

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI  
FAKULTA PRÁVNICKÁ  
KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

2019

Tereza Lonská

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI  
FAKULTA PRÁVNICKÁ  
KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA

Právní úprava účasti spolků v řízeních  
týkajících se životního prostředí

Autor práce: Tereza Lonská

Vedoucí práce: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Plzeň, 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití pramenů a zdrojů uvedených v seznamu použité literatury.

Plzeň březen 2019

---

Tereza Lonská

Na tomto místě bych ráda poděkovala panu doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D. za veškeré rady a odborné připomínky, kterými přispěl k vypracování této diplomové práce.

## Obsah

Seznam použitých zkratek.....	1
1. Úvod.....	2
1.1. Základní systematika, hypotézy a metody práce.....	5
2. Obecná východiska.....	7
2.1. Ústavně právní úprava.....	8
2.1.1. Ústava.....	8
2.1.2. LZPS – právo na příznivé životní prostředí.....	9
2.2. Mezinárodní právní úprava – Aarhuská úmluva .....	11
2.2.1. Účast spolků na rozhodování.....	16
2.2.2. Aarhuská úmluva a ČR.....	22
2.2.3. Aarhuská úmluva a EU.....	25
2.3. Evropská právní úprava.....	26
3. Vývoj zákonné úpravy účasti spolků v řízeních týkajících se životního prostředí v ČR .....	32
3.1. Vývoj zákona o ochraně přírody a krajiny .....	33
3.1.1. Novela ZOPK zákonem č. 349/2009 Sb.....	35
3.1.2. Novela zákonem č. 225/2017 Sb. ....	37
3.2. Vývoj zákona o posuzování vlivů na životní prostředí .....	39
3.2.1. Novela zákonem č. 39/2015 Sb. ....	41
3.2.2. Novela zákonem č. 326/2017 Sb. ....	45
3.2.3. Novela zákonem č. 225/2017 Sb. ....	47
4. Právní úprava účasti spolků v řízeních týkajících se životního prostředí.....	49
4.1. Právní úprava účasti spolků dle ZOPK .....	52
4.1.1. Podmínka účasti .....	52
4.1.2. Účast spolků v řízeních .....	55
4.1.3. Vztah účasti spolků podle ZOPK a ZPVŽP .....	59
4.2. Právní úprava účasti spolků dle ZPVŽP.....	60
4.2.1. Podmínka účasti .....	61
4.2.2. Navazující řízení.....	63
4.3. Právní úprava účasti spolků dle vodního zákona.....	64
4.4. Právní úprava účasti spolků dle zákona o integrované prevenci .....	66
5. Závěr.....	68
5.1. Ověření hypotéz .....	69
Summary .....	73

Seznam použité literatury .....	74
Učebnice a monografie.....	74
Časopisy, články, sborníky.....	76
Webové stránky .....	77
Mezinárodní úmluvy, právní předpisy EU, Ústavní zákony a zákony .....	78

## Seznam použitých zkratek

ČR	Česká republika
EIA	Posuzování vlivů na životní prostředí
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropské společenství
EU	Evropská Unie
GMO	Geneticky modifikované organismy
IPPC	Integrovaná prevence a omezování znečištění
Komise	Evropská komise
KS	Krajský soud
Listina	Listina základních práv a svobod
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKP	Národní kulturní památka
NP	Národní park
NPP	Národní přírodní památka
NPR	Národní přírodní rezervace
NSS	Nejvyšší správní soud
OOP	Opatření obecné povahy
PP	Přírodní památka
PR	Přírodní rezervace
PÚR	Politika územního rozvoje
SEA	Strategické hodnocení životního prostředí
SÚJB	Státní úřad pro jadernou bezpečnost
ÚP	Územní plán
ÚPD	Územně plánovací dokumentace
ÚS	Ústavní soud
VKP	Významný krajinný prvek
ZCHÚ	Zvláště chráněné území
ZOPK	Zákon o ochraně přírody a krajiny
ZPVŽP	Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí
ŽP	Životní prostředí

# 1. Úvod

V době, kdy píšu tuto diplomovou práci, slaví náš stát hned tři významná výročí najednou - 25 let od vzniku České republiky, 50 let od srpna 1968 a 100 let od vzniku Československa - 100 let České státnosti. To mě vede k zamyšlení nad stavem naší společnosti, která se v minulosti nemohla svobodně účastnit veřejného života, ale přes mnohé politické otřesy se v ní vždy utvářeli aktivní skupiny, jako jsou sokolové, skauti, aj., které svým jednáním pomáhaly budovat náš demokratický stát. Stala se z našich občanů, se zkušeností dvou totalitních režimů, hrdá a sebevědomá občanská společnost, aktivně se zapojující do dění kolem sebe? Pokračují občané v tradici našich předků, kteří se aktivní účastí v občanském životě zasadili o vybudování našeho demokratického státu?

Vzhledem ke spleťmu vývoji našeho státu se omezím na první zmíněné výročí, tj. 25 let od vzniku ČR a zaměřím se na novou dekádu naší společnosti. Podle P. Friče a kol. byl v České republice největší rozmach spolků právě po roce 1989.<sup>1</sup> Na základě toho by se dalo usuzovat, že se v naší republice po „temné době“ začal opět budovat zdravý občanský sektor. Jednalo se především o aktivity, zabývající se občanskými svobodami, dodržováním lidských práv a o jednu z nejdůležitějších aktivit, o ochranu životního prostředí.<sup>2</sup> Přes zjevný zájem veřejnosti se však již v devadesátých letech začal projevovat velice negativní postoj vůči neziskovému sektoru, na který se prostřednictvím médií útočilo, a to zejména ze strany politiků.

Jako příklad můžu uvést výroky Václava Klause, který se této problematice často a rád kriticky věnoval v médiích. Jako premiér, vrcholný politik, a později jako prezident, který by měl hájit zájmy České republiky a do jisté míry reprezentovat postoje celé naší společnosti, těmito postoji dle mého názoru veřejně odsoudil celou občanskou společnost. Viz. Klausovy nejznámější výroky, které ekologická organizace Děti Země ocenila ekologickou anticenou Zelená Perla roku: „*Občanská společnost je polemika se svobodnou společností! A je povinností každého demokrata ze všech svých sil do konce svých věků proti ní bojovat.*“<sup>3</sup> Klausovi výroky samozřejmě nejčastěji směřovali vůči ekologickým organizacím, viz. jeho

<sup>1</sup> Frič, P. Občanský sektor v ohrožení? 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2016. ISBN 978-80-7419-243-2. 288 str.

<sup>2</sup> Tamtéž

<sup>3</sup> KLAUS V. Nešťastný debakl zeleného osamělce. In Právo. 14. 7. 2005. ISSN 1211-2119



výroky vůči jejich činnosti: „*A nevěřte cyklomaniakům, že kolo je pokrok, že kolo je čistota a zdraví. Čuchněte k jejich propocenému triku a budete mít jasno, kdo tu zamořuje vzduch. Pachem i hloupými argumenty. Cyklistiku není třeba podporovat, ale naopak zakázat.*“(...) „*Žádné ničení planety nevidím, nikdy v životě jsem neviděl a nemyslím, že nějaký vážný a rozumný člověk by to mohl říci*“.<sup>4</sup>

Tato nepochopitelná kritika dle mého názoru velice poškodila řadu spolků a dehonestovala činnost zejména ekologických organizací. Pro naši společnost je to obrovská rána, která se dle mého názoru stále zcela nezahojila a poškodila nově se vytvářející občanskou společnost.

Tento názor vyjádřil také Ústavní soud České republiky ve svém nálezu I. ÚS 59/14 ze dne 30.5.2014, ve kterém odsoudil dosavadní judikaturu správních soudů, jež vnímala spolky spočívající v ochraně přírody a krajiny jako „ekologickou iniciativu“. Přisuzovala tak spolkům dle názoru Ústavního soudu aktivistickou a vedlejší roli v řízeních týkajících se životního prostředí. Kritický postoj správních soudů byl podle mne pouhým odrazem toho, jak jsou ekologická hnutí vnímána celou společností. Zmíněný nálezn označil spolky za významný a navýsost demokratický prvek občanské společnosti. Nález se stal významným z hlediska výkladu práva účasti spolků v řízeních týkajících se životního prostředí, když spolky označil za rovnocenné subjekty práva. O tomto nálezu a jeho přínosu budu pojednávat podrobněji dále v této práci.

Zdehonestované postavení ekologických spolků můžeme sledovat momentálně přijetím zákona č. 225/2017 Sb., kterým se novelizuje zákon o územním plánování a stavebním řádu a další zákony, mezi nimi klíčový § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Novela vede k výraznému okleštění práva veřejnosti na účast při ochraně životního prostředí, dotkla se zejména spolků působících v této problematice. Dle mého názoru přijatá novela nevzbudila ve veřejnosti takový zájem, jaký vzhledem k dopadu na životy nás všech zasluhuje. Můžu se jen dohadovat, zda je to zapříčiněné právě dehonestací ekologických spolků, či všeobecným nezájmem o životní prostředí.

<sup>4</sup> Dostupné online z: <http://www.ropak.detizeme.cz/perla/>

Účast veřejnosti by měla být nejen v ochraně životního prostředí, ale v celém veřejném životě vnímána jako jeden z pilířů demokratického právního státu.<sup>5</sup> Vzhledem k přijaté novele si může každý sám udělat úsudek, zda tomu tak v našem státě je.

Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí může být vykonávána prostřednictvím našich základních politických práv, jako je právo volební, právo petiční, právo shromažďovací, právo sdružovací, právo na informace. Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí může být také vykonávána prostřednictvím přímé účasti v konkrétních procesech, týkajících se životního prostředí, jako je účast při územním plánování, posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životním prostředí, správním řízení o umístění a povolení stavby a dalších rozmanitých činnostech, dotýkajících se životního prostředí.<sup>6</sup>

Přímá účast veřejnosti v řízeních může mít různé podoby. První podobou je tzv. slabší forma účasti, ve které mohou občané podávat vyjádření, podněty a návrhy, připomínky, které jsou orgány veřejné správy povinny vyřídit v zákonných lhůtách. Občané se tak mohou vyjadřovat k odborné problematice a rozhodující orgán se jejich názorem musí zabývat a brát ho v úvahu. To i v případě, že k názoru zaujme kritický postoj, svá stanoviska totiž musí řádně odůvodnit a vypořádat se s nimi.

Druhou formou účasti veřejnosti je tzv. kvalifikovaná, tedy silnější účast, ve které má osoba postavení účastníka řízení. To je významné jak z hlediska procesních práv, která se účastníkům přisuzují, tak z hlediska hmotněprávních, kterých se v řízení chtějí domoci. Účastníkům řízení je mimo jiné zpřístupněno právo domáhat se soudní ochrany, na kterou by jinak neměli nárok.

Já se ve své práci zaměřím na účast veřejnosti ve druhém případě, tj. přímo zapojením do řízení týkajících se životního prostředí, a to konkrétně na účast spolků. Spolky mají jako ekologická občanská sdružení zvlášť významné postavení v těchto procesech a je proto zvláště neomluvitelné, že právě jejich právo účasti ve správních řízeních týkajících se životního prostředí je přijatými novelami stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny okleštěno.

<sup>5</sup> TUHÁČEK, M, JELÍNKOVÁ, J. a kol. Právo životního prostředí: praktický průvodce. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5464-2. Str. 70.

<sup>6</sup> Tamtéž.

Pojednání o veškeré účasti spolků v řízeních by bylo velice rozsáhlé a já se proto zaměřím na účast v řízeních, ve kterých jsou spolky v procesním postavení účastníka řízení.

Právo procesní způsobilosti spolků prošlo dramatickým vývojem, v souvislosti s novelou stavebního zákona, cílem mé práce je proto popsat aktuální právní úpravu a posoudit její soulad se závazky, které vyplývají z mezinárodního a evropského práva. Zásadní je v tomto ohledu Aarhuská úmluva, které budu v práci věnovat výraznou pozornost. Již zde bych ráda uvedla, že Aarhuská úmluva stojí na třech pilířích, kdy první zaručuje právo na přístup k informacím. Právo na informace je předpokladem pro samotnou účast a v řízení a je „náběhem“ na pilíř druhý, zaručující právo účasti v řízeních týkajících se životního prostředí a pilíř třetí, zaručující soudní ochranu. Nevztahuje se ale přímo k tématu této práce, nebudu zde o něm tedy pojednávat.

Výrazným vývojem prošla též soukromoprávní úprava s přijetím „nového“ občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., čímž došlo ke změně sdružovacího práva ve spolkové právo. Účelem této práce není právní úprava spolkového práva, již zde proto vymezím pojmovou problematiku, kterou sebou nová úprava nese. Zákony upravující řízení týkající se životního prostředí,<sup>7</sup> tj. zejména zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon a zákon o integrované prevenci, pracují s pojmem občanské sdružení, nepromítla se do nich totiž zmíněná změna sdružovacího práva. Kontinuita dosavadních občanských sdružení je však zachována, dosavadní občanská sdružení se tak považují za spolky podle § 3045 Občanského zákoníku. V práci budu používat oba pojmy, přičemž zejména při práci se starší judikaturou a odbornými texty se nevyhnu používání pojmu občanské sdružení.

Pro posouzení aktuální právní úpravy ve vztahu k mezinárodním závazkům je nezbytné ohlédnout se na její počátky, nevyhnu se proto vývoji, kterým se předpisy ubírali. Bude proto zajímavé posoudit, zda je tento vývoj pozitivní.

### 1.1. Základní systematika, hypotézy a metody práce

V diplomové práci se v první části budu zabývat obecnými východisky práva spolků na účast v řízeních týkajících se životního prostředí, tj. zakotvení tohoto práva v ústavním právu a v právu mezinárodním a evropském. Jelikož se jedná o problematiku právní a obsáhlou v několika normách, zpracovanou ve velkém množství literatury, využiji proto zejména

<sup>7</sup> Budu zde používat též pojmu environmentální řízení.

metodu deskriptivní. Pro sestavení společných znaků pro celý institut účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí využiji metodu abstrakce.

Jak jsem nastínila již na začátku úvodu, právní úprava prošla dramatickým vývojem a stále proto probíhala diskuze na úrovni odborníků i laické veřejnosti a je tak řada pramenů, které se zabývají stejnou problematikou. V těchto případech využiji metodu komparace. Metodu komparace budu praktikovat také ve vztahu k mezinárodním požadavkům, které vyplývají z mezinárodního práva, upravujícího tuto problematiku.

Jelikož se zaměřím také na vývoj právní úpravy, bude kromě komparace použita metoda historická, hlavně při zpracování předchozích právních předpisů, nebo při zpracování vývoje určitého ustanovení. Využiji dále metodu analýzy, zejména analýzu jednotlivých norem, upravujících řízení týkající se životního prostředí.

V závěru práce chci ověřit stanovené hypotézy a shrnout hodnocení právní úpravy. Stejně jako v dílčích závěrech, budou pro to využity metody syntézy, abstrakce a generalizace.

Hypotéza č.1 z hlediska obecných východisek:

- *„Aktuální právní úprava účasti spolků v řízeních týkajících se ŽP v ČR je v souladu se závazky vyplývajícími z mezinárodního práva a je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.“*

Hypotéza č. 2 z hlediska vývoje právní úpravy:

- *„Právní úprava účasti spolků v řízeních týkajících se ŽP se v ČR stále vyvíjí, a to vzhledem k historickému a politickému vývoji ČR k lepšímu a demokratičtějšímu, s větší účastí občanské společnosti.“*

## 2. Obecná východiska

Právní úprava účasti spolků v řízeních týkajících se životního prostředí má svá společná obecná východiska, tj. určité společné znaky pro všechna řízení tohoto druhu, ze kterých právní úprava vychází. Tato společná východiska jsou základem nejen pro všechny právní předpisy upravující účast spolků, ale jsou také základem pro celou právní úpravu ochrany životního prostředí obecně, neboť účast spolků v řízeních týkajících se životního prostředí má při jeho ochraně nenahraditelnou úlohu.

Právní řád ČR je hierarchicky uspořádán na principu vyšší právní síly, dle kterého jsou u nás nejvyšší právní silou zákony. Ostatní právní normy, zákonné a podzákonné, jsou tvořeny a vydávány podle pravidel ústavních norem, ústavním předpisům jsou tedy podřízeny a také pro jejich vynucování státní mocí se uplatní normy ústavního práva. Veškerá právní úprava by tak měla být v souladu s Ústavou a měla by se o ní opírat. Také právo ochrany životního prostředí má základ v Ústavě a Listině základních práv a svobod, potažmo právo spolků angažovat se při ochraně životního prostředí. Ústavní pořádek ČR je tedy jedním z obecných východisek pro právní úpravu účasti spolků v řízeních týkajících se životního prostředí.

Z Ústavy vycházejí právní zásady a principy, které mají legislativní a aplikační význam. Hledí se na ně při tvorbě nových právních předpisů a uplatňují se při výkladu a aplikaci práva. Obecným východiskem, ve kterém najdeme společné znaky pro právní úpravu účasti spolků jsou tak také právní zásady, a to nejen ústavní, ale vzhledem ke spjatosti práva ochrany životního prostředí se správním právem také zásady správního práva.

Právní řád ČR je dále uspořádán na principu normativní ekvivalence, tj. principu, podle kterého platí aplikační přednost mezinárodního práva a práva Evropské Unie vůči všem stupňům hierarchického uspořádání českého právního řádu. Pokud se tedy setkáme v praxi s případem, na který je možné použít jak českou, tak mezinárodní nebo evropskou úpravu a je mezi nimi rozpor, použije se přednostně úprava mezinárodní, nebo evropská.

Evropská unie má pro oblast životního prostředí velké množství právních předpisů a jsou to jedny z nejpřísnějších právních předpisů na světě.<sup>8</sup> Pro ČR jako pro členský stát Evropské Unie to nese následky někdy duální právní úpravy stejné problematiky, a přestože by se na

<sup>8</sup> Dostupné online z: [https://europa.eu/european-union/topics/environment\\_cs](https://europa.eu/european-union/topics/environment_cs)

základě svého členství měla přizpůsobit a právní úpravu vést stejným směrem, bývá úprava odlišná, ne-li v některých případech norem ochrany životního prostředí v rozporu, k tomu více v oddílu 2.3 Evropská právní úprava. Dalším aspektem našeho členství v Evropské Unii je fakt, že se EU stává samostatným subjektem a stranou na poli mezinárodního práva a zavazuje tak členské státy k mezinárodním úmlouvám. V praxi tak často dochází k situaci, kdy je členský stát vázán k mezinárodní úmluvě nejen jako strana úmluvy v pozici samostatného státu, ale také v pozici, kdy je zavázáný jako člen Evropské Unie.

Dalším z obecných východisek pro právní úpravu účasti spolků v řízeních týkajících se životního prostředí je na základě výše uvedených důvodů také právní úprava mezinárodní a evropská.

## 2.1. Ústavně právní úprava

### 2.1.1. Ústava

Ústavní pořádek je východiskem pro právní úpravu účasti spolků v řízeních, přímo se dotýkajících životního prostředí, již formulací preambule Ústavy ČR. Ta mimo jiné předpokládá odpovědnost všech občanů vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi, když ve svém znění říká, že *občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, v čase obnovy samostatného českého státu, věrni všem dobrým tradicím dávné státnosti země Koruny české i státnosti československé, odhodláni budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlast rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, jako svobodný a demokratický stát, založený na úctě k lidským právům a na zásadách občanské společnosti, jako součást rodiny evropských a světových demokracií, odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství, odhodláni řídit se všemi osvědčenými principy právního státu, prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců.*<sup>9</sup>

Preambule Ústavy nemá normativní charakter, je ale neoddělitelnou součástí ústavního pořádku, a na základě hodnot a principů v preambuli obsažených by se celá Ústava a všechny právní předpisy měly vykládat v jejím duchu.

<sup>9</sup> Preambule zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Významné je především ústavní zakotvení občanského principu a požadavek preambule na aktivitu občanů. Pokud preambule Ústavy ukládá státu úkol střežit a rozvíjet přírodní bohatství a předpokládá na základě občanského principu angažovanost celé občanské společnosti, ukládá úkol střežit a rozvíjet přírodní bohatství taktéž občanům.<sup>10</sup>

Z výše zmíněného vyplývá, že právní základ úpravy účasti spolků spočívá mimo jiné v preambuli Ústavy, která je závazná pro stát při vytváření a přijímání zákonů. Právě zákony totiž stanoví způsob, jakým stát naplní uvedené ústavní požadavky. Ústava ČR proto ukládá státu ve svém článku 7 také povinnost, a to povinnost k šetrnému nakládání s přírodním bohatstvím a k ochraně přírodního bohatství a stát tak nese odpovědnost za naplnění této povinnosti. Stát má při normotvorbě zohlednit požadavky v preambuli, tj. zachování přírodního bohatství a měl by přitom zohlednit občanský princip, jelikož úkol zachování přírodního bohatství zdaleka přesahuje možnosti státu a vyžaduje angažovanost veřejnosti.

Ústava dále garantuje ochranu základních práv a svobod (tedy i práva na příznivé životní prostředí) soudní mocí ve čl. 4 Ústavy, kde je stanoveno, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.

#### 2.1.2. LZPS – právo na příznivé životní prostředí

Také Preambule Listiny deklaruje nutnost chránit přírodní bohatství a zdůrazňuje myšlenku trvale udržitelného života na Zemi slovy „...připomínajíc si svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi...“. Stejně jako preambule Ústavy, i preambule Listiny má zásadní význam pro tvorbu právních předpisů a tato proklamace má být pro činnost zákonodárců zásadní.

Zatímco Ústava a její čl. 7 ukládá povinnost pouze státu, Listina základních práv a svobod ukládá povinnosti všem subjektům právních vztahů, včetně státu. Klíčovým ustanovením je článek 35 odst. 1 Listiny, kde je obsaženo a garantováno právo na příznivé životní prostředí.

Čl. 35 Listiny, nazývaný zelený nebo environmentální článek Listiny, je nejvýznamnější ustanovení pro účast spolků v řízeních týkajících se životního prostředí, jsou

<sup>10</sup> Pavlíček, V. - Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Svazek I.: Ústava České republiky, Linde a. s., Praha 1998, 2. vyd., str. 49.

v něm totiž zaručena všechna klíčová práva, na jejichž základě se jich mohou spolky účastnit. Čl. 35 Listiny zejména garantuje právo na příznivé životní prostředí.

Právo na příznivé životní prostředí je ústavní hodnotou, základním lidským právem. Tím, že je garantované ústavním zákonem, je chráněno nejvyšší právní silou a stát by se měl tudíž zasazovat o jeho dodržování, nese za něj totiž odpovědnost.

Vzhledem k výše uvedenému je proto závažnější, jakým způsobem je toto právo zaručováno spolkům, zejména při domáhání se jeho ochrany. Environmentálními organizacím je řadu let díky ustálené judikatuře českých soudů v řízeních týkajících se životního prostředí znemožněno domáhat se zásahu do práva na příznivé životní prostředí.

Vše začalo kontroverzním rozhodnutím Ústavního soudu I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998, týkajícího se právě ustanovení čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Rozhodováno bylo ve věci návrhu ústavní stížnosti stěžovatele spolku (tehdy občanského sdružení) Děti Země. Soud stížnost odmítl s odůvodněním, že článek 35 Listiny základních práv a svobod, který mimo jiné zakotvuje právo na příznivé životní prostředí, nelze aplikovat na právnické osoby, jelikož jde o práva, která se vztahují k životnímu prostředí a „je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí“.<sup>11</sup>

S tímto závěrem není možné souhlasit přinejmenším ze dvou následujících důvodů, které uvedl Damohorský, a se kterými se plně ztotožňuji. Prvním argumentem je fakt, který potvrzuje též soudní judikatura (viz. výše), že právo na příznivé životní prostředí má každá fyzická osoba, pak je tedy logické, aby jej mělo i uskupení fyzických osob, a to v podobě právnické osoby. Právnické osoby totiž nemohou bez alespoň minimálního personálního lidského substrátu nebo zakladatelského jednání fyzických osob, které určí účel či předmět činnosti, vůbec existovat. Proto by měla tohoto práva požívat také osoba právnická.

Druhým argumentem je ustanovení článku 35 odst. 3 Listiny, které ukládá povinnosti nepoškozovat a neohrožovat životní prostředí nad míru stanovenou zvláštním zákonem, která jsou jednoznačně založeny pro všechny subjekty bez rozdílu a výjimky, tedy i pro právnické osoby. Jednota práv a povinností subjektů je jedním ze základních postulátů a východisek moderních demokratických právních řádů založených právě na pevných ústavních základech.

<sup>11</sup> I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998



Práva a svobody nemohou existovat bez povinností, a to jak u subjektů samotných, tak na straně států či jiných subjektů v jejich vzájemné korespondenci. Jen stěžít tak může obstat konstrukce (výklad), která by právníkům osobám ukládala jen povinnosti a nepřiznávala žádná s nimi korespondující práva. Damohorský tak měl na mysli vzájemný vztah a provázanost ustanovení odstavce 1 a odstavce 3 článku 35 Listiny.<sup>12</sup>

S ustálenou judikaturou nakonec nesouhlasil ani samotný Ústavní soud, který se od ní odvrátil svým náležen z roku 2014 a přináší tak obrat ve výkladu práva na příznivé životní prostředí. Je zarážející, po jaké době k tomuto zvratu došlo. Ústavní soud ve svém rozhodnutí uvedl, že „Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. [...] občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů. Je naopak nejen legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné“.<sup>13</sup>

## 2.2. Mezinárodní právní úprava – Aarhuská úmluva

Problematika účasti veřejnosti v procesech dotýkajících se životního prostředí se projednává také na mezinárodní úrovni a nejvýznamnějším aktem mezinárodní spolupráce v této oblasti je dodnes Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Denmark, 1998, v doslovném překladu Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Aarhuská úmluva je mezinárodní dokument podepsaný dne 25. června 1998 na 4. ministerské konferenci Evropské Hospodářské komise OSN s názvem „Životní prostředí pro

<sup>12</sup> DAMOHORSKÝ, M. Úvodní glosa: právo na příznivé životní prostředí a právnícké osoby. In: HANA MÜLLEROVÁ a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. Str. 23 a 24. ISBN 978-80-87439-29-6.

<sup>13</sup> I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014.

Evropu“. Konference se konala ve městě Aarhus v Dánsku, dokument je proto nazýván Aarhuská úmluva (Dále jen jako Aarhuská úmluva).<sup>14</sup>

Aarhuská úmluva vznikla na základě několikaleté mezinárodní spolupráce v oblasti práva životního prostředí a mezinárodních lidských práv, po přijetí řady mezinárodních dokumentů, deklarací a usnesení, které tuto úmluvu výrazně ovlivnily, kořeny tedy můžeme hledat ve všech těchto dokumentech.<sup>15</sup>

Jako vzor pro sepsání úmluvy je považován návrh charty EHK o právech a povinnostech v oblasti životního prostředí z roku 1990, z mezivládního setkání v Oslu. Návrh nakonec nebyl přijat, obsahuje však zásady a témata, která se promítla v Aarhuské úmluvě.

Jak jsem psala již výše, Aarhuská úmluva byla přijata na 4. konferenci „Životní prostředí pro Evropu“ pořádaných Evropskou Hospodářskou komisí OSN, úmluva však vznikala postupně na základě kroků přijatých na prvních ministerských konferencích. Pro právní úpravu účasti veřejnosti je zásadní zejména druhé setkání ve městě Luzern v dubnu roku 1993, kde byla účast veřejnosti označena za jeden ze sedmi klíčových prvků pro dlouhodobý program životního prostředí pro Evropu a za prioritu pro další období. Ministři členských vlád EHS následně vyzvali v článku 22 Deklarace z druhé ministerské konference „Životní prostředí pro Evropu“ (nazýváno také jako Luzernská deklarace) k vypracování návrhu ze strany EHS na právní, regulační a administrativní mechanismy, které by podpořily podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí, a na efektivní opatření, která by podpořila účast veřejnosti.<sup>16</sup>

Na třetí konferenci „Životní prostředí pro Evropu“ konané v Sofii v říjnu 1995 byla schválena směrnice Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k environmentálním informacím a účasti veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí, známá jako

<sup>14</sup> OSN. Aarhuská úmluva: příručka k implementaci. 2. vydání, 2013

<sup>15</sup> Příručka k implementaci uvádí například následující: 1966 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, 1972 Deklarace konference OSN o životním prostředí člověka (Stockholmská deklarace), 1980 Salcburská deklarace o ochraně práv na informace a na aktivní účast při rozhodování, 1982 Světová charta přírody, a řada dalších.

<sup>16</sup> OSN. Aarhuská úmluva: příručka k implementaci. 2. vydání, 2013. str. 1., str. 2.

Sofijská směrnice. Spolu s přijetím Sofijské směrnice došlo k rozhodnutí o vytvoření úmluvy, což bylo naplněno v roce 1998 na čtvrté konferenci v Aarhusu.<sup>17</sup>

Významným aspektem tvorby úmluvy je skutečnost, že všechna jednání byla uskutečněna za účasti široké veřejnosti, zejména pak nevládních organizací. Došlo dokonce k vytvoření koalice ekologických občanských organizací, které vznikly vyloženě pro účely zasedání projednávajících budoucí podobu úmluvy. Nevládní organizace hráli významnou roli při vytváření úmluvy, mají též vliv na její naplňování a aktivně se zapojují také do její efektivní implementace.<sup>18</sup>

Aarhuská úmluva byla založena a stojí na třech pilířích:

- přístup k informacím
- účast veřejnosti při rozhodování
- přístup k právní ochraně

Výše zmíněné pilíře se vzájemně propojují a společně naplňují cíle úmluvy, kterými jsou ochrana práv každého jednotlivce „současné generace i generace budoucích“ žít v prostředí zajišťujícím jeho zdravý a životní pohodu.<sup>19</sup>

Pro účely této práce je výchozí druhý a třetí pilíř, představující čl. 6 – 9 Aarhuské úmluvy. Přesto je třeba zmínit, že jejich účinnost je závislá na prvním pilíři, jelikož pouze informovaná veřejnost se může zapojit do rozhodování a informovaným způsobem se podílet na výsledku rozhodování dle druhého pilíře. Zároveň by však nemělo velký účinek, kdyby veřejnost měla informace a mohla se zapojovat do procesu, neměla by však právní ochranu, která by tyto nároky zaručovala. K tomu slouží právě třetí pilíř.

**Preamble** Aarhuské úmluvy nedává žádná konkrétní práva nebo povinnosti, představuje však kostru, která nese celý zbytek úmluvy. Jsou jimi například základní práva „na svobodu, rovnost a odpovídající životní podmínky v prostředí, takové kvality, která umožňuje důstojné živobytí“ a zejména základní zásadu, a to zásadu účasti veřejnosti na

<sup>17</sup> Tamtéž

<sup>18</sup> Tamtéž

<sup>19</sup> OSN. Aarhuská úmluva: příručka k implementaci. 2. vydání, 2013. str. 4.

otázkách životního prostředí, kterou dává již Deklarace z Ria, a na níž Aarhuská úmluva zároveň odkazuje. Předkládá zde zároveň zájem na tom, aby měla veřejnost přístup k soudní ochraně a byla tím prosazována práva jedince.<sup>20</sup>

Aarhuská úmluva, stejně jako většina mezinárodních úmluv, spojuje více států, jenž mají rozmanité právní systémy. Pro mezinárodní úpravu to v praxi představuje řadu nesnází v použití právních pravidel, zejména při jejich výkladu a případné implementaci.

Aarhuská úmluva proto přichází ve svém **článku 2 definice** s výčtem pojmů, které provázejí celou úmluvou. Pomocí takto definovaných pojmů se má zajistit konsistentní implementace úmluvy všemi smluvními stranami a každý vnitrostátní právní systém signatářů by měl tyto definice obsáhnout ve svých právních předpisech. Článek 2 neobsahuje všechny pojmy obsažené v úmluvě, pro případné nedefinované pojmy se tak proto musí využít výkladové metody. Použije se zejména odvození od smlouvou definovaných pojmů (např. můžeme odvodit pojem „životní prostředí“ od pojmu „environmentální informace“), při tomto procesu musí být sledován smysl celé úmluvy.

Pro tuto práci je směrodatný čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, který definuje pojem "**dotčená veřejnost**". „Dotčená veřejnost je veřejností ovlivněnou environmentálním rozhodováním, anebo veřejností, 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“.<sup>21</sup>

Pojem dotčené veřejnosti je podřazený pod pojmem veřejnost, který článek 2 také upravuje. „Veřejností je jedna nebo více fyzických osob nebo jedna či více právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny“. Již samotný fakt, že jsou tyto dva pojmy definovány samostatně, nasvědčuje potřebnému odlišení. Veřejností je prakticky kdokoliv, není třeba žádných zvláštních omezení ani podmínek. Pokud se tedy určitých procesů podle Aarhuské úmluvy může zúčastnit veřejnost, a neklade zde žádné podmínky, má se za to, že se může takového procesu zúčastnit

<sup>20</sup> OSN. Aarhuská úmluva: příručka k implementaci. 2. vydání, 2013. str. 9.

<sup>21</sup> OSN. Aarhuská úmluva: příručka k implementaci. 2. vydání, 2013. str. 35.

každá osoba. Oproti tomu dotčenou veřejností je už výsek veřejnosti, tj. veřejnost mající speciální vztah k tomu kterému konkrétnímu procesu, jenž se dotýká životního prostředí.<sup>22</sup>

Zvlášť privilegovaná jsou zde postavení nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí, a to z toho důvodu, že se jejich zájem na environmentálním rozhodování předpokládá. V praxi to má pro nevládní organizace zásadní dopad, nemusí prokazovat svůj zájem. Zájemem na rozhodování přitom nerozumíme pouze právní, ale též faktický zájem.

Předpoklad zájmu na environmentálním rozhodování je dle definice podmíněn též splněním dvou požadavků, a to podpory ochrany životního prostředí a souladu s vnitrostátními právními předpisy. „Soulad s vnitrostátními právními předpisy“ není v úmluvě definován, přesto se v Aarhuské úmluvě vyskytuje v několika článcích. Takto vyjádřená podmínka je v tomto případě poněkud nešťastná, jelikož způsobila tzv. „pružnost ohledně způsobu“ implementace dotčené veřejnosti jednotlivými signatáři. „Pružnost ohledně způsobu“ implementace dotčené veřejnosti znamená, že si každá smluvní strana může stanovit vlastní podmínky pro možnost nevládních organizací zúčastnit se řízení týkajících se životního prostředí. Následkem je tak rozdílný přístup nevládních organizací do environmentálního rozhodování v každém smluvním státě.

Dle příručky k implementaci jsou signatáři mezinárodních úmluv vázáni článkem 31, odstavec 1 Vídeňské úmluvy a musí smlouvu vykládat v dobré víře, v souladu s obvyklým významem a v celkové souvislosti smlouvy, s jejím předmětem a účelem.<sup>23</sup> Předpokládá se tak splnění cílů úmluvy na základě výše zmíněného závazku. Je ovšem otázkou, zda to v praxi nedává stranám spíše možnost vyhnout se plné implementaci dotčené veřejnosti a postupovat podle svého uvážení.

Tímto problémem se již zabýval Evropský soudní dvůr ve věci C-263/08 (Švédsko) a zvažoval přiměřenost požadavků vnitrostátních právních předpisů Švédska, které požadovalo pro aktivní legitimaci nevládních organizací podmínku, že bude mít 2000 členů. Soud se v tomto případě zcela logicky přiklonil na stranu nevládních organizací a konstatoval, že musejí mít možnost dosáhnout přezkoumání rozhodnutí o jejich žádosti. Ve Švédsku v té době působily pouze dvě organizace v celém království, které tento počet členů splňovaly.

<sup>22</sup> Tamtéž

<sup>23</sup> OSN. Aarhuská úmluva: příručka k implementaci. 2. vydání, 2013. str. 25.

Požadavek na minimální počet členů podle Evropského soudního dvora nemůže být stanoven na takový počet, aby byl v rozporu s možností přezkoumat projekty, které spadají pod směrnici EU č. 85/337 a zároveň též Aarhuské úmluvy. V tomto případě byl počet stanoven na takové výši, že tím znemožnil veřejnosti podílet se na rozhodování.<sup>24</sup>

Dalším požadavkem na to, aby nezisková organizace měla zájem na environmentálním rozhodování, a byla tak považována za dotčenou veřejnost je podmínka, že podporuje ochranu životního prostředí. Podle příručky k implementaci se dá skutečnost, zda podporuje ochranu životního prostředí, prověřit několika způsoby. Demonstrativně uvádí informace uvedené v zakladatelské listině nebo ve stanovách organizace, či prověření faktické činnosti organizace. Za podporu životního prostředí je pak považována podpora jakékoli složky, uvedené v článku 2, odstavce 3 Aarhuské úmluvy. Organizací podporující životní prostředí tak bude organizace podporující např. vody, ovzduší, půdy, aj. aspekty životního prostředí.

Přestože české soudy dosud nepřiznávají Aarhuské úmluvě přímou aplikovatelnost, o čemž budu pojednávat dále v této práci, příručka k implementaci říká, že úmluva stanovuje ve svých člancích **minimální** povinnosti pro smluvní strany, které mají uplatňovat k naplnění závazků úmluvy.

### 2.2.1. Účast spolků na rozhodování

Nyní se dostávám k právní úpravě řízení týkajících se životního prostředí, kterou představuje druhý pilíř Aarhuské úmluvy, nesoucí název „účast veřejnosti na rozhodování“. Pojem účast veřejnosti není nikde v úmluvě specifikován, úmluva samotná nám ve své preambuli dává „pouze“ hodnoty a úvahy, na kterých má účast veřejnosti stát.

Příručka k implementaci je už v tomto ohledu příznivější, když osvětlí účast veřejnosti jako stav, kdy orgány veřejné správy skutečně naslouchají názorům veřejnosti a jsou otevřeny možnosti nechat se jimi ovlivnit.<sup>25</sup> V důsledku má být praxe taková, že jsou v každém jednotlivém rozhodnutí obsaženy postoje a názory veřejnosti.

Pokud jsem v úvodní části tohoto oddílu vymezila pojmy veřejnosti a dotčené veřejnosti, je vhodné upozornit na uplatnění tohoto dělení v případě druhého pilíře. Veřejnost,

<sup>24</sup> OSN. Aarhuská úmluva: příručka k implementaci. 2. vydání, 2013. str. 36.

<sup>25</sup> OSN. Aarhuská úmluva: příručka k implementaci. 2. vydání, 2013. str. 89.

tedy každá osoba, má přiznaná práva v prvním pilíři, upravujícím práva na informace. Práva garantovaná v druhém pilíři však v řadě procesů přísluší již jen dotčené veřejnosti, zejména některá procesní práva, a například spolky jsou zde tak upřednostněni před „běžnou“ veřejností.

Druhý pilíř představují de facto tři články – článek 6, článek 7 a článek 8. Články zakotvují veřejnosti možnost účastnit se různých typů rozhodování a zároveň stanoví minimální požadavky pro umožnění účasti veřejnosti v jednotlivých procesech. Představují tyto oblasti:

- čl. 6 – rozhodování o specifických činnostech
- čl. 7 – tvorba plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí
- čl. 8 – příprava zákonů a jiné legislativy, která může mít významný vliv na životní prostředí

### **Rozhodování o specifických činnostech**

Článek 6, upravující „účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech“, se týká účasti veřejnosti v rozhodování o udělování povolení k určitým činnostem s potencionálním významným vlivem na životní prostředí. Článek výslovně zmiňuje proces EIA, který také obsahuje právní úpravu účasti veřejnosti. Dle příručky k implementaci je ale důležité odlišit použití druhého pilíře Aarhuské úmluvy a právní úpravu procesu EIA. Právní úprava účasti dle Aarhuské úmluvy je totiž mnohem širší a nepožaduje posuzování z hlediska životního prostředí. To má významný dopad pro postup účasti veřejnost, pro kterou tak účast v řízení o posuzování vlivů není podmínkou pro případné následné rozhodování.<sup>26</sup>

Rozsah specifických činností upravuje článek 6 odstavec 1 písmene a) a b), který jako určující stanoví „významný“ vliv na životní prostředí, přičemž písmeno a) odkazuje na přílohu číslo I. Aarhuské úmluvy, obsahující seznam činností, u kterých je významný vliv předpokládán. Písmeno b) pak stanoví, že pod tento článek spadají taktéž činnosti v příloze neuvedené, mající ale obdobný vliv na životní prostředí.

<sup>26</sup> OSN. Aarhuská úmluva: příručka k implementaci. 2. vydání, 2013. str. 91.

Aarhuská úmluva umožňuje signatářům, s ohledem na bezpečnost států, ustanovením článku 6, odstavce 1, písmene c), vyloučit účast veřejnosti v řízeních, ve kterých by mohlo dojít k ohrožení bezpečnosti státu. Aarhuská úmluva činnosti ohrožující bezpečnost státu neupravuje a úprava se ponechává vnitrostátním právním předpisům.

Za specifickou činnost je považované též řízení o povolení záměrného vypouštění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí, kterému Aarhuská úmluva věnuje zvláštní pozornost jak v přístupu k informacím, tak v účasti zmíněného řízení. Samotnému řízení se věnuje jak článek 6, odstavec 11, tak samotná Preambule úmluvy, ve svém dvacátém odstavci.

Článek 6 odstavec 2 dává smluvním stranám povinnosti pouze ve vztahu k dotčené veřejnosti, kterými jsou specifické podmínky pro uvědomování dotčené veřejnosti o rozhodování:

- dotčenou veřejnost je nutné **identifikovat** a poté **uvědomit**;
- k čemuž by mělo dojít **v rané fázi procesu**;
- přičemž se použije **přiměřený, včasný a účinný způsob**.

Cílem tohoto článku není pouhé informování, rozšiřuje tuto povinnost na efektivní a flexibilní účast, při které musí dotčená veřejnost dané informaci porozumět. Smluvní strany tak musí podporovat účast spolků v environmentálních řízeních.

Odstavec 2 dává poměrně široký, demonstrativní výčet informací, které mají být spolkům poskytnuty, jde mimo jiné o:

- navrhované činnosti a o žádosti, o níž bude rozhodováno;
- povaze možných rozhodnutí nebo o návrhu rozhodnutí;
- státním orgánu odpovědném za vydání rozhodnutí;
- předpokládaném postupu, včetně informace o tom, kdy a jak budou poskytnuty informace o: zahájení procedury rozhodnutí; možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení; termínu a místě předpokládaného veřejného projednání; státním orgánu, od něhož lze získat relevantní informace, a u něhož jsou uloženy relevantní informace k přezkoumání ze strany veřejnosti; příslušném státním orgánu nebo o dalších úředních orgánech, jimž lze podávat připomínky nebo



dotazy, a o harmonogramu předávání těchto připomínek a dotazů; sdělení, jaké relevantní environmentální informace o navrhované činnosti jsou dostupné, a

- skutečnosti, zda navrhovaná aktivita podléhá proceduře posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v rámci národního systému či v rámci systému posuzování vlivů přesahujících státní hranice.

Veškeré informace musí orgány státní správy poskytovat v rané fázi procesu, aby měly spolky prostor pro zpracování svých stanovisek a samozřejmě účinné možnosti podat je orgánům veřejné správy, aby bylo možné s nimi pracovat po celé rozhodování. Povinnost zajistit účast veřejnosti při rozhodování ukládá též v dalším odstavci, odstavci 4, článku 6, kde je koncipován již pro širokou veřejnost.

K určení dotčené veřejnosti by mělo logicky dojít před samotným zahájením řízení. Článek 6 odstavec 5 tak nabádá signatáře úmluv, aby zajistili účast dotčené veřejnosti již na počátku. V prvních krocích by tak mělo dojít k identifikování dotčené veřejnosti. Potencionální žadatel by měl být podpořen k činnosti ještě před zahájením o rozhodování a učinit kroky k určení dotčené veřejnosti ještě před podáním žádosti.<sup>27</sup>

Celý odstavec má charakter doporučení, úmluva tak nevyžaduje po stranách, aby případným žadatelům tuto povinnost uložili. Lze předpokládat, že k tomu ani u mnoha signatářů nedojde.

Výhradně pro dotčenou veřejnost upravuje základní povinnosti také odstavec 6, článku 6 Aarhuské úmluvy, vyžadující po orgánech veřejné správy poskytování všech informací relevantních pro rozhodování. Orgán veřejné správy je tak povinen poskytnout:

- všechny **relevantní informace**;
- **bezplatně**;
- co možná **nejrychleji**;
- přičemž je možné je odmítnout, jestliže požadované informace orgán nemá, žádost je příliš obecná, či nedůvodná, nebo se to týká interních sdělení;
- zamítnutí je možné též z důvodu nepříznivého ovlivnění zájmů, uvedených v článku 4, odstavci 4, Aarhuské úmluvy.

<sup>27</sup> OSN. Aarhuská úmluva: příručka k implementaci. 2. vydání, 2013. str. 114.

Relevantní informace poskytnuté dotčené veřejnosti musí obsahovat minimálně:

- popis místa a fyzikálních a technických charakteristik navrhované činnosti, včetně odhadů předpokládaných zbytků a emisí;
- popis významných vlivů navrhované činnosti na životní prostředí;
- popis opatření předpokládaných k prevenci nebo ke snížení těchto vlivů, včetně emisí;
- netechnický souhrn výše uvedených bodů;
- popis hlavních alternativ či variant k navrhovaným činnostem, které žadatel studoval;
- v souladu s vnitrostátní legislativou, hlavní dokumenty, posudky, zprávy a doporučení vydané státním orgánům v době, kdy má být zainteresovaná veřejnost informována v souladu s odstavcem 2 výše.

Článek 6 odstavec 7 upravuje možnost veřejnosti, aby při předkládání veškerých svých stanovisek, připomínek, rozborů, či informací, které považuje za relevantní, mohla použít jak písemnou formou, tak ústní formu, zejména při ústním jednání.

Relevantnost se poměřuje jen předkládající osobou, postačuje tedy, že stanoviska za relevantní považuje kdokoli z veřejnosti. Přestože předkládat je může každý, dotčená veřejnost má na základě dalších ustanovení článků 6 silnější práva týkající se oznamování a přezkoumávání.

Nejvýznamnějším článkem je dle mého názoru ustanovení článku 6 odstavce 8 Aarhuské úmluvy, který ukládá signatářům úmluvy povinnost zajistit, aby byl v rozhodnutí řízení náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti. Nemůže samozřejmě dojít k situaci, kdy orgán veřejné správy vyhoví všem požadavkům veřejnosti a vydá rozhodnutí podle nich. Orgán veřejné správy by se ale měl v rozhodnutí s postoji veřejnosti vypořádat a řádně odůvodnit výsledek svého rozhodnutí v odůvodnění.

### **Tvorba plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí**

Článek 7, upravující „účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí“, spadá a uplatní se na všechny procesy územního plánování, tvorbu akčních plánů v oblasti životního prostředí a přípravu politiky životního prostředí na všech úrovních veřejné správy.

Podobně jako u předchozího článku, i zde je úprava velice blízká jiné úpravě, konkrétně procesu SEA. Úprava dle Aarhuské úmluvy je ovšem opět mnohem širší a nevztahuje se na „pouhé“ plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Vztahuje se totiž na všechny plány a programy, které se životního prostředí týkají. Jde tak o rozsáhlejší koncept plánů a programů.<sup>28</sup>

Oproti předchozímu článku je právní úprava účasti veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí mnohem „volnějši“, nestanoví toliko striktní práva a povinnosti, jakým způsobem má být veřejnost zúčastněna. S článkem 6 se rozchází také povinnost smluvních stran, které musejí upravit účast veřejnosti v procesech dle článku 7 v prováděcích, nebo jiných opatřeních.

Článek 7 začleňuje několik ustanovení článku 6, jde o časové lhůty a příležitosti pro samotnou účast. Článek pak začleňuje zejména ustanovení, upravující povinnost brát stanoviska veřejnosti v úvahu. Úmluva tak zde články propojuje.

Na závěr je důležité zmínit, že článek neříká, kdo se může účastnit řízení, naopak dává volnost smluvním stranám, aby si to určili sami. Nemělo by to být signatáři užíváno ke zúžení okruhu veřejnosti, ale v souladu s cíli Aarhuské úmluvy, a ve smyslu samotného článku 7, tento okruh pojmout v co nejširší míře.

### **Příprava zákonů a jiné legislativy, která může mít významný vliv na životní prostředí**

Poslední článek druhého pilíře, článek 8, upravující „účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů“, představuje účast veřejnosti v procesu tvorby prováděcích právních předpisů, a dalších obecně závazných normativních právních aktů, které významně ovlivňují životní prostředí.

Článek tak fakticky zasahuje do zákonodárné moci členských států, s ohledem na Preambuli Aarhuské úmluvy, ve které se vyzývají orgány zákonodárné moci, aby uplatnily principy této úmluvy v jejich postupech. Představitelé signatářů tím pocítili tlak na své parlamenty, jelikož to považují za výsadu zákonodárné moci. To zcela logicky způsobilo

<sup>28</sup> OSN. Aarhuská úmluva: příručka k implementaci. 2. vydání, 2013. str. 91.

odpor vlád jednotlivých signatářů úmluvy a o konkrétních požadavcích na jejich parlamenty tak jednáno nebylo.<sup>29</sup>

Příručka k implementaci přesto ve výkladu článku 8 vyzývá zástupce veřejnosti k ochraně jejich práv, vyplývajících z tohoto článku. Přeci jenom se smluvní strany zavázaly k přijetí konkrétních opatření k dosažení cílů úmluvy.

### 2.2.2. Aarhuská úmluva a ČR

Česká republika je signatářem Aarhuské úmluvy již od roku 1998, součástí našeho právního pořádku je ale až od roku 2004, kdy byla v souladu s čl. 10 Ústavy ČR ratifikována Parlamentem ČR a mezinárodní smlouva byla vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 SB. m. s. V platnost vstoupila dne 04.10.2004.

Následkem vyhlášení mezinárodní smlouvy dle čl. 10 Ústavy je ČR smlouvou vázána a smlouva se stává součástí českého právního řádu. Může nastat situace, kdy je právní úprava mezinárodní smlouvy odchylná od právní úpravy zákonné, Ústava tuto situaci předvídá svým ustanovením čl. 10 a stanoví, že se v takovém případě použije mezinárodní smlouva. Ústavní ustanovení tak dává mezinárodní úpravě aplikační přednost před českým zákonem a v případě kolize se přímo aplikuje ustanovení mezinárodní úmluvy.

#### **Přímá aplikovatelnost**

Přímá aplikovatelnost má však zásadní podmínku, a to přímou uplatnitelnost právního pravidla, obsaženého v mezinárodní úmluvě. Pokud tedy smlouva obsahuje „pouhé“ závazky, které má smluvní stát implementovat do svého právního řádu, nejsou smluvní ustanovení přímo aplikovatelná před státní právní úpravou.<sup>30</sup>

Postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu je v tomto ohledu velice problematické, přičemž samotní odborníci se v otázce přímé aplikovatelnosti názorově rozcházejí. Motzke a Podskalská považují většinu článků Aarhuské úmluvy za dostatečně

<sup>29</sup> OSN. Aarhuská úmluva: příručka k implementaci. 2. vydání, 2013. str. 144.

<sup>30</sup> TUHÁČEK, M, JELÍNKOVÁ, J. a kol. Právo životního prostředí: praktický průvodce. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5464-2. Str 19.

specifických, ze kterých se dají přímo dovodit konkrétní práva a povinnosti jednotlivce vůči státu.<sup>31</sup>

Soudní praxe je však opačného názoru. K aplikační přednosti Aarhuské úmluvy před naší právní úpravou se již několikrát vyjadřoval jak Nejvyšší správní soud, tak Ústavní soud. Oba se shodly na následujícím.

Nejvyšší správní soud došel k závěru, že ustanovení Aarhuské úmluvy nejsou konstruována „natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření.“ Úmluva tak podle Soudu „není přímo použitelnou mezinárodní smlouvou, a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy České republiky o aplikační přednosti Aarhuské úmluvy před zákonem.“<sup>32</sup>

Ústavní soud uvedl názor, dle kterého „Aarhuská úmluva ve svém čl. 1 předpokládá postupné uskutečňování obecně formulovaných cílů smluvními státy a dává tak smluvním stranám závazky, které mají být státy průběžně realizovány.“ Podle něho tak „nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních.“<sup>33</sup>

Na základě výše uvedeného nemá Aarhuská úmluva v českém právním řádu postavení přímo aplikovatelného předpisu. Přesto je potřeba poukázat na některá rozhodnutí soudu, ve kterých v souladu s čl. 1 odst. 2 Ústavy zdůraznily povinnost vnitrostátních orgánů vykládat vnitrostátní předpisy v souladu s Aarhuskou úmluvou. Je jím například nález Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014.

### **Implementace Aarhuské úmluvy**

Dalším problémem, týkajícím se postavení Aarhuské úmluvy v rámci českého právního řádu, je implementace úmluvy. Dodržování závazků ze smlouvy zajišťuje Výbor pro kontrolu dodržování Úmluvy, který byl zřízen článkem 15 Aarhuské úmluvy. Nálezy Výboru bohužel nemají přímou vymahatelnost a není možné na jejich základě sankcionovat smluvní

<sup>31</sup> R. Motzke, S. Podsklalská. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. Odborný časopis Planeta. Ročník XV., číslo 6/2007.

<sup>32</sup> Rozsudek sp. zn. 9 Ao 1/2008, ze dne 18. 9. 2008.

<sup>33</sup> Nález IV.ÚS 1791/07, ze dne 21. 11. 2007.

strany, přesto významně přispívá k interpretaci úmluvy signatáři. Výbor pro kontrolu dodržování Úmluvy vydal na základě stížnosti české organizace Ekologický právní servis (nyní Frank Bold) doporučení ve věci podání ACCC/C/2010/50 – Česká republika, ve kterém zjistil řadu nedostatků v implementaci úmluvy a tvrdil, že ČR nedodržuje závazky vyplývající z ustanovení článku 3, odstavce 1; dále z článku 6, odstavce 3 a 8; a článku 9, odstavce 2, 3 a 4 úmluvy.

Zásadním nedostatkem zjištěným Výborem pro kontrolu dodržování Úmluvy byl pojem „dotčená veřejnost“, který je dle jeho názoru příliš restriktivní. Ve svém rozhodnutí doporučil definovat dotčenou veřejnost tak aby se všichni jednotlivci z řad dotčené veřejnosti (zejména spolky, nájemci, aj.), splňující požadavky úmluvy, mohli účinně zapojit do rozhodování a předkládat připomínky v rámci celého procesu.<sup>34</sup>

Zúžený výklad dotčené veřejnosti vede k dalším implementačním nedostatkům. Za prvé jde o neefektivní účast ve všech fázích řízení. V české právní úpravě je environmentální rozhodování rozděleno do několika fází, zejména kvůli procesu EIA, čemuž by dle Aarhuské úmluvy mělo odpovídat právo účastnit se každého stupně řízení. Česká republika toto neumožnila, jelikož zpřístupnila pouze řízení EIA a dotčená veřejnost neměla možnost zúčastnit se následujících řízení, zpravidla stavebních a územních. Výbor upozornil, že pouhé zohlednění ve stanovisku EIA není naplněním závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy.<sup>35</sup>

Za druhé zúžený výklad dotčené veřejnosti vede k porušení povinnosti brát v úvahu výsledek účasti veřejnosti. Stanovisko procesu EIA totiž není závazné pro následující řízení, čímž dochází k nezohlednění připomínek veřejnosti. Jelikož veřejnost nemá možnost následujících řízení se zúčastnit, nemá žádný nástroj pro uplatnění svých postojů.

Výbor dále vytýkal České republice nejasnou a nekonzistentní právní úpravu ohledně aktivní žalobní legitimace nevládních organizací. Z předchozích výtek vyplývá, že se spolky nemohou v ČR zúčastnit všech řízení, čímž dochází k nemožnosti dovolat se přezkumu rozhodnutí v nich vydaných. Výbor konstatoval, že dochází k bránění v přístupu k soudu a tím pádem k porušení článku 9 odstavce 2 Aarhuské úmluvy.

<sup>34</sup> MÜLLEROVÁ, H. a HUMLÍČKOVÁ, P. Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. str. 19 – 20.

<sup>35</sup> Tamtéž

České soudy dlouhodobě neuznávají hmotná práva spolkům, jelikož neuznávaly právo na příznivé životní prostředí jako právo právnické osoby. Soudní ochrany se mohly dovolat pouze dotčením subjektivních práv, čímž docházelo pouze k možnosti ochrany práv procesních. Jak jsem uvedla již v pododdílu 2.1.2 LZPS – právo na příznivé životní prostředí, Ústavní soud se začíná přiklánět k názoru, že spolky právo na příznivé životní prostředí mají.<sup>36</sup> Pokud se opravdu spolkům začne právo uznávat a budou se moci dovolat soudní ochrany hmotných práv, dojde snad v budoucnu k naplňování závazku přístupu k právní ochraně dle Aarhuské úmluvy.

### 2.2.3. Aarhuská úmluva a EU

Významným signatářem Aarhuské úmluvy je Evropská Unie, která ji podepsala ještě jako Evropské společenství v den jejího vzniku, tj. 25. června 1998, ratifikovala ji 17. února 2005. Česká republika je následkem svého členství v Evropské Unii signatářem Aarhuské úmluvy de facto dvakrát, což sebou nese významné následky. Dodržování závazků z Aarhuské úmluvy totiž podléhá kontrole v rámci ochrany práv Soudním dvorem EU, který též významně přispívá k interpretaci Aarhuské úmluvy.

Evropská Unie vstoupila do smluvního vztahu jako celek, a to přijetím Nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy.<sup>37</sup> Evropská Unie přijala řadu implementačních právních předpisů ještě před ratifikací Aarhuské úmluvy, které ustanovení Aarhuské úmluvy přebraly do evropského unijního práva. V některých případech pouze novelizovala stávající předpisy. Úprava Aarhuské úmluvy je tak obsažena v několika směrnicích. Z toho důvodu bude o těchto předpisech pojednáno v samostatném oddílu 2.3 Evropská právní úprava.

Otázka přímé aplikovatelnosti je problematická též v právu Evropské Unie. Unijní právo je pro členské státy závazné, je tudíž závazný také výklad Aarhuské úmluvy Soudním dvorem Evropské Unie. Ten se již otázkou přímého účinku zabýval, a to na základě předběžné otázky Nejvyššího soudu Slovenské republiky, ve věci C-240/09. Předběžná otázka se vztahovala pouze na článek 9 odstavce 3 Aarhuské úmluvy, věcně však šlo o požadavek environmentální nevládní neziskové organizace VLK být účastníkem řízení týkajícím se životního prostředí.

<sup>36</sup> Nález I. ÚS 59/14 ze dne 30.05.2014.

<sup>37</sup> Celým názvem „Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1367/2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a instituce ES.“

Soudní dvůr Evropské Unie došel k závěru, že článek 9 odstavce 3 Aarhuské úmluvy neobsahuje žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců. Projednávané ustanovení tak přímý účinek nemá.

Přestože Soudní dvůr EU přímý účinek úmluvy nepřiznal, vypořádal se v rozsudku s tím faktem, že unijní právo dosud plně neupravuje povinnosti vyplývající z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, následkem čehož neměl soud pravomoc vymezit povinnosti vyplývající z Aarhuské úmluvy. Uvedl proto, že za plnění těchto povinností jsou odpovědné členské státy, přičemž musí sledovat i cíl Aarhuské úmluvy, kterým je zabezpečení účinné ochrany životního prostředí. Soudy členských států proto mají vykládat jejich právo stanovující podmínky pro podání opravných správních prostředků či žalob tak, aby co nejvíce zohlednily cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých unijním právem, aby environmentální nevládní neziskové organizace mohly „soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo výt v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí.“<sup>38</sup>

Také interpretací Soudním dvorem EU se zabýval Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy a kritizoval ji.<sup>39</sup> H. Müllerová vyjádřila názor, a já se s ním zcela ztotožňuji, že nálezy Výboru vůči Evropské Unii jsou zajímavým ukazatelem toho, jak složitá je síť právních úprav, zahrnující vrstvy práva vnitrostátního, unijního i mezinárodního.<sup>40</sup>

### 2.3. Evropská právní úprava

V tomto oddílu se budu stručně věnovat zásadním předpisům upravujícím účast spolků v řízeních týkajících se životního prostředí na úrovni Evropské Unie, které byly přijaty zejména pro transpozici Aarhuské úmluvy, jakožto klíčového dokumentu v této oblasti.

<sup>38</sup> BĚLOHRADOVÁ J. AARHUSKÁ ÚMLUVA-AKTUÁLNÍ OTÁZKY. COFOLA 2011: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2011

<sup>39</sup> Například nálezy Výboru č. ACCC/C/2008/32 z roku 2011 ohledně souladu EU s Aarhuskou úmluvou, v němž Výbor otevřeně kritizoval judikaturu Soudního dvora EU.

<sup>40</sup> MÜLLEROVÁ H. Přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí a soudní dvůr EU: navzdory Aarhuské úmluvě stále zavřeno. České právo životního prostředí – vědecký časopis. 2/2016. Str. 9.



Jak jsem psala v předchozím oddílu, v oblasti sekundárního práva přibylo díky přistoupení Evropské Unie (dříve Evropského společenství) k Aarhuské úmluvě mnoho právních předpisů. Bohužel bez úspěchu byla připravována směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu k právní ochraně od roku 2003. Ta byla téměř jedenáct let v okruhu připravované legislativy a po neustálém odkládání byl tento návrh v roce 2014 Evropskou komisí dokonce stažen jako bezpředmětný. V této souvislosti již byla podána stížnost Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy, namítající nedostatečnou implementaci třetího pilíře Aarhuské úmluvy ze strany EU.<sup>41</sup>

### **Aarhuské nařízení**

Tzv. Aarhuské nařízení je nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1367/2006, přijaté v roce 2006, o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

Cílem nařízení je provedení závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy, a to stanovením pravidel pro použití úmluvy na úrovni orgánů a subjektů Evropské Unie. Demonstrativně uvádí umožnění účasti veřejnosti na plánech a programech týkajících se životního prostředí. Druhým cílem nařízení je návod na jeho praktické využití, zejména závazek evropských orgánů a snahu poskytnout pomoc a radu veřejnosti.

Aarhuské nařízení prakticky převzalo definici veřejnosti z Aarhuské úmluvy, definici dotčené veřejnosti ale nahradila pojmem „kvalifikovaná entita“, přičemž tato má přístup pouze k třetímu pilíři, tedy přístup k právní ochraně.<sup>42</sup>

### **Směrnice o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů**

Druhým významným předpisem je směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí, upravuje tři oblasti účasti veřejnosti.

<sup>41</sup> MÜLLEROVÁ H. Přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí a soudní dvůr EU: navzdory Aarhuské úmluvě stále zavřeno. České právo životního prostředí – vědecký časopis. 2/2016. str. 15

<sup>42</sup> Nevládní organizace prosazující ochranu životního prostředí a splňující požadavky podle vnitrostátního práva považují za organizace mající na rozhodnutí zájem.

Do působnosti směrnice nespádají plány a programy, které jsou upraveny ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES o hodnocení vlivů určitých plánů a programů na životní prostředí a ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2000/60/ES, která stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodohospodářské politiky. Podle první části směrnice musí být účast veřejnosti v rozsahu své úpravy zajištěna již v počátcích řízení, aby účast byla včasná a účinná, přičemž směrnice stanovuje pouze základní povinnosti členským státům a ty si tak podrobnou úpravu provedou samy.

Také tato směrnice téměř přebrala definici veřejnosti z Aarhuské úmluvy.<sup>43</sup> Členské státy ale mají možnost podrobněji účast veřejnosti vymezit vnitrostátními předpisy, přičemž musí být zajištěna široká účast, zahrnující nevládní organizace zabývající se ochranou životního prostředí.<sup>44</sup>

Druhá a třetí část směrnice pouze pozměňuje stávající směrnice EIA a IPPC, konkrétněji o nich bude pojednáno níže v části „Směrnice EIA“ a „Proces IPPC“.

### **Směrnice EIA**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014. Směrnice prošla novelizací, prostřednictvím zmíněné Směrnice 2014/52/EU z roku 2014, která měla za následek rozsáhlou novelizaci české právní úpravy. Členské státy EU měly povinnost tuto implementaci provést do 16.05.2017. K této změně uvedu více v pododdílu 3.2.2 Novela zákonem č. 326/2017 Sb., už zde ale zdůrazním zdůrazněno několik základních principů a požadavků posuzování vlivů na životní prostředí, které ČR musela přijmout pod hrozbou sankcí do svého právního řádu.

Proces posuzování je podle této směrnice nově definován pěti fázemi: zpracováním dokumentace vlivů na životní prostředí, tj. dokumentace EIA, její následné projednávání a konzultování, přezkum všech relevantních informací obsažených v dokumentaci ze strany

<sup>43</sup> Nevládní organizace prosazující ochranu životního prostředí a splňující požadavky podle vnitrostátního práva považují za organizace mající na rozhodnutí zájem.

<sup>44</sup> Důvodová zpráva k návrhu směrnice o účasti veřejnosti (52000PC0839). 6.1.2.

příslušného orgánu, odůvodněný závěr a v neposlední řadě začlenění tohoto odůvodněného závěru do výsledného povolovacího rozhodnutí.

Nově jsou podle směrnice také rozděleny záměry, a to do dvou skupin, kdy jedna skupina bude posuzována vždy a druhá skupina záměrů je ponechána na posouzení samotnými státy, zda budou podléhat posuzování podle této směrnice. Státy mají stanovené mechanismy, podle kterých budou záměry druhé skupiny posuzovat, tzv. screening.<sup>45</sup>

Směrnice EIA upravuje pojmy veřejnost a dotčená veřejnost shodně s definicí Aarhuské úmluvy,<sup>46</sup> přičemž dotčené veřejnosti pak musí být zajištěno zpřístupnění informací, které směrnice stanoví, to vše v přiměřených lhůtách, aby měla účinnou a včasnou účast. Dotčená veřejnost má také podle směrnice právo podávat připomínky a stanoviska příslušnému orgánu v době, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené, tzn. před vydáním rozhodnutí.

### **Směrnice SEA**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, je právním rámcem pro strategické posuzování na úrovni EU.

Směrnice SEA na rozdíl od předchozích úprav nedefinuje dotčenou veřejnost jako Aarhuská úmluva a ponechává definování jako povinnost členským státům. Podle směrnice může dotčená veřejnost, na rozdíl od široké veřejnosti, vyjádřit své připomínky a stanoviska, a to včas a v přiměřených lhůtách, ještě před přijetím rozhodnutí o plánu nebo programu nebo před jeho předáním v legislativním postupu. Ve výsledném rozhodnutí musí být řádně odůvodněny všechny tyto připomínky.

### **Směrnice o vodách**

<sup>45</sup> DVORÁK, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. XXIV a následující.

<sup>46</sup> Nevládní organizace prosazující ochranu životního prostředí a splňující požadavky podle vnitrostátního práva považují za organizace mající na rozhodnutí zájem.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, je rámcovou směrnicí, která je považována za jednu z nejsložitějších směrnic vytvořenou Evropskou komisí. Směrnice totiž pokrývá celou oblast životního prostředí a snaží se sjednotit různorodé způsoby ochrany vod napříč všemi členskými státy.

Účelem této směrnice je stanovit rámec pro ochranu vnitrozemských povrchových vod, brakických, pobřežních a podzemních vod. Cílem směrnice je také zabránit dalšímu zhoršování stavu vod a ochránit a zlepšit stav vodních ekosystémů, podpořit udržitelné užívání vod, zajistit snižování znečišťování podzemních vod a přispět ke zmírnění účinku povodní a období sucha. To vše mají státy podpořit za aktivní účasti široké veřejnosti, nejen dotčené veřejnosti, která má právo podávat připomínky ke všem dokumentům, jako jsou plány povodí apod.

Směrnice o Vodách v rozporu s Aarhuskou úmluvou vyžaduje podávání připomínek v písemné podobě a neříká, jakým způsobem má být výsledek účasti veřejnosti zohledněn v přijatých dokumentech, např. plánech povodí.

### **Směrnice o GMO**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/18/ES ze dne 12. března, o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS.

Tato směrnice ukládá členským státům povinnost konzultovat s veřejností návrh záměrného uvolňování, bližší úprava je ponechána na členských státech, pouze zdůrazňuje vhodný rámec konzultace. Dotčená veřejnost zde nemá žádnou zvláštní úpravu.

### **Směrnice IPPC**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění),<sup>47</sup> sama definuje dotčenou veřejnost, a to ve shodě s Aarhuskou úmluvou.<sup>48</sup> Podle této směrnice jsou státy povinny všem subjektům, na

<sup>47</sup> Dále také jen jako směrnice IPPC.

<sup>48</sup> Nevládní organizace prosazující ochranu životního prostředí a splňující požadavky podle vnitrostátního práva považují za organizace mající na rozhodnutí zájem.

něž se vztahuje definice dotčené veřejnosti, zajistit včasnou a účinnou možnost účasti v procesu integrovaného povolování, a to formou podávání připomínek.

Vyjádření dotčené veřejnosti zde musí být rozhodování vzata v úvahu a rozhodnutí se s nimi musí vypořádat, přičemž směrnice přikládá k této povinnosti náležitou intenzitu.

### 3. Vývoj zákonné úpravy účasti spolků v řízeních týkajících se životního prostředí v ČR

V této práci se zaměřuji na účast spolků v řízeních týkající se životního prostředí formou jejich plnohodnotné účasti, tj. jako účastníků řízení, jak jsem předestřela již v úvodu práce. Účast spolků v postavení účastníka řízení je totiž nejvýznamnější formou účasti, při které mají spolky, kromě výrazného vlivu na celý proces rozhodování, také přiznané množství procesních práv. Spolky tak mohou například podávat opravné prostředky proti výsledku rozhodování, zejména odvolání, nebo mají též velice významné právo domáhat se soudního přezkumu.

Význam účasti spolků ve správních řízeních spočívá zejména ve shrnutí následujícími body, které uvádí Stejskal:

- a) možnosti přímo se účastnit na řízení ve věcech ochrany přírody a krajiny, tj. mít podíl na rozhodování o zásazích do přírody a krajiny;
- b) přímá kontrola výkonu veřejné správy, tj. kontrole zákonného průběhu správního řízení;
- c) možností hájit veřejný zájem na ochraně přírody ve smyslu § 58 odstavce 1, a to zejména situaci, kdy se má za to, že tak nečiní příslušný orgán ochrany přírody.<sup>49</sup>

V českém právním řádu byla po mnoho let účast spolků v environmentálních řízeních v nejširší možné míře upravena dvěma zákony, které se vzájemně vylučovaly. Společně ale obsáhly téměř všechny řízení, jenž měly na životní prostředí dopad. Těmito zákony jsou zákon o ochraně přírody a zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.

Účast spolků v ZOPK zajišťuje § 70, tato právní úprava je součástí našeho právního řádu více než dvacet let, přičemž byla považována za základ účasti veřejnosti v řízeních týkajících se životního prostředí. Toto ustanovení existovalo v daném zákoně ještě před tím, než se Aarhuská úmluva stala součástí našeho právního řádu.

Jako základní úprava byl považován z více důvodů, ke kterým uvedu více v oddílu 3.1 Vývoj zákona o ochraně přírody a krajiny. Zásadní je ovšem to, že úprava přesahovala

<sup>49</sup> STEJSKAL, V., Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012. ISBN: 978-80-87146-65-1. str. 166.

hranice ZOPK. Spolky tak měly na základě tohoto zákona přístup k řízením i podle jiných zákonů.

Stejně tomu je i v případě zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí má v právním prostředí České republiky také hluboké kořeny, na počátcích 90. let, nebyla v ní však upravena účast spolků.

Rozsáhlé změny této právní úpravy nastaly až postupným sblíživáním českého právního řádu s právními předpisy EU, kdy byl nejprve přijat zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, a následně, řadou několika novelizací, došlo k zakotvení právní úpravy účasti veřejnosti v řízeních podle tohoto zákona. Tím došlo k již zmíněné dvojí úpravě účasti spolků, která rámcově přesahovala řízení obou těchto zákonů.

Už v úvodu mé práce jsem uvedla, že právní úprava účasti spolků prošla rozsáhlou novelizací, kterou došlo k razantnímu obratu v této úpravě. Od minulého roku, tj. od 01.01.2018 vešel v účinnost zákon č. 225/2017 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Touto novelou došlo k výraznému omezení účasti spolků v environmentálních řízeních, jelikož zasáhla do úpravy jak ZOPK, tak ZPVŽP, které obsáhly téměř všechny environmentální řízení.

V této kapitole bych následně ráda stručně nastínila vývoj zákonné úpravy účasti spolků v řízeních týkajících se životního prostředí. Nemyslím si totiž, že k omezení účasti spolků došlo takto razantně pouze jednou novelou, přestože poměrně rozsáhlou, ale považuji to za „pouhý“ vrchol mnohaleté snahy politiků o konečné vyloučení neziskových organizací z těchto řízení. Jak uvedu v následujících oddílech, oslabování účasti je možné vidět v řadě novelizací, které tato práva oslabovaly.

### 3.1. Vývoj zákona o ochraně přírody a krajiny

Už jsem uvedla, že právní úprava účasti spolků podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je součástí našeho právního řádu více než dvacet let, přičemž byla považována za základ a klíčové ustanovení, na jehož základě se veřejnost účastnila v řízeních týkajících se životního prostředí. Právní úprava též naplňovala ústavní požadavky.

Ústavní soud judikoval,<sup>50</sup> že § 70 je zákonným provedením dvou ústavních práv významných pro environmentální řízení. Prvním je právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, druhým pak právo na stanovený postup při rozhodování orgánů veřejné správy podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Důvod, pro který byl § 70 považován za klíčové ustanovení pro environmentální řízení, byl kromě zmíněného naplnění ústavních požadavků následující. Ustanovení § 70 zajišťovalo široké právo veřejnosti účastnit se správních řízení týkajících se životního prostředí, zejména pak občanským sdružením – dnes spolkům. Účastenství spolků v řízeních je obecně dovozováno z § 70 odstavce 3 ZOPK, podle kterého je spolek oprávněn za podmínek a v případech podle § 70 odst. 2 zákona č.114/1992 Sb., a ve smyslu § 27 odst. 3 Správního řádu účastnit se správního řízení.

Spolky se tak mohly za splnění zákonných podmínek účastnit nejen řízení podle ZOPK, ale též každého správního řízení, pokud v nich měly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

V komentáři zákona o ochraně přírody a krajiny z roku 2004 je zákon považován za nadčasový, protože zákon nebyl po dobu 12 let zásadněji upravován, mimo několika novel reagujících na přistoupení ČR do EU, kdy bylo třeba uvést do souladu český právní řád s evropskou legislativou.<sup>51</sup> Autoři komentáře však již v té době upozorňovaly na snahy o oslabení zákona či dokonce zrušení některých progresivních prvků, jako například účast veřejnosti.<sup>52</sup>

Na snahu o oslabení ustanovení § 70 ZOPK upozorňoval v roce 2011 též Stejskal, když uvedl, že je to nejvýznamnější, ale zároveň nejkontroverznější právní úprava obsahující účast občanských sdružení ve správních řízeních, týkajících se záležitostí životního prostředí, která je trnem v oku zejména v řízeních podle stavebního zákona. Jako příklad uvedl neúspěšný sněmovní tisk č. 580 v letech 2008 – 2010, kdy poslanci Melčák, Pohanka, Sehoř a

<sup>50</sup> K této otázce se vyslovil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 70/97 (N 96/1997, sv. 8 Sb. ÚS).

<sup>51</sup> Zejména transpozice směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích, které společně vytvářejí legislativní rámec pro vytvoření evropské soustavy Natura 2000.

<sup>52</sup> Miko/Borovičková a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny, 2. vydání, Praha 2007, str. 13.



Šimonovský navrhli změnu zákona č.114/1992 Sb., kterou by vyloučili účast veřejnosti ze stavebního řízení. Návrh nakonec nebyl z časových důvodů schválený.<sup>53</sup>

Oslabování zákona se bohužel následně naplnilo. Poprvé novelou zákonem č. 218/2004 Sb.<sup>54</sup> Novelou došlo k omezení práva na informace, následkem kterého musely spolky podávat každý rok žádost o to, aby bylo informováno o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

Následně došlo ještě k většímu oslabování práva na účast v řízeních týkajících se životního prostředí, viz. níže.

### 3.1.1. Novela ZOPK zákonem č. 349/2009 Sb.

Jednou z novel, která výrazně omezila práva na účast v řízeních týkajících se životního prostředí a působnost tohoto zákona, je novela zákonem č. 349/2009 Sb.<sup>55</sup> Touto novelou z roku 2009 došlo ke zrušení § 90 odstavce 4 ZOPK, díky kterému byl ZOPK v postavení zvláštní právní úpravy ve vztahu k jiným právním předpisům.

Zrušením § 90 tak již neměl být zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> K tomu více viz: STEJSKAL, V. K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby. In *České právo životního prostředí*, str. 18-19, č. 2/2011 (30)

<sup>54</sup> Zákon 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 o 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.

<sup>55</sup> Zákon č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>56</sup> VOMÁČKA, V. Zákon o ochraně přírody a krajiny: lex specialis nebo lex generalis? Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

Vomáčka ale v roce 2009 došel k opačnému závěru. Podle něho derogační pravidlo *lex superior derogat inferiori* nebylo nijak oslabeno, zejména pak v účasti občanských sdružení<sup>57</sup> ve správních řízeních. Odvodil to od judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které je zvláštní postavení řízení dle ZOPK odvozeno od ustanovení § 70 vůči všem právním předpisům upravujícím takové správní řízení.<sup>58</sup>

Vomáčka ve svém příspěvku dále uvedl následující vizi, která je dnes přijetím novely stavebního zákona smutnou realitou. *„Zrušení § 90 odst. 4 ZOPK tak neotevřít pomyslnou Pandořinu skříňku, představuje však významný apel na interpretační schopnosti správních orgánů a soudů; možnost pro zákonodárce, aby prostřednictvím novelizací složkových zákonů oslaboval komplexní ochranu poskytovanou zákonem o ochraně přírody a krajiny“*. Závěrem uvedl trefný a nadčasový citát poslance Libora Ambrozka z projednávání tzv. Brouskova návrhu<sup>59</sup> z roku 1999: *„Je proto v našem zájmu lépe odmítnout pokusy o destrukci, které nejsou vedeny dobrým úmyslem. Skoro by se dalo dodat, že to není moc dobrý dárek k desátému výročí 17. listopadu.“*<sup>60</sup>

Konečně se dostáváme k nejnovější a stále aktuální destrukci komplexní ochrany, kterou poskytoval ZOPK, tj. k dobrému daru k téměř třicetiletému výročí 17. listopadu. Poslanecká sněmovna v roce 2017 schválila návrh novely stavebního zákona, který zásadním způsobem omezuje právo ekologických spolků na účastenství ve správních řízeních podle § 70 odst. 3 ZOPK. K tomu uvedu více v následujícím pododdílu 3.1.2 *Novela zákonem č. 225/2017 Sb.*

Aktuální destrukcí jsem to nazvala z toho důvodu, že skupina 17 senátorů již podala ústavní stížnost, ve které požaduje zrušení vybraných částí novely zmíněného zákona, kterou

<sup>57</sup> Dnes spolky

<sup>58</sup> VOMÁČKA, V. ZÁKON O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY: LEX SPECIALIS NEBO LEX GENERALIS?: Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

<sup>59</sup> Návrh poslance Václava Brouška a dalších poslanců na vydání zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 295, 1. čtení proběhlo 20. 10. 1999, návrh zákona byl zamítnut.

<sup>60</sup> VOMÁČKA, V. ZÁKON O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY: LEX SPECIALIS NEBO LEX GENERALIS?: Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

je omezena účast spolků. Je tak stále naděje, že Ústavní soud novelizaci odstavce 3 v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny zruší. Ústavní soud ČR o stížnosti do uzávěrky této diplomové práce nerozhodl.

### 3.1.2. Novela zákonem č. 225/2017 Sb.

Spolky nemají od 01. 01. 2018 možnost zúčastnit se většiny řízení týkajících se životního prostředí, a to díky zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon.<sup>61</sup> Novelizací tohoto zákona totiž došlo ke změnám dvou, v oblasti ochrany životního prostředí dvou zásadních, zákonů, které svou působností obsáhly většinu řízení této problematiky. Novela stavebního zákona ve své části šesté změnila znění § 70 ZOPK, a ve své části dvacáté třetí se dotýká také ustanovení ZPVŽP. Zákon EIA byl téhož roku novelizován transpoziční novelou, které byla poněkud většího rozsahu, přesto novela stavebního zákona způsobila některé významné změny. K tomu více v oddílu 3.2 Vývoj zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. znělo ustanovení § 70 odst. 3 věta první ZOPK takto: „*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.*“ Toto znění způsobilo, že byl § 70 klíčovým ustanovením v českém právním řádu, jelikož umožňoval spolkům plnoprávně zapojení do správního řízení, ve kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny.<sup>62</sup>

Ustanovení § 70 odst. 3 věta první ZOPK ve znění po novelizaci zní takto: „*Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení*

<sup>61</sup> Zákon č. 225/2017 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

<sup>62</sup> Zájmy ochrany přírody a krajiny podle tohoto zákona jsou zájmy v duchu §1, §2 a §3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Rozumíme tím např. vymezenou péči státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.

*účastníka řízení.*“ Spolky se tak již nemohou stát účastníky jiných správních řízení, která se nevedou podle tohoto zákona, přestože v nich může být dotčena ochrana přírody a krajiny.

Podle Stejskala lze za nejzávažnější a nejproblematictější součást zákona č. 225/2017 Sb. bezesporu považovat zrušení oprávnění spolků účastnit se řízení podle stavebního zákona ve věcech schvalování záměrů, kterými mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody, krajiny, přírodních ekosystémů, stanoviště ohrožených druhů fauny a flory. Spolu s omezením § 70 ZOPK došlo k vypuštění účasti spolků z územního řízení podle § 85 stavebního zákona a stavebního řízení § 109 stavebního zákona.<sup>63</sup>

Pokud ústavní soud judikoval, že § 70 je zákonným provedením dvou ústavních práv významných pro environmentální řízení, konkrétně práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny a práva na stanovený postup při rozhodování orgánů veřejné správy podle čl. 36 odst. 1 Listiny, je nutné dojít k závěru, že novelou § 70 došlo k omezení těchto dvou ústavních práv.

Nejtristnější na novele č. 225/2017 Sb. jsou důvody, které uvedli předkladatelé návrhu v pozměňovacím návrh č. 5904 a pro které byla novela přijata. Tyto důvody byly podle Stejskala nepodložené, nepravdivé a demagogické a já se s jeho názorem zcela ztotožňuji. Podle Stejskalova názoru totiž *„Poslanecká sněmovna vypustila příslušná ustanovení ze zákona nikoliv na základě objektivního zvážení empirických argumentů, ale na základě subjektivní předpojatosti.*“ Nelze dojít k jinému závěru, když v pozměňovacím návrh č. 5904 bylo výslovně uvedeno, že spolky *„svojí účastí neoprávněně prodlužují správní řízení nebo se v nich dopouštějí významných obstrukcí či nadměrných a nepodložených blokad výstavby a ekonomického rozvoje“* a zároveň toto tvrzení není podloženo žádnými pádnými argumenty, natož odbornou studií či stanoviskem.<sup>64</sup>

Novelou stavebního zákona došlo též ke zmíněné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). K tomu uvedu více v následujícím oddílu.

<sup>63</sup> K tomu více viz: STEJSKAL, V. Zrušení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona a další špatné zprávy pro ochranu životního prostředí a lidská práva. In *České právo životního prostředí*, str. 110-115, č. 2/2017 (44). str. 8.

<sup>64</sup> K tomu více viz: STEJSKAL, V. Zrušení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona a další špatné zprávy pro ochranu životního prostředí a lidská práva. In *České právo životního prostředí*, str. 110-115, č. 2/2017 (44). str. 8.

### 3.2. Vývoj zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí je v České republice ukotvena od roku 1992 zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí,<sup>65</sup> podle kterého bylo posuzování vlivů na životní prostředí, tzv. institut EIA, samostatným procesem, který nebyl součástí následujícího povolovacího řízení. Zákon obsahoval také institut SEA upravující tzv. posuzování koncepcí.

V rámci harmonizace českého právního řádu s právními předpisy EU však nastala potřeba nové právní úpravy, kterou představoval zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životního prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.<sup>66</sup> Tento zákon zahrnoval pouze institut EIA, tj. posuzování vlivů na životní prostředí, úprava SEA zůstala v původním zákoně, čímž došlo též k přejmenování toho zákona na zákon o posuzování vlivů některých rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí.

Zajímavé je, že původní zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, tj. zákon č. 244/1992 Sb., dával spolkům mnohem silnější právo účasti v navazujícím řízení. Podle něho v případě, že správnímu řízení, ve kterém se rozhoduje o povolení stavby činnosti nebo technologie předcházelo posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, je účastníkem takového správního řízení občanské sdružení, které se účastnilo posuzování vlivů (jako občanské sdružení existující v době posuzování, které podalo včas vyjádření k předložené dokumentaci, nebo sdružení vzniklé z občanské iniciativy, která učinila vyjádření).<sup>67</sup>

Oproti tomu nová právní úprava stanovila přísné podmínky již tím, že k navazujícímu řízení měly přístup pouze občanská sdružení, jejichž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních předpisů a obce dotčené záměrem, přičemž občanská

<sup>65</sup> Zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>66</sup> Konkrétně kvůli implementaci směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. 4. 2014 (směrnice EIA), která nahradila původní směrnici Rady ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí; a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších změn (směrnice SEA).

<sup>67</sup> KOPECKÝ, M.: Účastníci správního řízení. Právní rozhledy. Praha. 3/1998, s. 105.

sdužení podléhala následovně ještě dalším podmínkám. Občanské sdružení muselo podat v procesu posuzování písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku, přičemž příslušný úřad tyto připomínky zahrne do stanoviska. Úřad rozhodující v navazujícím řízení by poté musel usoudit, že v tomto procesu budou dotčeny veřejné zájmy hájené daným sdružením. Účast občanských sdružení tak byla zcela závislá na uvážení rozhodujících úřadů.<sup>68</sup>

V rámci zaměření této kapitoly bych chtěla upozornit na právní předpis, který upravuje řízení, která se výrazně dotýkají životního prostředí. Je jím zákon č. 263/2016 Sb., Atomový zákon (dále také jen jako „nový“ atomový zákon), který zčásti nahradil zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření a o změně a doplnění některých zákonů (dále také jen jako „starý“ atomový zákon). Nový atomový zákon je účinný od 1.7.2017, je tedy poměrně novým předpisem, přičemž jím byla zrušena velké část „starého“ atomového zákona, který nyní upravuje výhradně jen odpovědnost za jaderné škody.

Podle platné právní úpravy je stěžejním řízením, které atomový zákon upravuje, řízení o povolení k činnostem souvisejícím s použitím ionizujícího či jaderného záření. Nutno podotknout, že „nový“ atomový zákon převzal znění „starého“ zákona o účastnících tohoto řízení.<sup>69</sup> Řízení vede Státní úřad pro jadernou bezpečnost a jediným účastníkem v řízení je žadatel o vydání povolení. Ze správního řízení jsou tak vyloučeny subjekty, které mohou být rozhodnutím dotčeny na svých právech.

V minulosti byla snaha o rozšíření okruhu účastníků<sup>70</sup>, jednou z významných byla novela z roku 2004 navrhuující rozšíření okruhu účastníků správních řízeních, a to řízení, která mohou mít obzvláště závažné dopady do sféry zájmů jiných osob než žadatele.<sup>71</sup> Novela se tedy

<sup>68</sup> BĚLOHRADOVÁ, J.: Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí. 2012-2013. Disertační práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Obor Správní právo a právo životního prostředí, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Str. 97.

<sup>69</sup> Srovnej ustanovení § 14 odst. 1 „starého“ atomového zákona a ustanovení § 19 odst. 1 „nového“ Atomového zákona.

<sup>70</sup> Ještě podle § 14 „starého“ atomového zákona.

<sup>71</sup> Konkrétně šlo o řízení o povolení k umístění jaderného zařízení nebo úložiště radioaktivních odpadů § 9 odst. 1 písm. a) zákona; o povolení výstavby jaderného zařízení nebo pracoviště IV. kategorie § 9 odst. 1 písm. b) zákona; o povolení k provedení rekonstrukce nebo jiných změn ovlivňujících jadernou bezpečnost, radiační ochranu, fyzickou ochranu a havarijní připravenost jaderného zařízení nebo pracoviště III. nebo IV. kategorie § 9 odst. 1 písm. f) zákona; o povolení k

nevztahovala na všechna řízení podle atomového zákona. Návrh zákona rozšiřoval okruh účastníků mimo jiné o občanská sdružení, která se aktivně podílela na procesu EIA. K přijetí však nikdy nedošlo, a to ani prvními novelizacemi zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, od kterých se tak na základě mezinárodních závazků<sup>72</sup> očekávalo.<sup>73</sup> Účasti řízení podle atomového zákona se v minulosti domáhala řada spolků, a to s odvoláním na ustanovení § 70 ZOPK.<sup>74</sup> Ústavní soud však ve svém rozhodnutí sp. zn. 5 A 175/2000 došel k závěru, že ustanovení § 14 „starého“ atomového zákona je ve vztahu k ustanovení § 70 ZOPK nutno považovat za lex specialis a občanské sdružení mít postavení účastníka dle ustanovení § 14 „starého“ atomového zákona nemohlo.

Zákon o posuzování vlivů byl ode dne své účinnosti poměrně často novelizován. K poměrům v českém právním řádu je to poměrně zajímavé, jelikož zákon o posuzování vlivů na životní prostředí je předpisem poměrně malým, tj. málo obsáhlým a takto časté novely potkávají obsáhlejší zákony, zpravidla právní kodexy. Důvodem je regulace této problematiky unijním právem.<sup>75</sup> Nejvýznamnější novelou je novela č. 39/2015 Sb., o které budu psát podrobněji v následujícím pododdílu, už zde ale zdůrazním, že díky ní došlo k rozšíření oprávnění spolků účastnit se environmentálních řízení. Mimo jiné došlo též k obratu účasti spolků v řízeních podle výše zmíněného atomového zákona.

### 3.2.1. Novela zákonem č. 39/2015 Sb.

Pro účast spolků je zlomová rozsáhlá novela zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od

---

jednotlivým etapám vyřazování z provozu jaderného zařízení nebo pracoviště III. nebo IV. kategorie § 9 odst. 1 písm. g) zákona.

<sup>72</sup> Zejména na základě čl. 6 Aarhuské úmluvy, který zařazuje činnosti spojené s provozem jaderných zařízení do okruhu specifických činností podléhajících účasti veřejnosti.

<sup>73</sup> C. H. Beck. Novela atomového zákona. Právní zpravodaj 4/2004, s. 16. dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqgrpxa6s7grpxgzrgy>

<sup>74</sup> § 70 byl v té době ještě považován za obecného ustanovení umožňujícího účast občanských sdružení v mnoha řízeních dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny.

<sup>75</sup> Bahýřlová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, Str. 8.

01.04.2015. Novela reagovala na výtky Evropské komise, která kritizovala nesprávnou transpozicí unijní směrnice EIA.<sup>76</sup>

Evropská komise dne 25.04.2013 formálně upozornila na porušování Smlouvy o fungování EU a následně bylo s ČR zahájeno infringementové řízení.<sup>77</sup> Pro ČR není jistě dobrou vizitkou, že to bylo již druhé řízení, které proti ní bylo vedeno. První bylo zahájeno již v roce 2006 též z důvodu chybné transpozice směrnice EIA do české legislativy, konkrétně kvůli nedostatečné možnosti soudního přezkumu procesu EIA a zohlednění jeho výsledku v povolovacích rozhodnutích. Česká republika byla odsouzena u Soudního dvora EU a v lednu roku 2012 kvůli tomu přijala tzv. užší novelu zákona EIA. Novela zákona byla přijata s naprostým vědomím tehdejší české vlády, že Komise sice ukončí infringementové a následkem toho i sankční řízení, ale zároveň bude s ČR okamžitě zahájeno nové řízení pro přetrvávající nesoulad českého zákona s EU směrnicí.<sup>78</sup>

Evropská komise 8. dubna 2014 pohrozila ČR pozastavení možnosti dočerpání finančních prostředků z evropských fondů<sup>79</sup> a vyzvala k okamžité a úplné nápravě české legislativy. Jako zásadní nedostatky nenaplnující požadavky směrnice EIA uvedla:

1. nezávaznost výstupů z procesu EIA,
2. nezajištění aktuálnosti těchto výstupů i ve vztahu k záměrům změněným během navazujících řízení,
3. nedostatečná účast veřejnosti v navazujících řízeních,
4. nezajištění včasné a účinné soudní ochrany dotčené veřejnosti.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Směrnice EIA).

<sup>77</sup> Řízení pro nesplnění povinností a porušení Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“) – k tomu více viz oddíl 2.3 Evropská právní úprava.

<sup>78</sup> Více v „Mýty a fakta o problému zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v České republice,“ tisková zpráva MŽP (online). 05. 05. 2016. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/news\\_160505\\_EIA\\_myty\\_fakta](https://www.mzp.cz/cz/news_160505_EIA_myty_fakta)

<sup>79</sup> Jednalo se o finanční prostředky v rámci programového období 2007–2013. Podle tiskové zprávy MŽP měla ČR přijít o investice do dopravních a dalších infrastrukturních staveb ve výši až 100 mld. Kč. Správné provedení směrnice EIA navíc patřilo a patří mezi tzv. obecné předběžné podmínky pro čerpání finančních prostředků z evropských fondů v programovém období 2014–2020, ve kterých se jednalo o částku cca 600 mld. Kč.

<sup>80</sup> Tamtéž



Kritika na právní úpravu se nesla též ze strany výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy, podle kterého výsledek účasti veřejnosti nebyl dostatečně brán v úvahu v navazujících řízeních, přičemž tento nedostatek je způsobený věcnou nezávazností výstupu procesu EIA.

V roce 2015 byla přijata rozsáhlá novela zákonem č. 39/2015 Sb.,<sup>81</sup> s účinností od 01.04.2015, která přinesla mnohem větší rozsah práv veřejnosti, i dotčené veřejnosti.

Novela přinesla mimo jiné novou právní úpravu stanoviska vydaného v procesu EIA, které mělo nově formu závazného stanoviska ve smyslu § 149 odstavce 1 Správního řádu a tím pádem je jeho obsah závazný pro výrokovou část rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení.<sup>82</sup> Účast spolků v procesu o posuzování vlivů se takto nejeví jako příliš účinná, jelikož v nich má stejně jako zbytek veřejnosti právo podávat připomínky, které jsou ale připomínkami ve smyslu § 9c zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Ty odpovídají obecnému pojetí tohoto podle obecné úpravy § 172 správního řádu,<sup>83</sup> a nemusí být proto důsledněji vypořádány, na rozdíl od kvalifikovaných námitek, o kterých musí být samostatně rozhodnuto. Pokud tak připomínky uplatňují spolky, bude se stále jednat o připomínku a nikoli o námitku.<sup>84</sup>

Širší procesní práva pro spolky s sebou nese teprve účast v navazujícím řízení, přičemž rozhodnutí vydané v navazujícím řízení musí vyhovět požadavkům čl. 8 směrnice EIA a správní orgán v ně musí vzít na vědomí připomínky spolků. Spolky se tak díky novele navazujícího řízení účastní jako plnohodnotní účastníci.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>82</sup> Více k tomu v Bahýřová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, Str. 79.

<sup>83</sup> Odpovídají také připomínkám podle v § 52 odst. 2 a 3 Stavebního zákony.

<sup>84</sup> Více k tomu v Bahýřová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, Str. 102.

<sup>85</sup> Tímto se právo plnohodnotné účasti zakládá, vedle obecné úpravy účastenství ve správním řádu, nově také zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí.

Novela tedy zakotvila širokou a efektivní možnost dotčené veřejnosti zapojit se do navazujících řízení, přičemž přesnou definici navazujícího řízení nová právní úprava neobsahovala. Navazujícím řízením bylo podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů a které povoluje umístění nebo provedení záměru. Tato formulace způsobila v praxi dost nejasností, která řízení vlastně navazujícími řízeními jsou. Dalo se tak odvodit pouze z příkladů těchto zvláštních právních předpisů, které byly uvedeny v poznámce pod čarou.<sup>86</sup>

Účast spolků v navazujících řízeních zákon vázal na oznámení účasti a podmínky, že se jedná o ekologické spolky, které buď existují déle než tři roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení, nebo které podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.<sup>87</sup>

Významnou novotou bylo též přijetí zákonné definice pojmu veřejnost a dotčená veřejnost. Díky tomu se pod pojem „dotčená veřejnost“ dostávají také environmentální spolky, které se při splnění zákonem stanovených podmínek dostaly z pohledu uplatňovatelných práv na roveň účastníků, jako byly vlastníci dotčených pozemků. Zásadní bylo právo podat odvolání proti rozhodnutí bez ohledu na skutečnost, zda se konkrétní subjekt z řad dotčené veřejnosti daného řízení účastnil či nikoli.<sup>88</sup>

Dle výše uvedeného je patrné, že novela byla poměrně pozitivním krokem kupředu v možnosti spolků účastnit se environmentálních řízení. Tato pozitivní změna nastala díky

<sup>86</sup> Podle komentáře zákona se za navazující řízení považovalo řízení podle **Stavebního zákona**: územní řízení, stavební řízení, řízení o změně stavby před jejím dokončením, řízení o dodatečném povolení stavby; dle povahy konkrétní situace sem pak mohou spadnout řízení o zkušebním provozu a řízení o odstranění stavby. Řízení **podle zvláštních právních předpisů**: např. řízení o vydání integrovaného povolení (IntPrev) v případě nikoli nepodstatných změn, vodoprávní řízení (§ 115 VodZ), speciální stavební řízení podle PozKom (§ 16) či DrahZ (§ 7); řízení o stanovení dobývacího prostoru (HorZ) a řízení o povolení hornické činnosti (HorČin); řízení o povolení ke zvláštním činnostem (např. dle AtomZ). **Další správní řízení** - povinnost přihlídnout k závaznému stanovisku EIA (např. řízení o udělení výjimky a řízení o povolení kácení dřevin (OchPřKr), řízení o odnětí pozemků plnění funkcí lesa (LesZ), řízení o udělení souhlasu k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů s provozem (OdpZ). Více k tomu v: Bahýřlová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, Str. 19.

<sup>87</sup> Bahýřlová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, Str. 108.

<sup>88</sup> Bahýřlová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. Str. 21 a 22.

hrozícím sankcím ze strany Evropské unie, bez kterých by k ní nejspíše nikdy nedošlo. Spolkům se přijetím novely otevřela cesta pomocí navazujícího řízení do procesů, jako je významné řízení podle atomového zákona. Podobnou problematikou prošlo řízení ve věcech horních a hornické činnosti. I zde judikatura<sup>89</sup> dovozovala, že spolky nemají podle ustanovení § 70 ZOPK přístup k těmto řízením, a to kvůli § 17 odstavce 3 zákona č. 44/1988 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), podle kterého je účastníkem řízení jen žadatel. V navazujícím řízení na proces EIA se otevřela spolkům cesta též do řízení podle tohoto zákona.

Problematickým je z hlediska účasti spolků v environmentálních řízeních poslední předpis, o kterém se v tomto pododdílu zmíním. Je jím zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, upravující řízení v oblasti před hlukem, významné je zejména řízení o povolení provozu tzv. nadlimitního zdroje hluku. Podle tohoto předpisu neměly spolky přístup do těchto řízení a je otázkou, zda jim byl přístup umožněn přijatou novelou. Podle Müllerové příslušná novela spolkům přístup do těchto řízení neumožnila.<sup>90</sup>

### 3.2.2. Novela zákonem č. 326/2017 Sb.

Novela č. 326/2017 Sb.,<sup>91</sup> zákona, kterým se mění zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, je nejčastěji nazývána jako „euronovela“, hlavním účelem totiž byla transpozice Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU<sup>92</sup> ze dne 16. 4. 2014. Novela přijatá českými zákonodárci sebou nicméně přináší i jiné změny, které evropskou směrnicí nebyly požadovány a nevyplývají z ní. Dle důvodové zprávy je tomu tak z důvodu zjednodušení, zkrácení a zpřehlednění procesu EIA.

<sup>89</sup> Viz. usnesení NSS ze dne 2.12.2003, č. j. 7 A 56/2002-54.

<sup>90</sup> K této problematice více v MÜLLEROVÁ, H. a HUMLÍČKOVÁ, P. Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. str. 57 a následující.

<sup>91</sup> Zákon č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

<sup>92</sup> Směrnice, která novelizovala stávající směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

Nejvýznamnější změnou je nejspíše zavedení uzavřeného výčtu navazujících řízení,<sup>93</sup> pro které bude stanovisko EIA podkladem a jichž se mohou zúčastnit právě spolky. Tím přináší právní úprava právní jistotu veřejnosti v tom, co mají za navazující řízení považovat. Jak jsem v práci již uvedla, navazující řízení je řízením, které se věcně překrývá s předmětem posuzování EIA, jelikož stanovisko EIA je procesně závazným podkladem pro rozhodnutí. Je proto zásadní, jaká řízení posuzování vlivů na životní prostředí podléhají.

Zákon č. 326/2017 Sb. v tomto přináší razantní změny, jelikož novelizuje § 4 zákona posuzování vlivů, vymezující předmět posuzování vlivů na životní prostředí a výrazně snižuje počet záměrů, na které se právní úprava zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vztahuje. Došlo ke snížení počtu posuzování zejména tzv. podlimitních záměrů a dalších obligatorně posuzovaných záměrů. Podlimitními záměry jsou stavby a zařízení, které jsou typově uvedeny v Příloze č. 1 zákona EIA. Tyto záměry nedosahují stanovených limitních hodnot uvedených v Příloze č. 1 a nejsou tedy předmětem procesu EIA. Příslušný orgán u těchto podlimitních záměrů může přesto ve zjišťovacím řízení stanovit, že konkrétní podlimitní záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení a následně může podléhat také plnému posouzení EIA. Toto rozhodnutí však závisí zcela na správním uvážení příslušného úřadu.<sup>94</sup>

Režim podlimitních záměrů podléhajícím EIA se ve shrnutí týká pouze záměrů:

- které dosáhnou alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty uvedené v Příloze č. 1 zákona EIA,
- nacházejí se ve zvláště chráněném území (ZCHÚ) nebo jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny,<sup>95</sup>
- příslušný úřad stanoví, že budou podléhat zjišťovacímu řízení.

<sup>93</sup> Např: podle ustanovení § 3, písm. g) bod 6., 7. a 8. ZPVŽP mohou spolky vstoupit do řízení navazujícího na proces EIA podle horního zákona. Spolky mají přístup do řízení o stanovení dobývacího prostoru, řízení o povolení hornické činnosti v případě výhradních ložisek a řízení o povolení činnosti prováděné hornickým způsobem. Podle ustanovení § 3, písm. g) bod 13. ZPVŽP bych již dovodila účastenství v řízení v oblasti ochrany před hlukem. A další řízení.

<sup>94</sup> DVOŘÁK, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 27 a následující.

<sup>95</sup> ZCHÚ podle zákona o ochraně přírody a krajiny jsou národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky. Pokud není vyhlášeno ochranné pásmo, bude jím v případě národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky území ve vzdálenosti 50 m od hranice ZCHÚ.

Podle důvodové zprávy k návrhu zákona musí být výše uvedené podmínky splněny kumulativně, tj. současně. Oznamovatel záměru tak příslušnému orgánu EIA musí hlásit pouze ty podlimitními záměry, které dosahují alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty a nacházejí se ve ZCHÚ nebo jejím ochranném pásmu. Následně musí orgán stanovit, zda budou nebo nebudou předmětem posuzování. Podlimitními záměry, které stanovená kritéria nenaplní, nejsou vůbec předmětem posuzování EIA a dochází tím ke zmíněnému zúžení okruhu záměrů, které by dle předchozí úpravy mohly podléhat posouzení.<sup>96</sup>

Novela přináší změny také k procesu samotného posuzování vlivů na životní prostředí. V rámci urychlování procesu EIA došlo zejména ke změně ve veřejném projednávání, kdy se podle předchozí právní úpravy konat, nicméně že úřad může od konalo vždy, přičemž od něho může upustit, pokud neobdržel vyjádření k dokumentaci (odůvodněné nesouhlasné). Nová právní úprava přináší opačný postup, kdy se veřejné projednání zásadně nekoná. Úřad ho ale nařídí, pokud obdrží odůvodněné nesouhlasné vyjádření veřejnosti.

### 3.2.3. Novela zákonem č. 225/2017 Sb.

Jak jsem již několikrát uvedla, zákon č. 225/2017 Sb., novelizující stavební zákon představuje doprovodné změny, které se dotkly též zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Novela nabyla účinnosti dne 1. 1. 2018, jejím cílem bylo zjednodušit a urychlit povolování staveb, v čemž je ČR řazena k nejhorším a nejpomalejším státům na světě.

Samotná novela navazuje na „euronovelu“ zákonem č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon o posuzování vlivů, o které bylo pojednáno v předchozím pododdílu. Následkem přijetí těchto dvou novelizací mají být mnohé nedostatky zákona o posuzování vlivů a stavebního zákona uvedeny do souladu se směrnicí o posuzování vlivů a tím i s Aarhuskou úmluvou.

Podle důvodové zprávy k zákonu č. 225/2017 Sb. je právní úprava slučitelná s právními předpisy, judikaturou Soudního dvora EU i obecnými právními zásadami EU. Stanovené cíle plně respektují požadavky Směrnice EIA, jakož i požadavky na účast veřejnosti v rozhodování, které může mít vliv na životní prostředí. Dále uvádí, že v

<sup>96</sup> DVOŘÁK, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 35 a následující.

předloženém návrhu zákona jsou zohledněny a částečně implementovány základní předpisy EU,<sup>97</sup> upravující tuto problematiku.<sup>98</sup>

Důvodová zpráva dále uvádí soulad právní úpravy s Aarhuskou úmluvou, konkrétně s jejími články 6, 7 a 9. Několikrát je v ní uvedeno, že předkládaný návrh nepředstavuje negativní dopad na životní prostředí, zejména ve vztahu k uvedeným právním předpisům.<sup>99</sup>

Novela stavebního zákona přináší v zákoně o posuzování vlivů ve vztahu k účasti spolkům především změnu náležitostí podpisové listiny, které se chtějí zapojit do navazujícího řízení nebo podat odvolání proti závěru zjišťovacího řízení. Pokud se totiž spolky chtěly zúčastnit řízení a neexistovaly více než 3 roky, potřebovaly podpis minimálně 200 lidí a název záměru. Tato podmínka zůstává se zpřísněním, že podle novely podpisová listina musí obsahovat také číslo jednací a datum vydání oznámení o zahájení navazujícího řízení nebo, v případě odvolání proti závěru zjišťovacího řízení, číslo jednací a datum vydání tohoto rozhodnutí.

Tato novota by se nezdála větší překážkou, jenže změnou dochází k situaci, kdy se spolky číslo jednací a datum vydání oznámení dozví v okamžiku, kdy bude oznámení zveřejněno nebo vydáno rozhodnutí a v této době jim už plyne zákonem stanovená lhůta. U podporující podpisové listiny navíc dochází k omezení doby platnosti na 18 měsíců od data uvedeného v záhlaví podpisové listiny. Tím se jim zkracuje čas na sehnání dostatečného množství podpisů a pouze to komplikuje účast spolků v řízeních.

<sup>97</sup> Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí;

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků;

<sup>98</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>99</sup> Tamtéž

## 4. Právní úprava účasti spolků v řízeních týkajících se životního prostředí

Právní úprava účasti spolků v řízení je navzdory Aarhuské úmluvě nejednotná a je rozdrobená do jednotlivých předpisů. Nejednotnost právní úpravy umocňuje fakt, že jednotlivé předpisy sami upravují environmentální řízení a podmiňují účast veřejnosti pokaždé jiným způsobem, přičemž formulace těchto podmínek se v jednotlivých předpisech odlišuje.

Spolkům přiznává plnoprávné účastenství v řízeních obecná právní úprava, kterou představuje § 27 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů (Dále jen Správní řád). Správní řád je základním právním předpisem upravujícím správní řízení, ve vztahu k ostatním právním předpisům se totiž uplatňuje princip subsidiarity. To znamená, že správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.<sup>100</sup>

Správní řád upravuje v rámci správního řízení účast ve správních řízeních, kterou upravuje již zmíněný § 27 Správního řádu následujícím způsobem:

- (1) Účastníky řízení (dále jen „účastník“) jsou
  - a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společensví práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;
  - b) 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.
- (2) Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.
- (3) 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.

<sup>100</sup> Srovnej § 1 správního řádu

Otázkou je, pod jaký odstavec můžeme podřadit účast spolků, Správní řád totiž rozlišuje tzv. účastenství hlavní a tzv. účastenství vedlejší, což je významné z hlediska rozsahu procesních práv a povinností, které zúčastněným přísluší. V rozlišení účastníků řízení na účastníky hlavní a účastníky vedlejší jsou v procesních právech a povinnostech zároveň promítnuta práva hmotná, která jsou předmětem řízení, rozsah procesních práv a povinností totiž přímo závisí na jejich hmotněprávním poměru k věci.<sup>101</sup>

Účastenství hlavní připadá na účastníky dle odstavce 1, přičemž Správní řád těmto přiznává řadu výhod oproti vedlejším účastníkům, jako je například zahájení řízení,<sup>102</sup> veřejnost jednání,<sup>103</sup> přerušování řízení,<sup>104</sup> doručování písemností,<sup>105</sup> nebo uzavření veřejnoprávní smlouvy namísto vydání rozhodnutí.<sup>106</sup> Vedlejšími účastníky jsou pak osoby uvedené v odstavci 2.

Ustanovení odstavce 3 nám dává poslední skupinu účastníků řízení, kterými jsou účastníci na základě zvláštních zákonů, přičemž zvláštní zákony zpravidla rozšiřují účastníky řízení dle odstavce 2 a jsou tak účastníky vedlejšími.

V některých případech může být účastníkům dle zvláštního zákona přiznáno postavení účastníka hlavního podle § 27 odst. 1 Správního řádu, taková možnost může nastat ve dvou

<sup>101</sup> K tomu více v: Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 162.

<sup>102</sup> Dle § 46 odst. 1 Správního řádu je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoli jinému účastníkovi.

<sup>103</sup> Dle § 49 odst. 3 Správního řádu, jestliže účastník uvedený v § 27 odst. 1 navrhne, aby ústní jednání bylo veřejné, správní orgán mu vyhoví, pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům.

<sup>104</sup> Dle § 64 odst. 3 Správního řádu v řízení z moci úřední může správní orgán, není-li to v rozporu s veřejným zájmem, na požádání účastníka, pokud s tím všichni účastníci uvedení v § 27 odst. 1 písm. b) souhlasí, z důležitých důvodů přerušit řízení.

<sup>105</sup> Dle § 144 odst. 6 Správního řádu v řízení s velkým počtem účastníků lze doručovat písemnosti, včetně písemností uvedených v § 19 odst. 4, veřejnou vyhláškou; to se netýká účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi; těmto účastníkům řízení se doručuje jednotlivě.

<sup>106</sup> Dle § 161 odst. 1 Správního řádu stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí; podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3.



případech. V prvním případě zvláštní zákon výslovně stanoví, že mají postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 Správního řádu. Ve druhém případě účastníkům bude rozhodnutím založeno, změněno nebo zrušeno právo nebo povinnost, nebo bude prohlášeno, že právo nebo povinnost mají nebo nemají.

Je potřeba zdůraznit, že dělením účastníků na hlavní a vedlejší zůstává, přes řadu výsadních práv hlavních účastníků, zachována zásada rovnosti účastníků řízení. Rovnost ale není absolutní, nýbrž je vyjádřena jako rovnost účastníků řízení v těch právech a povinnostech, které jim zákon přiznává. Zůstává zde tedy zachována rovnost ve smyslu čl. 37 odst. 3 Listiny.<sup>107</sup>

Co se týká souladu úpravy účastníka řízení dle správního řádu a Aarhuské úmluvy, není správní řád v rozporu, jeho ustanovení je totiž obecné a dá se vztáhnout na většinu environmentálních řízení.

Účastenství spolků v řízeních je obecně dovozováno z odstavce 3, § 27 Správního řádu. Je tomu tak díky ustanovení v § 70 odstavce 3 ZOPK, podle kterého je spolek oprávněn za podmínek a v případech podle § 70 odst. 3 ZOPK ve smyslu § 27 odst.2 Správního řádu účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno.

Postavení spolku jako účastníka řízení lze dovodit též z odstavce 2 § 27 Správního řádu, a to z následujících důvodů. Účastníkem řízení podle tohoto ustanovení je každá osoba, která může být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech, přičemž není směřodáté, jestli výsledné rozhodnutí práva nebo povinnosti opravdu přímo dotkne. Klíčové je zde právo na příznivé životní prostředí. Judikatura toto právo spolkům dlouhou dobu nepřiznávala, jak jsem ovšem psala již výše v práci, tato praxe byla prolomena nálezem Ústavního soudu z roku 2014. Pokud bude do budoucna právo na příznivé životní prostředí náležet též spolkům, bude tím možno dovodit postavení spolku jako účastníka řízení již z odstavce 2 § 27 Správního řádu.

Ve výsledku nebude mít výše uvedený přístup na účasti spolků významný dopad, jelikož by podle tohoto výkladu stále zůstal „pouhým“ vedlejším účastníkem řízení.

<sup>107</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 162.

Zajímavé je, že jednoznačně a široce zakládají spolkům oprávnění k účasti v celé řadě řízení podle zvláštních předpisů několik let pouze dva zákony, a to zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon č. 100/2001 Sb., zákon o posuzování vlivů na životní prostředí o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).<sup>108</sup>

Dalšími speciálními předpisy, které přiznávají úcastenství spolkům, přestože ne tak precizním způsobem jako dva předchozí, jsou například zákon č. 76/2002 Sb., zákon o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci); Zákon č. 254/2001 Sb., zákon o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), a další.<sup>109</sup>

Více k právní úpravě řízení dle těchto zákonů pojednám v následujících pododdílech.

#### 4.1. Právní úprava účasti spolků dle ZOPK

Klíčovým ustanovením v českém právním řádu je ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, který upravuje účast spolků v řízeních týkajících se ochrany přírody a krajiny. Význam spočívá v tom, že jsou spolky plnoprávně zapojeny do správního řízení.<sup>110</sup>

##### 4.1.1. Podmínka účasti

Účast spolků v řízeních podle ZOPK je podmíněna informováním se o zahajovaných řízeních. V praxi to způsobuje poměrně komickou situaci, kdy již spolek o probíhajícím řízení obeznámen je, musí ovšem na základě formalisticky pojatého přístupu k řízení formálně zažádat o informaci o zahájeném řízení, a teprve následně písemně oznámit svou účast v tom kterém řízení. To vše samozřejmě ve lhůtě osmi dnů od zahájení řízení orgánem státní správy.

Výše zmíněné kumulativní naplnění podmínek, tj. informování se o zahájeném řízení a následném písemném oznámení o účasti na řízení, potvrdil též NSS ve svém rozsudku ze dne 19.06.2007, č.j. 5 As 19/2006-59. Podle tohoto rozsudku „... česká vnitrostátní úprava

<sup>108</sup> VOMÁČKA, V. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: 2018, 676 s.

<sup>109</sup> tamtéž

<sup>110</sup> VOMÁČKA, V. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: 2018, str. 526.

*umožňuje prostřednictvím § 70 přístup dotčené veřejnosti k informacím a do příslušných správních řízení velmi široce a stanoví **pouhou minimalistickou podmínku** o tyto informace jednoduchým způsobem požádat a do předmětných řízení se po obdržení informace o jejich vedení přihlásit.“*

Přestože Nejvyšší správní soud tuto podmínku považuje za pouhou minimalistickou, je potřeba poukázat na rozpor tohoto výkladu s mezinárodními závazky, konkrétně s Aarhuskou úmluvou. Aarhuská úmluva zaručuje ve svém prvním pilíři právo na informování veřejnosti ve věcech životního prostředí. Svým druhým pilířem zase zaručuje právo účasti veřejnosti v řízeních týkajících se životního prostředí. Vzájemná práva se ale podle úmluvy nepodmiňují, naopak každé právo má být signatáři úmluvy zaručeno. Výklad NSS je tak výkladem proti duchu celé Aarhuské úmluvy.

Tento výklad je možné považovat též za odporující významu samotného § 70 ZOPK, jelikož jeho smyslem je zaručit, aby se spolky o zahajovaných řízeních a zásazích dozvěděly a následkem toho se mohly účastnit ochrany přírody a krajiny.<sup>111</sup>

V situaci, kdy spolek již o probíhajícím řízení ví, je nejvhodnější podat s žádostí o informování zároveň oznámení o účasti v tomto řízení. Nejvyšší správní soud totiž ve své judikatuře dovedl, že *„skutečnost, že žalobce takové informace nevyčkal a současně s žádostí oznámil i vstup do konkrétního řízení, o kterém již věděl, nemůže být k jeho tíži.“*<sup>112</sup>

Další podmínkou účasti, tj. splnění osmidenní lhůty, ve které se musí spolek k účasti přihlásit, se již také naše soudy zabývaly a ujasnily tím výklad ustanovení § 70 ZOPK.

Správní řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, může být zahájeno více způsoby. Zaprvé může být zahájeno z podnětu správního orgánu. V takovém případě správní orgán o řízení dopředu ví a podle zákona vyrozumí spolek o zahájení toho kterého řízení. Spolek má následně reálnou možnost v osmidenní lhůtě oznámit svou účast.

Problematická je zde situace, kdy je řízení zahájeno z podnětu účastníka, tj. na základě žádosti. Řízení o žádosti je totiž dle § 44 odstavce 1 Správního řádu zahájeno dnem, kdy

<sup>111</sup> VOMÁČKA, V. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: 2018, str. 534.

<sup>112</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.05.2013, č.j. 9 As 156/2012-30.

žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen „žádost“), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.<sup>113</sup> Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16.02.2005 č.j. 3 As 10/2004-72, 659/2005 Sb. NSS, začíná v takovém případě osmidenní lhůta běžet od okamžiku, kdy se spolek kvalifikovaně dozví o zahájení předmětného řízení.

Další podmínkou pro účast spolků ve správních řízeních dle zákona o ochraně přírody a krajiny je poslání spolku, dle § 70 totiž musí mít ve svých stanovách jako poslání uvedenou ochranu přírody a krajiny. Judikatura nám specifikovala také tuto podmínku, kdy Krajský soud v Praze rozhodl ve věci, ve které byla tato podmínka pojmána poměrně restriktivně, následujícím způsobem: „*Je-li ochrana přírody a krajiny uvedena na čtvrtém místě v rámci základních cílů daných stanovami občanského sdružení, nelze z této samotné skutečnosti bez dalšího dovodit, že ochrana přírody a krajiny není hlavním posláním takového sdružení ve smyslu § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.*“<sup>114</sup> Ochrana přírody a krajiny tedy nemusí být uvedena na prvním místě ve stanovách spolku, postačí její „pouhé“ uvedení kdekoli ve stanovách a vyrozumění, že je posláním spolku.

Poslední podmínkou pro účast spolků ve správních řízeních je výkladová podmínka, která není v zákoně o ochraně přírody a krajiny formálně obsažena, tj. jasně vyjádřena, je z něho ale dovozena judikaturou. Jde o podmínku zohlednění místní působnosti spolku a zohlednění povahy ohrožených zájmů. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu „*spolek založený za účelem ochrany přírody a krajiny, působící obvykle na jiném místě než je objekt, o němž se vede správní řízení, může být účastníkem řízení podle § 70 tehdy, pokud se řízení týká objektu s určitým stupněm celostátní ochrany (například národního parku)*“.<sup>115</sup>

Vedle podmínky aktivní legitimace se tedy uplatní nároky na místní vztah i povahu ohroženého zájmu.<sup>116</sup>

<sup>113</sup> K tomu více viz: VOMÁČKA, V. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: 2018, str. 239 a 240.

<sup>114</sup> Viz rozsudek KS v Praze ze dne 24. 10. 2012, č. j. 45 A 15/2012-40.

<sup>115</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28.

<sup>116</sup> K tomu více viz: VOMÁČKA, V. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: 2018, Str. 536.

#### 4.1.2. Účast spolků v řízeních

Podle nové právní úpravy je účast spolků v řízeních podle § 70 ZOPK možná jen v těch řízeních, která jsou řízeními podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Spolky se tak již nemohou účastnit všech řízení, ve kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, jako tomu bylo před účinností zákona č. 225/2017 Sb., zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (zejména ZOPK). K této změně více viz. oddíl 3.1 Vývoj zákona o ochraně přírody a krajiny.

Účast v řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny je vymezena § 70, který omezuje účast veřejnosti na dotčenost zájmů ochrany přírody a krajiny. Ochranou přírody a krajiny se podle § 2 odstavec 1 tohoto zákona rozumí vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny. Řízení podle tohoto zákona je tedy řízení v duchu §1, §2 a §3 ZOPK.

Znění § 70 omezuje účast veřejnosti na řízení, ve kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Toto vymezení je však nadbytečné, jelikož zájmy ochrany přírody a krajiny nedílnou součástí všech řízení podle tohoto zákona a podle § 70 je možné účastnit se již jen těchto řízení.<sup>117</sup>

Pro vymezení účastenství spolků v řízeních dle ZOPK je stále aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118, 825/2006 Sb., dle kterého *„Občanskému sdružení svědčí účastenství podle § 70 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, pouze v takovém správním řízení, jež je způsobilé zasáhnout zájmy vymezené v § 2 odst. 1 tohoto zákona. 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.“* Spolky tak nemohou na základě § 70 hájit jiné zájmy, než jsou zájmy chráněné tímto zákonem.

<sup>117</sup> K tomu více viz: VOMÁČKA, V. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: 2018, str. 539.

Významným institutem zákona o ochraně přírody a krajiny je odpovědnost na úseku ochrany a přírody, reagující na případné porušení povinností ze strany fyzických a právnických osob, kterými jsou narušeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Vedle povinnosti k odstranění následků neoprávněných zásahů, což je z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny velice důležité, zákon souběžně ukládá přestupkovou odpovědnost s uplatněním represivní a preventivní funkce, která má do budoucna odradit od podobných činností. Na základě § 70 tohoto zákona by zde měla být možnost zapojení spolků, jelikož se jedná o řízení podle tohoto zákona.<sup>118</sup> Následkem novely stavebního zákona, kterou se změnil odstavec 3 v § 70 ZOPK a výkladem našich soudů je však tato účast z velké části znemožněna.

Spolky mají stále možnost zapojit se do řízení o uložení nápravného opatření podle § 86 tohoto zákona, institut nápravného opatření je však upraven vedle zákona o ochraně přírody a krajiny též zákonem č. 167/2008 Sb., zákonem o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů (dále jen zákon o předcházení ekologické újmy). Následkem novely stavebního zákona a omezení § 70 odstavce 3 ZOPK je potřeba odlišit řízení o uložení nápravného opatření podle toho kterého předpisu, neboť zákonná úprava zákona o předcházení ekologické újmy spolkům momentálně neumožňuje zúčastnit se a není možné odvozovat účast ani od ZOPK. Je vhodné zde upozornit na nesoulad české právní úpravy s evropskou legislativou, protože bylo Evropskou komisí dne 27. 4. 2017 vydáno odůvodněné stanovisko určené České republice na základě čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie z důvodu nesprávného provedení čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.<sup>119</sup>

Komise ve Stanovisku mimo jiné vytýká, že české právní předpisy neumožňují nevládním organizacím usilujícím o ochranu životního prostředí být v postavení osob, které jsou oprávněny předložit příslušnému orgánu jakákoli vyjádření související s případy škod na životním prostředí, a které jsou rovněž oprávněny požadovat po příslušném orgánu, aby přijal opatření podle směrnice. Díky tomu došlo k návrhu zákona, kterým se mění zákon o

<sup>118</sup> Srovnej se zněním § 70 odstavce 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>119</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

předcházení ekologické újmy.<sup>120</sup> Konkrétně má dojít k novelizaci ustanovení § 8 tohoto zákona, podle kterého mají mít spolky oprávnění předkládat příslušnému orgánu jakákoli vyjádření související s případy ekologické újmy a budou mít výslovně zakotvené právo stát se účastníkem řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření. Jedinou podmínkou, kterou bude muset splnit, bude podání písemného oznámení do 8 dnů ode dne sdělení informace o zahajovaném řízení. Novela zákona již byla přijata,<sup>121</sup> můžu zde proto konstatovat, že spolky budou mít na základě zákona o předcházení ekologické újmy přístup k řízením podle tohoto zákona.<sup>122</sup>

Co se týče řízení o přestupkové odpovědnosti, spolkům v nich vůbec není umožněna účast. Nejvyšší správní soud tak rozhodl ve svém rozsudku ze dne 28.03.2017, č.j. 7 As 311/2016-31,<sup>123</sup> ve kterém se vyjádřil proti účasti ekologických spolků v řízení o správním deliktu. Spolky se podle něj tedy nemohou domáhat účasti v řízeních o uložení pokuty právnickým osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikatelské činnosti, zde konkrétně podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť v těchto řízeních nemůže dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny způsobem, na který pamatuje § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.<sup>124</sup> Odůvodnil to dále specifickou povahou řízení ve správním trestání, jež se řídí vlastní právní úpravou, a kde je vymezení účastníků zcela odlišné od ustanovení § 70 ZOPK. Charakteristické je zejména tím, že se ho zúčastní zpravidla pouze správní orgán rozhodující o vině a trestu a obviněný. Podle soudu navíc § 70 na tuto problematiku nespadá

<sup>120</sup> Více viz. Důvodová zpráva Vládní návrh zákona ze dne 30. 4. 2018, kterým se mění zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné online z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=8&T=173>

<sup>121</sup> Ke dni uzávěrky této diplomové práce návrh zákona úspěšně prošel celým legislativním procesem v Parlamentu ČR, čímž byl přijat a následně byl podepsán Prezidentem ČR. Nyní pro platnost zákona zbývá pouze podepsání předsedou vlády a vyhlášení ve Sbírce zákonů.

<sup>122</sup> Tamtéž

<sup>123</sup> Více viz. Rozsudek NSS ze dne 28.03.2017, č.j. 7 As 311/2016-31.

<sup>124</sup> K tomu více viz: STEJSKAL, V. Spolek neměl právo na účast v řízení o uložení pokuty za správní delikt správy národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava. In České právo životního prostředí, str. 110-115, č. 1/2017 (43)

také z toho důvodu, že pojednává o řízení rozhodujícím o zásahu, který nastane v budoucnu, jeho smyslem není vyjádření se k již proběhlému zásahu.<sup>125</sup>

Na základě výše uvedeného je zřejmé, že řízení, kterých se mohou spolky účastnit, je možné vymezit též negativně. Zákon o ochraně přírody a krajiny sám omezuje (již poměrně malý) rozsah řízení, kterých se mohou spolky dle § 70 tohoto zákona účastnit, následujícím.

Právní úprava účasti veřejnosti na ochraně přírody je dále omezena dle § 90 odstavce 3 činnostmi konanými v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu, zejména z důvodu výcviku nebo cvičení ozbrojených sil anebo bezpečnostních sborů. Ustanovení § 90 odstavce 3 není možné vykládat ve smyslu toho, že se spolky nemůžou účastnit jakéhokoli výcviku nebo cvičení a jsou tak mimo působnost ustanovení § 70. Výcvik nebo cvičení ozbrojených sil anebo bezpečnostních sborů není vždy vykonáván v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu, mimo dosah § 70 se dostanou tedy jen v případě, že budou splněny výše uvedené podmínky, a navíc nedojde k překročení nezbytně nutné míry poškozování přírody. Ochrana životního prostředí je ústavněprávním východiskem a dostává se zde do střetu s jiným ústavním požadavkem, kterým je zajištění obrany a bezpečnosti státu. Významnou roli zde bude hrát Ministerstvo životního prostředí, které bude v součinnosti s Ministerstvem obrany nebo Ministerstvem vnitra posuzovat nezbytně nutnou míru poškození životního prostředí podle konkrétního případu.<sup>126</sup>

Posledním významným vymezením účasti spolků v řízeních podle ZOPK je jeho negativní vymezení vůči právní úpravě účasti spolků v řízeních podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Obě tato řízení se totiž vzájemně vylučují. Tato problematika je poměrně rozsáhlá, ponechávám pro ni proto prostor v následujícím pododdílu 4.1.3 Vztah účasti spolků podle ZOPK a ZPVŽP, osvětlující vztah účasti spolků podle zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>125</sup> K tomu více viz. VOMÁČKA, V. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: 2018, str. 540.

<sup>126</sup> K tomu více viz. VOMÁČKA, V. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: 2018, str. 629.



#### 4.1.3. Vztah účasti spolků podle ZOPK a ZPVŽP

Právní úprava účastenství spolků k účasti v celé řadě řízení podle zvláštních předpisů je po dlouhou dobu jednoznačně a široce zakládáno pouze dvěma zákony, zákonem o ochraně přírody a krajiny a zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí. Rozsáhlé změny této právní úpravy nastaly až postupným sbližováním českého právního řádu s právními předpisy EU, kdy řadou novelizací došlo ke dvojí úpravě účasti spolků, která rámcově přesahovala řízení těchto dvou zákonů a upravovala řadu řízení podle zvláštních předpisů.

Pro účast spolků je pak zlomová rozsáhlá novela zákonem č. 39/2015 Sb. s účinností od 01.04.2015, kterou došlo k ještě většímu prohloubení dvojkolejné účasti veřejnosti. Úprava účasti podle obou zákonů vyžaduje splnění odlišných podmínek a režimy právní úpravy účasti veřejnosti podle obou zákonů se vzájemně vylučují. Pro spolky je tak zásadní posoudit, zda se budou účastnit řízení podle ZOPK, nebo zda půjde o tzv. navazující řízení<sup>127</sup> ve smyslu ZPVŽP a spolek tak musí splňovat podmínky podle tohoto zákona.

Právní úprava účasti spolků podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí má povahu „*lex specialis*“ vůči ostatním procesním předpisům, které upravují jednotlivá navazující řízení.

Spolky povětšinou splňují podmínku účastenství obou právních předpisů, pokud by se ale stalo, že budou splňovat podmínky § 70 ZOPK a nebudou splňovat podmínky podle ZPVŽP, mohou se účastnit navazujících řízení formou konzultativní účasti jako širší veřejnost. V takovém případě by stále měly určitý vliv na rozhodování, jelikož tak mohou uplatňovat připomínky k záměrům.<sup>128</sup>

V praxi může špatné odvození právní úpravy účastenství podle jednotlivých řízení způsobit spolkům řadu komplikací, podle jednotlivých zákonů jim totiž přísluší odlišná práva a povinnosti. Problematické budou zejména odlišné lhůty pro přihlášení se k řízení, kde chybný výklad může způsobit její promarnění.

<sup>127</sup> K tomu více v následujícím oddílu 3.2 Vývoj zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>128</sup> K tomu více viz. VOMÁČKA, V. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: 2018, str. 532.

Podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí tak například řízení vždy probíhá v režimu řízení s velkým počtem účastníků. Doručování písemností pak probíhá většinou formou veřejné vyhlášky.

ZPVŽP přiznává spolkům také delší dobu na přihlášení k řízení, přičemž je spolek ušetřen formalisticky pojaté podmínky účasti spolků dle zákona o ochranně přírody a krajiny a nemusí tak zažádat o poskytnutí informací o zahájeném řízení.

Je vhodné poukázat v této části práce na další nespornou výhodu právní úpravy ZPVŽP, kterou je kromě výše zmíněné lhůty také poměrně širší okruh připomínek, které mohou spolky uplatňovat. Připomínky totiž mohou podávat v rozsahu téměř celého procesu EIA, připomínky nemohou podávat k posudku EIA.

#### 4.2. Právní úprava účasti spolků dle ZPVŽP

Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí je regulována závazky mezinárodního a unijního práva, které je Česká republika povinna interpretovat a aplikovat. Významnými dokumenty této problematiky jsou Aarhuská úmluva, Smlouva o fungování EU a s tím spojené závaznosti pramenů unijního práva sekundárního, zejména Směrnice EIA a Směrnice SEA. K tomu bylo řečeno více v kapitole 2. Obecná východiska, konkrétně v jejím oddílu 2.2 Mezinárodní právní úprava – Aarhuská úmluva a 2.3 Evropská právní úprava.

Pro účast veřejnosti je zásadní, že zákon upravuje dva různé procesy, tj. proces posuzování vlivů na životní prostředí a navazující řízení na tento proces. Samotný postup EIA podle ZPVŽP totiž není správním řízením, které je zakončeno rozhodnutím. Tento proces končí vydáním stanoviska EIA.

Podle nové úpravy jsou typy záměrů rozdělené na záměry, které vyžadují stanovisko EIA vždy a na záměry, které povinně podléhají pouze zjišťovacímu řízení. Výsledkem tohoto zjišťovacího řízení je pak odůvodněný závěr, zda záměr bude dále podléhat posuzování procesu EIA, nebo zda mu podléhat nebude.<sup>129</sup> Záměry, které budou podléhat tomuto uvedenému procesu se určují podle toho, zda záměr dosahuje určité limitní hodnoty stanovené v Příloze č. 1.

<sup>129</sup> Tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení, tento závěr má formu rozhodnutí.

Rozlišení těchto dvou procesů je významné z toho hlediska, že u každého je jiný způsob právní úpravy účastenství, přičemž zákon rozlišuje účast veřejnosti a účast dotčené veřejnosti a je proto potřeba její odlišení.

#### 4.2.1. Podmínka účasti

Účast v procesu posuzování je účast široké veřejnosti, tj. všech formou konzultativní, kdy každý má právo se v zákonem stanovené lhůtě vyjádřit k jednotlivým dokumentům vypracovaným v rámci procesu EIA, tj. k oznámení, dokumentaci, včetně účasti na veřejném projednání. Není zde ale možnost vyjádření k posudku. Spolky zde mají stejné právo jako zbytek účastníků. Již zde jim ale ZPVŽP přiznává výhodnější postavení, jsou totiž oprávněny podat odvolání proti vydanému rozhodnutí orgánu EIA o tzv. negativním závěru zjišťovacího řízení. Pokud tedy příslušný úřad dojde k závěru, že posuzovaný záměr nepodléhá posuzování vlivů podle ZPVŽP, vydá o tom závěr ve formě rozhodnutí, proti kterému může pouze vymezená dotčená veřejnost podat odvolání.<sup>130</sup>

Účast v navazujících řízeních je již třeba rozlišovat mezi veřejností jako takovou a dotčenou veřejností, obě skupiny mají přiznaná práva, ale v jiném rozsahu. ZPVŽP definuje pojmy významné pro účast veřejnosti v ustanovení § 3 písm. h) a i).

Prvním pojmem je pojem „Veřejnost“, kterou je jedna nebo více osob, přičemž to zahrnuje jak osoby fyzické, tak osoby právnické. Zákon používá ve svém znění též pojmu „každý“, což je kdokoli z veřejnosti.

V navazujících řízeních je veřejnost oprávněna uplatňovat tzv. připomínky, které může podávat písemnou i ústní formou. Příslušné orgány se musí s připomínkami vypořádat a v rozhodnutí navazujícího řízení pak musí vzít tyto připomínky v úvahu.

Druhým pojem „Dotčená veřejnost“, upravuje zákon v ustanovení § 3 písm. i) bod 2.:

1. osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení 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, a která vznikla

<sup>130</sup> Dotčená veřejnost podle § 3 písm. i) bod 2, kterou jsou spolky – viz. dále v pododdílu.

alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo pokud jde o právnickou osobu, kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.

Takto definovaný pojem vychází ze směrnice EIA, potažmo z Aarhuské úmluvy, kdy se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem.

Vnitrostátními požadavky, které musí být splněny, jsou následující zákonné požadavky, které nejsou dány kumulativně, tzn. že může být splněn pouze jeden z nich:

- A. jedná se o osobu, která vznikla alespoň tři roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení (dle § 9b odst. 1), případně před dnem vydání rozhodnutí ve zjišťovacím řízení o tom, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle tohoto zákona (§ 7 odst. 6); mělo by se tedy jednat o zavedené environmentální nevládní organizace, kdy se „zavedenost“ odvozuje od stanovené doby existence, tj. ode dne, kdy byla zapsána do příslušného rejstříku, nebo
- B. jedná se o osobu, která je podpořena podpisy alespoň 200 osob; doložením podporující podpisové listiny je deklarován předpoklad, že tato „ad hoc“ environmentální organizace má na rozhodování v konkrétní věci zájem a je jí za tímto účelem poskytnuta podpora z řad veřejnosti (jednotlivé fyzické či právnické osoby).<sup>131</sup>

Environmentální organizací definovanou podle druhého bodu jsou mimo jiné spolky, pokud splní podmínky podle bodu A) nebo B) a kritéria, že předmět jejich činnosti podle zakladatelského právního jednání je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví a zároveň jejich hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost.<sup>132</sup>

Právní postavení dotčené veřejnosti je v navazujících řízeních stanoveno výhodněji, má postavení plnoprávního účastníka ve smyslu § 27 Správního řádu a nejsou pouhou veřejností plnící konzultativní činnost. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí má povahu „lex

<sup>131</sup> Bahýřová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, str. 21.

<sup>132</sup> Bahýřová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, str. 21.

*specialis*“ vůči ostatním procesním předpisům, které upravují jednotlivá navazující řízení, kterým předcházela EIA.

#### 4.2.2. Navazující řízení

Navazujícím řízením je pak podle § 3 písm. g) ZPVŽP řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, jde-li o:

1. územní řízení,
2. stavební řízení,
3. společné územní a stavební řízení,
4. opakované stavební řízení,
5. řízení o dodatečném povolení stavby,
6. řízení o povolení hornické činnosti,
7. řízení o stanovení dobývacího prostoru,
8. řízení o povolení činnosti prováděné hornickým způsobem,
9. řízení o povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami,
10. řízení o vydání integrovaného povolení,
11. řízení o vydání povolení provozu stacionárního zdroje,
12. řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů,
13. řízení, v němž se vydává rozhodnutí nezbytné pro uskutečnění záměru, není-li vedeno žádné z řízení podle bodů 1 až 12, a
14. řízení o změně rozhodnutí vydaného v řízeních podle bodů 1 až 13 k dosud nepovolenému záměru nebo jeho části či etapě, má-li dojít ke změně podmínek rozhodnutí, které byly převzaty ze stanoviska.

Spolky mají díky této právní úpravě možnost účastnit se řízení, aniž by jim taková oprávnění přiznávaly dílčí zákony, upravující jednotlivá řízení. Právními předpisy upravujícími výše uvedená řízení jsou zejména stavební zákon,<sup>133</sup> horního zákona,<sup>134</sup> vodního

<sup>133</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění.

<sup>134</sup> Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, v platném znění.

zákona,<sup>135</sup> zákona o drahách<sup>136</sup>, zákona o integrované prevenci<sup>137</sup> a zákona o civilním letectví,<sup>138</sup> aj.<sup>139</sup>

#### 4.3. Právní úprava účasti spolků dle vodního zákona

Spolky se mohou účastnit řízení týkajících se životního prostředí také podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále také jako vodní zákon, nebo zákon o vodách), a to díky ustanovení § 115 odstavce 6 a 7.

Podle § 115 odstavce 7 vodního zákona má „občanské sdružení postavení účastníka řízení vedeného podle tohoto zákona, s výjimkou stavebních řízení vedených podle § 15 a řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) ZPVŽP, jestliže písemně požádá o postavení účastníka řízení do 8 dnů ode dne sdělení informace podle odstavce 6. 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.“

Spolky se tak mohou účastnit vodoprávních řízení dle vodního zákona, jehož hlavní podstatou je ochrana povrchových a podzemních vod, která se uskutečňuje regulací činností ovlivňujících vlastnosti vody. Při ochraně vod se chrání její kvalita i kvantita, prostředí, ve kterém se voda vyskytuje a na vodu vázané ekosystémy. Typicky se spolky mohou účastnit například řízení o vypouštění odpadních vod.

Pro možnost účastnit se řízení musí spolek splnit tři podmínky, které se podobají podmínkám účasti v řízeních dle ZOPK. Zásadní rozdíl je v širší vymezení hlavního cíle spolku, přičemž zákon o vodách připouští širší vymezení, kterým je ochrana životního prostředí, ZOPK požaduje ochranu přírody a krajiny. Podmínky jsou následující:

<sup>135</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), v platném znění.

<sup>136</sup> Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, v platném znění.

<sup>137</sup> 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.

<sup>138</sup> zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), v platném znění

<sup>139</sup> ŠVARCOVÁ, K. POSUZOVÁNÍ VLVIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ – ÚČAST VEŘEJNOSTI. České právo životního prostředí – vědecký časopis. 1/2015. Str. 44.

- cíl spolku dle stanov je ochrana životního prostředí,
- požádat vodoprávní úřad o poskytování informací o zahajovaných řízeních,
- do 8 dnů po obdržení informace se do řízení přihlásit.

Posouzení naplnění zákonných předpokladů pro účastenství spolku v konkrétním řízení je věcí vodoprávního úřadu, který řízení vede a který je povinen při vymezování okruhu účastníků řízení svoji úvahu též řádně odůvodnit.<sup>140</sup>

Poskytování informací je podmínkou řízení, přičemž podle § 115 odstavce 6 zákona o vodách musí žádost o informace být co do předmětu a místa řízení specifikována, podle Horáčka totiž nelze připustit tzv. blanketní typ žádosti, ve které by spolek žádal informace o všech správních řízeních vedených vodoprávním úřadem kdekoliv v rámci jeho územní působnosti, nebo informaci o správních řízeních vedených s konkrétní osobou. Žádost by měla obsahovat specifikovaná minimálně konkrétní práva a povinnosti, o nichž má být rozhodováno a specifikované místo by mělo obsahovat minimálně označení konkrétní lokality. Tato žádost je pak platná jeden rok ode dne jejího podání a lze ji podávat opakovaně.<sup>141</sup>

Spolky dle tohoto zákona mají sice možnost účastnit se všech řízení podle zákona o vodách, sám zákon jim ale toto právo zužuje a nemají možnost účastnit se řady řízení. Podle ustanovení § 115 odstavce 6 se tak spolky nezúčastní stavebního řízení podle § 15 zákona o vodách, což se týká například řízení o povolení vodního díla, bez ohledu na to, zda je stavební řízení vedeno společně s řízením o povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami podle vodního zákona. Dále se nemohou účastnit řízení o určení správce drobného vodního toku nebo jeho zrušení, v tomto procesu jsou totiž účastníky pouze žadatel, dosavadní správce toku, aj.

<sup>140</sup> K tomu více viz. HORÁČEK, Zdeněk a kol. Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. 3. vyd. Praha: Soudy, 2013. ISBN 978-80-86846-57-6. str. 262-263.

<sup>141</sup> HORÁČEK, Zdeněk a kol. Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. 3. vyd. Praha: Soudy, 2013. ISBN 978-80-86846-57-6. str. 263.

Účast podle ustanovení § 115 odstavce 6 a 7 se neuplatní také v řízeních, která jsou řízeními navazujícími na proces posuzování vlivů na životní prostředí, v tomto případě se řídí právní úpravou účastenství v řízení podle ZPVŽP.

#### 4.4. Právní úprava účasti spolků dle zákona o integrované prevenci

Posledním významným právním předpisem, jenž upravuje účast spolků v řízeních týkajících se životního prostředí, je zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále také jen jako zákon o integrované prevenci).

Integrovaná prevence je spolu s procesem EIA klíčovým preventivním nástrojem ochrany životního prostředí. Posouzení v procesu EIA ovšem dopadá na větší počet záměrů a řeší primárně vliv záměru na životní prostředí. Oproti tomu proces IPPC se zabývá vnitřními procesy a technologiemi provozu.<sup>142</sup> Integraci při integrovaném rozhodování lze spatřovat ve sloučení rozhodování o povolení provozu zařízení do jednoho správního řízení, které nahrazuje řadu dílčích správních řízení vedených podle složkových právních předpisů.<sup>143</sup>

Zákon o integrované prevenci přiznává dotčené veřejnosti, zcela v souladu s Aarhuskou úmluvou, právo účasti ve správních řízeních ve svém ustanovení § 7 tohoto zákona, když v odstavce 1 písmene e) říká, že účastníky řízení o vydání integrovaného povolení jsou vždy 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, (...) pokud se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti podle ustanovení § 8.

Spolky se tedy mohou účastnit řízení dle tohoto zákona za podmíněk, že:

<sup>142</sup> VOMÁČKA, Vojtěch. Judikatura NSS: Integrované povolování (IPPC). Soudní rozhledy 11-12/2016, Brno. s. 346.

<sup>143</sup> Například podle zákona o ochraně ovzduší, vodách, lesích, o ochraně přírody a krajiny a dalších.



- jejich předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních nebo veřejných zájmů,
- do 8 dnů ode dne zveřejnění údajů o zahájení řízení a o obsahu žádosti se spolek písemně přihlásí příslušnému úřadu jako účastník.

Takto zakotvená účast spolků se vztahuje jen na jedno řízení, tj. řízení o vydání integrovaného povolení. Řízení o vydání integrovaného povolení přitom probíhá u stanovených záměrů a zařízením které mají nejvýznamnější dopady na životní prostředí.

Podle § 19a se může účast spolků vztahovat také na řízení o změně integrovaného povolení, ale pouze v případě, že se jedná podle závěru úřadu o podstatnou změnu zařízení. Okruh účastníků je zde upraven speciální, širokou úpravou obsaženou v § 7 a s přiměřeným použitím se tak vztahuje i na spolky. Naproti tomu, pokud je předmětem řízení změna integrovaného povolení, která není podstatnou změnou, vztahuje se na takové řízení úprava účastenství obsažená ve Správním řádu a spolky se tak řízení účastnit nemohou.<sup>144</sup>

Stejně jako v právní úpravě vodního zákona, ani zde se právní úprava účasti spolků nepoužije na řízení, která jsou navazujícími řízeními na proces EIA. Podle Vomáčky jsou navazujícími řízeními, ve vztahu procesu IPPC a procesu EIA, řízení o vydání nového integrovaného povolení a také řízení o podstatné změně povolení, změna integrovaného povolení totiž může být i indicií, že je třeba provést (nové) posouzení vlivů v procesu EIA. Spolky se tak v nich řídí právní úpravou účastenství podle ZPVŽP.<sup>145</sup>

<sup>144</sup> VOMÁČKA, Vojtěch. Judikatura NSS: Integrované povolení (IPPC). Soudní rozhledy 11-12/2016, Brno. s. 346.

<sup>145</sup> VOMÁČKA, Vojtěch. Judikatura NSS: Integrované povolení (IPPC). Soudní rozhledy 11-12/2016, Brno. s. 346.

## 5. Závěr

V diplomové práci jsem pojednávala o účasti spolků v řízení týkajících se životního prostředí, která je, jako účast veřejnosti ve veřejném životě obecně, vnímána jako jeden ze základních pilířů demokratického právního státu. Toto téma mi přijde symbolické po oslavě 100 let české státnosti, kdy je ve společnosti otevřena otázka směřování naší země. Je nasnadě zhodnotit, zda se občané zapojují do dalšího budování demokratické státu a zda jsou dnes už pro aktivní občanskou společnost v oblasti ochrany životního prostředí vytvořené vhodné podmínky, zejména co se právní úpravy týče.

Já osobně nejčastěji slyším o vývoji naší země po ekonomické stránce, což se projevuje například přijetím novely stavebního zákona, kde se prosadilo „betonové lobby“, požadující co nejrychlejší výstavbu administrativních nebo obytných budov, či v minulosti prosazením zákona č. 416/2009 Sb., tzv. unfairového zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, s cílem nastavit povolovací procesy tak, aby jejich délka nebránila včasnému zahájení realizace zamýšlených staveb. To vše je ale podle mne přijímáno na úkor práv veřejnosti, ale i k tíži životního prostředí a společnost tímto vývojem paradoxně více ztrácí, než získává.

V diplomové práci jsem účast spolků pojala z hlediska právní úpravy, která spolkům právo účasti zakládá, a to od úpravy obecných východisek, přes vývoj právní úpravy, po zpracování aktuálních právních předpisů.

Významné je z hlediska ochrany životního prostředí právo na příznivé životní prostředí, které zakotvuje Listina a je tak zaručeno nejvyšší právní silou, tj. ústavním pořádkem. Snažila jsem se proto upozornit na problematiku přiznání tohoto práva také spolkům, aby se tak mohly účastnit řízení, ve kterých může být právo zasaženo. Pozornost jsem pak věnovala zejména nepříznivé soudní judikatuře a poslednímu, zlomovému, nálezu ÚS v této problematice, díky kterému snad nastane obrat ve výkladu práva na příznivé životní prostředí.

Neopomenutelná je Aarhuská úmluva, která je obecným východiskem pro právní úpravu účasti spolků v environmentální řízeních jak v českém právním řádu, tak v předpisech unijního práva. Unijní právo totiž Aarhuskou úmluvu provádí v řadě prováděcích předpisů doslovně a ta tak může být výkladovým vodítkem též v rámci transpozice unijního práva.

V práci jsem jí proto vyhradila velkou část pozornosti, přičemž jsem se věnovala zvláště vztahu Aarhuské úmluvy a ČR, která úmluvě nepřiznává přímý účinek. Bude to východiskem pro potvrzení, či spíše vyvrácení mé první hypotézy, se kterou pracuji.

Jak jsem již zmínila, část práce je věnována vývoji právní úpravy. Pozornost jsem věnovala nejvýznamnějším novelám, které zasáhly klíčové právní předpisy, upravující účast spolků v řízeních. Cílem bylo potvrzení druhé hypotézy této práce, kterou je zhodnocení vývoje právní úpravy. Podle judikatury ÚS není Aarhuská úmluva přímo aplikovatelná smlouva, má ale sloužit k interpretaci práva. To by mělo být viditelné právě na nové právní úpravě. Zhodnocení vývoje právní úpravy tak současně ukáže, zda se česká právní úprava novelizuje v souladu s mezinárodními závazky.

### 5.1. Ověření hypotéz

Hypotéza č.1 z hlediska obecných východisek:

- *„Aktuální právní úprava účasti spolků v řízeních týkajících se ŽP v ČR je v souladu se závazky vyplývajícími z mezinárodního práva a je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.“*

Aarhuská úmluva požaduje efektivní účast veřejnosti, kterou má mimo jiné zajistit konzistentní právní úprava. Obecná zákonná úprava okruhu účastníků správního řízení je obsažena v § 27 a § 28 odst. 1 Správního řádu, přičemž je v souladu s Aarhuskou úmluvou, jeho ustanovení je totiž obecné a dá se vztáhnout na většinu environmentálních řízení. Problém je v tom, že se obecná úprava účastníků správního řízení v souladu s principem subsidiarity správního řádu podle jeho § 1 odst. 2 uplatní jen tehdy a jen v tom rozsahu, v jakém zvláštní zákon nestanoví úpravu zvláštní. Právní úprava účasti spolků v řízeních týkajících se ŽP podle zvláštních právních předpisů je však nejednotná a rozdrobená do řady jednotlivých předpisů, přičemž jednotlivé předpisy upravují environmentální řízení a podmiňují účast veřejnosti pokaždé jiným způsobem. Takto pojatý přístup je podle mého názoru v rozporu s mezinárodními závazky.

Další rozpor s Aarhuskou úmluvou spatřuji v možnostech dotčené veřejnosti účastnit se všech řízení, která se týkají životního prostředí. Podle článku 6 Aarhuské úmluvy jsou jimi specifické činnosti uvedené v příloze č. 1 a další činnosti, které by mohly mít na životní

prostředí významný vliv. Česká právní úprava toto rozhodně neumožňuje. Novelou stavebního zákona došlo k situaci, kdy se spolky mohou účastnit pouze řízením podle ZOPK, ZPVŽP, vodního zákona a zákona o integrované prevenci, přičemž jsou tato řízení dále omezována zejména úpravou stavebního řízení, do kterého nemají spolky přístup.

Jediným právním předpisem, podle kterého mohou spolky vstupovat do významnějších řízení zůstává pouze ZPVŽP, díky čemuž se mohou spolky účastnit též navazujících řízení přesahujících tento zákon. Problém je ovšem v tom, že podíl záměrů projednávaných v plném procesu EIA, kterých se mohou spolky zúčastnit, představuje minimální počet všech řízení, které se dotýkají životního prostředí. Plnému procesu EIA totiž nepodléhají záměry, které jsou označovány za malé a středně velké, představující více než 90 % všech záměrů dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny u nás.<sup>146</sup>

Malé a středně velké záměry jsou zejména stavební záměry podle stavebního zákona, kterých se po novele stavebního zákona účastní pouze žadatel, nositel vlastnických a jiných věcných práv k předmětným nebo sousedním pozemkům nebo stavbám. Jsou zde úplně vyloučeny nositele všech ostatních práv, zejména environmentální spolky.

Za rozporná s Aarhuskou úmluvou pak považují zejména řízení, kterých se mohou účastnit jen navrhovatel/žadatel, jako jsou řízení podle Atomového zákona, Horního zákona nebo zákona o veřejném zdraví. Do těchto řízení je nově umožněn přístup pouze v případech, kdy jsou posuzovány v procesu EIA, přesto je úprava těchto zákonů odporující našim mezinárodním závazkům.

Co se týče souladu právní úpravy s ústavním pořádkem ČR, nebude zde mé hodnocení o nic pozitivnější oproti mezinárodním závazkům, opět zejména kvůli novele stavebního zákona, kterým byl nehorázným způsobem omezen § 70 ZOPK. Ústavní soud judikoval, že ustanovení § 70 je zákonným provedením dvou ústavních práv významných pro environmentální řízení, konkrétně práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny a práva na stanovený postup při rozhodování orgánů veřejné správy podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Po omezení § 70 odstavce 3 ZOPK došlo k omezení všech řízení týkajících se ŽP, o kterých nerozhodují správní orgány ochrany přírody a jejichž předmětem jsou záměry

<sup>146</sup> SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. In Právní rozhledy. s. 50. č. 2/2018.

nepodléhajícímu plnému procesu EIA. Došlo tím tak k omezení těchto dvou ústavně zaručených práv.

Na základě výše uvedeného jsem přesvědčená o tom, že se má první hypotéze nepotvrdila. Aktuální právní úprava účasti spolků v řízeních týkajících se ŽP v ČR podle mého názoru není v souladu se závazky vyplývajícími z mezinárodního práva a není v souladu ani s ústavním pořádkem České republiky.

Hypotéza č. 2 z hlediska vývoje právní úpravy:

- *„Právní úprava účasti spolků v řízeních týkajících se ŽP se v ČR stále vyvíjí, a to vzhledem k historickému a politickému vývoji ČR k lepšímu a demokratičtějšímu, s větší účastí občanské společnosti.“*

Ústava ČR ve své Preambuli požaduje, aby stát při normotvorbě zohlednit požadavky v preambuli uvedené, zejména zachování přírodního bohatství se zohledněním občanského princip, jelikož úkol zachování přírodního bohatství zdaleka přesahuje možnosti státu a vyžaduje angažovanost veřejnosti.

Podle mého názoru je tendence při normotvorbě opačná, což jsem uvedla hned v úvodu práce s ohledem na novelu stavebního zákona. Přesto jsem se v práci rozhodla držet teze, vycházející mimo jiné z Preamble Ústavy ČR a uvedla, že se právní úprava vyvíjí k lepšímu, demokratičtějšímu, s větší účastí veřejnosti. Nyní musím potvrdit svůj první názor. K omezení účasti spolků nedošlo razantně pouze novelou stavebního zákona, novela byla „pouhým“ vrcholem mnohaleté snahy politiků o konečné vyloučení neziskových organizací z řízení týkajících se životního prostředí.

Podle Horáčka je ochrana životního prostředí veřejným zájmem, zasahujícím do práv jednotlivců, a stát tak může vstupovat za účelem ochrany životního prostředí do tržního prostředí a regulací vytvářet protiváhu hospodářským zájmům. Z důvodu plurality veřejných zájmů se veřejný zájem na ochraně životního prostředí střetává s jinými veřejnými zájmy a jejich případné spory je tak nutno vždy řešit a nejlépe vzájemně harmonizovat, samozřejmě s

ohledem na jejich intenzitu a některé další okolnosti. Veřejný zájem na ochraně životního prostředí by tak měl být kritériem rozhodování orgánů veřejné moci.<sup>147</sup>

Podle vývoje právní úpravy, který jsem v práci nastínila, tato pluralita veřejných zájmů nefunguje. Náš stát evidentně dává přednost hospodářským veřejným zájmům, které jsou prosazovány „betonovou lobby“.

Právo spolků na účastenství ve správních řízeních dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny podle § 70 odst. 3 ZOPK bylo v českém právním pořádku zakotveno jako reakce a pojistka proti nedemokratickému rozhodování totalitního komunistického státu o věcech dotýkajících se přírody a životního prostředí. Novelou stavebního zákona došlo k narušení práva, které tu bylo již 25 let. Podle Stejskala tím došlo zejména ke zrušení práva spolků účastnit příslušných správních řízení podle stavebního zákona, což způsobuje nejhrubější zásah do struktury zákona o ochraně přírody a krajiny, ale též nejzávažnější omezení základních lidských práv a svobod od roku 1989.<sup>148</sup>

Já se s výše uvedeným názorem zcela ztotožňuji. Což mě vede k závěru, že právní úprava účasti spolků v řízeních týkajících se ŽP se v ČR sice stále vyvíjí, ale bohužel ne k lepšímu a demokratičtějšímu, s větší účastí občanské společnosti. Tento závěr musím učinit i s ohledem k historickému a politickému vývoji ČR.

<sup>147</sup> HORÁČEK, Z. Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. In České právo životního prostředí, str 37-38. č. 1/2012 (31)

<sup>148</sup> STEJSKAL, V. Zrušení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona a další špatné zprávy pro ochranu životního prostředí a lidská práva. In České právo životního prostředí, Str. 8. č. 2/2017 (44)

## Summary

The participation of publics on environmental protection is one of the basics parts of democracies and legal state. There are several ways to participate on environmental protection. The first is the exercise of political rights such as the right to vote, the right of petition etc. Another way is the participation on proceedings with connection to environment protection, especially proceedings in construction law.

The thesis deals with participation of associations on proceeding related to environment and is focused on related legislation. According to the importance of the participations of association particularly, the thesis is not focused on the general public. The thesis deals especially with legislation establishing the qualified participation that gives the association a statute of a party in proceeding. As a closer legal relationship to the proceedings is presumed, the association are given some stronger procedural rights.

There are two hypothesis in this thesis, aiming to evaluate the current state of czech legislation according to the general basis of related legislation and review the development of related czech legislation. These three hypothesis make the whole construction of the thesis.

The participation of associations on proceedings and decision-making related to environment protection is based on the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, establishing the right to have favorable environment. The thesis is also focused on international legislation consisting of the Convention on Acces to Informations, Public Participation in Decision-Making and Acces to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) and related european legislation. The courts in the Czech Republic had not acknowledged associations' right to have favorable environment, until the judgment of Constitutional Court in 2014. This judgment is the basis for the first hypothesis assessing compliance with constitutional law, international law and european law.

Legislation connected with associations' eligibilty to be a party to the proceedings has changed dramatically with changes in the construction law. That is why the center of the thesis and the second hyporthesis is focused on development of czech legislation, reflecting the most significant interference into the associations' right to participate on proceedings related to environment protection. The final part includes my results established of hypothesis assessment based on knowledge of our legal regulation.

## Seznam použité literatury

### Učebnice a monografie

Bahýřová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-589-3. 306 s.

Frič, P. Občanský sektor v ohrožení? 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2016. ISBN 978-80-7419-243-2. 288 str.

DAMOHORSKÝ, M. a kol. Právo životního prostředí. 3.vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-338-7. 680 s.

DAMOHORSKÝ, M. Úvodní glosa: právo na příznivé životní prostředí a právnické osoby. In: HANA MÜLLEROVÁ a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. Str. 23 a 24. ISBN 978-80-87439-29-6.

DAMOHORSKÝ, M. Mezinárodní právo životního prostředí II. část (zvláštní). IFEC, 2008. ISBN 978-80-903409-8-9. 318 s.

DVOŘÁK, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7552-183-5. 428 s.

Evropská hospodářská komise OSN. Aarhuská úmluva: příručka k implementaci. 2. vydání, 2013 OSN

HENDRYCH, D. A kol., Správní právo. Obecná část., 9. vyd., C. H. Beck, Praha, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. 600 s.

HORÁČEK, Zdeněk a kol. Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. 3. vyd. Praha: Soudy, 2013. ISBN 978-80-86846-57-6. 320 s.

MACHAČKOVÁ, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, ISBN 978-80-7400-558-9. 1216 s.

Miko/Borovičková a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny, 2. vydání, Praha 2007, ISBN 978-80-7179-585-8. 607 s.



MÜLLEROVÁ, H. a HUMLÍČKOVÁ, P. Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. ISBN 978-80-87439-16-6. 98 s.

MÜLLEROVÁ, H. a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. ISBN 978-80-87439-29-6. 288 s.

PAVLÍČEK, V. - Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Svazek I. : Ústava České republiky, Linde a. s., Praha 1998, 2. vyd. 772 s.

PRŮCHOVÁ I. a kol. Stavební zákon a ochrana životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5667-1. 487 s.

PRŮCHOVÁ, I. (ed.). Aktuální otázky práva životního prostředí. 1. vyd. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2005. ISBN 80-210-3629-X (brož.) 218 s.

RONOVSKÁ K., VITOUL V., BÍLKOVÁ J. a kol., Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích, Leges, Praha, 2014. 978-80-7502-020-8. 256 s.

STEJSKAL, V. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-229-0. 576 s.

STEJSKAL, V., Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012. ISBN: 978-80-87146-65-1. 302 s.

Šturma, P. A kol. Mezinárodní právo životního prostředí, 1. část (obecná), IFEC, Praha 2004. ISBN 80-903409-2-X. 194 s.

TUHÁČEK, M, JELÍNKOVÁ, J. a kol. Právo životního prostředí: praktický průvodce. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5464-2. 288 s.

VÍCHA, O. Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-7552-557-4. 992 s.

VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 978-80-210-8343-1. 338 s.

VOMÁČKA, V. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: C.H.BECK, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-675-3. 704 s.

## Časopisy, články, sborníky

BĚLOHRADOVÁ J. Aarhuská úmluva - aktuální otázky. In COFOLA 2011: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2011

DAMOHORSKÝ, M. Úvodní glosa: právo na příznivé životní prostředí a právnické osoby. In: HANA MÜLLEROVÁ a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. Str. 23 a 24. ISBN 978-80-87439-29-6.

HORÁČEK, Z. Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. In České právo životního prostředí. č. 1/2012 (31). s. 7-43.

KLAUS V. Nešťastný debakl zeleného osamělce. In Právo. 14. 7. 2005. ISSN 1211-2119.

KOPECKÝ, M.: Účastníci správního řízení. In Právní rozhledy. Praha. 3/1998, s. 105.

Motzke, R., Podsklalská, S. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. Odborný časopis Planeta. Ročník XV., číslo 6/2007

MÜLLEROVÁ H. Přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí a soudní dvůr EU: navzdory Aarhuské úmluvě stále zavřeno. České právo životního prostředí – vědecký časopis. 2/2016. s. 8 - 40.

PROCHÁZKOVÁ, L. Právní ochrana životního prostředí a lidského zdraví před účinky vybraných fyzikálních faktorů. In České právo životního prostředí. 1/2013 (33). s. 7-64.

STEJSKAL, V. K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby. In České právo životního prostředí, č. 2/2011 (30). s. 17-30.

STEJSKAL, V. Spolek neměl právo na účast v řízení o uložení pokuty za správní delikt správy národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava. In České právo životního prostředí, č. 1/2017 (43) s. 110-115.

STEJSKAL, V. Zrušení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona a další špatné zprávy pro ochranu životního prostředí a lidská práva. In České právo životního prostředí. č. 2/2017 (44) s. 7-10.

SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. In Právní rozhledy 2/2018, s. 50.

VOMÁČKA, Vojtěch. Judikatura NSS: Integrované povolování (IPPC). Soudní rozhledy 11-12/2016, Brno. s. 346.

VOMÁČKA, V. Zákon o ochraně přírody a krajiny: lex specialis nebo lex generalis? Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1.

ZACHOVÁ, M., Právo na příznivé životní prostředí v ústavním systému České republiky, Praha, Právní rozhledy 2/1999, s. 95

#### Webové stránky

Důvodová zpráva Vládního návrhu zákona ze dne 30. 4. 2018, kterým se mění zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné online z:

<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=8&T=173>

C. H. Beck. Novela atomového zákona. Právní zpravodaj 4/2004, s. 16. dostupné online z:

<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqgrpxa6s7grpxgxzrgy>

Právní poradna Frank Bold. Dostupné z:

<https://frankbold.org/poradna>

Ropák roku udílený spolkem Děti Země. Dostupné z:

<http://www.ropak.detizeme.cz>

SVOBODA, P. Až se k nám právo vrátí. 10.7.2017. Dostupné online z:

<https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/petrn-svoboda-az-se-k-nam-pravo-vrati>

Více v „Mýty a fakta o problému zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v České republice,“ tisková zpráva MŽP (online). 05. 05. 2016. Dostupné z:

[https://www.mzp.cz/cz/news\\_160505\\_EIA\\_myty\\_fakta](https://www.mzp.cz/cz/news_160505_EIA_myty_fakta)

Časopis Životní prostředí pro Evropany. Dostupné z:

[https://europa.eu/european-union/topics/environment\\_cs](https://europa.eu/european-union/topics/environment_cs)

## Mezinárodní úmluvy, právní předpisy EU, Ústavní zákony a zákony

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

Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1367/2006, přijaté v roce 2006, o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí, upravuje tři oblasti účasti veřejnosti

Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES o hodnocení vlivů určitých plánů a programů na životní prostředí

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/18/ES ze dne 12. března, o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění)

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (LZPS)

Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník

Zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí – zákon byl ZRUŠEN zákonem č. 93/2004 Sb. dnem 1. května 2004

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zákon 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 o 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.

Zákon č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 225/2017 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Zákon č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

podle zákona o ochraně ovzduší, vodách, lesích

zákon č. 263/2016 Sb., Atomový zákon

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

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, v platném znění (horní zákon)

Zákon č. 76/2002 Sb., zákon o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)

Zákon č. 254/2001 Sb., zákon o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

### **Judikatura a nálezy**

Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998

Usnesení NSS ze dne 2.12.2003, č. j. 7 A 56/2002-54

Rozsudek NSS ze dne 16. února 2005, č.j. 3 As 10/2004-72, 659/2005 Sb. NSS

Rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118

Rozsudek NSS ze dne 19. června 2007, sp. zn. č. j. 5 As 19/2006 – 59

Nález IV.ÚS 1791/07, ze dne 21. 11. 2007.

Rozsudek sp. zn. 9 Ao 1/2008, ze dne 18. 9. 2008.

Nález Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy ve věci ACCC/C/2008/32

Rozsudek KS v Praze ze dne 24. 10. 2012, č. j. 45 A 15/2012-40

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014

Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28