavně zaručeným právem klíčovým pro vznik občanských sdružení, která mají v environmentálních procesech zpravidla kvalifikované postavení vůči obecné veřejnosti. Realizací tohoto práva tak vznikají občanská sdružení a nevládní organizace, jejichž činnost spočívá v ochraně zájmů, které přesahují osobní prospěch jednotlivých členů. Tato sdružení a organizace se pak mohou v souladu s vnitrostátními předpisy stát účastníky správních řízení, popř. se účastnit řízení, která povahu správního řízení nemají, a v těchto širokou veřejnost reprezentovat (např. jako zástupce veřejnosti v územním plánování). *Právo petiční* umožňuje vyjadřovat se ve věcech veřejného nebo jiného společného či společenského zájmu, přičemž se jedná o podání adresované orgánům veřejné správy, které jsou povinny toto podání přijmout, projednat a odpovědět na něj. Petiční právo je přiznáno též právnickým osobám a lze jej podpůrně využít při činnosti směřující k ochraně životního prostředí. Zásadním problémem petice je však to, že není pro její adresáty závazná a neexistuje ani žádná obrana či možnost přezkumu v případě, že adresát petice na tuto neodpoví nebo na ni neodpoví dostatečně. Realizace *práva shromažďovacího* má ze všech ústavně zaručených práv nejnižší efektivitu, neboť výsledky shromáždění nejsou pro orgány veřejné správy závazné, a to ani v tom smyslu, že by na ně musely odpovídat, jako např. v případě petice. Naopak velmi efektivním se jeví výkon *práva podílet se na správě věcí veřejných*, a to zejména prostřednictvím hlasování v místním (nebo krajském) referendu. Konání místních referend ve věcech životního prostředí zaznamenává v současné době vzrůstající tendence, k posílení významu tohoto institutu beze sporu přispělo i konstatování Ústavního soudu, že místní referendum lze konat také ve věcech schvalování územního plánu. Závaznost výsledku místního referenda předurčuje veřejnost k tomu, že se může efektivně podílet na rozhodování v místních záležitostech, proto je třeba tento trend podporovat.

*Právo vlastnické* je dalším z práv, jehož výkonem lze přispět k ochraně životního prostředí. Byť jsou jím primárně sledovány soukromoprávní zájmy, nelze vyloučit, že i sledování těchto zájmů může přispět k ochraně životního prostředí. Ochrana veřejného zájmu (životního prostředí) prostřednictvím soukromoprávních nástrojů je realizována v rámci sousedských práv, při uzavírání administrativněprávních smluv a



v rámci účasti v rozhodovacích a povolovacích procesech. Prostředkem, jak závazně upřednostnit veřejný zájem nad zájmem individuálním, je institut vyvlastnění, ovšem protože se jedná o razantní zásah do vlastnického práva, mělo by být prostředkem *ultima ratio*.

Kromě výkonu ústavně zaručených práv se veřejnost může na ochraně životního prostředí podílet ještě dalšími formami – zejména se jedná o účast institucionalizované povahy a jiné formy spolupráce s orgány veřejné správy. Prvně jmenovaná forma spočívá v dobrovolném výkonu funkce veřejné stráže, na kterou byla přenesena část státní správy. Spolupráce s orgány veřejné správy pak znamená jednak zpracovávání analýz, zpráv, příp. znaleckých posudků odborníky, a jednak možné členství v poradním orgánu obce, v komisi pro životní prostředí. Tyto formy účasti však vyžadují jistou míru odbornosti, proto nejsou tyto možnosti otevřeny každému.

Z kapitol zpracovaných v této disertační práci lze dovodit, že účast veřejnosti je v českém právním řádu formálně zajištěna celou škálou prostředků, v řadě případů však nikoli v souladu s Aarhuskou úmluvou a unijní úpravou, tedy národní právo má v praktickém zajištění účasti veřejnosti v environmentálních procesech řadu nedostatků. V rámci úvah *de lege ferenda* lze vysledovat následující řešení:

V české právní úpravě zcela chybí právní předpis, který by upravoval postup orgánů veřejné správy v řízeních, jichž se veřejnost účastní konzultativní formou. Zpravidla všechny nástroje, které má veřejnost v těchto řízeních k dispozici, nejsou pro správní orgány závazné, nemusí být žádným způsobem zpracovány, nemusí se o nich rozhodovat. Tento nedostatek je prozatím pokryt formulací „... rozhodující orgán je povinen zohlednit...“, avšak tato dikce je naprosto nedostatečná, nezaručuje veřejnosti, že její účast bude mít na konečné rozhodnutí správního orgánu jakýkoliv vliv, neboť tyto prostředky nejsou způsobilé vyvolat jakýkoliv právní účinek. Tuto situaci by napravilo přijetí obecně závazného právního předpisu, který by těmto prostředkům účasti veřejnosti přiznal jistou míru relevance a vymezil by způsob jejich vypořádání.

Dalším nedostatkem české právní úpravy je nerespektování Aarhuské úmluvy ve smyslu definování dotčené veřejnosti. Zvláštní právní předpisy stanovují řadu podmínek, které musí občanská sdružení naplnit, aby se mohla stát účastníkem

řízení. Nejméně v jednom případě (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) musí občanské sdružení prokazovat, že zájem, který hájí, může být dotčen v navazujícím řízení, a dojde-li správní orgán k závěru, že dotčen není, může občanské sdružení z řízení vyloučit. Aarhuská úmluva jednoznačně stanoví, že zájem na environmentálním rozhodnutí se u občanských sdružení předpokládá, a protože je Aarhuská úmluva ratifikovanou mezinárodní smlouvou, měla by být v těchto případech přednostně aplikována, aby byla zajištěna možnost občanských sdružení řízení se účastnit. Z dotčených zákonů by tedy minimálně měla být vypuštěna ustanovení, která zakládají právo správního orgánu rozhodovat o účastenství občanského sdružení.

V souvislosti s občanskými sdruženími vyvstává také otázka spojená s jejich aktivní legitimací. Občanská sdružení mohou v řízeních namítat pouze porušení svých procesních práv, nemohou namítat zásah do příznivého životního prostředí. Bylo by však žádoucí občanským sdružením přiznat i hmotněprávní legitimaci, protože občanská sdružení chrání životní prostředí pro své členy, kteří jako fyzické osoby právo na příznivé životní prostředí beze sporu mají, a prostřednictvím občanského sdružení se ho domáhají jen proto, že právní řád dává nevládním organizacím více procesních možností.

Nedostatky lze shledat také v rámci soudní ochrany práva na informace a na účast veřejnosti v řízeních. Ochrana je zpravidla zaručena pouze formálně, ale není naplněn požadavek Aarhuské úmluvy, že má být soudní ochrana účinná. Kromě již zmiňovaného problému v souvislosti s právem na informace je velmi zásadním nedostatkem právní úpravy též to, že není výslovně stanovena povinnost správních soudů přiznávat žalobám občanských sdružení odkladný účinek. Tento lze za stávajícího stavu přiznat pouze na základě žádosti, ovšem soudy nejsou povinny žádosti vyhovět. S ohledem na to, že i judikatura Nejvyššího správního soudu se již vyslovila ve prospěch přiznávání odkladného účinku, bylo by žádoucí tento požadavek též uzákonit, aby o jeho aplikaci nebylo pochyb.

Z hlediska dílčích návrhů *de lege ferenda* lze kromě výše naznačených uvést a shrnout následující: zákon InfŽP by měl být novelizován obdobně jako zákon o svobodném přístupu k informacím, tedy měla by být zrušena fikce rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace v případě nečinnosti subjektu a namísto ní by měl být zapracován institut stížnosti na nečinnost povinného subjektu. Dále by v témže

zákoně mělo být stanoveno, aby správní soud po projednání správní žaloby nejen konstatoval, že rozhodnutí o odepření poskytnutí informace bylo nezákonné, ale zároveň aby uložil povinnému subjektu informaci zpřístupnit tak, aby byla zajištěna soudní ochrana práva na informace v souladu s Aarhuskou úmluvou.

V rámci procesu EIA lze uvažovat o zrušení kategorií záměrů v příloze 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť kategorizace často vede k nemožnosti veřejnosti tohoto procesu se účastnit, resp. uplatňovat přiznaná práva v navazujících řízeních. Ani Aarhuská úmluva ve své příloze 1 kategorizaci neprovádí, a má-li být zajištěna účast veřejnosti ve všech procesech, v nichž se záměry dle přílohy 1 Úmluvy projednávají, pak nelze kategorizaci v národním předpise akceptovat.

Z hlediska výkonu ústavně zaručených práv je třeba konstatovat, že obsahově je třeba tato práva zachovat, a to minimálně ve stejném rozsahu, v jakém jsou garantována nyní, ovšem je třeba upřesnit procesní aspekty, zejména ve vztahu k soudní ochraně těchto práv. Právní rámec výkonu práva sdružovacího, shromažďovacího i petičního spadá do roku 1991, od té doby nebyly zákony nijak výrazně novelizovány, a úprava je zastaralá. Lze tedy uvažovat o zcela nové právní úpravě, která ovšem bude respektovat dosavadní zákonný obsah práv samotných.

Problematika účasti veřejnosti v environmentálních věcech je velmi obsáhlá a nebylo možné pokrýt ji zcela vyčerpávajícím způsobem. Řada aspektů byla naznačena pouze v základních souvislostech a vyžaduje další studium vybrané problematiky. Vzhledem k tomu, že je téma účasti veřejnosti roztrženo v celé řadě právních předpisů, bylo cílem této práce naznačit alespoň základní, zpravidla procesní, prostředky, jimiž se veřejnost může na environmentálních záležitostech podílet, naznačit základní nedostatky právní úpravy v těchto otázkách a navrhnout možná řešení. S ohledem na rozsah disertační práce nebyla pozornost věnována detailům, ale spíše obecným východiskům účasti veřejnosti a problémům s ní spojeným. Je zřejmé, že Česká republika má před sebou ještě celou řadu změn, které bude muset provést, aby národní úprava účasti veřejnosti byla zcela v souladu s mezinárodním a unijním právem, nicméně lze konstatovat, že je v zásadě na dobré cestě. Není však jen povinností státní moci, aby legislativně upravovala účast veřejnosti, když ta potom svých práv nevyužije. Každý by měl být povinen dle svých možností a

schopností podílet se na ochraně životního prostředí. Česká republika nedostatky v právní úpravě zřejmě dříve či později napraví, smýšlení občanů však legislativně upravit nelze. Proto je nezbytné apelovat na aspekt informovanosti veřejnosti, aby tato měla skutečně zájem se na environmentálních záležitostech podílet.

Předmluva této disertační práce začíná mottem, že „žádná moc nesnese společníka.“ Studium pramenů této disertační práce mě dovedlo k hodnocení, že česká veřejná moc dává veřejnosti (více či méně účinnou) možnost být jejím společníkem při rozhodování a v dalších environmentálních postupech, a byť nejsou tyto možnosti zcela bez vad, nezbyvá na závěr než Waltherův citát negovat, resp. minimálně upravit v tom smyslu, že „každá moc je povinna snést společníka.“

## Přehled použitých pramenů

### *Monografie*

Amandy C. Graham *A Social Communication Perspective Toward Public Participation* In: Depoe S., P., Delicath J., W., Elsenbeer M.-F., A. *Communication and Public Participation in Environmental Decision Making*. New York: State University of New York Press, 2004

Beierle, T., C., Cayford, J. *Democracy in Practice, Public Participation in Environmental Matters*. Washington DC: Resources for the Future, 2002

Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2010

Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006.

Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. 6. vydání*. C. H. Beck, 2007,

Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: *Stavební zákon – komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008

Horáček, Z., Král, M. Strnad, Z., Vytejšková, V. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1. 8. 2010, s komentářem*. Pardubice: Sondy s. r. o., 2011

Jančářová, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004

Jirásek, J. In: Klíma, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005

Klíma, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005

Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J. *Právo životního prostředí Evropských společenství. Praktický průvodce*. Praha: Linde Praha, a. s., 2003, s. 86 a násl.

Kužvart, P., Tošner, O.: *Účast veřejnosti. 2.1 – Nevládní organizace a občanská společnost v rozhodovacích procesech*. Separát vydaný v rámci projektu právní podpory občanských sdružení finančně podpořeného nadací Open Society Fund, Praha a Ministerstvem životního prostředí. Praha, 2002

Madar, Z. a kol.: *Slovník českého práva. I. díl. 2. vydání*. Praha, Linde 1999

Malý, S. *Nový stavební zákon s komentářem, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), 1. vydání*. Praha: ASPI, 2007

Mežický, V.: *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. Praha: Portál, 2005

Miko, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2005

Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky, Část 2*. Praha: Linde, a. s., 2004

Plos, J. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007

Pomahač, R., Vidláková, O. *Veřejná správa. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2002

Povolná, V.: Jak se zapojit do územního plánování. Manuál pro veřejnost i obce. Ekologický právní servis, 2008

Prchalová, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy. 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010.* Praha: Linde Praha, a. s., 2010

Sládeček, V. *Obecné správní právo. 2. vydání.* Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009

Smith, M. L. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice.* Praha: ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy a Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v. v. i., 2007.

Spiro, P. J. *Non-governmental organizations and civil society.* In: Bodansky, D., Brunnée, J., Hey, E. (eds.) *The Oxford Handbook of International Law.* Oxford University Press, 2007, s. 771 a násl.

Stejskal, V.: *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost.* Praha, Linde, 2006

Šturma, P. In: kolektiv autorů: *Mezinárodní právo životního prostředí I. část (obecná).* Beroun – Město: Nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, 2008

Vedral, J. *Správní řád. Komentář.* Praha: Bova Polygon, 2006

Vondruška, R.: *Politika územního rozvoje České republiky 2008.* Brno: Ústav územního rozvoje, 2009

### **Odborné články, sborníky**

Damohorský, M. *Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí.* In: České právo životního prostředí (Časopis České společnosti pro právo životního prostředí), č. 4/2004

David, O. *Poznámka k zamyšlení o podrostech a převisech.* Právník, roč. 1999. č. 7

Dvořák, L. *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí.* In: České právo životního prostředí (Časopis České společnosti pro právo životního prostředí), č. 1/2010 (27), roč. X

Hulmák, M. *Právníkové osoby a právo na příznivé životní prostředí.* In: Černý, P., Dohnal, V. (eds.): Přístup k soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů). Praha, ASPI Publishing s. r. o., 2004.

Kancelář veřejného ochránce práv: *Principy dobré správy.* Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Brno, Masarykova univerzita, 2006

Kindl, M. *Malé zamyšlení nad starým tématem (převisů a podrostů).* Právník, roč. 1999, č. 5

Krāmer, L. *Some remarks on the Aarhus Convention and the EU Directive on public participation in decision-making.*

Kružíková, E.: *Aarhuská úmluva: prostor pro veřejnost.* In: Ekonom, č. 11/2006

Kusák, M. *Věčné snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v kontextu Aarhuské úmluvy*. In: České právo životního prostředí (Časopis České společnosti pro právo životního prostředí), č. 1/2006 (17), ročník VI.

Mareček, J. *Ochrana zájmu veřejnosti v procesech podle stavebního zákona*. In: Černý, P., Dohnal, V. (eds.): *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí* (sborník z 1. dne konference *Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů*). Praha, ASPI Publishing s. r. o., 2004.

Mikule, V.: *Správní soudnictví a ochrana zájmů veřejnosti*. In: Černý, P., Dohnal, V. (eds.): *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí* (sborník z 1. dne konference *Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů*). Praha, ASPI Publishing s. r. o., 2004.

Müllerová, H. *Sousedská žaloba jako prostředek obrany proti nadlimitnímu hluku z dálnice aneb krátce nad jedním rozsudkem Městského soudu v Praze*. In: České právo životního prostředí (Časopis České společnosti pro právo životního prostředí), č. 3/2008 (24), roč. VIII

Pavelka I., *Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. In: České právo životního prostředí (Časopis České společnosti pro právo životního prostředí), č. 1/2010 (27), roč. X

Pekárek, M. *Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva*. In: Damohorský, M., Stejskal, V. (edit.) *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko, 2003.

Sobotka, M., Humlíčková, P. *Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb Několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. In: České právo životního prostředí (Časopis České společnosti pro právo životního prostředí), č. 1/2010 (27), roč. X

Tichá, T., Dvořák, L.: *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*. In: *Ekologie a právo*, č. 6/2006

Černý, P., Dohnal, V. (eds.): *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí* (sborník z 1. dne konference *Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů*). Praha, ASPI Publishing s. r. o., 2004.

Hrůšová, K. (ed.): *Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví; sborník příspěvků ze semináře*. Praha: LexisNexis CZ s. r. o., ve spolupráci s Justiční akademií v Kroměříži, 2008.

Lisicka, H. (ed.): *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*. Wrocław: Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, 2010.

## ***Judikatura***

nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07  
nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07-1  
nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2001, sp. zn. III. ÚS 35/01  
nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 156/99  
nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/97  
nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 15/93  
nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05  
nález Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/03  
nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 21/94  
nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04  
nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05  
usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97  
usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2007 sp. zn. III. ÚS 2469/07  
usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 4. 1998, sp. zn. II. ÚS 20/98  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006-59  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 1 As 13/2007  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007-92  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001-67  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-251  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6A 78/2002-39  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008 č. j. 2Aps 1/2008-77  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. 3 As 10/2004-72  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2005, č. j. 6 As 52/2003-57  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2As 59/2005-136  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2006, č. j. 5 A 126/2002-55  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2005, č. j. 5 As 44/2003  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 6A 137/2001-42  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8As 51/2007-67  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191  
usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3  
Ao 1/2007-44  
usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74  
usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2003, č. j. A 1/2003-10



usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008  
usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24  
usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, sp. zn. 5 A 100/2001-34  
rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, sp. zn. 5 A 98/98  
rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 1. 2002, sp. zn. 7A 95/99-37  
usnesení Vrchního soudu v Praze, č. j. 5A 41/98-16  
rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2004, č. j. 8Ca 165/2003-29  
rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2006, č. j. 11 Ca 218/2005-37  
rozsudek Krajského soudu v Ostravě, č. j. 22Ca 450/2000-17  
rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 4. 2006, čj. 30 Ca 5/2006-21  
rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 29Ca 120/2006-10

### ***Ostatní dokumenty***

Almata Guidelines on Public Participation in International Forums

Dohnal, V., Černý, P.: Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí. 3. vydání. Edice Planeta 2005, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2005

Evropská charta místní samosprávy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.)

Evropská úmluva o krajině (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 13/2005 Sb. m. s.)

Humlíčková, P.: *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2009*. Praha: Zelený kruh, 2010

Metodický pokyn ZP 17/2008 odboru mezinárodní ochrany biodiverzity a odboru legislativního Ministerstva životního prostředí pro uzavírání smluv o chráněném území nebo památném stromu podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb.

New Dehli Declaration on the Principles of International Law Relating to Sustainable Development

sborník analýz o transpozici a implementaci Aarhuské úmluvy

(<http://www.justiceandenvironment.org/wp-content/uploads/JE2006Aarhuslegalanalysis.pdf>)

sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb. m. s. o přijetí Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států

Státní politika životního prostředí

Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty v České republice

([http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHZA1MF](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHZA1MF))

studie *How far has the EU applied the Aarhus Convention?*

(<http://www.eeb.org/activities/transparency/AARHUS-FINAL-VERSION-WEBSITE-12-07.pdf>)

studie *Inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters* ([http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study\\_access.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm)),

usnesení vlády č. 414/2009

Zelený kruh: *Od územního plánování po stavební povolení – kdy a jak se účastnit*. Praha: 2008

Zelený kruh: *Aarhuská úmluva – analýza dotčených ustanovení právního řádu*. 2009

### ***Webové stránky***

(znění k 25. lednu 2012)

<http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria.aspx>

[http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn\\_pravidla\\_vl\\_dy.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn_pravidla_vl_dy.pdf)

<http://www.learningforlife.org>

<http://www-ucastverejnosti.cz/dokumenty/infolist-aarhuska-umluva.pdf>

[http://www.mzp.cz/cz/rozhodnuti\\_a\\_usneseni](http://www.mzp.cz/cz/rozhodnuti_a_usneseni)

<http://www.mvcr.cz/clanek/ega-cili-zakon-o-egovernmentu.aspx>

[http://www.mzp.cz/cz/umluva\\_pristup\\_informace](http://www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace)

<http://www.cenia.cz/web/www/web->

[pub2.nsf/\\$pid/CENMSFL5ZKH1/\\$FILE/Metod-MA21\\_06-priloha1-](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFL5ZKH1/$FILE/Metod-MA21_06-priloha1-)

[deklaraceUR\\_0503.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-deklaraceUR_0503.pdf)

[inspire.gov.cz](http://inspire.gov.cz)

<http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav>

<http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/statisticke-udaje-o-cinnosti/>

<http://www.zelenykruh.cz>

## Abstrakt

Předkládaná disertační práce se věnuje tématu účasti laického prvku při výkonu veřejné správy na úseku životního prostředí. Při ochraně životního prostředí je třeba více než jinde usilovat o nalezení kompromisních řešení, která by měla reflektovat jednak soukromé zájmy (investorů, vlastníků pozemků aj.), jednak výkon veřejné správy (samosprávy i státní správy), a jednak zájmy veřejné (ochrana příznivého životního prostředí). Spolupráce mezi orgány veřejné správy, veřejností a soukromými subjekty by měla být konstruktivní, založená na reálném právním základě.

Disertační práce si klade za cíl zpracovat přehled způsobů, kterými český právní řád ve vazbě na mezinárodní a unijní právo umožňuje veřejnosti podílet se na výkonu veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí, přičemž důležitým poznatkem je též zhodnocení účinnosti jednotlivých prostředků a rizika spojená s jejich aplikací.

V úvodu jsou definovány základní pojmy, motivy, předpoklady a význam účasti veřejnosti ve věcech životního prostředí. Kromě toho jsou zde vymezeny též základní principy, z nichž účast veřejnosti vychází.

Následně je pozornost věnována nejdůležitějšímu mezinárodnímu dokumentu, který byl na poli účasti veřejnosti v environmentálních záležitostech přijat, a sice Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuské úmluvě). Byť se jedná o úmluvu, kterou ratifikovala Česká republika i Evropská společenství, přesto nebyla její ustanovení v českém právním řádu dosud zcela implementována a v aplikační praxi způsobuje tato Úmluva nemalé potíže. Tato práce analyzuje implementaci všech tří pilířů Úmluvy (právo na informace, účast veřejnosti, soudní ochrana) v národním právu, přičemž dochází k závěru, že implementace ještě nebyla zcela řádně provedena a český právní řád vykazuje řadu nedostatků. Krátce shrnuto lze konstatovat, že první pilíř byl v zásadě implementován, s výjimkou soudní ochrany práva na informace, druhý pilíř spíše nebyl implementován, a to s ohledem na podmínky účasti veřejnosti v řízeních a na absenci předpisu, dle něhož by bylo možné vypořádat formy konzultativní účasti veřejnosti, a třetí pilíř nebyl řádně implementován, když vady lze shledat zejména v podmínkách přístupu k soudům, v nepřiznání odkladného účinku správním žalobám, v nedostatečné efektivitě soudního řízení, a v problematice aktivní legitimace občanských sdružení.

Nezbytnou podmínkou pro účast veřejnosti v rozhodovacích i jiných procesech je informovanost veřejnosti. V práci je analyzován zejména zákon o právu na informace o životním prostředí, který představuje základní právní předpis, na jehož základě se každý může domáhat poskytnutí informací o životním prostředí. Lze uzavřít, že tento předpis je v zásadě v souladu s mezinárodním a unijním právem, zásadní problém má česká právní úprava pouze se soudní ochranou práva na informace o životním prostředí, která není zajištěna dostatečně, a tedy nesplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.

Pasáž o účasti veřejnosti v jednotlivých environmentálních procesech vychází z posloupnosti procesů tak, jak tuto posloupnost stanoví právní řád, proto se v práci střídají pojednání o správních řízeních s analýzami účasti v řízeních jiných, která povahu správního nemají. Toto střídání procesů je tedy zcela účelové a vychází z právního řádu. Nedostatkem národní právní úpravy je, že chybí jednotná pravidla pro účast veřejnosti v environmentálních řízeních, a dále absence jednotného způsobu vypořádání prostředků konzultativní účasti veřejnosti. Ze studia pramenů vyplývá, že environmentální procesy lze dle míry účasti veřejnosti rozdělit do čtyř kategorií: 1) procesy, v nichž je účast veřejnosti zajištěna, ale pouze formálně; 2) procesy, v nichž je účast veřejnosti zajištěna na základě splnění stanovených podmínek; 3) procesy, v nichž je účast veřejnosti zajištěna, ale nevyužívá se; 4) procesy, v nichž by účast veřejnosti měla být zajištěna, ale není.

Kromě účasti v řízeních se veřejnost může podílet na ochraně životního prostředí i dalšími způsoby, přičemž blíže je v této práci rozpracován výkon ústavně zaručených práv, účast institucionalizované povahy a spolupráce s orgány veřejné správy.

Dílčí poznatky jsou zpracovány ve shrnutích, jež uzavírají každou kapitulu, obecné výstupy práce jsou pak obsaženy v závěru, který kromě nich obsahuje též úvahy *de lege ferenda*.

### ***Klíčová slova***

účast veřejnosti

právo na informace o životním prostředí

ústavně zaručená práva

*Název práce v anglickém jazyce:*

## **The Right to Information and the Public Participation in the Environmental Matters**

### ***Key Words***

public participation

right to environmental information

constitutionally guaranteed rights

### **Abstract**

Presented dissertation is devoted to the participation of lay element in the environmental matters within the public administration. In these matters it is necessary to find the compromises that should reflect the private plans (of investors and the owners), exercising of the public participation and the public interests too. The cooperation among the administrative authorities, public subjects and private subjects shall be constructive, based on a real legal ground.

The target of this thesis is to make an overview of the ways that Czech legal system (based on the international and European law) gives to the public in order to participate on the public administrative in the environmental matters. The important finding of the thesis is evaluation of efficiency of partial tools and also of risks connected with their application.

The main terms, motives, preconditions and the importance of public participation in the environmental matters are defined in the introduction. Apart from that the main principles of the public participation are defined.

The most important document for public participation, the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), is analyzed in this dissertation. Even though the Convention was ratified as by the Czech Republic as the European Union, still the Convention hasn't been properly implemented and in the practice the

Convention causes some problems. This thesis analyzes the implementation of all the three pillars of the Convention (right to information, public participation in decision-making, access to justice) in national law. The conclusion is that implementation hasn't been properly finished and the Czech legal system evinces a lot of failings and defects. In simple terms it's possible to summarize that the first pillar has been mostly implemented with the exception of access to justice. The second pillar hasn't been rather implemented, according to the conditions of public participation in the procedures and to the absence of the legal rule which would regulate the way how to deal with various tools of consultative public participation. The third pillar hasn't been fully implemented, the faults are found in the conditions of access to justice, in lack of suspensive effect of an administrative action, in the lack of efficiency of the judicial proceedings and in the issue of active authorization of non-governmental organizations for the judicial proceedings.

The public participation can be effective only if the public is properly informed. The right to information is an essential prerequisite for the public participation in decision-making and other procedures. This dissertation analyzes especially the Act on the Right to Environmental Information which is the basic rule that establishes the ways how to get the information. This act is mostly in conformity with the international and European law; the main problem is connected only with the judicial protection of the right to information which is not completely assured. This is not in conformity with the Aarhus Convention.

The passage about the public participation in partial environmental procedures follows the chapter about the right to information. It reflects the sequence of procedures stated in legal rules. The lack of national law is an absence of the binding uniform rules for the public participation in the environmental procedures and also in an absence of unified way to deal with tools of consultative public participation. The procedures according to public participation shall be divided to four categories: 1) procedures assuring the public participation, however this guaranty's just formal; 2) procedures assuring the public participation under the fulfill of various conditions; 3) procedures where the public participation is assured but it's not used; 4) procedures where the public participation is not assured but it should be.

Besides the participation in administrative and non-administrative procedures there are some other ways of public participation in the environmental protection,

especially the exercising of constitutionally guaranteed rights, the institutionalized participation and the cooperation with the administrative authorities.

Partial results are elaborated in the summaries that close each chapter, general ideas are presented in the conclusion. The conclusion is also devoted to reflections of future legislating.