



# Účast veřejnosti nežádoucí

Stínová zpráva o uplatňování Aarhuské úmluvy

Česká republika  
2017



# Účast veřejnosti nežádoucí

Stínová zpráva o uplatňování  
Aarhuské úmluvy v České republice

Česká republika 2017



Hlavní autorka, editorka: JUDr. Petra Humlíčková  
Autorský tým: Nela Faltusová, Jan Michek, Vendula Zahumenská

Fotografie: Jan Losenický/Arnika, Občanské sdružení Pod Rovněmi,  
Občanské sdružení Skuteč, Greenpeace ČR,  
Calla – Sdružení pro záchranu prostředí, Stop spalovně!  
Grafika: typonaut.cz  
ISBN: 978-80-87651-34-6

Více informací:

<http://arnika.org/ucastverejnosti>

<http://zelenykruh.cz>

*Tato zpráva vznikla jako příspěvek nevládních organizací k Šesté schůzce stran  
Aarhuské úmluvy.*

# Obsah

Úvod .....	4
I. Přístup k informacím .....	7
II. Účast veřejnosti .....	14
III. Přístup k právní ochraně .....	29
Závěry .....	37

## Rejstřík zkratk

NNO	nestátní neziskové organizace, nejčastěji spolky
EIA	proces posuzování vlivů na životní prostředí záměrů
SEA	proces strategického posuzování vlivů na životní prostředí
CENIA	Česká informační agentura životního prostředí

# Úvod

Česká republika podepsala Aarhuskou úmluvu dne 25. června 1998 a ratifikovala ji dne 6. června 2004. Aarhuská úmluva byla publikována ve sbírce mezinárodních smluv pod číslem 124/2004.

V reakci na přístup k Aarhuské úmluvě přijala ČR novou úpravu přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. Účast veřejnosti ve formě nevládních organizací (dále jen „NNO“) na všech řízeních týkajících se ochrany životního prostředí byla již od roku 1992 zakotvena v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Účast veřejnosti – fyzických osob – byla upravena především ve stavebním zákoně a omezovala se na vlastníky dotčené zástavbou. Přístup k soudům byl tradičně omezen na účastníky řízení. Tato úprava byla nedostatečná, protože řízení se sice mohly účastnit všechny spolky, těm ale nebylo přiznáno právo na příznivé životní prostředí a v řízení před soudem tak mohly tvrdit pouze zásah do svých procesních práv, a soudy proto přezkoumávaly rozhodnutí pouze po procesní stránce. Fyzické osoby sice mohly tvrdit zásah do procesních i hmotných práv a soudy prováděly přezkum v plném rozsahu, oprávnění účastnit se řízení a žalovat však měli pouze vlastníci nemovitostí a nikoliv jejich nájemci. Tento stav trval od přijetí Aarhuské úmluvy do roku 2015.

Zásadní změny ve výše uvedené úpravě proběhly po roce 2015. V návaznosti na kritiku ze strany Výboru pro plnění Aarhuské úmluvy a Evropské unie byla v roce 2015 přijata novelizace zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, která část výše popsaných nedostatků řešila (především přiznávala i NNO právo žádat soudní přezkum hmotné zákonnosti rozhodnutí). V roce 2017 pak byla přijata novelizace stavebního zákona, která zcela zásadně oslabila účast veřejnosti v řízeních, když až na drobné výjimky vyloučila účast spolků<sup>1</sup> v řízeních, která se sice týkají ochrany životního prostředí, ale příslušné záměry nedosahují takové intenzity, aby podléhaly posuzování vlivů na životní prostředí v proceduře EIA.

Tato zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy popisuje výše nastíněný stav podrobněji.

---

<sup>1</sup> Spolek je v České republice nejčastější formou nevládní neziskové organizace v oblasti ochrany životního prostředí. Dříve se pro spolky používalo označení občanské sdružení.

## Novela stavebního zákona z roku 2017

Novelizace stavebního zákona (zákon č. 225/2017 Sb.) nabude účinnosti 1. 1. 2018. Nejvýznamnější změny se týkají:

### 1. Změna okruhu účastníků řízení – vyloučení spolků

Nově se spolky nemohou účastnit územního a stavebního řízení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud záměr nebyl posuzován v řízení EIA.

### 2. Zkrácení lhůty pro napadení územního plánu

Lhůta pro možnost soudního napadení opatření obecné povahy bude **zkrácena ze současných 3 let na jeden rok**. Ve formě opatření obecné povahy se vydávají například územní plány.

### 3. Územní a stavební řízení – zjednodušené postupy a společná řízení

Hlavním cílem novely bylo zjednodušit povolovací procesy v oblasti územního plánování a stavebního řádu, a tím přispět **k urychlení výstavby v České republice**. Z toho důvodu se rozšiřuje okruh záměrů, pro které lze využít zjednodušené postupy na stavby pro bydlení a rodinnou rekreaci bez ohledu na jejich výměru. Dále zákon umožňuje **sloučení jednotlivých povolovacích procesů do jednoho řízení**. Nově tak budou existovat 3 integrované postupy:

- územní řízení spojené s posuzováním vlivů na životní prostředí,
- společné územní a stavební řízení,
- společné územní a stavební řízení spojené s EIA.

Existence těchto integrovaných postupů však naštěstí nemění nic na povinnosti zisku závazných stanovisek EIA. Proces posouzení vlivů na životní prostředí musí být proveden podle zákonem stanovených pravidel.

### 4. Přenos pravomocí na speciální stavební úřady

V případech společného územního a stavebního řízení bude docházet k přechodu příslušnosti na takzvané speciální stavební úřady.

### 5. Změna v posuzování souladu s územním plánem

Soulad územního plánu s úkoly a cíli územního plánování bude nově posuzovat úřad územního plánování. V současnosti tak činí stavební úřad, který územní řízení vede.

### 6. Závazná stanoviska dotčených orgánů

Nově bude možné závazné stanovisko, které se vydává jako podklad pro řízení podle stavebního zákona (například stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, ovzduší, či vod), možné **zrušit nebo změnit pouze** v rámci odvolacího řízení proti **výslednému rozhodnutí**. V praxi to tedy bude vypadat tak, že pokud stavební obdrží nesouhlasné stanovisko některého z dotčených orgánů, bude muset nejprve nechat svou žádost **zamítnout stavebním úřadem** a následně pak proti negativnímu rozhodnutí podat odvolání. Za současného stavu je možné zrušit stanovisko také v rámci přezkumného řízení, které probíhá nezávisle na řízení o správním rozhodnutí.

Novela stavebního zákona tak v mnoha ohledech omezuje přístup veřejnosti k soudní ochraně. Jedná se zejména o několikrát zmiňované vyloučení spolků z územního a stavebního řízení.





**O něco lepší stavba.** *Občanům Jihlavy se v roce 2010 podařilo ve stavebním řízení ovlivnit podobu nákupního centra City Park, stojícího v sousedství středověkých hradeb města a historického jádra. Díky aktivitě lidí je obchodní dům nižší, má zelené fasády, investor upravil veřejná prostranství, vysázel stromy a zřídil cyklostezku. Podle nové právní úpravy by se lidé řízení nemohli účastnit.*

*Foto: Jan Losenický/Arnika*

## I. Přístup k informacím

Právo na přístup k informacím o životním prostředí je jedním ze tří pilířů Aarhuské úmluvy. Členské státy se podpisem Úmluvy zavázaly k tomu, že zajistí přístup každého k informacím týkajícím se stavu životního prostředí a jeho dopadu na lidské zdraví. Tyto informace jsou typicky zveřejňovány orgány veřejné správy, a to buď aktivní činností těchto orgánů, anebo na základě žádosti veřejnosti.

Aarhuská úmluva zdůrazňuje, že požadované informace by měly být poskytnuty srozumitelně a při jejich zpracování a zveřejňování by mělo být využito moderních technologií. Kromě zveřejňování důležitých dat v klasické tištěné formě tedy úřady zveřejňují informace také prostřednictvím internetu či mobilních aplikací.



## Dobrá praxe: Mobilní aplikace týkající se stavu životního prostředí

Veškeré dokumenty z procesu EIA a SEA jsou veřejně dostupné on-line na stránkách organizace CENIA (Česká informační agentura životního prostředí). [https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100\\_cr](https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr)

Jedním z nových progresivních nástrojů je mobilní aplikace **Senoseč**, která se specializuje na ochranu zvířat při sklizni a sečích, a kterou provozuje ministerstvo životního prostředí. Pokud občany trápí velký úhyn zvířat během každoročních sklizní, mohou se za pomoci aplikace registrovat jako dobrovolníci a hlásit pak výskyt živých i uhynulých zvířat zemědělským podnikům, zemědělským pracovníkům a myslivcům.

[https://www.mzp.cz/cz/news\\_161027\\_Senosec\\_sezona\\_2016](https://www.mzp.cz/cz/news_161027_Senosec_sezona_2016)

Pokud občany zajímá ochrana životního prostředí, ale nejsou si zcela jisti interpretací jednotlivých zákonných ustanovení, mohou si nainstalovat aplikaci **Georeport**, provozovanou rovněž ministerstvem životního prostředí, která je schopná interpretovat informace ze zákonů v souvislosti s konkrétní lokalitou, kterou uživatel aplikace zvolí.

[https://geoport.gov.cz/web/guest/about\\_georeports](https://geoport.gov.cz/web/guest/about_georeports)

## Ústava a zákony

Přístup k informacím o životním prostředí je prvotním předpokladem kvalifikované účasti veřejnosti na jeho ochraně; právo na informace o životním prostředí je zaručeno čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který stanovuje právo každého na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Přístup k tomuto právu je však limitován a je možné se jej domáhat pouze v mezích zákona. Konkrétně se jedná o zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Kromě zákona o právu na informace o životním prostředí je právo na informace upraveno také v **zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**, který se věnuje obecné úpravě přístupu k informacím.

### Novely

Oba uvedené zákony byly v minulých letech novelizovány. První uvedený, **zákon o právu na informace o životním prostředí**, byl novelizován v roce 2015. Novela významně rozšířila koncept „informací o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů“ o data spravovaná ministerstvem životního prostředí přes webový server Geoportál a podpořila elektronický přístup k informacím.

Druhý uvedený, **zákon o svobodném přístupu k informacím**, byl novelizován hned dvakrát, a to v roce 2015 a 2016. Novela z roku 2015, která byla reakcí na směrnici Evropského parlamentu a Rady, zavedla změny převážně technického charakteru a dále pak změny významné pro komerční sféru. Změny z roku 2016 se týkaly zejména podpory elektronického přístupu k informacím.

V tomto zákoně bohužel stále zůstává možnost zpoplatnění poskytovaných informací, což v roce 2011 stvrdil i **Nejvyšší správní soud**. Správní orgány tak mohou žádat úhradu za poskytované informace v případě, že pořizují kopie, opatřují technické nosiče dat, odesílají informace žadateli, nebo pokud vyhledávají mimořádně rozsáhlé informace (netýká se informací o životním prostředí).

V roce 2015 byl ukončen **projekt Celostátního informačního systému pro sběr a hodnocení informací o znečištění životního prostředí**, jehož realizace byla započata v roce 2009. Cílem tohoto projektu bylo zvýšení transparentnosti, konzistentnosti a účinnosti styku podnikatelů veřejné správy a veřejnosti s resortem životního prostředí.

<http://www1.cenia.cz/www/projekt/cisazp>

V rámci tohoto projektu byl vytvořen informační systém, který se skládá z následujících informačních systémů

- Integrovaný systém informačních povinností – ispop.cz
- Environmentální helpdesk – helpdesk.cenia.cz
- Geoportál – geoportal.gov.cz

Výstupy projektu umožňují elektronizaci agend resortu životního prostředí a zjednodušují ohlašovací povinnosti a výkon státní správy.

## Co je to informace o životním prostředí?

Pojem informace o životním prostředí je velmi široký a zákon o právu na informace o životním prostředí tak uvádí pouze výčet dat, o které se může jednat. Nutno podotknout, že tento výčet není úplný a pod pojem **environmentální informace** tak mohou spadat i jiná data. Zpravidla se však jedná o následující:

- stav a vývoj životního prostředí, příčiny a důsledky tohoto stavu,
- stav složek životního prostředí, včetně geneticky modifikovaných organismů, a o interakci mezi nimi, o látkách, energii, hluku, záření, odpadech,
- zdroje informací o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů,
- zprávy o provádění a plnění právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí,
- mezinárodní závazky týkající se životního prostředí.

## Aktivní zveřejňování informací

Aktivním zpřístupňováním informací je myšlen aktivní přístup orgánů veřejné správy při zveřejňování dat týkajících se stavu životního prostředí. Veřejnost se tedy nemusí informací žádným způsobem dožadovat a dané orgány je zpřístupní samy.

Typicky se jedná o zveřejnění v tištěných publikacích, na webových stránkách nebo v mobilních aplikacích.

Informace, které jsou aktivně zveřejňovány, jsou například státní koncepce a politiky životního prostředí, zprávy o stavu životního prostředí zpracované ministerstvem životního prostředí, hodnocení rizik týkajících se životního prostředí nebo informace o mezinárodních smlouvách týkajících se životního prostředí.

Orgány státní správy a samosprávy jsou na základě zákona povinny vést informační webové servery a starat se o jejich aktualizaci. Veřejnost tak může najít potřebné informace v řadě elektronických databází.

### Elektronické databáze monitorující stav životního prostředí

Mezi nejvýznamnější elektronické databáze vztahující se k informování o stavu životního prostředí patří servery:

- **Geoportal** – <https://geoportal.gov.cz/web/guest/home>  
Tento víceúčelový internetový portál poskytuje mimo jiné informace o chráněných územích, stanovištích a biotopech, energetických zdrojích nebo stavu ovzduší. Databáze umožňuje jednotlivá data vyhledat přímo na mapě České republiky.
- **Integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností (ISPOP)** – <https://www.ispop.cz/magnoliaPublic/cenia-project/uvod.html>  
ISPOP umožňuje zpracování a příjem vybraných hlášení z oblasti životního prostředí v elektronické podobě a jejich další distribuci příslušným institucím veřejné správy.
- **Informační systém odpadového hospodářství (ISOH)** – <https://isoh.mzp.cz/>  
ISOH je ucelený elektronizovaný informační systém sloužící potřebám kontroly odpadového hospodářství v České republice.
- **Integrovaný registr znečišťování (IRZ)** – <https://www.irz.cz/>  
IRZ shromažďuje a zveřejňuje databáze úniků a přenosů znečišťujících látek z průmyslových a zemědělských provozů podle PRTR Protokolu Aarhuské úmluvy a příslušných směrnic EU.
- **Informační systémy EIA** – [https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100\\_cr](https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr)  
Tato databáze shromažďuje informace o záměrech podléhajících posouzení vlivů na životní prostředí, podlimitních záměrech a dále také o dotčených evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech patřících do systému Natura 2000.

Vláda České republiky navíc každoročně sestavuje a schvaluje **zprávu o stavu životního prostředí České republiky**, která musí být zveřejněna do 3 měsíců od jejího schválení.

Novinkou z července 2017 je také **elektronický zpravodaj ministerstva životního prostředí**. První číslo zpravodaje shrnuje aktuality z oblasti životního prostředí a poskytuje rozhovory se zajímavými osobnostmi, které se angažují na poli ochrany životního prostředí.

## Poskytování informací na žádost

Kromě aktivního zveřejňování informací poskytují povinné orgány informace týkající se stavu životního prostředí také na žádost. V takovém případě je aktivním činitelem veřejnost, která si od orgánu veřejné správy informaci vyžádá.

**Veřejnost** může o požadovanou informaci zažádat prakticky jakoukoli technickou formou. Jediný požadavek, který zákon ve vztahu k žadateli o informaci má, je, aby bylo patrné, jakou informaci subjekt požaduje. Žadatel si zároveň může zvolit, v jaké formě informaci požaduje, a orgán veřejné správy by mu měl vyhovět. Pokud žadatel z hlediska formy nevyhoví, je nezbytné, aby svůj postup zdůvodnil.

V momentě, kdy žádost dojde orgánu veřejné správy, má orgán 30 dní na to, aby odpověď poskytnul. Může se také stát, že je dotaz nesrozumitelný nebo podaný špatnému subjektu veřejné správy. V takovém případě musí orgán žadatele uvědomit a sdělit mu následující postup. Kromě toho existují také **důvody**, pro které orgán požadovanou informaci poskytnout **nemusí**. Jedná se o ochranu obchodního tajemství, ochranu zájmu veřejné bezpečnosti, zajištění obrany státu a ochranu mezinárodních vztahů.

V každém jednotlivém případě (žádosti) musí být **zvážen veřejný zájem**, jemuž by zpřístupnění informace sloužilo, vůči zájmu svědčícímu pro nezveřejnění.

Zpřístupnění informace není správním rozhodnutím, ale pouze faktickým poskytnutím informace žadateli, z čehož vyplývá, že kladné vyřízení žádosti probíhá mimo správní řízení. V praxi to tedy znamená, že správní orgán nemusí o kladném vyřízení žádosti vydat žádné správní rozhodnutí. Naopak, pokud povinný orgán žádost **zamítne**, je nutné **vydat správní rozhodnutí**, proti kterému se žadatel může odvolat.

Problematicke poskytování informací na žádost se věnoval **výzkum studentů Masarykovy univerzity** v letech 2013–2017.

Z výzkumu vyplývá, že **rozsah a kvalita odpovědi se liší podle** oblasti, které se daná žádost týká, a také **k typu úřadu**, který je tázán. V praxi to znamená, že obecní a krajské úřady reagují odlišně. Stejně tak, pokud se dotaz týká tématu územního plánování, mohou občané dostat komplexnější odpověď, než v případě, že se dotazovali na informace týkající se odpadového hospodářství.

Nejlépe zpracovaným tématem je podle výzkumu územní plánování, které má většina dotazovaných obcí kvalitně zpracované, a úřadům tudíž nečinilo problém danou informaci poskytnout.

Téma územního plánování si nejlépe vedlo u **krajských úřadů**. Ty byly schopny poskytnout kompletní informaci dle žádosti v **85,7%** případů. V ostatních oblastech už ale bohužel krajské úřady informace tak hojně neposkytovaly.

**Statutární města** poskytla kompletní informace týkající se územního plánování v 65% případů, ve 27% se jednalo o odpovědi částečné. Ve dvou případech poskytl úřad pouze odkaz a jednou žádal poplatek.

Dalším tématem, o kterém úřady poskytovaly informace poměrně ochotně, bylo téma účasti spolků v územním řízení, vůbec nejhůře naopak skončily žádosti o **informace o kácení a výsadbě zeleně**.

Z celkových sebraných dat vyplynulo, že **poplatky** za poskytnutí informace žádaly úřady spíše **výjimečně**.

Provedený výzkum poukazuje na fakt, že nehledě na ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, úřady v řadě případů nejsou ochotné či schopné požadované informace poskytnout. U většiny témat se úspěšnost získání kompletních informací pohybovala přibližně kolem **poloviny**, což vznáší otazník nad rovným přístupem orgánů státní správy k občanům, kvalitou metodického řízení úřadů a stejně tak nad dodržováním příslušných zákonů, evropských směrnic a mezinárodních úmluv jednotlivými orgány státní správy.

## Kdo poskytuje informace?

Veřejnost může požadovat informace o stavu životního prostředí po takzvaných **po-  
vinných osobách**. Jedná se o orgány veřejné správy, mezi které se řadí:

- správní úřady a jiné organizační složky státu a orgány územních samosprávných celků
- právnické nebo fyzické osoby, které vykonávají působnost vztahující se k životnímu prostředí
- právnické osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené prvními dvěma, jakož i fyzické osoby pověřené těmito subjekty.

Informace lze dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu požadovat také po **prezidentu ČR** nebo organizacích zřízených samosprávnými celky – v rozsudku se jednalo konkrétně o **Pražský dopravní podnik**, provozující v hlavním městě veřejnou dopravu.



**O jádru bez veřejnosti.** Nová právní úprava má zamezit veřejnosti účastnit se řízení podle atomového zákona. To může konkrétně ovlivnit povolování nových jaderných bloků, prodlužování provozu jaderných elektráren i výstavby hlubinného úložiště jaderného odpadu – což jsou aktuální kauzy, které vzbuzují masivní nesouhlas obyvatel postižených obcí. (Více informací na str. 22).

Foto: Greenpeace CZ

## ČEZ jako povinný subjekt?

Ústavní soud se v červnu 2017<sup>2</sup> zabýval otázkou, zda mezi subjekty, které jsou povinny poskytovat informace, patří také **společnost ČEZ** (největší výrobce elektřiny v České republice většinou vlastněný státem). V minulosti bylo Nejvyšším správním soudem opakovaně judikováno, že je ČEZ veřejnou institucí, což by ve vztahu k poskytování informací ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, znamenalo, že by měl mít povinnost poskytovat informace o své činnosti.

Ústavní soud přesto judikoval, že se povinnost poskytování informací ve smyslu výše uvedeného zákona na společnost ČEZ **nevztahují**. Hlavním důvodem pro toto rozhodnutí je dle soudu fakt, že smyslem existence společnosti ČEZ je především **výdělečná činnost jeho akcionářů**. Odkrytí interních dat by tak dle úvahy soudu mohlo **ohrozit obchodní zájmy společnosti** a dostat do výhody její konkurenci. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že **obchodní tajemství má přednost před právem na svobodný přístup k informacím**.

<sup>2</sup> Zpracováno na základě rozsudku Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp.zn. IV ÚS 1146/16. [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz).



**Dálnice pod závalem.** Jeden z největších konfliktů mezi občanskými sdruženími a státem – dálnice D8 – se táhne od poloviny 90. let 20. století. Soudy opakovaně potvrdily, při povolování stavby protínající České Středohoří došlo k nezákonnostem. V roce 2013 dala aktivistům zapravdu sama příroda: Právě dokončenou dálnici zavalil masivní sesun půdy.

Foto: Wikicommons

## II. Účast veřejnosti

### Obecně

Druhý pilíř Aarhuské úmluvy, který logicky navazuje na první pilíř zajišťující přístup k informacím, pojednává problematiku účasti veřejnosti. Je to právě veřejnost, zejména pak tzv. dotčená veřejnost, které má mít dle Aarhuské úmluvy zaručeno právo zapojit se do rozhodování majícího dopad na životní prostředí, a tím přispět k vyšší transparentnosti vedených řízení, zajistit veřejnou kontrolu, a ve svém důsledku zvýšit kvalitu přijímaných rozhodnutí v oblastech s možným negativním dopadem na životní prostředí.

## Výtky Výboru pro plnění Aarhuské úmluvy a Evropské komise

Výbor pro plnění Aarhuské úmluvy dohlíží na dodržování implementace Úmluvy členskými státy. Česká republika byla Výborem kritizována v roce 2012 (rozhodnutí ACCC/C/2010/50) v souvislosti s nedodržováním závazků vyplývajících z ustanovení čl. 3 odst. 1, čl. 6 odst. 3 a čl. 9 odst. 2, 3 a 4 Úmluvy. Přístupu k právní ochraně se týkaly následující nedostatky:

	Vyřešila novela EIA z roku 2015 tuto výtku?	Vyřešila novela stavebního zákona z roku 2017 tuto výtku?
není zajištěn <b>jasný, transparentní a konzistentní rámec právní ochrany</b>	Ne	Ne
výklad <b>dotčené veřejnosti</b> je příliš <b>restriktivní</b>	Ne (pouhá definice dotčené veřejnosti, nová práva jsou přiznána pouze její části)	Ne
– nedostatky ve výkladu <b>aktivní žalobní legitimize</b> – aktivně legitimováni byli především účastníci správních řízení, docházelo tak ke krácení práv dotčené veřejnosti, která neměla právo účastnit se správního řízení a přesto byla dotčena na svých právech (např. nájemníci), stejně tak byly omezovány i nevládní spolky	Ne	Ne
omezení <b>ekologických spolků</b> v souvislosti s <b>věcným přezkumem</b> rozhodnutí (soudní výklad zákona přiznával spolkům domáhat se výhradně svých procesních práv, nikoli hmotných)	Ano	Nemění stav
nepřezkoumatelnost závěru <b>zjišťovacího řízení EIA</b>	Ano	Nemění stav
nemožnost přezkoumat <b>nečinnost správního orgánu</b> soudem.	Ne	Ne



Nad rámec výtek	Zásadní omezení počtu záměrů posuzovaných v EIA	Vyloučení spolků z řízení, která se týkají ochrany životního prostředí, ale záměr nedosahuje limitů pro posuzování v rámci EIA
-----------------	---	--

## Kde je právo na účast veřejnosti zakotveno?

Pro právní úpravu účasti veřejnosti v České republice je charakteristická **nepřehlednost a roztržitost** jednotlivých právních norem do celé řady zvláštních právních předpisů. To ve svém důsledku vede ke ztížené orientaci, nepřehlednosti a výkladovým problémům. Tuto okolnost lze hodnotit zvláště negativně, jelikož adresátem těchto právních norem je veřejnost, která bez právního vzdělání či odborné podpory nevládních neziskových organizací („NNO“) zabývajících se ochranou životního prostředí fakticky nemá možnost se do environmentálního rozhodování účinně zapojit. Z toho vyplývá, že za současného právního stavu je činnost NNO pro ochranu životního prostředí zcela klíčová a obtížně zastupitelná.

Z těch nejvýznamnějších právních předpisů lze jmenovat zákon č. 500/2004 Sb. **správní řád**, ve znění pozdějších předpisů, který obsahuje obecnou právní úpravu vedení řízení, a to včetně právní úpravy úcastenství, tj. vymezení okruhu osob, které jsou účastníky řízení a kterým z tohoto titulu náleží celý komplex oprávnění, díky kterým mohou efektivně ovlivňovat jak řízení samotné, tak i jeho výsledek. Ustanovení § 27 vymezuje hned několik definic úcastenství. První definice stanovuje, že účastníky řízení jsou žadatel (například žadatel o výjimku ze zákazů pro ochranu zvláště chráněného území nebo investor budoucí výstavby) a **další dotčené osoby**, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí **vztahovat rozhodnutí** správního orgánu. Jsou to tedy osoby, na něž se vztahuje rozhodnutí správního orgánu. Správní řád dále obsahuje další vymezení účastníků a uvádí, že účastníky jsou též **další osoby**, jimž má rozhodnutí **založit, změnit nebo zrušit práva** anebo povinnosti nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Tato definice úcastenství se vztahuje k řízení zahájenému z úřední moci, tedy například v řízení o správní pokutě za porušení povinností stanovených některým ze složkových předpisů.

Další zákonná definice se pak týká **dalších dotčených** osob, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech a povinnostech. V tomto případě se jedná například o **vlastníky sousedních pozemků** v řízení o povolení stavby. Poslední zákonná definice se týká osob, jež za účastníky označuje **zvláštní zákon**.

Pokud zákon stanoví vlastní úpravu okruhu účastníků, správní řád se nepoužije (jedná se například o účastníky územního a stavebního řízení dle stavebního zákona, účastníky procesu EIA dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nebo o účastníky na základě atomového zákona). V oblasti ochrany životního prostředí se tak dotčená veřejnost řízení na základě správního řádu tradičně neúčastní, protože je její účast regulována specifickými předpisy.

Do této skupiny zvláštních právních předpisů můžeme kupříkladu radit následující zákony: zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, který je základním právním předpisem pro oblast řízení o umístování a povolování

stavebních záměrů, dále zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který navazuje a provádí Směrnici EIA, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů, či zákon č. 114/1992, o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, atd.

## Přehled úpravy účasti veřejnosti

	Záměr spadající do EIA	Záměr nespadající do EIA
Fyzické osoby	Pouze vlastníci (například dle stavebního zákona)	Pouze vlastníci (například dle stavebního zákona)
Právnícké osoby	NNO splňující podmínky dle zákona EIA	NNO se nově až na drobné výjimky nemohou účastnit (do roku 2017 se mohly účastnit na základě zákona o ochraně přírody a krajiny)

## Kdo se může zapojit?

V obecné rovině můžeme v kontextu právního řádu České republiky rozlišovat dvě základní formy účastenství, tj. účast konzultativní a plnoprávnou účast. Konzultativní účast je oproti plnoprávné účasti významně omezena v rozsahu přiznaných práv oprávněným osobám a ve svém důsledku také v možnosti řízení jakkoli významně ovlivnit.

Konzultativní účast je upravena především v rámci posuzování vlivů na životní prostředí nebo přípravy územních plánů, kde své připomínky může vznášet každý. Při tomto typu účasti však již veřejnost není oprávněná žádat správní nebo soudní přezkum.

Právo účastnit se řízení (plnoprávné účastenství) v zásadě náleží osobám, které jsou přímo dotčeny předmětem řízení. Typicky se jedná buď o fyzické osoby (například sousedy při povolování stavby) na straně jedné, či o právnické osoby na straně druhé. Zejména právnické osoby v podobě NNO zabývajících se ochranou životního prostředí plní již zmíněnou nezastupitelnou roli díky své specializaci na danou problematiku, odbornosti a zkušenostem při ochraně životního prostředí, a tak efektivně napomáhají veřejné kontrole v této oblasti, navíc mobilizují občanskou společnost při ochraně životního prostředí a nezřídka poskytují poradenství dotčeným vlastníkům nemovitostí, sousedům nebo i obcím. Toto ostatně reflektuje také Aarhuská úmluva, která NNO zabývajících se ochranou životního prostředí výslovně zmiňuje jako tzv. dotčenou veřejnost.

**Dotčená veřejnost** je v právním řádu České republiky nově definována od roku 2015 (novela zákona EIA) v ustanovení § 3, písm. i) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů:



**Lidé zabránili těžbě granátů.** Po několikaletém úsilí zachránili v roce 2012 obyvatelé obcí v Podkrkonoší krajinu před povrchovou těžbou polodrahokamů – českých granátů. Těžít se mělo jak na loukách, tak i přímo uvnitř některých obcí Podroveňska a v korytech podhorských bystřin. Podle nové právní úpravy by se lidé vůbec nemohli účastnit správních řízení.

Foto: Občanské sdružení Pod Rovněmi

## dotčenou veřejností (se rozumí)

1. osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení (na proces EIA) dotčena ve svých právech nebo povinnostech,
2. právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.

Ve srovnání s definicí dotčené veřejnosti v Aarhuské úmluvě („veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem“) má definice v zákoně č. 100/2001 Sb. omezený aplikační dosah a nelze ji vztáhnout na řízení, která s řízením o posuzování vlivů na životní prostředí nesouvisí, resp. na něj nenavazují. Navíc dotčené veřejnosti v první části definice (osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím

řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech) nejsou zákonem přiznána žádná práva. Veškerá oprávnění jsou zákonem o EIA tedy přiznána pouze NNO.

## **Je chápání dotčené veřejnosti v ČR v souladu s Aarhuskou úmluvou?**

Vymezení okruhu tzv. dotčené veřejnosti, resp. jí přiznaných práv ve vztahu k účasti na environmentálním rozhodování a následné možnosti soudní ochrany, je terčem dlouhodobé kritiky. Právní praxe v ČR dlouhodobě a v rozporu s Aarhuskou úmluvou zaujímá restriktivní výklad ve vztahu k rozsahu potenciálně dotčených práv veřejnosti.

Tím je především myšlena právní úprava obsažená ve stavebním zákoně. Stavební zákon mezi dotčená práva řadí pouze vlastnické právo a jiná práva věcného charakteru. Výsledkem je, že osoby jiného právního postavení, zejm. odlišných od vlastníků okolních nemovitostí (například nájemníci), jsou vyloučeny z účasti na řízení. Tento právní stav je v rozporu s Aarhuskou úmluvou a byl již jako nesouladný kvalifikován také Výborem pro plnění Aarhuské úmluvy, který výslovně uvedl, že mezi dotčená práva je nutné řadit také další práva majetková, práva sociální, či také právo na příznivé životní prostředí.

### **Je nájemce dle Výboru pro dodržování Úmluvy osobou spadající pod definici tzv. dotčené veřejnosti?**

Nájemce je osoba, která na čas drží nebo užívá půdu, dům/byt/kancelář apod., vlastněně jinou osobou, obvykle za peněžní částku (nájemné). Záměr může ovlivnit sociální a environmentální práva nájemce, obzvláště v případě, že nájemní vztah trvá po delší dobu. V takovém případě se mohou zájmy nájemců do jisté míry svou intenzitou blížit zájmům vlastníků. Ačkoliv je vztah nájemce k předmětu nájmu vždy zprostředkovaný, může být nájemce, a to i krátkodobý, dotčen navrženým záměrem, a proto by nájemci měli být obecně považováni za součást dotčené veřejnosti podle článku 2 odstavce 5 Úmluvy, a měli by mít tím pádem stejná práva jako ostatní osoby z řad dotčené veřejnosti (viz Zjištění a doporučení ve věci ACCC/C/2010/50 ze dne 29. 6. 2012<sup>3</sup>, Výbor pro plnění Aarhuské úmluvy). Navzdory výše uvedenému česká právní úprava ve stavebním zákoně vytrvale odpírá právo účastnit se řízení nájemcům a jiným osobám, u kterých není dotčeno vlastnické právo.

<sup>3</sup> Podrobnosti případu jsou dostupné na webu Aarhuské úmluvy: <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>.

# V jakých oblastech environmentálního rozhodování má veřejnost právo se zapojit?

V návaznosti na systematiku Aarhuské úmluvy můžeme oblast účasti veřejnosti dále schematicky členit na následující oblasti:

- (i) povolování činností (článek 6.)
- (ii) plány, politiky a koncepce (článek 7.)
- (iii) předpisy (článek 8.)

## I. Specifické činnosti

Environmentální rozhodování o specifických činnostech je nejběžnější oblastí, při které lze uplatnit práva zaručená Aarhuskou úmluvou. Jedná se o rozhodování o konkrétních činnostech, které mohou mít dopad na životní prostředí, a které jsou vymezeny v příloze č. 1 Aarhuské úmluvy, přičemž se jedná veskrze o provozování významnějším vlivem na životní prostředí, například v sektoru energetiky, chemického průmyslu nebo nakládání s odpady.

Mezi **jednotlivá oprávnění veřejnosti při účasti** v řízeních lze zmínit zejména následující:

- Právo účastnit se vyjmenovaných řízení
- Právo na určitý okruh informací o řízení včas a ve vhodné formě
- Právo na dostatečnou lhůtu na přípravu na jednotlivé fáze řízení
- Právo účastnit se řízení v co nejrannější fázi, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativy otevřeny, a kdy účast veřejnosti může být účinná
- Právo podávat připomínky
- Podané připomínky vypořádat v přijatém rozhodnutí
- Právo na informace o konečném rozhodnutí s odůvodněním
- Právo požadovat správní a soudní přezkum vydaného rozhodnutí

V jednotlivých řízeních se však zásadním způsobem liší okruh osob oprávněných účastnit se řízení a nikoliv všechna oprávnění lze využít ve všech druzích řízení majících dopad na životní prostředí.

## Účast veřejnosti v řízení o záměrech podléhajících EIA

**Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA)** je v České republice samostatným řízením a má proto svou úpravu účastenství. Účastenství v řízení EIA získalo na významu spolu s novelizací z roku 2015, která reagovala na oprávněné výtky ze strany odborné veřejnosti, Výboru pro plnění Aarhuské úmluvy a zejména na nátlak ze strany Evropské unie, resp. Evropské komise. Část dotčené veřejnosti ve smyslu tohoto zákona (právní osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která

vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob) má právo nejen aktivně se účastnit procesu posuzování vlivů na životní prostředí, ale i **stát se účastníkem** v navazujících povolenacích řízeních (především územním a stavebním řízení) a efektivně je tak ovlivňovat. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí stanovuje, že se účastníkem navazujícího řízení stává také dotčená veřejnost, která se do 30 dnů ode dne zveřejnění informací přihlásí podáním písemného oznámení. Odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení pak může podat také dotčená veřejnost, i v případě, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni.

## Nedostatečné zohledňování závěrů zjišťovacího řízení

Nevládní organizace poukazují na častou praxi, kdy do závěrů zjišťovacího řízení příslušný orgán přenese požadavky došlé od veřejnosti. Tyto požadavky jsou však při zpracování dokumentace, posudku a stanoviska ignorovány. Postačí, pokud zpracovatel dokumentace uvede takřka jakékoliv odůvodnění o nemožnosti naplnění těchto podmínek. Úřad takovouto dokumentaci ve většině případů nevrací a vydá souhlasné stanovisko. Proces EIA je tak do jisté míry formální a odrazuje aktivní veřejnost od účasti v něm.

Možnost účasti fyzických osob v navazujících řízeních představují definice účastství obsažené ve zvláštních zákonech. Jedná se například o **stavební zákon**, který jako účastníky územního řízení označuje vlastníky pozemků nebo staveb, na kterých má být záměr uskutečněn, a dále pak osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo pozemkům může být **přímo dotčeno**. Účastníky naopak **nejsou** nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků. Účastníci mohou v řízení uplatňovat **námítky**, se kterými se příslušný stavební úřad musí vypořádat, a dále pak mohou podat **odvolání a žalobu** proti vydanému rozhodnutí. Takto definované fyzické osoby se mohou účastnit řízení o záměrech, které podléhají posouzení i EIA i těm, které takovému posouzení nepodléhají.

Dále lze vyzdvihnout nově zavedený **aspekt závaznosti** stanoviska EIA, které má zaručit povinnost orgánů veřejné správy zohlednit závěr posouzení vlivů na životní prostředí v dalších navazujících řízeních, tj. zohlednit výsledky účasti veřejnosti. Dokud stanovisko EIA nebylo závazné (podle dříve platné právní úpravy) a příslušné orgány rozhodující v rámci navazujících řízení nebyly povinné stanovisko EIA nikterak zohlednit.

## **Změny právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí a rok 2017**

Účast veřejnosti v EIA doznala zásadních změn v souvislosti s přijetím novely stavebního zákona č. 225/2017 Sb., která s sebou přináší významné omezení práv veřejnosti na účast v řízeních. Z těch nejvýznamnějších lze zmínit například:

- zrušení povinnosti (nově pouze možnost) svolat ústní veřejné projednání, které umožňovalo veřejnosti se osobně seznámit s posuzovaným záměrem a bezprostředně se k němu vyjádřit, a tak ve svém důsledku případně předejít možným nedorozuměním a sporům – tato změna významně omezuje právo na účast veřejnosti
- zrušení možnosti uložit investorovi zpracovat varianty řešení – tato změna zbavuje veřejnost možnosti vyjádřit se k různým variantám a následně pak zvolit tu nejvhodnější
- reálné omezení možnosti zapojit se do řízení zkrácením lhůt k podání připomínek

Pořízení závazného stanoviska EIA je však povinné pro velice omezený počet zá-  
měrů (cca 100 zá-  
měrů ročně v celé České republice) představujících možný významnější dopad na životní prostředí. Nepoměrně větší část představuje soubor řízení, pro jejichž potřebu není povinné vydání závazného stanoviska EIA, a která tak na vydání závazného stanoviska EIA nenavazují.

## **Jaká jsou práva veřejnosti, pokud záměr nepodléhá vydání stanoviska EIA?**

V takovém případě je možnost veřejnosti účastnit se řízení a účinně ovlivnit výsledky environmentálního rozhodování významně snížena. V první řadě hraje významnou roli roztržitost právní úpravy, upravující jednotlivé druhy řízení, a s tím spojená nepřehlednost a obtížná orientace v právních předpisech. Za druhé lze v celé řadě případů identifikovat kvalitativně rozdílnou možnost účasti veřejnosti, resp. dotčené veřejnosti. Příkladem může být řízení dle zákona o integrované prevenci na straně jedné, který výslovně počítá s účastí spolků, a atomovým zákonem či zákonem na ochranu veřejného zdraví (v souvislosti s povolením tzv. hlukových výjimek povolujících překročit zákonné limity hluku) na straně druhé, který vylučuje účast jakékoliv jiné osoby odlišné od žadatele, a tím zcela popírá právo veřejnosti účastnit se takového řízení, což se následně promítá také do práva na soudní ochranu a naráží na požadavek článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

## **Zákon o ochraně přírody a krajiny**

Tento zákon zaujímá zvláštní postavení zejména díky svému § 70, který se věnuje účasti občanů. Právě o tento jediný paragraf dotčená veřejnost, resp. NNO zabývající se ochranou přírody a krajiny, opírala do konce roku 2017 své právo na informace o zamýšlených zásazích a zahajovaných řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy

ochrany přírody a krajiny, a právo stát se v takovýchto řízeních účastníkem. Jinými slovy, právě a pouze tento paragraf byl zárukou a nutným předpokladem k tomu, aby se veřejnost v podobě NNO mohla účastnit řízení, a tak se efektivně podílet na environmentálním rozhodování.

Je to právě zákon o ochraně přírody a krajiny, případně pak také vodní zákon a zákon o integrované prevenci znečištění, který zaručuje NNO a dotčené veřejnosti možnost účastnit se na environmentálním rozhodování, kdy se nejedná o řízení navazující na vydání stanoviska EIA. Nicméně i tato skromná právní úprava doznala spolu s účinností novely stavebního zákona č. 225/2017 Sb. významné změny k horšímu.

## **Jaké jsou důsledky přijetí novely stavebního zákona?**

Novela zásadním způsobem omezuje aplikaci § 70 a v něm zaručeným práv dotčené veřejnosti pouze na účast v řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Uvedená změna fakticky ruší možnost NNO stát se účastníkem v řízeních, ve kterých nerozhodují orgány ochrany přírody a jejichž předmětem jsou záměry, které nepodléhají posouzení vlivů na životní prostředí. NNO se tak nově nebudou například smět účastnit řízení, v nichž se rozhoduje o kácení dřevin rostoucích mimo les nebo o zásahu do zvláště chráněného území, pokud tyto záměry budou souviset s výstavbou. Primárně se tak bude jednat o územní a stavební řízení vedená podle stavebního zákona, dále kupříkladu o řízení o stanovení dobývacích prostorů či o povolení hornické činnosti. Důsledkem je tedy situace, kdy v drtivě většině řízení, která nebudou tzv. navazujícími řízeními na vydání závazného stanoviska EIA (konkrétně se může například jednat dokonce i o menší spalovny odpadů či průmyslové provozy), se NNO zaměřená na ochranu životního prostředí nebudou moci účastnit řízení a jakkoli ovlivňovat konečná rozhodnutí. Tato změna vede k vyloučení organizované veřejnosti z účasti v environmentálním rozhodování s potenciálně významnými dopady na životní prostředí, snižuje možnost veřejné kontroly a je v rozporu s principem demokratické veřejné správy.

Tato změna jde zcela proti současným trendům účasti veřejnosti a odporuje závazkům České republiky, která slovy preambule Aarhuské úmluvy mj. uznala, že: „účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí zvyšuje kvalitu rozhodnutí a jejich prosazování, přispívá ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své obavy a zájmy a umožňuje orgánům veřejné správy brát tyto obavy a zájmy náležitě v úvahu“. Přijaté znění novely odporuje tomuto prohlášení a odstraňuje poslední možnost obrany, kterou účast veřejnosti prostřednictvím NNO může u mnohých záměrů, které nepodléhají posuzování vlivů na životní prostředí, pro občany představovat.



## Jak se liší účast veřejnosti v řízeních (ne)navazujících na posouzení vlivů na životní prostředí?

Toto rozlišení je pro možnost a rozsah účasti veřejnosti v řízeních naprosto zásadní. V případě tzv. navazujících řízení na vydání závazného stanoviska EIA se NNO mohou řízení účastnit a uplatňovat práva účastníka řízení. V případě nenavazujících řízení, tj. řízení o záměrech nepodléhajících EIA, se NNO až na drobné výjimky účastnit nemohou.

Z výše uvedeného propastného rozdílu úrovně zapojení veřejnosti do environmentálního rozhodování mezi těmito dvěma skupinami řízení je zjevné, že žadatelé o vydání rozhodnutí s možným dopadem na životní prostředí budou mít eminentní snahu se posouzení vlivů na životní prostředí vyhnout, a vyhnout se tak možným připomínkám veřejnosti. Lze se důvodně domnívat, že bude přibývat pokusů prosazovat rozsáhlejší záměry tzv. salámovou metodou, jejíž podstatou je dělení jednoho záměru na více relativně samostatných částí, čímž se investor snaží obejít zákonem stanovené prahové limity.

## 2. Plány, programy a politiky

Účast veřejnosti v této oblasti je upravena v článku 7 Aarhuské úmluvy, pro který je v porovnání s článkem 6 charakteristický větší prostor pro uvážení a flexibilitu při hledání vhodného způsobu zajištění transparentního a spravedlivého právního rámce účasti veřejnosti.

Stejně tak jako v případě účasti veřejnosti u specifických činnostech je i v této části klíčové posuzování vlivů na životní prostředí, konkrétně tzv. SEA (z angl. *Strategic Environmental Assessment*). Účast veřejnosti je zajištěna formou práva k podání vyjádření a prostřednictvím účasti na veřejném pojednání.

Zvláštní úpravě pak podléhá oblast územního plánování, přičemž účast veřejnosti je v rámci stavebního zákona zajištěna prostřednictvím dvou hlavních nástrojů, kterými jsou podávání připomínek a podávání námitek. Tyto nástroje se liší okruhem oprávněných osob k jejich podání a jejich právním významem.

**Připomínky** může podat kdokoli a vyjádřit tak svůj názor k připravovanému plánu, ale orgán veřejné správy nijak nezavazují a nerozhoduje se o nich. Naproti tomu k podání **námitek** (tzv. kvalifikovaných připomínek) je oprávněn podstatně užší okruh oprávněných osob. O podaných námitkách musí příslušný orgán veřejné správy rozhodnout a rozhodnutí samostatně odůvodnit. Takovéto rozhodnutí je součástí konečného plánu, proti kterému je možné se bránit mj. i soudní cestou a případně dosáhnout jeho změny.

Nejvyšší správní soud k vypořádání připomínek ve svém rozsudku č. j. 4 Ao 5/2010-48 ze dne 15. 9. 2010 uvedl, že: „Z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata.“



**Na projednání na stadion.** Význam veřejných projednání vlivů staveb na životní prostředí dokládá plánovaná spalovna nebezpečných odpadů na Pardubicku. Petici proti stavbě podepsalo 45 tisíc lidí a zájem o projednání byl tak velký, že úřady musely v roce 2012 pronajmout hokejový stadion. Podle nové právní úpravy nejsou úřady povinny projednání svolat. (Více informací na této straně dole.)

Foto: Stop spalovně!

**Veřejné projednání** je v oblasti plánování velice častým způsobem zapojení veřejnosti, který může být cenným nástrojem, pokud není pojmán pouze formálně, a veřejnosti je poskytnut dostatečný prostor k přípravě, získání podkladů a informací a k možnosti své pochybnosti a připomínky formulovat a vyjádřit.

## **K charakteru a významu veřejného projednání**

Při projednávání Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje bylo umožněno ústně vystoupit pouze těm, kdo podali písemné námítky nebo připomínky. Toto vystoupení navíc mohlo být pouze jedno s maximální délkou 3 minut. Po uplynutí zmíněného intervalu byl mluvčímu vypnut mikrofon. Na ústní shrnutí uplatněných námitek a připomínek reagovali přítomní zástupci dotčených orgánů, přičemž jejich časový prostor nijak omezen nebyl. Na tato jejich vyjádření, která obsahovala řadu sporných nebo přímo nesmyslných

a nepravdivých tvrzení, již osoby oprávněně podat námitky a připomínky reagovat nemohly.

Dle soudní judikatury<sup>4</sup> podstata veřejného projednání spočívá v syntéze informování veřejnosti o připravovaném opatření a seznámení veřejnosti s podkladovým materiálem na straně jedné, a vzájemné interakci veřejnosti a pořizovatele plánu, resp. dotčených orgánů, na straně druhé. Tato dvojitá povaha veřejného projednání koresponduje s jejími dvěma fázemi. Nejvyšší správní soud ČR se vymezil vůči preferenci pouze jedné ze dvou fází a zdůraznil, že obě zmíněné fáze veřejného projednání jsou stejně důležité, a proto by jim měl být věnován srovnatelný časový prostor. Již sám termín „projednání“ z hlediska sémantického předurčuje, že obsahem tohoto jednání by neměl být výhradně monolog pořizovatele, resp. zpracovatele územně plánovací dokumentace, nýbrž právě vzájemný dialog mezi těmito subjekty a dotčenými orgány na straně jedné, a veřejností na straně druhé.

Přítomnost veřejnosti na veřejném projednání nutí pořizovatele, resp. zpracovatele územně plánovací dokumentace, vysvětlovat a zdůvodňovat zaujaté směry rozvoje daného regionu; je tak podporována kontradiktornost diskuse a svobodná výměna názorů a stanovisek za účelem hledání širší shody a případně i odstraňování nedostatků navrhovaného opatření obecné povahy. Veřejnost tak byla ochuzena na svých právech, pokud jí nebyl poskytnut dostatečný časový prostor, kdy snaha o dodržování stanoveného časového limitu nenasvědčuje velké vstřícnosti a ochotě k dialogu.

Možnost iniciovat soudní přezkum je omezena pouze na závazné plány, programy a politiky. V oblasti ochrany životního prostředí jsou to nejčastěji územní plány obcí a krajů. Tyto dokumenty však může žalovat opět pouze omezený okruh osob: vlastníků dotčeného pozemku, zástupce veřejnosti (zmocněný zákonem stanoveným počtem občanů k připomínkování určité části územního plánu) nebo NNO. Lhůta k podání příslušného návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části bude však s účinností novely stavebního zákona zkrácena z dosavadních 3 let na pouhý 1 rok.

*V návaznosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu České republiky<sup>5</sup> lze v případě tzv. **incidenčního přezkumu opatření obecné povahy** (tj. například spolu s podáním správní žaloby) dosáhnout zrušení opatření obecné povahy i po uplynutí 3leté lhůty. Tento relativně nový přístup Nejvyššího správního soudu ČR k možnosti přezkumu opatření obecné povahy lze hodnotit veskrze pozitivně. Incidenční přezkum opatření obecné povahy může sloužit jako poslední nástroj k odstranění neudržitelného stavu, kdy by i zjevně nezákonné opatření obecné povahy (například územní plán) mohlo i nadále zasahovat do práv a oprávněných zájmů veřejnosti, ale které by s ohledem na uplynutí lhůty (nově 1leté) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebylo možné soudní cestou odstranit. Změny zákona přijaté v souvislosti s novelou*

<sup>4</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 Ao 7/2011-526, ze dne 21. 6. 2012

<sup>5</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 194/2014-36, ze dne 13. 9. 2016

*stavebního zákona by na nově judikovaný incidenčním přezkum opatření obecné povahy neměly mít vliv.*

### 3. Předpisy

Přijímání obecně závazných právních předpisů je doménou zastupitelských orgánů, které reprezentují vůli veřejnosti, ať už se jedná o veřejnost na celorepublikové (Parlament ČR), regionální (krajská zastupitelstva) či místní úrovni (obecní zastupitelstva). Nicméně nikoliv všechny právní předpisy v České republice jsou přijímány pouze zastupitelskými orgány; do takovéto skupiny lze řadit nařízení vlády, vyhlášky ministerstev či nařízení obcí a krajů. Ačkoli se jedná „pouze“ o tzv. podzákonné právní předpisy, které mohou být vydávány toliko v mezích (ústavních) zákonů a k jejich provedení, i tak mohou mít dalekosáhlé negativní dopady na životní prostředí. Účast veřejnosti při jejich schvalování přitom zajištěna často není – příkladem může být nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Toto nařízení určuje konkrétní limity hluku, které musí být dodržovány například při provozu dálnice nebo letiště. Limity byly v minulosti opakovaně změkčovány (poskytují tedy nižší ochranu lidskému zdraví), a to i přes protesty veřejnosti, která nebyla do projednávání nikdy zapojena.

Je však třeba zdůraznit, že přijímání právních předpisů (tzv. legislativní proces) je odlišné od jejich přípravy, který má článek 8 Aarhuské úmluvy zejména na mysli, když zmiňuje povinnost usilovat o účinnou účast veřejnosti ve vhodném stádiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny. Aarhuská úmluva upravuje tři základní předpoklady k dosažení tohoto cíle:

- stanovení dostatečného časového rámce pro účinnou účast,
- publikace nebo jiný způsob zveřejňování návrhů předpisů,
- právo veřejnosti podávat připomínky k návrhům takovýchto předpisů, ať už je jedná o podávání připomínek přímo či prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů.

Předmětný článek úmluvy však z důvodu příliš vágních formulací poskytuje velký prostor pro úvahu stran Úmluvy a je ze všech jejích ustanovení zabývajících se účastí veřejnosti nejméně konkrétní. Tato okolnost však nic nemění na skutečnosti, že strany mají povinnost přijmout vhodná opatření a naplňovat cíle Aarhuské úmluvy.

**Na úrovni zákonů** je možné pozorovat značný rozdíl mezi přijímáním vládních návrhů zákonů a nevládními návrhy zákonů. Vládní návrhy zákonů jsou nejčastějším typem návrhů a jsou připravovány v souladu s Legislativními pravidly vlády, která relativně podrobně upravují pravidla tvory zákonů a poskytují dostatečný prostor k diskusi všech zúčastněných stran, vyjasnění nesrovnalostí a hledání kompromisních řešení. Nechybí zde ani pravidla ohledně zveřejňování návrhů právních předpisů, a to včetně možnosti veřejnosti uplatnit k danému záměru připomínky, které musí být alespoň obecně vyhodnoceny (tzv. veřejné připomínkové řízení). Situace je zcela jiná v případě nevládních, zejm. poslaneckých návrhů zákonů či poslaneckých pozměňovacích návrhů. V takovém případě je prostor k veřejné diskusi či ke zvážení všech alternativ a dopadů návrhů zcela minimální, což může mít vážné dopady na životní prostředí či účast veřejnosti obecně.

Aktuálním příkladem je přijetí výše zmíněné novely stavebního zákona, která na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu bez náhrady zrušila možnost účasti NNO zabývajících se ochranou životního prostředí v řízeních, kdy nerozhodují orgány ochrany přírody, a v řízeních, jejichž předmětem není záměr podléhající posouzení vlivů na životní prostředí EIA. Tento pozměňovací návrh, který razantním způsobem omezuje práva NNO a může mít dalekosáhlé negativní důsledky na stav životního prostředí, byl přijat na návrh pouhých dvou poslanců a bez jakýchkoliv záruk zajišťujících účast veřejnosti, která navíc neměla dostatečný prostor vyvrátit chybná tvrzení, o která se přijetí této změny opíralo.

Argumentem pro omezení práv NNO bylo mj. tvrzení, že NNO zdržují příslušná řízení a pouze oddalují vydání konečného rozhodnutí. Nicméně skutečnost je taková, že argumenty NNO jsou často důvodné a vedou v případech opravných procesů ke zrušení napadených rozhodnutí. To však není projevem obstrukcí, ale spíše důsledkem přijímání právně vadných rozhodnutí. Pokud po novele eventuálně dojde ke zrychlení řízení, nebude to způsobeno kvalitnější prací příslušných orgánů veřejné správy či lepší legislativní úpravou, ale stane se tak z důvodu neodhalených nezákonných či věcně nesprávných rozhodnutí, která mohou mít dalekosáhlé negativní důsledky pro životní prostředí.



**Lidé mohou žalovat průmysl.** Aktivisté na komíně jedné z největších uhelných elektráren v České republice – Prunéřova. Díky Aarhuské úmluvě se občanské spolky v roce 2015 u Nejvyššího správního soudu domohly práva žalovat věcnou podstatu povolení k provozu průmyslových provozů, což dříve české soudy odmítaly. (Více informací na str. 32)

Foto: Greenpeace CZ

### III. Přístup k právní ochraně

Přístup k právní ochraně má zajistit vynutitelnost standardů Aarhuské úmluvy a vnitrostátních právních předpisů týkajících se životního prostředí. Navíc pomáhá vytvořit rovné podmínky pro veřejnost a posílit implementaci a dodržování Úmluvy stranami. Soudní přezkum podle třetího pilíře Aarhuské úmluvy lze rozdělit do tří kategorií, a sice:

- přístup k soudnímu přezkumu postupu při žádání o informace,
- přístup k soudnímu přezkumu rozhodnutí, v nichž Aarhuská úmluva požaduje účast veřejnosti,
- přístup ke správním nebo soudním řízením k namítání porušení práva životního prostředí **obecně**.

Níže analyzujeme přístup k soudní ochraně při žádání o informace a při porušení práva na příznivé životní prostředí obecně. Zbytek kapitoly bude věnován soudní ochraně při účasti veřejnosti.

Přístup k právní ochraně související s požadováním informací bývá veskrze neproblematický. Soudní přezkum má být umožněn každé osobě, která **požádala o informace**, pokud se domnívá, že její žádost o informace byla ignorována, neprávem zamítnuta nebo nesprávně zodpovězena, nebo nebyla vyřízena v souladu se zákonem. Soudní řád správní umožňuje soudní přezkum v této oblasti dvěma způsoby, a to v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, anebo v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

Přístup k soudní ochraně při namítání **obecného porušení práva** životního prostředí **ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy** je stále velmi problematický. Veřejnost se obecně může domáhat ochrany životního prostředí před soudy pouze za předpokladu, že bylo zasaženo do jejího **subjektivního práva** a že byla účastníkem předchozího řízení. Z tohoto omezení existují pouze velmi úzce definované výjimky. Jednou z nich je zkušební provoz (v tomto případě dlouhodobé užívání dálnice – Silničního okruhu kolem Prahy – před její kolaudací jako trvalým povolením provozu). Řízení o povolení zkušebního provozu nemá v ČR žádné účastníky s výjimkou stavebníka. Nejvyšší správní soud v tomto případě dovedl, že dotčená veřejnost je oprávněná požadovat soudní přezkum.<sup>6</sup>

## **Přístup k soudnímu přezkumu rozhodnutí, v nichž Aarhuská úmluva požaduje účast veřejnosti (čl. 9 odst. 2)**

Naopak přístup k soudnímu přezkumu rozhodnutí bylo až donedávna považováno za velmi problematické místo implementace Aarhuské úmluvy, a to v důsledku kombinace okruhu subjektů oprávněných k žalobě, rozsahu soudního přezkumu, který mohou vyžadovat, a neúčinnosti soudního přezkumu (dlouhá doba rozhodování soudů – až několik let, v kombinaci s nepřiznáním odkladného účinku napadených rozhodnutí). Žalobu totiž mohly podat pouze ty osoby, které se účastnily předchozího správního řízení. Právo na příznivé životní prostředí bylo přiznáno **pouze fyzickým osobám**, ekologické NNO tak nemohly namítat věcnou nezákonnost rozhodnutí. Posledním stěžejním nedostatkem pak byla **nemožnost** veřejnosti domáhat se soudní ochrany proti **nečinnosti správního orgánu**, soud totiž neměl možnost nařídit správnímu orgánu konat (pokud správní orgán sám nezahájil řízení, například o odstranění nepovolené stavby).

## **Právo fyzických osob na přístup k soudům**

Jak již bylo uvedeno výše, přístup fyzických osob k soudům je limitován prokázáním dotčení jejich subjektivního práva. Fyzické osoby pak mají možnost podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu na základě soudního řádu správního. Podmínkou aktivní žalobní legitimace je skutečnost, že dané rozhodnutí zkrátilo žalobce na jeho

<sup>6</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 As 157/2013, ze dne 18. dubna 2014.

právech, že je tedy osobou dotčenou na svých právech. Žalobu je oprávněn podat také účastník řízení před správním orgánem, jestliže ho na jeho právech postup tohoto orgánu zkrátil.

V praxi se omezení žalobní legitimace fyzických osob na jejich dotčený zájem může projevit například následovně: V případě, že by podal žalobu majitel domu, který není spokojený s povolením, jenž umožňuje stavbu chemičky na sousední parcele a tvrdí, že jeho vlastnické právo bylo touto stavbou zkráceno, zabýval by se soud pouze aspekty omezení jeho vlastnického práva. Pokud by do žaloby zahrnul i bod týkající se možnosti znečištění blízké řeky, úhynu chráněných živočichů nebo kvality ovzduší v celém regionu, soud by se těmito body nemusel zabývat.

Přístup fyzických osob – především nevlastníků nemovitostí – k soudní ochraně, je v důsledku omezení jejich účasti v navazujících řízeních procesu EIA, nedostatečný. Občané, kteří nejsou vlastníky dotčených nemovitostí, nemají možnost domáhat se soudní ochrany svých práv. Tyto osoby jsou značně omezeny také při obraně svých procesních práv, jelikož jim není umožněno vynutit si dodržování svých procesních práv – například právo na vypořádání připomínek.

Další možnost pak představuje žaloba proti **nečinnosti správního orgánu**. Tu může fyzická osoba podat v případě, že se domáhá vydání rozhodnutí nebo osvědčení u správního orgánu, a ten zůstává nečinný (tj. správní orgán zahájil řízení, ale nepostupuje v něm. Správní žalobou nelze požadovat, aby správní orgán například zahájil řízení o odstranění nepovolené stavby). Zákon však tuto možnost ochrany spojuje s podmínkou vyčerpání všech prostředků, které mu procesní předpis (zpravidla správní řád) přiznává k ochraně před nečinností.

## Právo občanských sdružení na přístup k soudní ochraně

Aktivní žalobní legitimace spolků je také v naprosté většině případů založena na předchozí účasti spolků v řízení. Ekologické spolky se těchto řízení mohou účastnit na základě různých složkových předpisů.

S novelizací stavebního zákona, která je popsána níže, byla bohužel značně omezena práva spolků na účasti ve stavebních řízeních. Ekologické spolky se mohly doposud účastnit územního a stavebního řízení na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nově se toto ustanovení bude vztahovat (od 1. 1. 2018) pouze na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, **nikoliv tedy na řízení podle stavebního zákona**. To však nevylučuje možnost účasti spolků na územním a stavebním řízení v případě záměrů vyžadujících posouzení vlivů na životní prostředí v režimu zákona EIA. Vyloučení spolků z účasti na stavebním řízení tak nemá vliv na jejich aktivní žalobní legitimaci v režimu zákona EIA.

V minulosti byla pozice spolků před soudy poměrně zásadně omezena takzvanou **doktrínou tvrzeného zásahu do práv**. Na základě tehdejšího výkladu soudů se spolky mohly domáhat pouze obrany proti zásahu do procesních práv. Tento právní názor je však již překonán a spolky se tak mohou domáhat jak obrany práv procesních, tak hmotných.



## I spolky mohou žádat hmotněprávní přezkum rozhodnutí

Aktivní legitimací občanských sdružení ve vztahu k námitkám **hmotněprávního charakteru** se v roce 2015 zabýval Nejvyšší správní soud. Občanské sdružení Frank Bold Society požadovalo výklad vnitrostátní právní úpravy v souladu se závazky České republiky (čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, čl. 11 směrnice EIA), ze kterých vyplývá, že spolky mají možnost namítat **veškeré rozpory** napadených **rozhodnutí s hmotným i procesním právem**. Frank Bold dále odkázal na nálezy Ústavního soudu, ze kterých vyplývá, že v případě dvojího možného výkladu zákona je třeba zvolit interpretaci, jež **poskytuje ochranu zájmům stěžovatele**. Ve vztahu k Aarhuské úmluvě spolek odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009 (IV. ÚS 2239/07), z něhož vyplývá, že v případě více možných výkladů má přednost ten, jež naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.

Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí vycházel z čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a navazujícího čl. 36 odst. 1 Listiny, tedy z práva na **příznivé životní prostředí** a práva **spravedlivý proces**, a dále pak z ustanovení občanského soudního řádu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že Frank Bold byl účastníkem řízení o vydání integrovaného povolení, jehož výsledkem bylo vydání rozhodnutí obou správních orgánů, a má tudíž právo vznášet námitky procesně právního charakteru, jak sám Nejvyšší soud v minulosti opakovaně judikoval.

V otázce možnosti vznášení hmotněprávních námitek Nejvyšší správní soud odkazuje na znění Aarhuské úmluvy. Soud konstatuje, že ačkoli úmluva neukládá konkrétní práva a povinnosti a není tudíž přímo použitelná a nemá ani přímý účinek, je nutné ji použít jako **interpretační pramen**, a vnitrostátní ustanovení právní úpravy je tudíž nezbytné interpretovat v souladu s jejím zněním, konkrétně s čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 písm. a, který stanovuje, že členské státy jsou povinny zajistit, aby osoby z řad dotčené veřejnosti mající dostatečný zájem mohly dosáhnout přezkumu po stránce hmotné i procesní zákonnosti *jakýchkoli rozhodnutí*.

Nejvyšší správní soud tak posuzoval, zda má stěžovatel v daném případě dostatečný zájem, tudíž zda došlo k **zásahu do jeho sféry hmotných práv**. Soud odkázal na své rozhodnutí z července 2009 a na judikát Ústavního soudu z května 2014. Obě rozhodnutí shledávají jako **rozhodující kritérium lokální prvek**. V návaznosti na tento fakt soud posuzoval, zda mohl být stěžovatel se sídlem v Brně, avšak působící v rámci území celé České republiky zasažen rozhodnutím do své hmotněprávní sféry.

Soud shledal, že ač je předmětný zájem umístěn v Ústeckém kraji, je provoz elektrárny takového významu, že přesahuje hranice celé České republiky. Nejvyšší správní soud pak odkazuje na svůj rozsudek ze září 2014, kde shledal, že pro přiznání aktivní věcné legitimace spolku je hlavním kritériem existence dostatečně silného vztahu stěžovatele k danému území.

Nejvyšší správní soud v daném případě dovedl, že daný **záměr má dopady na celé území České republiky** a je tak možné dovést dotčenost ve hmotněprávní sféře stěžovatele, který vyvíjí aktivitu v rámci celé České

republiky, respektive je v tomto případě naplněno kritérium **dostatečně silného vztahu** stěžovatele k předmětnému území.

Nejvyšší soud zdůraznil **nezbytnost limitace aktivní legitimace spolků**, jež byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny s odkazem na to, že pokud by jejich legitimace nebyla limitována, mohly by námitky vznášet také spolky, které sídlí mimo území České republiky. **Limitaci danou lokalitou** tak považuje za **stěžení**.

Nejvyšší soud uzavřel, že v případě, že má spolek dostatečný vztah k dané lokalitě, **může daný zájem zasahovat do jeho hmotněprávní sféry** a přísluší mu tudíž námitky jak procesního, tak hmotněprávního charakteru.

*Zpracováno na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295.*

V rámci rozsáhlých legislativních změn, které byly přijaty v návaznosti na kritiku Výboru pro plnění Aarhuské úmluvy a Evropské komise, došlo k odstranění některých nedostatků, které omezovaly přístup ekologických spolků k soudní ochraně.

## Režim zákona o posouzení vlivů na životní prostředí

Zákon o posouzení vlivů na životní prostředí přiznává ekologickým spolkům poměrně rozsáhlé možnosti domáhání se obrany práv před soudy. Kromě toho, že se občanská sdružení mohou účastnit zjišťovacích a navazujících řízení a mohou tak uplatňovat námitky, umožňuje jim zákon podat také žalobu. Toto právo je přiznáno ekologickým spolkům vykonávajícím svou činnost alespoň **3 roky, nebo spolkům s podporou alespoň 200 osob**. Ty mohou podat zmíněnou žalobu proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení nebo proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, například územním nebo stavebním řízení.

Ekologické spolky tak **nemusí prokazovat** dotčení na svém subjektivním právu, a přesto je možné, aby soud rozhodnutí přezkoumal jak po stránce **hmotné, tak po stránce procesní**. Zákon totiž konstruuje fikci, že ekologický spolek má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácen.

Spolky mohou žaloby k ochraně veřejného zájmu využít i v případě, že bude věc vrácena orgánu, který rozhodoval v navazujícím řízení, na základě zákona se totiž **stanou také** účastníky tohoto řízení.

## Právo spolků na příznivé životní prostředí

V české soudní praxi panoval dlouhodobý rozkol v souvislosti s uznáním práva spolků na domáhání se práva na příznivé životní prostředí u soudních orgánů. Právo na příznivé životní prostředí je zaručeno čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud v roce 1998 rozhodl (Usnesení I ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998), že právo na příznivé životní prostředí přísluší **pouze fyzickým osobám**.

Tento názor byl definitivně překonán až nálezem Ústavního soudu č. I. ÚS 59/14, ve kterém bylo shledáno porušení práva na soudní ochranu ekologického spolku garantovaného právem na spravedlivý proces, konkrétně práva domáhat se svých práv

u nezávislého a nestranného soudu. Ekologický spolek se před obecnými soudy domáhal zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce. Nebyl ale úspěšný ani u krajského ani u Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud ve svém zamítavém usnesení uvedl, že z ustanovení Aarhuské úmluvy nelze dovozovat aktivní legitimaci spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy a poukázal také na fakt, že Aarhuská úmluva neukládá konkrétní práva a povinnosti, není tudíž přímo použitelná, v důsledku čehož nemá přímý účinek.

Ústavní soud uvedl, že nezpochybňuje skutečnost, že Aarhuská úmluva nemá přímý účinek, poukázal však na její aplikační přednost před zákonem a zdůraznil, že je-li možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Soud dále argumentoval tím, že ačkoli nemůže být aktivní legitimace spolků bez hranic, je odeprání přístupu k soudnímu přezkumu opatření obecné povahy ekologickým spolkům nepřípustné.

Ústavní soud uvedl jako stěžejní kritérium vztah spolku k lokalitě regulované územním plánem nebo zaměření spolku s lokálním opodstatněním, například tedy ochranu určitého druhu živočichů na daném území. Ústavní soud navíc konstatoval, že ač se musí jednat o takzvané etablované či ad hoc spolky, druhotné kritérium, tedy aby hlavní činností spolku byla ochrana přírody a krajiny, splněno být nemusí. Předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy je pro aktivní legitimaci dostačující.

Ústavní soud v závěru konstatoval, že občanská sdružení jsou významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti a je tudíž legitimní a legální, aby měly možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.

Pro závěry Ústavního soudu bylo stěžejní, že byl spolek předmětným opatřením zkrácen na svých právech. Podle soudu nelze vykládat termín „zkrácení na právech“ tak restriktivně, jak učinily soudy obecné. Podle úvah soudu mohou být práva komunity dotčena širěji než jen zásahem do práv sousedních vlastníků. Vady územního plánu totiž mohou ztížit naplnění zamýšlené koncepce a ohrozit tak společenskou funkci územního plánu.

Všechny uvedené úvahy vedly k tomu, že skutečně došlo k porušení práva občanského sdružení na spravedlivý proces, respektive na přístup k soudu, a občanské sdružení má v daném případě právo domáhat se zrušení územního plánu. Ústavní soud ale zároveň zdůraznil, že k obdobným případům je třeba přistupovat rozumně a komplexně uvážit a posoudit, zda je určitý subjekt oprávněn k účasti v řízení o zrušení opatření obecné povahy.



**Park nebo supermarket?** Obyvatelům Skutče na Pardubicku se podařilo zachránit park před stavbou supermarketu. Soud jim dal za pravdu v tvrzení, že soukromý zájem na komerční výstavbě není důležitější, než veřejný zájem na zachování zeleně. Nová právní úprava má lidem účast v řízeních o kácení dřevin z důvodu výstavby zamezit. (Více informací na str. 23.)

Foto: Občanské sdružení Skuteč

## **Aarhuská úmluva a povolování jaderných zařízení**

Specifická úprava v oblasti Aarhuské úmluvy se vztahuje k jaderným zařízením, ať se jedná o jaderné elektrárny nebo trvalá úložiště jaderného odpadu.

1. V poslední novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je uveden výčet tzv. navazujících řízení, tj. řízení, kterých se bude účastnit veřejnost a bude tak mít i přístup k soudní ochraně. Řízení podle atomového zákona v tomto výčtu chybí. Řízení například o výstavbě nové jaderné elektrárny se tak nebude účastnit veřejnost a úřad navíc při jejím povolení nebude vázán vydanými podmínkami stanoviska EIA.

2. Při prodlužování provozu jaderných elektráren po projektované době (konkrétně se jedná o elektrárnu Dukovany) neprobíhá EIA. Jedná se tedy o zcela neveřejný proces bez možnosti soudní ochrany, přestože prodlužování provozu probíhá po 30 letech provozu a došlo ke změnám v území, technologických znalostech, atd.
3. V České republice není rozhodnuto o konkrétní lokalitě pro výstavbu hlubinného úložiště radioaktivního odpadu pro jeho trvalé skladování. Obce dlouhodobě požadují, aby dle vzoru ze zahraničí měly nepřekročitelné právo s výstavbou na svém území nesouhlasit, a aby se tak staly rovnocennými partnery státu. Přestože jim toto právo v určitých obdobích zástupci státu opakovaně slibovali, nikdy se jej nepodařilo prosadit přímo do zákona.



**Mrakodrapy nad Prahou.** Obyvatelé Pankráče již roky zpochybňují výstavbu dalších mrakodrapů na horizontu historického města. V lokalitě jsou navíc vyčerpány dopravní kapacity; znečištění ovzduší a hluk převyšují zákonné normy. Nová právní úprava má lidem zamezit v účasti v územních a stavebních řízeních o těchto typech staveb. Foto: Wikicommons

## Závěry

Přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí je dlouhodobě nejméně problematickou částí právní úpravy, ve které nedochází k zásadním změnám. Orgány veřejné správy poskytují čím dál tím více informací veřejnosti samy a aktivně, začíná se využívat forma otevřených dat nebo uživatelsky přívětivých elektronických aplikací. Při žádosti o informace veřejnost dlouhodobě naráží na dva typy problémů. První z nich nastává, když veřejná správa nemá k dispozici informace, které by měla mít. Druhý z problémů nastává, když veřejná správa nechce nějaké informace poskytnout (většinou se jedná o politicky citlivé údaje). V obou případech sice existuje obrana, ale je poměrně zdlouhavá, informace tak v důsledku zastarávají a ztrácí na své hodnotě.

Účast veřejnosti v řízeních o životním prostředí byla v České republice upravena dlouhodobě problematicky, ale stabilně. Právní úprava až do konce roku 2017 nad rámec požadavků Aarhuské úmluvy umožňovala účast NNO ve všech řízeních v oblasti životního prostředí (i těch sebemenších; NNO se proto mohly účastnit například

všech územních a stavebních řízení, ve kterých byly káceny stromy). V roce 2015 došlo na základě požadavků Evropské unie k posílání práv NNO v řízeních týkajících se záměrů, u kterých jsou posuzovány vlivy na životní prostředí (EIA). Touto novelou ale byl také zásadně omezen rozsah posuzovaných záměrů (zvýšením limitů především pro výstavbu obytných a kancelářských budov ve městech nebo obchodních center). V roce 2017 pak bylo zrušeno ustanovení, které opravňovalo NNO účastnit se řízení v oblasti ochrany životního prostředí již od roku 1992. NNO se tak nebudou mít možnost účastnit řízení o záměrech, které nejsou posuzovány v procesu EIA. Těchto řízení se budou smět účastnit pouze vlastníci dotčených nemovitostí (nájemníci se řízení nemohli účastnit nikdy a tento stav se nijak nezmění). Účast veřejnosti při přípravě plánů, programů a předpisů zůstává beze změny.

Přístup k soudní ochraně byl v České republice až donedávna považován za velmi problematické místo implementace Aarhuské úmluvy, a to v důsledku kombinace okruhu subjektů oprávněných k podání žaloby, rozsahu soudního přezkumu, který mohou vyžadovat, a neúčinnosti soudního přezkumu (dlouhá doba rozhodování soudů v kombinaci s nepřiznáním odkladného účinku napadenému rozhodnutí). Žalobu totiž mohly podat pouze ty osoby, které se účastnily předchozího správního řízení. Právo na příznivé životní prostředí bylo přiznáno pouze fyzickým osobám, ekologické NNO tak nemohly namítat věcnou nezákonnost rozhodnutí. V důsledku novel popsaných v této zprávě došlo k zúžení okruhu řízení, ve kterých jsou NNO aktivně žalobně legitimovány k podání žaloby (jako důsledek zúžení okruhu řízení, kterých se mohou účastnit). Zároveň jim judikatura nejvyšších soudů i novela zákona EIA přiznala právo požadovat i hmotněprávní přezkum napadených rozhodnutí. Přístup fyzických osob k soudní ochraně se doposud omezuje pouze na vlastníky.





# O nás

## Arnika – Centrum pro podporu občanů



Nevládní organizace Arnika, založená v roce 2001, má mnohaleté zkušenosti se zlepšováním přístupu k informacím, zapojováním veřejnosti do rozhodovacích procesů a prosazováním práva na zdravé životní prostředí. Naši odborníci pomáhají občanskými iniciativám, obcím a jednotlivcům při řešení případů poškozování životního prostředí a jeho prevence po celé České republice. Arnika je rovněž zapojena do mezinárodních projektů zaměřených na ochranu životního prostředí a posílení implementace Aarhuské úmluvy ve střední a východní Evropě, zemích Kavkazu a Střední Asie. Arnika je členem Zeleného kruhu – Asociace ekologických nevládních organizací České republiky, European Environmental Bureau a European ECO Fora.

### KONTAKT

Arnika  
Dělnická 13  
170 00 Praha 7  
Česká republika  
Tel./fax: +420 222 781 471  
e-mail: [cepo@arnika.org](mailto:cepo@arnika.org)  
Další informace: <http://arnika.org>

## Zelený kruh



Zelený kruh je sdružení 28 českých nevládních neziskových ekologických organizací. Vznikl v listopadu 1989 a od roku 2002 zajišťuje organizační zázemí pro oborovou platformu environmentálních nevládních neziskových organizací. Ta zahrnuje kromě členů ještě dalších 77 organizací. Zelený kruh úzce spolupracuje se svými členskými organizacemi, poskytuje jim mediální a legislativní servis. Rovněž zpravuje nezávislou oborovou platformu ekologických organizací. Zelený kruh se dlouhodobě věnuje tematické veřejné prospěšnosti, organizuje Ekofestival a zprostředkovává nominaci členů neziskových organizací do poradních orgánů. Zelený kruh spolupracuje s Klimatickou koalicí a platformou Česko proti chudobě. Je členem European Environmental Bureau.

Více informací: <http://zelenykruh.cz>



ISBN: 978-80-87651-34-6

