

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Jakub Sobocik

## **Postavení spolků při ochraně životního prostředí**

### **Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martina Franková, PhD.

Katedra práva životního prostředí

Datum odevzdání práce: 4. 9. 2015

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracoval/a samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 4. 9. 2015

Jakub Sobocik

## **Poděkování**

Na tomto místě bych chtěl především poděkovat vedoucí mé diplomové práce JUDr. Martině Frankové, PhD. za vyčerpávající cenné rady a připomínky, které mě nasměrovaly správným směrem a velice mi pomohly při psaní práce. Dále bych chtěl poděkovat mým rodičům, kteří mě po dobu mých studií podporovali, a také všem přátelům, se kterými jsem trávil čas v dobách odpočinku při psaní práce.

# Obsah

Úvod.....	7
1 Obecná východiska.....	9
1.1 Spolek.....	9
1.1.1 Vnitřní organizační struktura spolku.....	12
1.1.2 Členství ve spolku.....	14
1.1.3 Nové spolkové právo v porovnání s předchozí právní úpravou.....	15
1.1.4 Status veřejné prospěšnosti.....	21
1.1.5 Environmentální spolek.....	24
1.2 Nevládní nezisková organizace.....	26
2 Rozličné role spolků při ochraně životního prostředí.....	30
2.1 Spolek jako „watchdog“.....	30
2.2 Ovlivňování politiky.....	30
2.2.1 Lobbying, aktivizace občanů.....	31
2.2.2 Legislativní proces.....	36
2.2.3 Iniciace referend.....	39
2.3 Ekologická výchova a environmentální vzdělávání.....	39
2.4 Ekologické poradenství.....	45
3 Právo spolků na informace.....	48
3.1 Východiska mezinárodního a evropského práva.....	48
3.2 Ústavní a zákonné zakotvení práva na informace o životním prostředí.....	49
3.2.1 Ústavní zakotvení.....	49
3.2.2 Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí v porovnání se zákonem č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.....	49
3.2.3 Jiné relevantní předpisy upravující specifické případy informování spolků.....	55
4 Účast spolků na rozhodovacích procesech.....	58
4.1 Východiska mezinárodního práva.....	58
4.2 Východiska evropského práva.....	58
4.3 Účast spolků obecně.....	58
4.4 Územní plánování.....	59
4.5 Proces posuzování vlivů na životní prostředí.....	63
4.5.1 Východiska mezinárodního a evropského práva.....	63
4.5.2 Vývoj zákonné úpravy procesu posuzování vlivů na životní prostředí v České republice.....	64

4.5.3	Současná podoba participace spolků v procesu posuzování vlivů v české legislativě...	66
4.6	Účast spolků ve správních řízeních a některých procesech nahrazujících rozhodnutí vydané ve správním řízení dotýkajících se ochrany životního prostředí.....	70
4.6.1	Účastensství spolků ve správních řízeních obecně.....	70
4.6.2	Účast spolků v řízeních na základě zákona o ochraně přírody a krajiny.....	71
4.6.3	Účast spolků v územním řízení.....	72
4.6.4	Účast spolků v řízeních o územních opatřeních.....	74
4.6.5	Účast spolků ve stavebním řízení.....	75
4.6.6	Postavení spolků při udělování územního souhlasu, při ohlášení stavby a při vydávání certifikátu autorizovaného inspektora.....	77
4.6.7	Účast spolků ve vodoprávních řízeních.....	79
4.6.8	Účast spolků v řízeních o vydání integrovaného povolení.....	79
4.6.9	Účast spolků v řízeních podle zákona o geologických pracích, horního zákona a zákona o hornické činnosti.....	80
4.6.10	Postavení spolků v řízeních podle atomového zákona.....	82
4.6.11	Postavení spolků podle zákona o GMO.....	83
4.6.12	Účast spolků při schvalování bezpečnostních programů a havarijních plánů.....	84
4.7	Porovnání účasti spolků a fyzických osob v rozhodovacích procesech týkajících se ochrany životního prostředí.....	85
5	Právo spolků na soudní ochranu.....	87
5.1	Možnost spolků napadat správní akty orgánů veřejné správy u soudu.....	87
5.1.1	Vztah § 9d zákona EIA a § 65 SŘS.....	89
5.2	Možnost spolků argumentovat ve správních žalobách proti rozhodnutím hmotněprávními důvody.....	90
5.3	Žaloba spolku na zrušení opatření obecné povahy.....	95
5.3.1	Návrh spolku na zrušení OOP – návštěvního řádu Národního parku Šumava.....	96
5.3.2	Žaloba spolku na zrušení územně plánovací dokumentace.....	98
5.4	Obrana spolků proti nečinnosti správních orgánů.....	100
5.5	Odkladný účinek podaných žalob.....	100
5.6	Možnosti mimosoudní ochrany postavení environmentálních spolků.....	103
6	Závěr.....	105
	Seznam použitých zkratk.....	114
	Použitá literatura.....	115
	Citovaná judikatura.....	122
	Abstrakt.....	124

Summary.....	<a href="#">126</a>
Klíčová slova.....	<a href="#">127</a>

## Úvod

V současné době jsou environmentální spolky zapsány v povědomí obyvatel České republiky mnohdy spíše v negativním smyslu. Jsou to ti, co zdržují, když se má stavět nová továrna či průmyslová zóna, která přinese pracovní místa. Jsou to ti, co zabraňují stavbě dálnice, kvůli nějaké žábě. Zkrátka to přehání. Ano, všichni máme rádi přírodu, ale tohle už je ekoterorismus, škodlivá environmentální ideologie, jsou to zelené bojůvky, stručně řečeno problém. Poslední dva muži vykonávající funkci prezidenta České republiky byli a jsou velkými kritiky ekologických iniciativ, většinou s argumenty, že je to celé nesmysl, že ekologické problémy ve skutečnosti neexistují a pokud ano, tak se zveličují a vše vede jen k tomu, že se brání ekonomickému rozvoji a zvyšování blahobytu obyvatelstva. Postavy z opačného konce názorového spektra již v médiích tolik vidět nebyly a nejsou.

Autorovi této práce v rámci jeho účinkování na pozici dobrovolníka v ekologické organizaci Greenpeace, později v rámci právní praxe v Hnutí Duha a v neposlední řadě v pozici právního stážisty v organizaci Frank Bold Society bylo dovoleno nahlédnout pod pokličku těchto iniciativ, které mají právní formu spolku. Zjistil, že jejich požadavky nejsou ve valné většině případů přemrštěné. Převážně pouze upozorňují na to, že v určitém případě byl porušen zákon a pokouší se sjednat nápravu. V ostatních případech se zasazují o to, aby určitá chráněná území, zdroje pitné vody či půda byly zachovány i pro další generace. Autor se nesetkal s tím, že by požadavky ekologických organizací byly nějak přemrštěné. V otázce stavby nového průmyslového závodu koncernu Hyundai v Nošovicích ekologické organizace nebyly a priori proti výstavbě záměru, ale zasazovaly se o to, aby závod nebyl postaven na zelené louce v oblasti biokoridoru. Nabízela se alternativa revitalizace brownfieldu či stavba areálu v nějaké již předem připravené průmyslové zóně relativně blízko od Nošovic např. v Ostravě. Stavba dálnice D8? Ano, ale prosím ne přes CHKO České středohoří. Nová průmyslová zóna v Holešově? Dobře, ale proč prosím přímo nad zdrojem pitné vody pro 28 tisíc lidí (a potencionálně až pro 200 tisíc lidí)? Těžba v národním parku

Šumava? Za určitých podmínek ano, ale proč tak extenzivní a to včetně první zóny národního parku?

V důsledku této zkušenosti autor práce pochopil důležitost fungování občanské společnosti. Jak píše Alexis de Tocqueville ve své knize *Demokracie v Americe*, tak pro fungování demokracie je třeba mít ve společnosti vybudovanou silnou a angažovanou občanskou základnu, která bude dozírat na vládu<sup>1 2</sup>. Porušování zákona v rámci veřejné správy totiž není zase tak ojedinělým jevem, jak by se mohlo na první pohled zdát. Ale i úředníci územních samosprávných celků a státu jsou často rádi, že se nějaký spolek zapojí do povolovacích procesů. Mají se tak o co opřít a ve svém rozhodování, pokud existuje určitý tlak investora nebo politiků, protože v konkrétní věci dotýkající se ochrany životního prostředí cítí podporu občanů.

Cílem této práce je shrnout, jak se můžou spolky zapojit do ochrany životního prostředí, nahlédnout jak je upraveno spolkové právo v českém právním řádu, jaká je soudní ochrana práv spolků a načrtnout, jak jsou plněny mezinárodní a evropské závazky v této oblasti, vč. rešerše relevantní judikatury a vybraných případů z praxe.

---

1 TOCQUEVILLE A., *Demokracie v Americe*, Leda, Praha, 2012.

2 KRŠKOVÁ A., *Dějiny evropského politického a právního myšlení*, Eurolex Bohemia, Praha, 2003, str. 477.

# 1 Obecná východiska

## 1.1 Spolek

Spolek je druhem korporace soukromého práva. Jde o sdružení nejméně 3 osob<sup>3</sup> za určitým společným účelem. K dosahování tohoto účelu má spolek jako právnická osoba právní osobnost a disponuje i svým vlastním majetkem. Faktem, že má vlastní právní osobnost a majetek, dochází k oddělení spolku od jeho členů a jejich majetku. Důležité je, že členové spolku neparticipují na případném zisku spolku. Spolky mají tzv. „neziskový charakter“<sup>4</sup>. Tím se liší zejména od obchodních korporací, které jsou dalším důležitým druhem korporací soukromého práva. Spolky mohou mít jako vedlejší předmět činnosti podnikatelskou činnost, zisk však není rozdělován mezi jeho členy, ale je z něj financována další spolková činnost. Spolek se může právně zavazovat, hospodařit se svým majetkem, může přijímat dary, ale také se může dopouštět protiprávních jednání (ust. § 167 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník [dále jen „OZ“ či „občanský zákoník“]).

V existenci právní osobnosti se spolek liší především od společností (tzv. society) upravené § 2716 an. OZ v hlavě II (závazky z právních jednání) a existencí osobního základu především od fundací (účelového sdružení majetku s právní osobností), popř. od svěřenského fondu, který je samostatným účelově spravovaným jměním a nemá tedy ani osobní základ, ani právní osobnost. Členství ve spolcích je založeno na principu dobrovolnosti a otevřenosti členství. Členská základna se podílí na řízení spolku vykonáváním hlasovacího práva, jde o projev tzv. spolkové samosprávy. Pokud stanovy neurčí jinak, tak je členská schůze nejvyšším orgánem spolku (§ 247 odst. 3 OZ).

Existenci institutu spolku v českém právním řádu můžeme chápat především jako uznání ústavně zaručeného práva spolkové autonomie (čl. 20 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dále jen „LZPS“). Svoboda sdružování je uznána také v

---

3 Nemusí jít jen o fyzické osoby. Spolek mohou založit například i tři právnické osoby.

4 Blíže viz část pojednávající o neziskových nevládních organizacích a jejich definici.

mezinárodních úmluvách, konkrétně jde o článek 22 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a o článek 11, odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V zásadě se jedná o vymezení prostoru, do kterého stát nemá právo zasahovat, tj. platí princip oddělenosti od státu. V tomto prostoru se mohou jednotlivci na soukromoprávní bázi sdružovat k dosahování cílů, na které by síly jednotlivce nebo i státu nestačily.<sup>5</sup> Spolkovou činností rozumíme vytváření více či méně formálních společenství osob určených k společnému prosazování určitých myšlenek a dosahování rozmanitých účelů<sup>6 7 8</sup>.

Základními znaky spolku jsou:

- Osobní korporativní podstata.
- Princip dobrovolnosti a otevřenosti členství.
- Princip oddělenosti od státu, což je odrazem ústavně zaručeného práva na svobodu sdružování.
- Členská základna s hlasovacím právem a spolková samospráva.
- Účel jiný než hospodářský (dosažení zisku)<sup>9</sup>.

Pojem spolku jako názvu specifického typu právnické osoby byl do právního

---

5 Jde tedy o určitou kombinaci soukromoprávního aspektu fungování spolků a veřejnoprávního aspektu garance této autonomie jako projevu veřejného politického práva. V minulosti bylo veřejnoprávní aspekt kladen do popředí, protože v historii byla spolková činnost v nedemokratických politických systémech značně omezována. V poslední době se prosadilo pojetí řazení spolkového práva do práva soukromého. Pro soukromoprávní pojetí mj. svědčí členský závazek mezi členem spolku a spolkem, který je ryze soukromoprávního rázu, blízkost ke korporacím obchodního práva, zařazení v občanském zákoníku apod.

6 Spolkem jsou např. různé sportovní kluby, studentská sdružení, etnické organizace, společenská hnutí, organizace zahrádkářů, rybářů, modelářů, chatařů, seniorů ad.

7 DEVEROVÁ L., *Typologie neziskových organizací v ČR*, In Společenský a legislativní rámec neziskového sektoru, AGNES, Praha, 2008, str. 32.

8 RONOVSÁ K., VITOU L V., BÍLKOVÁ J. a kol., *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*, Leges, Praha, 2014.

9 RONOVSÁ K., *Spolkové a nadační právo*, Masarykova univerzita, Brno, 2008, str. 25.

řádu České republiky zaveden občanským zákoníkem z roku 2012, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2014 a nahradil tak občanský zákoník z roku 1964. Před tímto datem bylo ústavní zakotvení práva sdružovacího (čl. 20 odst. 1 LZPS) zakotveno v zákoně č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (dále jen „ZSO“) a také v zákoně č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem, pokud se jednalo o některé podmínky činnosti tzv. INGO's (international non-governmental organisations), čili nevládních organizací s mezinárodním přesahem svých činností a aktivit. Před účinností OZ bylo pro tento subjekt zákonodárcem zvoleno označení občanské sdružení. Je však třeba říci, že pojem spolek byl již před 1. 1. 2014 používán v právní teorii a již před 1. 1. 2014 byl použit na ústavní úrovni v článku 20 LZPS, kde ústavodárce klade pojmy společnost, sdružení a spolek vedle sebe:

*„Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.“*

Již historicky má pojem spolku na našem území vybudovanou tradici. Už zákon č. 134/1867 ř.z., o právu spolčovacím s tímto pojmem pracuje, resp. pojem byl takto překládán do češtiny, protože jediné autentické znění říšského zákoníku bylo vydáváno v němčině. Označení spolek je tedy návratem k tradičnějšímu názvosloví.

Těžiště spolkového práva je s účinností od 1. 1. 2014 obsaženo v § 214-302 OZ, současně je však třeba aplikovat také obecná ustanovení občanského zákoníku o korporacích a právnických osobách. Dále je pro úpravu spolků relevantní zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (dále jen „zákon o veřejných rejstřících“). Zde je obsažena úprava spolkového rejstříku a otázky řízení o zápisech do tohoto rejstříku. Spolkové rejstříky vedou rejstříkové soudy, jimiž jsou soudy krajské. To je změna oproti ZSO, kde byla evidence občanských sdružení svěřena Ministerstvu vnitra, neexistoval však žádný veřejně přístupný rejstřík občanských sdružení. Oproti úpravě účinné před 1. 1. 2014 je zákonná realizace sdružovacího práva mnohem obsáhlejší (ZSO obsahoval celkem 24 paragrafů a zákon č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem měl celkem 8 paragrafů). Lze

kvitovat to, že se spolčovacím právu při rekonstrukci soukromého práva dostalo určité pozornosti, protože aktivita spolků a občanské společnosti je obecně, jak již bylo zmíněno v úvodu, jedním ze základů pluralitní, svobodné a dobře fungující demokratické společnosti (vedle např. svobodného tisku, nezávislých soudů a mravnosti občanů)<sup>10 11</sup>.

Úprava sdružování v politických stranách a hnutích (navázáno na článek 20 odst. 2 LZPS) a dále sdružování v církvích a náboženských společnostech je pro svá specifika i nadále obsažena ve dvou zvláštních zákonech.

### *1.1.1 Vnitřní organizační struktura spolku*

Obligatními orgány spolku jsou statutární orgán a nejvyšší orgán, fakultativními orgány jsou kontrolní komise, rozhodčí komise a další orgány určené ve stanovách (§ 243 OZ).

Nejvyšším orgánem spolku je zpravidla shromáždění všech jeho členů. Neurčí-li stanovy jinak, je nejvyšším orgánem spolku členská schůze (§ 247 odst. 3 OZ). Zasedání členské schůze se může konat i jako soubor dílčích členských schůzí (§ 255 OZ). Stanovy mohou určit, že působnost členské schůze plní shromáždění delegátů (§ 256 OZ). Zákon výslovně připouští i to, že nejvyšším orgánem spolku může být, pokud je tak určeno ve stanovách, jeho statutární orgán (§ 247 odst. 2 OZ). Tento orgán je zpravidla povolán rozhodovat o nejdůležitějších věcech, týkajících se samotné existence a činnosti spolku. Neurčí-li stanovy jinak, tak nejvyšší orgán jmenuje a odvolává statutární orgán či členy statutárního orgánu. (§ 244 OZ). Dále do jeho působnosti zpravidla náleží určení hlavní činnosti spolku, rozhodování o změně stanov, schválení výsledků hospodaření spolku, hodnocení činnosti dalších orgánů spolku i jejich členů a rozhodování o zrušení spolku s likvidací či jeho přeměně (§ 247 odst. 1 OZ). OZ blíže stanoví pravidla pro svolávání a rozhodování nejvyššího orgánu spolku, což lze hodnotit

---

<sup>10</sup> TOCQUEVILLE A., *Demokracie v Americe*, Leda, Praha, 2012.

<sup>11</sup> KRŠKOVÁ A., *Dějiny evropského politického a právního myšlení*, Eurolex Bohemia, Praha, 2003, str. 477.

jako posun od předchozí právní úpravy. Nový stav dává více právní jistoty členům spolku, pokud stanovy o určité otázce mlčí. Zakotvena je nově i ochrana menšinových členů spolku, což je opět pozitivním posunem<sup>12</sup>. Každý člen je oprávněn účastnit se zasedání nejvyššího orgánu a požadovat na něm vysvětlení záležitostí souvisejících s předmětem zasedání tohoto orgánu (§ 251 OZ) a dále nahlížet do zápisů ze zasedání za podmínek určených stanovami (§ 254 odst. 3). Každý člen spolku nebo ten, kdo na tom má zájem hodný právní ochrany, může navrhnout soudu, aby rozhodl o neplatnosti rozhodnutí orgánu spolku pro jeho rozpor se zákonem nebo se stanovami, pokud se neplatnosti nelze dovolat u orgánů spolku (§ 258 OZ). Ustanovení § 258 OZ nahrazuje ustanovení § 15 ZSO, které mělo podobnou dikci. Kvitovat lze zpřesnění možnosti uplatnit právo na soudní ochranu, protože se vylučuje potencionální odmítnutí přezkumu, pokud není institucionalitován vnitřní přezkum<sup>13</sup>. V extrémním případě porušení členských práv má člen spolku právo na přiměřené zadostiučinění, i když soud neplatnost např. z důvodu ochrany práv třetích osob nevysloví (§ 261 OZ). K řešení sporů mezi spolkem a jeho členy může být zřízen ze zákona fakultativní orgán nazývaný rozhodčí komise (§ 265 an. OZ).

Výkonný orgán spolku zajišťuje řízení spolku v běžných záležitostech. Tento orgán je zpravidla i statutárním orgánem a vedle vnitřního řízení má na starost i vystupování spolku navenek. Působnost a složení statutárního orgánu určují stanovy. Zákon pouze určuje, že statutární orgán může být kolektivní (výbor) anebo individuální (předseda) (§ 244 OZ). Statutárnímu orgánu náleží veškerá působnost, kterou zakladatelské právní jednání, zákon nebo rozhodnutí orgánu veřejné moci nesvěří jinému orgánu právnické osoby (§ 163 OZ). Pokud tedy není stanovami zřízen specifický výkonný orgán, tak je statutární orgán totožný s výkonným orgánem. Spolek mohou zastupovat také jeho zaměstnanci v obvyklém rozsahu (§ 166 OZ).

Minimálně u větších spolků disponujících s dotacemi z veřejných rozpočtů se

---

12 RONOVSÁ, K., *Spolkové a nadační právo*, Masarykova univerzita, Brno, 2008, str. 31.

13 RONOVSÁ, K., *Spolkové a nadační právo*, Masarykova univerzita, Brno, 2008, str. 35.

jeví vhodné zřízení kontrolní komise<sup>14</sup> (§ 262 an. OZ). Tento kontrolní orgán dozírá nad hospodařením spolku. Zejména sleduje, zda jsou prostředky spolku užity v souladu s účelem spolku.

### 1.1.2 Členství ve spolku

Členská základna je pojmovým znakem spolku. Členem českého spolku může být každý, nikoliv jen občan ČR.

Obecně lze členství ve spolku charakterizovat následující znaky:

- Nikdo nemůže být nucen ke členství nebo účasti na činnosti spolku.
- Každý může ze spolku svobodně vystoupit.
- Nikdo nemá ex lege právní nárok na členství ve spolku.
- Nikomu nemůže být na újmu, že je členem nějakého spolku a naopak.
- Spolek je založen na samosprávných principech, jako je princip většiny a současně ochrana práv menšiny.
- Členy mohou být jak fyzické, tak právnické osoby.
- K zavazování členů může dojít pouze, pokud je tak výslovně uvedeno ve stanovách.<sup>15</sup>

Členství může vzniknout účastí na zakládání spolku či pozdějším přistoupením ke spolku. O přistoupení rozhoduje orgán určený stanovami, jinak nejvyšší orgán spolku. V zákoně je přímo zakotveno, že uchazeč o členství tímto zároveň projevuje vůli být vázán stanovami (§ 233 OZ). Členství není zpravidla převoditelné na jiné osoby nebo dědičné, pokud stanovy neurčí jinak (§ 232 odst. 1 OZ). Členství ve spolku zaniká vystoupením, vyloučením, nebo dalšími způsoby uvedenými ve stanovách nebo v zákoně (§ 237 OZ). Proti vyloučení se lze bránit i soudně (§ 242 OZ). Při omezené svéprávnosti je člen zastupován svým zákonným zástupcem (§ 62 OZ). Člen spolku má

---

14 RONOVSÁ, K., *Spolkové a nadační právo*, Masarykova univerzita, Brno, 2008, str. 32.

15 RONOVSÁ, K., *Spolkové a nadační právo*, Masarykova univerzita, Brno, 2008, str. 33.

právo na spolurozhodování o spolku a jeho činnosti, užívací práva k majetku či přístupu k přednáškám a jiným nemajetkovým statkům a dále ochranná práva při vyloučení člena, obraně proti nezákonnému rozhodnutí či rozhodnutí odporujícímu stanovám. Mezi povinnosti člena patří zejména placení členských příspěvků a jiné povinnosti určené ve stanovách (§ 238 OZ).

### *1.1.3 Nové spolkové právo v porovnání s předchozí právní úpravou*

Jak již bylo zmíněno výše, tak nová úprava spolkového práva je upravena zejm. v OZ. Zásadní změnou oproti původní úpravě je vytvoření spolkového rejstříku, které vedou krajské soudy podle zákona o veřejných rejstřících. Zápisem do tohoto rejstříku spolek vzniká jako nositel práv a povinností. Dříve spolky (resp. podle tehdejšího zákonného označení občanská sdružení) vznikaly okamžikem jejich registrace u Ministerstva vnitra, popř. 41. dnem od zahájení řízení o registraci či dnem právní moci rozhodnutí Nejvyššího soudu o zrušení zamítavého rozhodnutí ministerstva o registraci<sup>16</sup>. Registrace u Ministerstva vnitra byla prováděna bezplatně, neprobíhal však zápis do veřejného rejstříku srovnatelného s obchodním rejstříkem, jímž je nyní spolkový rejstřík. Evidenci občanských sdružení vedl vedle Ministerstva vnitra i ČSÚ (§ 19 odst. 3 ZSO).

Proces registrace u Ministerstva vnitra probíhal tak, že se návrh na registraci občanského sdružení obsahující podpisy a údaje o členech přípravného výboru<sup>17</sup> spolu se stanovami podepsanými přípravným výborem ve dvou vyhotoveních odeslal na ministerstvo. Stanovy musely obsahovat (§ 6 odst. 2 ZSO):

- Název občanského sdružení.
- Sídlo.

---

<sup>16</sup> Vznikem spolku je myšlen počátek právní existence spolku, tj. získání právní osobnosti. Tomuto kroku předchází založení spolku. Spolek lze založit shodou vůle zakladatelů na podobě stanov spolku či usnesením ustavující členské schůze (§ 218 a 222 OZ).

<sup>17</sup> Muselo se jednat minimálně o tři osoby, z nichž alespoň jedna měla být starší 18 let. Přípravný výbor byl de facto prozatímním statutárním orgánem tzv. „předspolku“ bez právní subjektivity.

- Cíl činnosti občanského sdružení.
- Orgány spolku, způsob jejich ustavování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jeho jménem.
- Ustanovení o organizačních jednotkách, budou-li zřízeny a pokud budou jednat svým jménem.
- Zásady hospodaření.

Pokud návrh neměl vady, tak Ministerstvo vnitra provedlo registraci sdružení a přidělilo mu identifikační číslo (dále jen „IČ“). Následně přípravnému výboru zaslalo jeden výtisk stanov s vyznačením data registrace včetně přiděleného IČ. Pokud měl návrh vady, tak ministerstvo vyzvalo přípravný výbor k odstranění nedostatků do 5 dnů. Řízení o registraci bylo ovšem zahájeno až podáním bezvadného návrhu. Proto se mohlo stávat, že občanské sdružení bylo ministerstvem opakovaně vyzýváno k doplnění návrhu bez možnosti přípravného výboru podat opravný prostředek, kde by namítal splnění zákonných požadavků a dostatečnou přesnost předkládaných údajů. Ministerstvo mohlo také návrh na registraci do 10 dnů odmítnout, pokud by se jednalo o církve a náboženskou společnost, obchodní korporaci, politickou stranu či hnutí anebo pokud šlo o občanské sdružení zakázané § 4 ZSO (ozbrojené, založené za účelem omezování lidských práv apod.). Zakotvena byla i obrana proti nečinnosti Ministerstva vnitra (vznik 41. dnem od zahájení řízení) a opravný prostředek proti odmítnutí registrace k Nejvyššímu soudu.

V odborné literatuře<sup>1819</sup> lze nalézt názor, že neveřejnost rejstříku občanských sdružení (resp. nedostatečnost a neaktualizovanost údajů v něm) byla jedním z největších nedostatků právní úpravy spolkového práva před nabytím účinnosti občanského zákoníku z roku 2012. V minulosti teoreticky šlo na Ministerstvu vnitra dohledat údaje o názvu a sídle občanského sdružení, pokud nebylo ve stanovách uvedeno pouze město, ve kterém občanské sdružení sídlí. Nebyla ale dohledatelná např.

18 DEVEROVÁ L., *Typologie neziskových organizací v ČR*, In Společenský a legislativní rámec neziskového sektoru, AGNES, Praha, 2008.

19 RONOVSÁ, K., *Spolkové a nadační právo*, Brno: Masarykova univerzita, 2008.

jména osob, které za občanské sdružení měly jednat.<sup>20</sup> Dále např. neexistovala povinnost registrovat u Ministerstva vnitra pobočky občanských sdružení, i když se jednalo o samostatné právnické osoby. To mohlo být na obtíž nejen třetím osobám s těmito pobočkami jednajícími, ale i samotným pobočkám, pokud se účastnily výběrových řízení a o své existenci mohly doložit maximálně rozhodnutí sdružení o založení pobočky a doklad o přidělení IČ. Problémem byla také neexistence právní úpravy regulující zrušení občanského sdružení s likvidací a následným výmazem z rejstříku. Otázku zániku organizačních složek občanských sdružení zákon neřešil vůbec. To, že se občanská sdružení mohly samy rozhodnout o svém rozpuštění, mnohdy vedlo k menší odpovědnosti sdružení za své závazky.<sup>21</sup> Zákonodárcem byla podceňena také ochrana menšinových členů spolku (srov. výklad o vnitřní organizační struktuře spolku).<sup>22</sup>

Proces prvozápisu spolku do spolkového rejstříku vedoucí k vzniku<sup>23</sup> nového spolku probíhá v současné době tak, že alespoň 3 osoby<sup>24</sup> vedené společným zájmem (§ 214 odst. 1 OZ) podají návrh na zápis spolku do spolkového rejstříku u toho krajského soudu, kde má mít spolek podle stanov svoje sídlo<sup>25</sup>. Návrh může podat také zplnomocněná osoba (např. jen jeden ze zakladatelů) či osoba k tomu pověřená ustavující schůzí spolku. Návrh je nutné podat na předepsaném formuláři dostupném na internetové adrese <https://or.justice.cz/> a to buď v listinné anebo elektronické podobě. Podpisy na formuláři v listinné podobě musí být úředně ověřeny (§ 22 zákona o veřejných rejstřících). K návrhu na zápis se obligatorně přikládají stanovy spolku, dále

---

20 DEVEROVÁ L., *Typologie neziskových organizací v ČR*, In Společenský a legislativní rámec neziskového sektoru, AGNES, Praha, 2008.

21 Ibid

22 RONOVSÁ, K., *Spolkové a nadační právo*, Brno: Masarykova univerzita, 2008.

23 Shodou vůle zakladatelů na obsahu stanov je spolek založen a vzniká tzv. „předspolek“ prozatím bez právní osobnosti.

24 Nutnost založení spolku minimálně třemi osobami je nejspíše ovlivněno starou římskoprávní zásadou „tres faciunt collegium“. Zakladateli mohou být i právnické osoby.

25 Sídlo může být ve stanovách určeno pouze jako název obce. Do spolkového rejstříku je však třeba zapsat kompletní adresu.

souhlas vlastníka nemovitosti s umístěním sídla spolku s úředně ověřeným podpisem, pokud byl spolek založen na ustavující schůzi, tak zápis z této schůze, pokud má spolek určenou ve stanovách jako vedlejší činnost podnikání či jinou regulovanou činnost, tak oprávnění k této činnosti, čestné prohlášení designovaných členů statutárního orgánu o způsobilosti být jeho členem s úředně ověřenými podpisy nebo formou veřejné listiny (notářský zápis) a další přílohy podle daných okolností (např. plná moc)<sup>26</sup>. Spolek vzniká buď dnem zápisu do spolkového rejstříku soudem anebo fikcí zápisu třicátým dnem po podání návrhu soudu při nečinnosti rejstříkového soudu (§ 226 odst. 3 OZ). Soud postupuje především na základě § 75 an. zákona o veřejných rejstřících. Soud spolek zapíše, pokud byl řádně založen a návrh byl podán se všemi zákonem požadovanými náležitostmi a přílohami. Soudní poplatek v současné době požadován není, protože ve věcech zápisů spolku do spolkového rejstříku platí osvobození od soudních poplatků (§ 11 odst. 1, písm. k) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích). Do tří dnů od podání návrhu soud zkontroluje všechny náležitosti návrhu a jeho příloh a případně vyzve navrhovatele k doplnění návrhu pro nesrozumitelnost, nečitelnost či chybějící dokumenty či jejich náležitosti. K opravě soud určí lhůtu a poučí navrhovatele, jakým způsobem je třeba návrh doplnit (§ 88 zákona o veřejných rejstřících, § 43 OSŘ<sup>27</sup>). Opakovaná výzva se nepřipouští. Není-li návrh doplněn nebo opraven, soud návrh na zápis usnesením odmítne (§ 89 zákona o veřejných rejstřících). Zároveň však uvede důvody odmítnutí a podatele poučí o opravném prostředku. Jinak soud spolek zapíše či vydá usnesení o zápisu spolku do spolkového rejstříku do 5 pracovních dnů ode dne podání návrhu (§ 96 odst. 1 zákona o veřejných rejstřících). Již výše zmiňovanou pojistkou vůči průtahům je fikce zápisu třicátým dnem po podání návrhu soudu při nečinnosti rejstříkového soudu (§ 226 odst. 3 OZ). Takový spolek je však vždy možné soudně prohlásit za neplatný (§ 129 OZ). Variantou je i přímý zápis do spolkového rejstříku notářem, pokud se zakladatelé rozhodnou pro notářsky ověřené stanovy (§ 108 an. zákona o veřejných rejstřících).

---

26 RONOVSÁ K., VITOUŠ V., BÍLKOVÁ J. a kol., *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*, Leges, Praha, 2014, str. 41.

27 Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Proces vzniku spolku podle nové právní úpravy je v porovnání s registrací občanského sdružení u Ministerstva vnitra mnohem více formalizovaný. Na vznik spolku jsou kladeny větší nároky než na vznik občanského sdružení, což sice zatěžuje zakladatele zvýšenou administrativou, ale tyto zvýšené požadavky mohou mít i pozitivní účinky, jako například zvýšení kreditu spolků, protože jsou vedeny ve veřejném rejstříku stejně jako obchodní korporace a zároveň se tím zvyšuje právní jistota osob, které se spolky jednají, díky zásadě materiální publicity pro stav zapsaný do spolkového rejstříku. Odpadá problém možnosti opakovaného vracení návrhu na registraci, který mohl nastat v rámci procesu registrace občanského sdružení u Ministerstva vnitra, protože navrhovatelé jsou při prvozápisu spolku do spolkového rejstříku vyzváni k doplnění pouze jednou. Opakovaná výzva se nepřipouští a proti usnesení soudu se lze odvolat k vrchnímu soudu (§ 120 zákona o veřejných rejstřících v kombinaci s § 10 odst. 2 OSŘ). Formalizace procesu vzniku spolků může do budoucna potencionálně regulovat počet spolků, protože administrativní požadavky vyžadované pro zápis spolku mohou potencionálně zakladatele demotivovat. Pro spolky vzniklé před účinností nové právní úpravy navíc platí povinnost uvést svoje stanovy (zápisem do spolkového rejstříku) do souladu s požadavky zákona o veřejných rejstřících do 3 let od okamžiku nabytí tohoto zákona pod sankcí zrušení spolku soudem, pokud spolek neuvede stanovy do souladu se stavem požadovaným zákonem o veřejných rejstřících ani po výzvě rejstříkového soudu. Zapsány musí být do 3 let také pobočky občanských sdružení jako pobočné spolky, jinak zaniká jejich právní osobnost.

Vývojem v nedávné době procházela výše poplatků za zápis údajů o spolcích do spolkového rejstříku. Od 1. 1. 2014 do 28. 12. 2014 byl poplatek za prvozápis spolku do spolkového rejstříku podle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích 1000,- Kč (oproti předchozí registraci u Ministerstva vnitra, která byla prováděna bezplatně). Po přijetí novely tohoto zákona s účinností od 29. 12. 2014, jejímž cílem bylo spolky od poplatků za zápis údajů do spolkového rejstříku úplně osvobodit<sup>28</sup>, však soudy tento zákon v novém znění začaly z důsledku ne zcela vhodné formulace novely (která

---

28 Viz důvodová zpráva k novele zákona o soudních poplatcích č. 335/2014 Sb.

obsahovala pouhých 5 krátkých bodů a kterou mj. navrhla skupina celkem 22 poslanců) vykládat tak, že prvozápisy spolků spadají pod položku 11, bod 1., písm. b) přílohy zákona (sazebníku poplatků). To mělo za důsledek zpoplatnění prvozápisu spolků částkou 6000,- Kč. Znění § 11 odst. 2, písm. u) zákona o soudních poplatcích ve znění od 29. 12. 2014 do 30. 4. 2015 bylo následující: „*Od poplatku se osvobozují spolek, odborová organizace, mezinárodní odborová organizace, organizace zaměstnavatelů a mezinárodní organizace zaměstnavatelů a jejich pobočné organizace, nadace, nadační fond, ústav a obecně prospěšná společnost ve věcech veřejného rejstříku*“. Od poplatků však nebylo osvobozeno řízení ve věcech zápisu údajů o spolku do rejstříku, o které nežádal spolek, ale fyzická osoba či fyzické osoby z důvodu toho, že spolek prozatím nenabyl právní osobnost.

Zápisy do spolkového rejstříku byly tedy v období od 1. 1. 2014 do 28. 12. 2014 zpoplatněny částkou 1000,- Kč. Od 29. 12. 2014 do 30. 4. 2015 byl prvozápis spolku zpoplatněn částkou 6000,- a další zápisy, o které již žádal sám spolek, byly od poplatku osvobozeny. Od 1. 5. 2015 jsou již řízení ve věcech zápisů do spolkového rejstříku zcela osvobozeny od soudních poplatků.

Další rekodifikační novinkou je možnost členství jiné právnické osoby ve voleném orgánu spolku (viz § 154 OZ), což do účinnosti OZ možné nebylo. Až dosud bylo v českém právním řádu (zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, dále jen „ObchZ“) upraveno pouze postavení právnické osoby jako statutárního orgánu osobní společnosti (viz § 76 odst. 3 ObchZ). Likvidátorem (tedy orgánem kapitálové společnosti) pak mohla být právnická osoba, připouštěl-li takovou možnost zákon (§ 71 odst. 1 ObchZ).<sup>29</sup>

Celkově lze přijetí nové právní úpravy přivítat. Byla posílena ochrana menšinových členů spolku a dále právní jistota členů spolků i třetích osob se spolky jednajícími. Regulace postavení spolku je nyní mnohem podrobnější, avšak s převahou dispozitivních ustanovení typických pro soukromoprávní právní předpisy. O spolecích

---

29 DĚDIČ J., LASÁK J., Právnická osoba jako člen orgánu obchodní korporace – vybrané otázky (1. část), In Obchodněprávní revue, 11/2013.

lze nyní najít ve spolkovém rejstříku mnohem více informací, které garantuje princip materiální publicity stavu zapsaného do spolkového rejstříku (§ 8 an. zákona o veřejných rejstřících). Proces zápisu do rejstříku je mnohem více formalizován, což je ale vyváženo vyššími garancemi průběhu zápisu a ochranou právní jistoty třetích osob. Upraven je nyní podrobně i zánik spolku s likvidací i jeho fúze a rozdělení, najisto je zakotveno postavení pobočných spolků atd. Právní prostředí fungování neziskových organizací bylo ještě vcelku nedávno (rok 2004) hodnoceno jako nejhorší v rámci zemí střední Evropy<sup>30</sup>, rekonstrukce soukromého práva by mohla pomoci ke změně tohoto stavu k lepšímu.

#### *1.1.4 Status veřejné prospěšnosti*

Ustanovení § 147 OZ předpokládá zápis statusu veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku u veřejně prospěšných právnických osob. V případě spolků by se jednalo o spolkový rejstřík. Veřejnou prospěšnost definuje § 146 OZ následovně:

*„Veřejně prospěšná je právnická osoba, jejímž posláním je přispívat v souladu se zakladatelským právním jednáním vlastní činností k dosahování obecného blaha, pokud na rozhodování právnické osoby mají podstatný vliv jen bezúhonné osoby, pokud nabyla majetek z poctivých zdrojů a pokud hospodárně využívá své jmění k veřejně prospěšnému účelu.“*

Důvodová zpráva k OZ blíže popisuje v citovaném ustanovení § 147 stanovené znaky veřejné prospěšnosti. Výraz „obecné blaho“ má zdůraznit, že stát není jediným veřejně prospěšným činitelem a že veřejně prospěšné funkce mohou plnit i soukromé subjekty. Výraz „poslání“ má zdůraznit, že veřejně prospěšným subjektem nemůže být např. spolek ustavený pouze ad hoc, ale musí být přítomen prvek dlouhodobosti. Výslovné zdůraznění, že právnická osoba má stanovenému účelu přispívat „vlastní činností“ by měla eliminovat z množiny veřejně prospěšných právnických osob různé tzv. spící entity. Pojem hospodárné využívání jmění by mělo dávat veřejně prospěšným

---

30 FRIC P., *Neziskový sektor ve výsledcích sociologických průzkumů*, In Společenský a legislativní rámec neziskového sektoru, AGNES, Praha, 2008, str. 81.

osobám jistou míru volnosti v tom, zda budou svoji materiální podstatu zhodnocovat nebo případně i spotřebovávat, pokud to má v dané situaci smysl.

Zákonodárce počítal v § 147 OZ se zápisem veřejné prospěšnosti do veřejného rejstříku, nicméně toto ustanovení zůstalo prozatím v praxi nenaplněno. Ustanovení § 150 stanoví, že jen osoby se statutem veřejné prospěšnosti si mohou tuto skutečnost nechat zapsat do názvu. Veřejně prospěšní poplatníci jsou také osvobozeni od soudních poplatků dle § 11 odst. 2, písm. t) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích v platném znění.

V roce 2013 zamítl návrh zákona o veřejné prospěšnosti Senát Parlamentu ČR<sup>31</sup>. Tento návrh zákona počítal s tzv. soudní variantou (uvažovalo se, že by za účelem ulehčení soudům byla tato agenda přidělena např. finančním úřadům či nějakému soukromoprávnímu subjektu<sup>32</sup>). Obava z toho, že status veřejné prospěšnosti v této variantě neúměrně zatíží soudy a státní rozpočet vedla k zamítnutí návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti Senátem Parlamentu ČR v roce 2013. V nedávné době se opět v legislativním procesu objevil vládní návrh zákona o veřejné prospěšnosti, který má za cíl realizovat § 147 OZ. K návrhu zákona proběhlo připomínkové řízení a návrh následně projednala Legislativní rada vlády, která nicméně na svém 141. zasedání dne 15. 1. 2015 projednávání návrhu zákona přerušila.

Účelem zakotvení statusu veřejné prospěšnosti je odstranění nežádoucího stavu, kde lze veřejnou prospěšnost vyvozovat pouze z formy právnické osoby a z faktické činnosti této osoby<sup>3334</sup>. Status veřejné prospěšnosti může být základem k systematickému rozhodování o přidělení dotací, veřejných podpor, výhod apod. nositelům statusu veřejné prospěšnosti. Dalšími důvody k zakotvení statusu veřejné prospěšnosti do českého právního řádu jsou provedení výše popsaného ustanovení OZ a také zajištění určité koherentnosti českého právního řádu jako celku, protože některé další zákony s

31 Vládní návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti (sněmovní tisk č. 989/0)

32 Věcný záměr vládního návrhu zákona o veřejné prospěšnosti, str. 34 an.

33 Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti (sněmovní tisk č. 989/0, funkční období Poslanecké sněmovny 2010-2013, str. 8).

34 RONOVSÁ, K.: *K pojetí veřejné prospěšnosti v Evropě*. Právní fórum 9/2010.

veřejně prospěšnými subjekty počítají (zejm. zákon o soudních poplatcích a daňové zákony). Za důvod pro přijetí zákona lze uvést také zvýšení transparentnosti a důvěryhodnosti neziskového sektoru. Status veřejné prospěšnosti by měl sloužit jako záruka, že příslušná právnická osoba splňuje dostatečné podmínky ohledně své činnosti, osob ji ovlivňujících a svého hospodaření, včetně nakládání se ziskem, aby reálně sloužila veřejně prospěšnému účelu, a tím i usnadnění orientace v neziskovém sektoru veřejnosti. Status veřejné prospěšnosti může sloužit jako známka osvědčeného poskytovatele veřejně prospěšné činnosti. Veřejně prospěšná činnost byla ovšem v předmětném návrhu zákona vymezena pouze obecně jako *„činnost provozovaná nezištně ve prospěch předem neurčeného počtu osob z řad veřejnosti za stejných podmínek pro všechny s cílem přispívat k dosahování obecného blaha, přičemž jejím hlavním účelem není vytváření zisku“*. Pod tuto činnost by šla podřadit i činnost směřující k ochraně životního prostředí, ač definice podle autora primárně popisuje poskytování služeb či péči o blaho lidí a nikoliv přírody. Ochrana přírody je však také činností směřující ve prospěch lidí, resp. práva lidí na příznivé životní prostředí. Pro tuto nedokonalost by bylo vhodné definici případně změnit, ač jde o drobný nedostatek. Zákon v podobě projednávané v Parlamentu ČR v roce 2013 by tedy šlo až na definici veřejně prospěšné činnosti jen uvítat, protože doplňuje celkovou snahu o oficiální zakotvení důležité role občanské společnosti na řešení různých společenských problémů. Zápis soudy bude i přes nárůst soudní administrativy poskytovat větší právní jistotu a důvěryhodnost veřejně prospěšným subjektům. Veřejnosti, např. potencionálním dárcům NNO, by se usnadnila orientace v neziskovém sektoru a stát a další veřejnoprávní instituce a organizace by měly základ k zjednodušení rozhodování o udělování dotací a veřejných podpor. Nárůst administrativního zatížení soudů lze sice očekávat, nicméně v nijak závratné výši.<sup>35</sup>

Veřejně prospěšnou organizaci je nutné odlišovat od obecně prospěšné společnosti. Obecně prospěšná společnost jako právní forma právnické osoby byla upravena do 31. 12. 2013 v již zrušeném zákoně č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných

35 Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti, (sněmovní tisk č. 989/0, funkční období Poslanecké sněmovny 2010-2013, str. 12, bod F.).

společnostech (dále jen „ZOPS“). Nicméně se s nimi lze v praxi dále setkávat, neboť podle OZ mohou dále existovat a pokračovat ve své činnosti ve formě o.p.s.<sup>36</sup>.

Obecně prospěšná společnost je neziskovou právnickou osobou založenou podle ZOPS, která poskytuje veřejnosti obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek (§ 2 ZOPS). Tato definice se převážnou měrou kryje s definicí veřejně prospěšné činnosti ve výše zmíněném návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti. Tyto služby a podmínky čerpání těchto služeb jsou vymezené v zakládací listině obecně prospěšné společnosti. Obecně prospěšná společnost vznikala dnem zápisu do rejstříku obecně prospěšných společností, které vedly a i nadále vedou rejstříkové soudy, jimiž jsou soudy krajské. Do rejstříku se zapisoval a zapisuje i druh poskytovaných služeb. Skutečnost, že jde o obecně prospěšnou společnost by však podle výše popsaného návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti automaticky nezaručovala získání statusu veřejné prospěšnosti.

#### *1.1.5 Environmentální spolek*

Tato práce si klade za úkol analyzovat roli spolků, jehož účelem či jedním z účelů je ochrana životního prostředí, v realizaci této ochrany<sup>37</sup>.

Environmentální nebo také ekologické spolky vykonávají v rámci ochrany životního prostředí zejména tyto základní úlohy<sup>38</sup>:

---

36 Ust. § 3050 OZ:

*„Práva a povinnosti obecně prospěšných společností se i nadále řídí dosavadními právními předpisy.*

*Obecně prospěšná společnost má právo změnit svoji právní formu na ústav, nadaci nebo nadační fond podle tohoto zákona; ustanovení tohoto zákona o přeměně právní formy právnických osob se použijí obdobně.“*

37 V České republice těchto spolků působí celá řada, ať už jde o mezinárodní nevládní organizace s centrálou mimo území České republiky (např. Greenpeace), mezinárodní nevládní organizace s centrálou na území České republiky (např. Frank Bold Society), nevládní organizace převážně republikového významu (např. Hnutí Duha – Friends of Earth Czech republic) či lokální spolky zabývající se ochranou určité oblasti či místa na území ČR (např. Terra Natura, Za zdravé a krásné Holešovsko ad.).

- Watchdog – spolek sleduje, zda někdo nejedná protiprávně či proti veřejnému zájmu na ochranu životního prostředí.
- Působení a apelování cílené na státní orgány s cílem urychlení probíhajících procesů, lobbying.
- Získávání informací o stavu životního prostředí, o chystaných záměrech a předávání těchto informací dalším subjektům, zejm. médiím.
- Účast na rozhodovacích procesech dotýkajících se stavu životního prostředí.
- Výkon environmentální výchovy, vzdělávání a osvěty a výchovy k udržitelnému rozvoji.
- Ekoporadenství a poradenství v souvisejících otázkách.
- Upozorňování na ekologické problémy, zvyšování environmentální bdělosti populace.
- Koordinace činnosti různých environmentálních spolků.
- Manuální, strážcovské a osvětové práce pro ochranu přírody.

Jednotlivé spolky mohou a často také vykonávají více těchto úloh.

Hodnotu participace spolků na ochraně životního prostředí vyvodil i Ústavní soud, který judikoval ve svém nálezu I. ÚS 486/04 ze dne 28. 6. 2005 následující:

*„...v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy ČR)“*

Environmentální spolky jsou financovány zejména formou dotací a darů od

---

38 MÁCHAL A., *Průvodce praktickou ekologickou výchovou*, Rezekvítek ve spolupráci s Lipkou, 2000, str. 157-158.

individuálních dárců. Vedlejšími příjmy jsou především členské příspěvky, výnos z prodeje zboží či služeb, výnos z fondů, finančních aktiv a úroky z nich, popř. prodej majetku. Převažující složkou příjmů jsou buď dotace z veřejných rozpočtů anebo dary individuálních dárců<sup>39</sup>.

## ***1.2 Nevládní nezisková organizace***

Oproti pojmu spolek není pojem nevládní nezisková organizace, nezisková organizace či nevládní organizace v českém právním řádu definován. Je však v praxi používán a tento pojem obsahují především dokumenty vydávané na úrovni mezinárodních organizací. Pojem nevládní organizace obsahuje článek 71 Charty OSN. Rezoluce č. 288 Hospodářské a sociální rady OSN z roku 1950 poprvé vyložila pojem nevládní organizace pro účely konzultativní funkce těchto organizací u Hospodářské a sociální rady OSN (dále jen „HSR“). Tato rezoluce nepodává žádnou definici pojmu nevládní organizace, vyjmenovává pouze znaky, které by tyto organizace měly mít, aby mohly konzultativní funkci u HSR plnit.

Stručně by jsme nevládní neziskové organizace mohli popsat jako soukromoprávní subjekty, které plní úkoly ve veřejném zájmu a jejichž hlavní činností není dosahování zisku (obdobně také např. § 3 písm. i), bod 2. zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění účinném od 1. 4. 2015). Pojem nevládní organizace je použit i v textu Aarhuské úmluvy. Nevládní organizace působící

---

39 Výroční zpráva ČSOP 2013, internetové stránky Českého svazu ochránců přírody, [online] [cit. 2015-07-02], Dostupné z: [http://www.csop.cz/docs/up/vz\\_2013.pdf](http://www.csop.cz/docs/up/vz_2013.pdf).

Výroční zpráva Greenpeace Česká republika, internetové stránky Greenpeace Česká republika, [online] [cit. 2015-07-02], Dostupné z: [http://www.greenpeace.org/czech/Global/czech/P3/publikace/Vyrocn%C3%20zpravy/vyrocn%C3%20zprava\\_13.pdf](http://www.greenpeace.org/czech/Global/czech/P3/publikace/Vyrocn%C3%20zpravy/vyrocn%C3%20zprava_13.pdf).

Výroční zpráva Hnutí DUHA, internetové stránky Hnutí DUHA, [online] [cit. 2015-07-02], Dostupné z: [http://hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2014/06/vyrocka2013\\_www.pdf](http://hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2014/06/vyrocka2013_www.pdf).

Výroční zpráva Frank Bold Society, internetové stránky Frank Bold, [online] [cit. 2015-07-02], Dostupné z: [http://frankbold.org/sites/default/files/vyrocn%C3%20zpravy/annual\\_report\\_frank\\_bold\\_society\\_2013\\_audit\\_0.pdf](http://frankbold.org/sites/default/files/vyrocn%C3%20zpravy/annual_report_frank_bold_society_2013_audit_0.pdf)

na mezinárodní úrovni označujeme jako mezinárodní nevládní organizace, v anglickém jazyce international non-governmental organizations (zkratka „INGO“). Pro organizace obdobného typu na úrovni jednotlivých států se ujalo označení nevládní nezisková organizace (dále jen „NNO“), v anglickém jazyce non-governmental organisations (zkratka „NGO“). Definice byla podána i teoretiky. Neziskový sektor lze definovat jako soubor institucí, které existují vně státních struktur, avšak slouží v zásadě veřejným zájmům, na rozdíl od zájmů nestátních<sup>40 41</sup>. Hlavními znaky nestátní neziskové organizace jsou:

- Služba veřejnému zájmu.
- Institucionalizovanost,
- Soukromý charakter,
- Neziskovost (nerozdělování zisku mezi vlastníky),
- Samosprávnost a nezávislost
- Dobrovolnost (chápáno jako dobrovolná činnost)<sup>42</sup>.

Tyto rysy lze i blíže specifikovat nebo také relativizovat:

- Mají buď personální nebo majetkový základ.
- K jejich založení dochází zpravidla vícestranným nebo jednostranným soukromoprávním úkonem.
- Prospěšná činnost je veřejně nebo i vzájemně prospěšná.
- Tyto organizace mají většinou dobrovolný charakter.

---

40 SALAMON, L.M., ANHEIER, H.K., *Search of the Nonprofit Sector*, In The Question of Definitions, 2/1992, str. 125–152.

41 ŠKARABELOVÁ, S., *Definice neziskového sektoru: sborník příspěvků z internetové diskuse*, CVNS, 2005 [cit. 2015-04-07], str. 24, Dostupné z:  
[http://cvns.econ.muni.cz/prenos\\_souboru/is/soubory/web/138-scan22-definice-neziskoveho-sektoru.pdf](http://cvns.econ.muni.cz/prenos_souboru/is/soubory/web/138-scan22-definice-neziskoveho-sektoru.pdf).

42 Ibid

- Organizace jsou odděleny od státu.
- Mají alespoň minimální organizační strukturu.
- Často využívají práce dobrovolníků.
- Uplatňují zvláštní způsob financování (včetně určitých daňových výhod).<sup>43</sup>

Lze u nich pozorovat i další společné rysy:

- Jsou vybaveny mechanismy umožňující kontrolu vlastní činnosti<sup>44</sup>.

V českém právním řádu vyhovují definici nevládní organizace hlavně tyto formy právnických osob: spolky, obecně prospěšné společnosti, nadace, nadační fondy, církvemi a náboženskými společnostmi zřízené právnické osoby. Již méně této definici vyhovují např. sociální družstva, ústavy a další subjekty. Z ustanovení zákona č. 90/2012 Sb., zákon o obchodních korporacích (dále jen „ZOK“) vyplývá, že družstvo, společnost s ručením omezeným a akciovou společnost<sup>45</sup> lze zřídit i k neziskovému účelu jako tzv. fiktivního podnikatele<sup>46</sup> (§ 2 odst. 1 ZOK a contrario). Pouze k nevýdělečnému účelu lze dále zřizovat tyto právnické osoby: honební společenstva, školské právnické osoby, společenství vlastníků jednotek, nezisková ústavní zdravotnická zařízení, veřejné výzkumné instituce, politické strany a politická hnutí.<sup>47</sup> Podle Rady vlády pro NNO, která podala zužující vymezení nestátních neziskových organizací v roce 1996 lze mezi NNO řadit občanská sdružení (nyní spolky), nadace a nadační fondy, církevní právnické osoby zřizované církvemi a náboženskými společnostmi a obecně prospěšné společnosti.<sup>48</sup> Do budoucna můžeme očekávat, že významnějším ukazatelem než forma právnické osoby bude status veřejné prospěšnosti. Nevládní organizace zabývající se ochranou životního prostředí mají v České republice

43 RONOVSÁ, K., *Spolkové a nadační právo*, Masarykova univerzita, Brno, 2008, str. 11.

44 Ibid

45 A také evropskou společnost a evropské hospodářské zájmové sdružení.

46 Důvodová zpráva k ZOK.

47 RONOVSÁ, K., *Spolkové a nadační právo*, Masarykova univerzita, Brno, 2008, str. 11.

48 FRIŠTENSKÁ H., *Stát a nestátní neziskové organizace*, In *Společenský a legislativní rámec neziskového sektoru*, AGNES, Praha, 2008, str. 90.

nejčastěji právní formu spolků, v některých případech spolky zřizují také pobočné spolky jako své organizační složky s odvozenou právní osobností. Viz seznam členů asociace ekologických organizací Zelený kruh<sup>49</sup>. Důvod je zřejmý. Ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny umožňuje účast ve správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny podle tohoto zákona, právě spolkům (v zákoně je sice zachován starý pojem občanské sdružení, nicméně podle výkladového ustanovení § 3029 odst. 1 OZ je třeba použití starých pojmů vykládat v intencích pojmů nových). Obdobně také § 115 odst. 6,7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů a další zákony<sup>50</sup>. Proto lze ve většině případů pojmy environmentální spolek (myšleno spolek, jehož hlavním účelem je ochrana životního prostředí, dále v textu pro zjednodušení někdy pouze jako „spolek“) a pojem nevládní (ekologická) organizace ve smyslu Aarhuské úmluvy zjednodušeně zaměňovat, zejména pro účast v rozhodovacích procesech, ač pojem nevládní nezisková (ekologická) organizace je pojmem širším. V praxi se můžeme setkávat také s ekologicky zaměřenými nadacemi, nadačními fondy, obecně prospěšnými společnostmi apod.

---

49 Publikace spolku Zelený kruh Seznamte se, online, [cit. 2014-11-08], Dostupné z:

<http://old.zelenykruh.cz/dokumenty/seznamte-se-2-web.pdf>

50 S výjimkou zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, kde se do 1. 4. 2015 hovořilo vedle spolků také o obecně prospěšných společnostech. Nyní tento zákon hovoří ještě obecněji o právnických osobách soukromého práva. Další výjimkou je zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, kde je status účastníka řízení přiznán těmto subjektům soukromého práva z řad širší veřejnosti: 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.

## 2 Rozličné role spolků při ochraně životního prostředí

### 2.1 Spolek jako „watchdog“

Jednou ze základních rolí environmentálních spolků a základním předpokladem další činnosti těchto spolků je kontrola veřejné správy a politických rozhodnutí volených zástupců suveréna, tj. lidu (čl. 2 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, dále jen „Ústava“) za účelem zachování či zlepšování stavu životního prostředí. Jak již bylo zmíněno výše, tak tuto funkci lze považovat základní podmínkou fungování demokracie, protože bez silné a aktivní občanské společnosti hrozí tzv. tyranie většiny<sup>51 52</sup> či libovůle volených zástupců bez ohledu na zájmy suveréna.

Účelem této kontroly je tedy primárně zamezení zhoršování stavu životního prostředí. Hlavní náplní činnosti obzvláště lokálních ekologických spolků je sledování úřední desky úřadů, nahrávání si jednání zastupitelstev obcí, kontrola usnesení orgánů obce, kontrola různých plánovaných koncepcí, které by mohly negativně ovlivnit stav životního prostředí apod. S touto kontrolou souvisí i právo spolků na informace o životním prostředí a obecné právo na informace a navazuje na ni účast spolků v rozhodovacích procesech v rámci veřejné správy, což jsou první dva pilíře základního mezinárodního východiska pro postavení spolků při ochraně životního prostředí - Aarhuské úmluvy (dále jen „AÚ“), takže jde opravdu o úplný základ role spolků při ochraně životního prostředí.

### 2.2 Ovlivňování politiky

Environmentální spolky často využívají svoje možnosti apelovat na zákonodárce (chápáno v širším slova smyslu jako např. i zastupitelstva obcí, krajů jako

---

51 TOCQUEVILLE A., *Demokracie v Americe*, Leda, Praha, 2012.

52 KRŠKOVÁ A., *Dějiny evropského politického a právního myšlení*, Eurolex Bohemia, Praha, 2003, str. 477.

tzv. „policy-makers“), ale může jít i o apel na výkonnou moc v rámci územně samosprávných celků či na vládu s primárním cílem zachování či zlepšování kvality životního prostředí. Vedle lobbingu jako ovlivňování individuálního veřejného činitele (o němž bude pojednáno dále v textu) může jít o výkon petičního práva, organizace pochodu, shromáždění či protestu, vyjadřování se na zasedáních zastupitelstev obcí apod., zapojení se spolků do legislativního procesu, snaha o vyvolání místního referenda a další činnosti.

### 2.2.1 Lobbing, aktivizace občanů

Autoritativní dokument OECD z 18. února 2010 Principy transparentnosti a integrity v lobbingu, uvádí následující definici lobbingu: „*Lobbing je ústní či písemná komunikace s veřejným činitelem za účelem ovlivnění přijímání zákonů, politiky či úředních rozhodnutí, často se zaměřující na zákonodárnou větev na celostátních a regionálních stupních. Avšak odehrává se i ve výkonné větvi, např. k ovlivnění přijetí pravidel či návrhů projektů a smluv. Z toho plyne, že termín veřejní činitelé zahrnuje státní úředníky, zaměstnance a nositele (ať už volené či jmenované) veřejné funkce v oblastech výkonné a zákonodárné moci.*“<sup>53 54</sup>

Lobbing je činností vyžadující od spolku intenzivní a časově a zpravidla i finančně velmi náročnou aktivitu. Spolky v případech podle jejich názoru nevyhovující legislativy pro stav a vývoj ŽP (ať již stávající nebo navrhované) mnohdy přecházejí k aktivitám snažící se o její zlepšení (popř. lobbují i v rámci výkonné moci, viz výše citovaná definice). Cílem je prosazení legislativy, která by zajistila kvalitnější fungování veřejné správy ochrany životního prostředí či transparentnost veřejné správy obecně (vysoká míra korupce může mít negativní vliv i na stav životního prostředí z důvodu

---

53 OECD, Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, online, 2010 [cit. 2015-4-20], Dostupné z: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=%20250>

54 KRAUS L., FADRŇ M., *Zásady reformy regulace lobbingu*, 2011, str. 3, [online], Dostupné z: [http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/zasady\\_reformy\\_regulace\\_lobbingu\\_eps\\_soc\\_ustav.pdf](http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/zasady_reformy_regulace_lobbingu_eps_soc_ustav.pdf).

toho, že zkorumpovaní úředníci či politici přestávají hledět na veřejný zájem vč. ochrany životního prostředí a upřednostňují soukromé zájmy své a osoby, která je zkorumpovala, uplatila). Spolky dále lobbují za vytvoření nových chráněných území či posílení ochrany těch stávajících, lobbují za tzv. zelené zákony, zejm. za legislativu, která by podpořila obnovitelné zdroje energie jako reakci na globální změny klimatu a do krajiny zasahující povrchovou těžbu nerostných surovin jako neobnovitelného zdroje energie. Lobbovat mohou i za přijetí a výslednou podobu koncepčních nástrojů ochrany ŽP. Environmentální spolky např. zajistily prosazení Státního programu environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty.<sup>55</sup> Spolek Frank Bold Society lobbuje i za prohloubení principu corporate social responsibility s vědomím, že obchodní korporace jsou hlavním okruhem subjektů, které stav životního prostředí ohrožují. Za tímto účelem (a za účelem lobbingu za obnovitelné zdroje energie) má spolek Frank Bold Society mj. zastoupení i v Bruselu.

Pokud je spolek v těchto snahách neúspěšný, často se snaží případ medializovat a zaktivizovat veřejnost, aby se k tlaku na politiky přidala. Využívá k tomu sociální sítě, kontaktování novinářů, angažování veřejně známých osobností a aktivistické spolky také tzv. non-violent direct action (ve zkratce „NVDA“). NVDA by laik možná popsal následovně: „*To jsou ti blázni, co lezou na komíny a přivazují se ke stromům*“. NVDA jsou akce na hraně či někdy až mírně za hranou zákona, což může představovat z určitého úhlu pohledu protiprávní ač morální jednání po vzoru např. Mahatmá Gandhího (satjágraha), Martina Luthera Kinga jr., Henryho Davida Thoreaua ad.<sup>56 57</sup> Základním principem těchto akcí je nenásilí, je dovoleno klást pouze pasivní odpor při vyvádění veřejnými ozbrojenými složkami, např. již výše zmíněné přivázání se k pevnému předmětu, zaujmutí polohy těla, ve které je těžší osobu eskortovat apod. NVDA slouží zejm. k upoutání pozornosti na problém, k medializaci a k zažehnutí diskuze týkající se

---

55 MÁCHAL A., *Průvodce praktickou ekologickou výchovou*, Rezekvítek ve spolupráci s Lipkou, 2000, str. 157-158.

56 THOREAU H. D., *Občanská neposlušnost a jiné eseje*, Christiania, Poprad, 1994.

57 KYSELA J., *Právo na odpor a občanskou neposlušnost*, Doplněk, 2001, str. 93 an.

možného řešení problému.<sup>58</sup> NVDA mohou být také prvním krokem a k lobbingu se přistoupí až následně (pokud jde o opravdu akutní problém). Spolky se také snaží dostat do širšího povědomí obyvatel vydáváním periodik, účastí na různých výročních pochodech, činností na sociálních sítích, prezentací na různých festivalech, NGO marketech atp. K tomu spolky někdy zřizují PR sekce.<sup>59</sup>

Protože jde o téma autorovi blízké, ač s ochranou životního prostředí souvisí jen nepřímo, je zde blíže rozebrána iniciativa Rekonstrukce státu. Rekonstrukce státu je de facto společný lobbistický projekt několika neziskových organizací<sup>60</sup>, které se v rámci tohoto projektu snaží prosadit balíček 9 protikorupčních zákonů<sup>61</sup>. Unikátní na této iniciativě je, že podporu Rekonstrukci státu deklarovala většina stávajících poslanců a senátorů. Právě podepsání podpory Rekonstrukci státu budoucími či již stávajícími zákonodárci před volbami je jakousi pákou, kterou neziskové organizace

---

58 LUTHER KING, M., *Letter from Birmingham jail*, 1963, [online] [cit. 2015-6-30], Dostupné z:

[http://www.africa.upenn.edu/Articles\\_Gen/Letter\\_Birmingham.html](http://www.africa.upenn.edu/Articles_Gen/Letter_Birmingham.html).

59 Konkrétními příklady lobbingových aktivit je např. prosazování konkrétní podoby zákona o národním parku Šumava a související petice Za dobrý zákon o národním parku Šumava spolku Hnutí Duha - Přátelé Země ČR. Cílem této iniciativy je vytvořit z celku chráněných území Šumavy a Bavorského lesa největší souvislou plochu divočiny v Evropě. Spolek Frank Bold Society se podílí a koordinuje na lobbingové iniciativě Rekonstrukce státu prosazující balíček protikorupčních zákonů. Organizace Greenpeace prosazuje vedle dalších lobbingových aktivit vytvoření mezinárodně chráněné oblasti v neobydlené oblasti kolem severního pólu po vzoru Smlouvy o Antarktidě, což je důkazem, že mezinárodní nevládní organizace lobbují i na globálním poli u mezinárodních organizací, ač svými disponibilními kapitálovými prostředky a personální vybaveností nemohou konkurovat svým hlavním globálním oponentům na poli lobbingu, tj. nadnárodním obchodním korporacím.

60 Jejichž koordinátorem je převážně environmentálně laděný spolek Frank Bold society.

61 Jedná se o zákony prosazující průhledné financování politických stran a volebních kampaní, povinnost nikoliv jen formálních majetkových přiznání politiků, zákon o veřejně přístupném registru smluv státu, územně samosprávných celků a veřejných institucí s jinými subjekty na internetu, zrušení anonymních akcí, odborné nominace do dozorčích rad státem vlastněných podniků, vyhovující variantu zákona o státní službě, zákon o státním zastupitelství umožňující nezávislé vyšetřování korupce, transparentní legislativní proces a rozšíření pravomoci NKÚ i na územně samosprávné celky a jiné veřejnoprávní instituce. Zatím se podařilo v odpovídající podobě celkem 2 z těchto zákonů. Většina z nich je však ve fázi návrhu a 2 jsou již v pokročilejším procesu jejich přijímání.

využívají k prosazování těchto zákonů. Iniciativa je příkladem vcelku úspěšných lobbistických snah neziskových organizací, které mají také podporu několika tzv. patronů z řad odborné veřejnosti i postav z kulturního života.<sup>62</sup>

Obdobnou iniciativou, která s lobbingem souvisí ještě mnohem úžeji, poněvadž není lobbingem jen prosazována, ale přímo se jej snaží regulovat zákonem, jsou pokusy o prosazení zákona o lobbingu. Poslanecký návrh zákona o lobbingu jako sněmovní tisk 994 byl schválen Poslaneckou sněmovnou a zamítnut Senátem v roce 2010. Protože se jednalo o závěr funkčního období Poslanecké sněmovny<sup>63</sup>, tak se návrh zákona v Poslanecké sněmovně již nestihl znovu projednat. V následujícím funkčním období Poslanecké sněmovny<sup>64</sup> bylo usnesením vlády ze dne 4. dubna 2012 č. 223 uloženo místopředsedkyni vlády Mgr. Karolíně Peake zpracovat návrh zákona o lobbingu. Návrh zákona prošel mezirezortním připomínkovým řízením. Vláda však následně usnesením ze dne 16. ledna 2013 č. 40 od záměru regulace lobbingu samostatným zákonem upustila<sup>65</sup>. V nejbližší době se vládní návrh zákona o lobbingu nechystá.<sup>66</sup> Poslanecký návrh zákona z roku 2010 i upravený návrh textu zákona z dílny NNO Frank Bold (tehdy ještě Ekologický právní servis) se opíraly o stejné teze:

- Existence veřejně přístupného seznamu lobbistů.
- Lobbisté podávají zprávy o tom, kdy, u koho a za co lobbovali.
- Veřejní funkcionáři<sup>67</sup> mají povinnost vést si pracovní program, ve kterém jsou

---

62 <http://rekonstrukcestatu.cz/cs/o-projektu>

63 Funkční období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR 2006-2010

64 Funkční období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR 2010-2013

65 <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ostatni/lobbying-106289/>

66 <http://www.korupce.cz/cz/dokumenty/tiskove-zpravy/vlada-schvalila-klicove-dokumenty-pro-boj-s-korupci-125476/>

**67 Ustanovení § 2 odst. 4 návrhu zákona o lobbingu jako sněmovního tisku č. 994:**

*„Veřejným funkcionářem se pro účely tohoto zákona rozumí*

- *poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „poslanec“),*
- *senátor Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „senátor“),*
- *člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády,*

vedeny informace o schůzkách s lobbisty a následně jej, co se týče poslanců a senátorů, předkládat orgánům komor či ministerstvu u ostatních veřejných funkcionářů.

- Ukládání přestupků za porušení povinností lobbisty a veřejného funkcionáře uvedených v zákoně o lobbingu.

V návrhu z dílny Frank Bold bylo navíc zakotveno:

- Existence nezávislého kontrolního orgánu (parlamentní zmocněnec).
- Zákaz vykonávat lobbing pro veřejné funkcionáře po dobu 2 let po skončení funkce.
- Pracovní program je nahrazen veřejným diářem.

Protože lobbing hraje v dnešním parlamentním životě velice důležitou roli, a to nikoliv pouze negativní, ale i pozitivní, tak lze případné přijetí regulace lobbingu do budoucna přivítat. Zákon, ač v dříve projednávané podobě nepříliš složitý a minimálně zatěžující, by přispěl k vyšší transparentnosti legislativního procesu, což by mohlo v konečném důsledku přispět k snížení míry korupce v České republice, obzvláště v podobě zákona vypracované NNO Frank Bold.

Určitou alternativou k lobbingu je i přímé vyjednávání s investorem, developerem v ryze soukromoprávní sféře. Na základě vyjednávání byla např. podepsána tzv. Deklarace porozumění (<http://www.nadacnifondhyundai.cz/dokumenty/deklarace-porozumeni.pdf>) mezi společností Hyundai Motor Manufacturing Czech s.r.o. a spolky (tehdy občanská sdružení), kterým se nelíbil záměr postavit v Nošovicích automobilku v té podobě, v jaké byl navrhován. Stranou této deklarace byl i stát (Ministerstvo průmyslu a obchodu

- 
- *předseda a inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů,*
  - *předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví,*
  - *člen Rady Českého telekomunikačního úřadu,*
  - *člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,*
  - *náměstek člena vlády a náměstek vedoucího Úřadu vlády.“*

a Czechinvest) s Moravskoslezským krajem a to společně se společností Hyundai („strany H-projektu“). Nejdříve se zdálo, že toto řešení sporu by mohlo být určitým precedentem, byl dohodnut kompromis. Automobilka se zavázala k finanční podpoře environmentálních spolků v regionu (založení nadačního fondu Hyundai) a k přijetí určitých environmentálních opatření jako omezení kamionové dopravy v určitých hodinách, k výsadbě stromů, revitalizaci koryt potoků ad. Strana občanských sdružení se zavázala k tomu, že nebude vstupovat do správních řízení a prodlužovat tak rozhodovací procesy. Po určité době však již bylo zřejmé, že Hyundai svoje závazky z deklarace neplní. Došlo tedy k soudním sporům v němž soudy žaloby podané občanským sdružením Ekologický právní servis (dnes Frank Bold Society) zamítly, resp. odmítly (viz např. rozsudek Okresního soudu ve Frýdku-Místku č. j. 20 C 61/2010 – 208, rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 8Co 595/2014 - 250 a v paralelním sporu z Deklarace porozumění usnesení Nejvyššího soudu č. j. 33 Cdo 607/2012-263). Soudy zpochybnily celou Deklaraci porozumění a zhodnotili ji pouze jako nezávazný dokument, de facto jen v listinné podobě sepsané morální závazky bez projevu vůle žalované se právně zavázat, ačkoliv uznal, že jde o inominátní smlouvu. Ve výše zmíněném rozsudku Krajského soudu v Praze soud dokonce judikoval absenci projevu vůle. Důvodem byly zejm. smluvní sankce v deklaraci ve formě inzerátů v médiích, které ale podle výkladu autora této práce nevyklučují domáhat se plnění před soudem, protože šlo o doplňkové motivační sankce. Dle autora této práce šlo ze strany soudů o odepření spravedlnosti (v době sepisu této práce bylo podáno dovolání u Nejvyššího soudu, na kterém se podílel i autor práce). V deklaraci porozumění je napsáno, že obsahuje závazky, byla řádně podepsána apod. V souvislosti s uvedenými skutečностями se tedy tento model řešení sporů s investory a developery neosvědčil a zůstává do budoucna spíše slepou větví, která nebude využívána a spolky zůstanou u formalizované účasti v rozhodovacích procesech (správní řízení, námitky v procesu územního plánování apod.), popř. u správních žalob, tj. u tří pilířů AÚ, když zahrneme i právo na informace o životním prostředí..

### 2.2.2 *Legislativní proces*

Mezinárodní požadavky ukládají České republice také povinnost zakotvit umožnění účasti veřejnosti (vč. spolků) na legislativním procesu a to vč. podzákoné legislativy. Konkrétně se jedná o AÚ, která se dotýká i účasti veřejnosti v legislativnímu procesu ve svém článku 8<sup>68</sup>.

Co se týče návrhů věcných záměrů zákonů, zákonů, nařízení vlády a vyhlášek ministerstev, tak možnost veřejnosti podávat připomínky je zde od roku 2007, kdy došlo ke změně legislativních pravidel vlády (přijímané usnesením vlády ČR)<sup>69</sup>. Přímo na poslance a senátory je možné apelovat také (lobbing), ale zcela neformálně, zákon o lobbingu součástí českého právního řádu není, ač ho prosazuje např. NNO Frank Bold Society.

Návrhy zákonů jsou vždy vyvěšeny na internetu v tzv. Knihovně připravované legislativy Úřadu vlády (<https://apps.odok.cz/kpl-news>). Lhůta k podání připomínek je 15 dnů od vyvěšení (čl. 5 odst. 3 legislativních pravidel vlády) a mohou být veřejností podány elektronicky, tj. emailem na adresu uvedenou u konkrétního legislativního návrhu v Knihovně připravované legislativy Úřadu vlády, či v listinné podobě. Připomínky musejí být formulovány jednoznačně a konkrétně, musejí být řádně odůvodněny a je-li požadováno nahradit určitý text jiným textem, musí být navržena nová formulace. K dosažení přehlednosti se připomínky člení na připomínky obecné a

---

68 „Článek 8

***Účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů***

*1. Každá strana bude usilovat o podporování účinné účasti veřejnosti orgány veřejné správy – ve vhodném stadiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny – na přípravě prováděcích předpisů a jiných obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. K tomuto účelu by měly být učiněny tyto kroky:*

- (a) měl by být stanoven dostatečný časový rámec pro účinnou účast;*
- (b) návrh předpisů měl by být publikován nebo jiným způsobem zpřístupněn veřejnosti; a*
- (c) Veřejnosti by měla být dána příležitost podávat připomínky přímo nebo prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů.*

*Výsledek spoluúčasti veřejnosti by měl být brán v úvahu v maximálně možné míře.“*

69 Znění legislativních pravidel bylo naposledy změněno usnesením vlády v roce 2014.

na připomínky k jednotlivým částem textu věcného záměru. (čl. 5 odst. 5,6 legislativních pravidel vlády). Připomínku veřejnosti nelze označit jako zásadní, tj. s důsledkem povinného jednání mezi předkladatelem a podatelem připomínky (čl. 5 odst. 7 legislativních pravidel vlády). Předkladatel aktu připomínku projedná s podatelem připomínky (mimo připomínková místa vypočtená přímo v legislativních pravidlech vlády, jen pokud to považuje za potřebné - čl. 5 odst. 8 legislativních pravidel vlády). Co je důležité z hlediska spolků, tak některé z nich mohou být zařazeny zpracovatelem právního předpisu do skupiny tzv. fakultativních připomínkových míst (čl. 5 odst. 11 legislativních pravidel vlády), kterým se návrhy legislativních aktů poté také zasílají<sup>70</sup>. Dojde-li na základě výsledků připomínkového řízení k podstatné změně obsahu věcného záměru, zašle orgán, který jej vypracoval, věcný záměr znovu k připomínkám (čl. 5 odst. 12 legislativních pravidel vlády). Obdobně jako u návrhů zákonů se postupuje při připomínkování nařízení vlády (čl. 13 odst. 1 legislativních pravidel vlády) a při připomínkování vyhlášek (čl. 16 odst. 1 legislativních pravidel vlády). V knihovně připravované legislativy jsou vyvěšovány a připomínky je možné podávat také k návrhům věcných záměrů zákona. S připomínkováním počítají i Obecné zásady pro hodnocení dopadu regulace RIA<sup>71</sup>, ačkoliv pouze určují, že RIA se má aktualizovat s ohledem na výsledky připomínkovacího řízení u návrhů vládních právních předpisů.

Dle Mgr. Evy Mazancové z legislativního odboru Ministerstva životního prostředí (tento rezort je pro předpisy dotýkající se ochrany životního prostředí přirozeně stěžejním) jsou do rozdělovníku, tj. do seznamu fakultativních připomínkových míst na MŽP zařazovány všechny subjekty, které o to požádají. Z ekologických spolků jsou oslovovány Zelený kruh a Hnutí DUHA. Tyto subjekty mohou formulovat na rozdíl od obligatorních připomínkových míst připomínky dle svého uvážení. Nejsou tedy svazovány zbytečným formalismem. Všechny připomínky

---

70 U Ministerstva životního prostředí to bylo v minulosti provedeno např. Směrnici MŽP č. 3/2001, o postupu legislativních prací, kterou byla zřízena fakultativní připomínková místa.

71 Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace byly schváleny usnesením vlády č. 922 ze dne 14. prosince 2011 a novelizovány v r. 2014 usnesením č. 26 ze dne 8. ledna 2014. Tato změna nabyla účinnosti od 1. února 2014.

(bez ohledu na jejich původ) jsou zařazeny do tabulky a ministerstvo se je snaží pokud možno zohlednit. Často jsou konána i přímá jednání s fakultativními připomínkovými místy vč. NNO. Přímé kontaktování podatele připomínky je limitováno množstvím podaných připomínek. Zohlednění připomínky záleží na jejím obsahu a odůvodnění.

Co se týče porovnání české úpravy s mezinárodními závazky ČR, tak si myslím, že AÚ je ČR v tomto ohledu naplňována. Článek 8 AÚ je vcelku obecný a český právní řád dává veřejnosti vč. spolků možnost podávání připomínek v rámci legislativního procesu v širším slova smyslu. Postavení spolků zde sice není formálně příliš upraveno, nicméně fakticky je, zdá se, spoluúčast veřejnosti vč. environmentálních spolků brána v úvahu v maximální možné míře.

### *2.2.3 Iniciace referend*

Referendum iniciované spolkem přichází v úvahu zpravidla tehdy, pokud již delší dobu selhává komunikace mezi spolkem a územní samosprávou (zpravidla určitou obcí) o otázce dotýkající se věci veřejného zájmu. Pokud spolek cítí podporu občanů, může se pokusit vyvolat místní či krajské referendum, jehož výsledek je pro územně samosprávný celek za podmínky určité požadované účasti občanů na referendu závazný. Otázka v referendu se však může týkat jen pravomocí obce v samostatné působnosti. Spolek může zorganizovat ustavení přípravného výboru a sběr podpisů potřebných pro vyhlášení referenda. Počet potřebných podpisů se u místního referenda odvíjí od velikosti obce. K závaznosti výsledku místního a krajského referenda je zapotřebí účast minimálně 35% oprávněných voličů a fakt, že na položenou otázku odpoví „ano“ nadpoloviční většina zúčastněných osob a současně alespoň 25% z celkového počtu oprávněných voličů. Toto je největší překážkou pro úspěch referend, protože požadovaná účast je překračována pouze výjimečně. Účast 35% voličů však hodnotím jako opodstatněný požadavek. Nízká volební účast obecně je znakem krize demokracie v ČR a není tématem této práce. Relevantními předpisy pro tuto oblast jsou zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

## **2.3 Ekologická výchova a environmentální vzdělávání**

Ekologická výchova anebo také environmentální vzdělávání, výchova a osvěta (dále jen „ekologická výchova“ či „environmentální vzdělávání“) je preventivním nástrojem, jehož cílem je působit na myšlení a jednání lidí tak, aby byl zachován stav životního prostředí i pro budoucí generace, respektive zvyšování spoluodpovědnosti lidí za současný a budoucí stav ŽP. Dále by měla upozorňovat na problémy ŽP, zdroje jeho ohrožení a apelovat na přijímání nekonzumních hodnot recipienty ekologické výchovy<sup>72</sup>. Pojem v sobě neobsahuje pouze působení na mladé lidi, cílovou skupinou jsou všechny věkové skupiny, ačkoliv můžeme ekologickou výchovu v užším slova smyslu chápat i jako působení a informování dětí a mládeže. Ekologickou výchovu provádějí nejen veřejnoprávní subjekty jako např. školy a další neškolní příspěvkové organizace, ale i subjekty soukromoprávní, tj. nevládní neziskové organizace vč. spolků, jejichž role není zanedbatelná a v určitých oblastech i klíčová<sup>73</sup>. Výhodou těchto organizací je jejich nezávislost, čili ve své činnosti mohou bez větších problémů vystupovat i vůči státu<sup>74</sup>. Vedle sebe tak existují různé krajské a obecní organizace a ekocentra zajišťující environmentální vzdělávání financované příspěvky z veřejných rozpočtů a soukromoprávní subjekty, které vyvíjejí činnost na poli environmentálního vzdělávání a které zpravidla také pobírají některou formu dotací a veřejných podpor z veřejných rozpočtů a fondů (např. dotace z evropských fondů). Dle internetových stránek MŽP je od roku 2014 obnovena finanční podpora ze SFŽP ekologické výchově a ekologickému poradenství. O příspěvky však mohou žádat pouze školy, školská zařízení, kraje či obce. Příspěvky byly obnoveny to po tříleté pauze<sup>75</sup>. Určitě se dá

---

72 MÁCHAL A., *Průvodce praktickou ekologickou výchovou*, Rezekvítek ve spolupráci s Lipkou, 2000, str. 157-158.

73 Česká informační agentura životního prostředí, *O environmentálním vzdělávání, výchově a osvětě*, 2015, [online] [cit. 2015-04-02], Dostupné z: <http://www1.cenia.cz/www/evvo/o-evvo>.

74 MÁCHAL A., *Průvodce praktickou ekologickou výchovou*, Rezekvítek ve spolupráci s Lipkou, 2000, str. 157-158.

75 MŽP dá 20 milionů na vzdělávací projekty zaměřené na životní prostředí, internetové stránky SFŽP, 2015, [online] [cit. 2015-4-3], Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/clanek/192/2443/mzp-da-20milionu-na-vzdelavaci-projekty-zamerene-na-zivotni-prostredi/>.

konstatovat, že je to krok správným směrem, ačkoliv podpora by měla být rozšířena i na NNO. Finanční prostředky vynaložené na prevenci jsou vždy o mnoho menší než případná sanace ekologických ztrát, léčba zdravotních komplikací, oprava poškozených kulturních památek apod. Environmentální vzdělávání poskytované soukromoprávními subjekty může dobře doplňovat environmentální vzdělávání poskytované organizacemi zřizovanými státem, krajem, obcí z důvodu jisté nezávislosti neziskových organizací a jejich případné větší flexibilitě a otevřenosti v nabídce vzdělávacích programů, akcí apod..

Důležitost ekologické výchovy začala být státem ve větším rozsahu uznávána a podporována zejm. od počátku 90. let 20. století, i když určité formy ekologické výchovy byly podporovány, ač ne příliš výrazně, i za předchozího politického režimu před rokem 1989. V § 16 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí bylo (a je dodnes) deklarováno:

*„Výchova, osvěta a vzdělávání se provádějí tak, aby vedly k myšlení a jednání, které je v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje, k vědomí odpovědnosti za udržení kvality životního prostředí a jeho jednotlivých složek a k úctě k životu ve všech jeho formách.“*

Usnesením vlády č. 232/1992 Sb. byla vládou schválena strategie státní podpory ekologické výchovy v České republice na 90. léta, která byla přílohou tohoto usnesení. Tato strategie se stala základem pro legislativní zajištění ekologické výchovy v ČR<sup>76</sup>. Zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny bylo (a je také až dodnes) zakotveno, že Ministerstvo životního prostředí spolupracuje s ministerstvem školství České republiky v zajišťování ekologické výchovy a vzdělávání. Dne 1. 7. 1998 nabyl účinnosti zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Ustanovení § 13 tohoto zákona je pro oblast ekologické výchovy klíčové. Původně byla podpora a vytváření podmínek pro ekologickou výchovu svěřena Ministerstvu životního prostředí společně s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Od 1.1. 2001 byla do

---

76 DYTROVÁ, R., *Environmentální výchova a vzdělávání : textová a studijní opora*, Česká zemědělská univerzita v Praze, Institut vzdělávání a poradenství, Praha, 2014.

ustanovení § 13 přidána působnost jednotlivých krajů, následně byla od 6. 1. 2005 odpovědnost za ekologickou výchovu rozšířena i na jednotlivé obce a také na všechny ústřední správní úřady, pokud jde o environmentální vzdělávání jejich zaměstnanců. Zákon počítá i s možností zřizování zvláštních fondů obcí a krajů, dále počítá s krajskými koncepcemi environmentálního vzdělávání a s možností obcí zhotovovat vlastní koncepce. Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty v České republice vypracovává dle § 13 odst. 3, písm. a) tohoto zákona Ministerstvo životního prostředí a schvaluje jej vláda.

Podle platného státního programu environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty v České republice (dále jen „program“) přijatého usnesením vlády č. 1048 ze dne 23. října 2000 bude stát: *„podporovat a využívat také kapacity státem řízených odborných ústavů, nestátních neziskových organizací, zvláště jejich sítě center a středisek ekologické výchovy a environmentálních poraden, činností osvětových a kulturně vzdělávacích zařízení a všech, kteří budou mít zájem na spolupráci, včetně sdělovacích prostředků (médií)“*. Výhodiskem programu je i mnoho mezinárodních dokumentů vč. Agendy 21, Aarhuské úmluvy a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 90/313/EHS, o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí. V programu je uvedeno, že populace ČR není dostatečně informována o principech (trvale) udržitelného rozvoje a není ani dostatečně připravena na jejich uplatňování v praxi. Změna tohoto stavu je právě cílem této koncepce. Koncepce počítá se zapojením nevládních neziskových organizací v rámci ekologické výchovy ve školách a počítá s vedoucí úlohou neziskových organizací při environmentálním vzdělávání široké veřejnosti prostřednictvím ekologických poraden a ekocenter. Program počítá i s možností dobrovolného zapojení neziskových organizací do vzdělávání pedagogických pracovníků, pracovníků ve veřejné správě i do environmentálního vzdělávání v podnikové sféře.

Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty v České republice konkretizují jednotlivé Akční plány vydávané vládou ČR. Ty již obsahují konkrétní opatření k dosažení cílů programu.

Vedle Státního programu environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty existuje paralelně i vládní koncepce s názvem Strategie vzdělávání pro udržitelný rozvoj. Tato strategie vychází z tzv. Vilniuské strategie EHK OSN navazující na Dekádu UNESCO pro vzdělávání k udržitelnému rozvoji. Vzdělávání pro udržitelný rozvoj je chápáno širěji než environmentální vzdělávání. Cílem je vzdělávat občany o vzájemných souvislostech ekonomického, sociálního a environmentálního rozvoje. Jde o rozvíjení širšího, celostního přístupu k rozvoji společnosti, kdy jsou recipienti informováni o sociálních a environmentálních limitech hospodářského rozvoje (ekonomického růstu). I tato koncepce počítá s nevládními neziskovými organizacemi, které mají poskytovat vzdělávací programy vzdělávání pro udržitelný rozvoj a principy trvale udržitelného rozvoje implementovat do své činnosti. Tuto strategii dále konkretizují jednotlivé Akční plány. Poslední byl ovšem vydán na roky 2011/2012 a další už přijaty nebyly.

Z praxe vyplývá<sup>77</sup>, že pracovníci, kteří se zabývají ekologickou výchovou, nejsou dostatečně finančně ohodnoceni a svoji práci dělají převážně z vnitřního přesvědčení, což ale vytváří ekonomické tlaky ke změně zaměstnání a ohrožuje tak kvalitu ekologické výchovy. Kvalita environmentální výchovy poskytované různými institucemi se může značně lišit. Pro veřejnoprávní subjekty by mohla být určena její požadovaná úroveň např. ve formě osnov, což by však mohlo být na škodu flexibility a kreativitě pracovníků, čili je na místě obezřetnost. Podrobnější účelová určenost dotací pro neziskové organizace oproti tomu mohla podkopat jejich nezávislost. Dotační programy by tedy měly počítat s rozmanitostí forem environmentálního vzdělávání poskytované NNO a ty by tak měly mít možnost úspěšně zažádat o přiměřenou sumu prostředků, protože jde o činnost ve veřejném zájmu. Dále se s fluktuací ministrů a vlád stále mění koncepce a názory politiků na formu a důležitost ekologické výchovy. V posledních letech klesá politická vůle k podpoře environmentálního vzdělávání. Dalším problémem je chybějící podpora ekologické výchově v terénu, přímo v přírodě, na rozdíl od např. Velké Británie. Celkově je podle mě hlavním problémem podfinancování

---

<sup>77</sup> Viz příloha č. 1.

ekologické výchovy obecně a to zejm. u spolků a dalších NNO.

Za formu environmentálního vzdělávání lze považovat i stáže a praxe zajišťované VŠ. Na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze existují 2 volitelné praxe: praxe v neziskových organizacích ochrany životního prostředí a praxe v orgánech státní správy ochrany životního prostředí. První z těchto praxí je vykonávána v environmentálních spolcích. Praxe je spolufinancována z evropských fondů a jejím hlavním cílem je rozvoj praktických dovedností studentů, kdy se naučí aplikovat teoretické znalosti z práva životního prostředí, zemědělského a pozemkového práva. Hlavní náplní praxe je vypracovávání právních podání, zejména v rámci účasti ve správních řízeních. Studenti tuto praxi hodnotí veskrze kladně a ve svých evaluacích zdůrazňovali svoje poznatky o důležitosti činnosti těchto spolků při prosazování veřejného zájmu<sup>78</sup>.

Určitou formou ekologické výchovy je např. i roční právní stáž pro studenty právnických fakult ve spolku Frank Bold Society v Brně, kterou autor této práce v nedávné době absolvoval. Náplní stáže je jednak docházka do právní poradny, kde studenti zodpovídají dotazy občanů týkajících se práva životního prostředí a jednak dlouhodobá spolupráce s tzv. partnerem, tj. lokálním spolkem ochrany ŽP. Spolupráce studentů s partnerem je tvořena převážně právními řešenými, vypracováváním právních podání, návštěvy zasedání zastupitelstva a dalšími činnostmi. Dále studenti plní různé úkoly ad hoc, většinou právního charakteru.

V neposlední řadě je třeba vyzdvihnout publikační činnost environmentálních spolků. Spolky vydávají jednak různé magazíny a jiná periodika, ve kterých informují o své činnosti či o aktualitách v oblasti ochrany životního prostředí, práva životního prostředí apod., ale vydávají i různé manuály a jiné publikace, různé statistiky, odborné analýzy a návrhy řešení ekologických problémů, publikace o přírodě a krajině, manuály ekologického chování spotřebitele apod. Touto činností také dochází k environmentálnímu vzdělávání veřejnosti.

---

78 STEJSKAL V., *Odborná praxe v neziskových organizacích práva životního prostředí*, In *České právo životního prostředí*, 2/ 2011..

## 2.4 Ekologické poradenství

Některé environmentální spolky poskytují ekologické poradenství<sup>79</sup>. Ekologické poradenství můžeme chápat jako druh environmentálního vzdělávání veřejnosti iniciované samotnými občany. Specializovaným typem poradenství je právní poradenství ve věcech práva životního prostředí. Hlavní znaky ekologického poradenství jsou<sup>80</sup>:

- Zprostředkování vědeckých poznatků veřejnosti a návod, jak jich v praxi využít (kupříkladu popsáním moderních ekologických technologií a k přírodě šetrných řešení).
- Nezávislost a neziskový charakter (předkládání nezávislých informací, absence placených služeb).
- Zprostředkovávání komunikace mezi veřejnou správou a veřejností tam, kde se přímý dialog nedaří či není dobře možný.

Na konferenci 20 let ekoporadenství v České republice pořádané Ekologickým institutem Veronica ve spolupráci se Sítí ekologických poraden v roce 2011 bylo mj. v rámci přednášky Yvonne Gaillyové, ředitelky Ekologického institutu Veronica a předsedkyně STEP řečeno: „*Ekoporadny poskytují ročně desetitisíce konzultací týkajících se zejména ochrany životního prostředí. Poskytují veřejnosti, obcím, ale i specifickým cílovým skupinám odbornou podporu a jsou tak součástí sektoru veřejných*

---

79 Určitou formu ekologického poradenství poskytují např. tyto spolky: Arnika (Poradna CEPO v Praze, Děčíně, Jihlavě a Ostravě), Frank Bold society, Ekologický institut Veronica, Ekocentrum Brno, NESEHNUTÍ Brno (všechny se sídlem v Brně), Víta (Ostrava), Calla (České Budějovice), Ekoporadna pobočného spolku HNUTÍ DUHA Olomouc, Český svaz ochránců přírody a jeho podočné spolky a různá další ekologická centra. Koordinační funkci zajišťuje Síť ekologických poraden STEP, která je členkou Eco-Counselling Europe (evropská síť ekologických poraden). Právní poradenství a související otázky poskytuje Arnika, Calla, Frank Bold Society, NESEHNUTÍ ad. Spočívá zpravidla v zodpovídání jednorázových dotazů.

80 GAILYOVÁ, Y., *Některé případy trvaly dlouho - co přineslo 20 let ekoporadenství u nás*, přednáška na konferenci 20 let ekoporadenství v České republice, 2011.

*služeb. Mají nezastupitelnou úlohu, pokud jde o preventivní ochranu životního prostředí a osvětu. Za dobu své existence přispěly k prosazení lepší kvality životního prostředí v mnoha případech: jmenovat lze například vítězný boj s fosfáty v pracích prostředcích, prosazení efektivních způsobů šetření s energií či nevytváření odpadů, mnoho zachráněných stromů díky radám občanům, jak se účastnit správních řízení, nebo změnu chování mnoha institucí na tzv. zelené úřadování. Oproti pasivnímu vyhledávání informací (dnes samozřejmě převážně na internetu) je výhodou využití ekoporadenských služeb navíc individuální přístup, provázanost s lokálním prostředím a posuzování problému v širších souvislostech. Klienti se na ekoporadny obracejí už nejen se žádostmi o poskytnutí informace, ale čím dál častěji požadují také návod, jak mohou sami problém vyřešit. Jedná se o činnost, kterou veřejná správa ani jiné instituce nemusí a mnohdy ani nemohou obsáhnout. “<sup>81</sup>.*

Určitou nadstavbou je dlouhodobější spolupráce s klienty ve výrazných „kauzách“, které by mohly vytvořit precedenční rozhodnutí soudů či u kterých spolky shledají jejich důležitost (ač máme v ČR kontinentální právní systém, takže o precedent v užším slova smyslu by nešlo, jen o tzv. „kvaziprecedent“<sup>82</sup>). Tito klienti (nebo také partneři – ve valné většině místní ekologické spolky) jsou následně školeni, aby se v problematice do budoucna zorientovali sami s tím, že jim je stále poskytováno i určitá podpora a poradenství.

Například Frank Bold Society poskytuje maximum 5 hodin bezplatného právního poradenství pro jednu osobu týkající se práva životního prostředí a transparentního fungování veřejné správy, zejm. obecního práva a obecně správního práva, pokud pracovníci poradny vyvodí veřejný zájem na řešení problému. Nad rámec obvyklých 5 hodin poskytuje právní poradenství jen vybraným partnerům. Spolky neposkytují placené právní a advokátní služby a klienty v jednotlivých řízeních nezastupují, bylo by to v rozporu s prvkem veřejné prospěšnosti (ke statusu veřejné prospěšnosti srov. bod 1.1.2. práce). Unikem ve Frank Bold je možnost odkázání klienta

---

81 Ibid

82 GERLOCH, A., *Teorie práva*, 6. vyd. ,Aleš Čeněk, Plzeň, 2013.

při kauze, která vyžaduje delší než pětihodinové poradenství nebo které je v soukromém zájmu na advokátní kancelář působící v rámci konsorcia Frank Bold pod značkou Frank Bold Legal.

Co se týče financování ekologického poradenství, tak jako nevládní neziskové organizace jsou ekologické poradny do značné míry závislé jak na podpoře individuálních dárců či nadací, tak především na dotacích z veřejných rozpočtů – národních i evropských, ale i krajských a obecních<sup>83</sup>.

---

83 GAILYOVÁ, Y., *Některé případy trvaly dlouho - co přineslo 20 letkoporadenství u nás*, přednáška na konferenci 20 let ekoporadenství v České republice, 2011.

### 3 Právo spolků na informace

Na úvod je třeba zdůraznit, že právo spolků na informace se nijak neliší od práva na informace jakékoliv jiné právnické či fyzické osoby. Právo na informace o životním prostředí je však jedním ze základních práv, které je předpokladem kvalifikované účasti spolků na rozhodovacích procesech dotýkajících se ochrany životního prostředí. Aby se spolek mohl kvalifikovaně účastnit na ochraně životního prostředí, musí znát všechny relevantní informace týkající se uvažovaných záměrů, stavu a vývoje ŽP. Jednak se jedná o zveřejňování informací veřejnoprávními korporacemi a veřejnými institucemi v různých informačních systémech a portálech, na úředních deskách a v určitých případech i individuálním doručováním spolku, jednak má spolek právo si o informace zažádat a obdržet je, pokud má povinný subjekt informace k dispozici a není důvod k odmítnutí poskytnutí informace. Bez znalosti relevantních informací by se tedy spolky na ochraně životního prostředí vůbec nemohly podílet.

#### 3.1 *Východiska mezinárodního a evropského práva*

Na poli mezinárodního práva je stěžejním dokumentem AÚ a to především její článek 4 a 5. Právo na environmentální informace tvoří tzv. první pilíř AÚ. AÚ byla sjednána na konferenci ministrů životního prostředí EHK OSN v dánském Aarhusu. AÚ je na základě čl. 10 Ústavy součástí českého právního řádu. K AÚ přistoupila také EU a jako vnější smlouva je i součástí práva EU. Soudy nicméně odmítají přímou aplikovatelnost Úmluvy (nejde o tzv. self-executing treaty), protože práva osob vypočtená v AÚ nejsou dostatečně konkrétní. Připouštějí pouze přednost výkladu, který je v souladu s požadavky AÚ (srov. nález Ústavního soudu IV. ÚS 2239/07).

Právo na informace o životním prostředí ukládá členským státům integrovat do svých právních řádů i evropská legislativa, konkrétně Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. Transpozice byla provedena zákonem

č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „zákon PIŽP“). Přijetí směrnice bylo přímým důsledkem přistoupení EU k Aarhuské úmluvě. Právo na informace podle ní náleží každé FO i PO, tedy i spolkům.

### **3.2 Ústavní a zákonné zakotvení práva na informace o životním prostředí**

#### *3.2.1 Ústavní zakotvení*

Základem pro zákonnou úpravu je čl. 35 odst. 2 LZPS, který každému (tj. i spolkům jako právnickým osobám s právní osobností) zaručuje právo na informace o životním prostředí. Ústavním zakotvením všeobecného práva na informace je článek 17 odst. 5 LZPS.

#### *3.2.2 Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí v porovnání se zákonem č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím*

Právo na informace o životním prostředí lze v České republice procedurálně uplatňovat na základě zákona PIŽP<sup>84</sup>. PIŽP je zvláštním zákonem k z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“). Z. PIŽP definuje informace o životním prostředí a vztahuje se na poskytování tohoto druhu informací. Pokud se o

---

84 V důvodové zprávě k tomuto zákonu je mj. uvedeno:

*„Nezbytnost a naléhavost přijetí tohoto zákona vychází z důvodů spočívajících ve vnitrostátním právu i v právu Evropské unie, do níž se naše republika chce v dohledné budoucnosti plně integrovat. Jde o to, že čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví právo na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, prakticky zde však není adekvátní rozpracování tohoto ústavního práva na úrovni zákona. Z toho vyplývá častá neochota a neschopnost výkonné moci státu adekvátně reagovat na žádosti občanů a environmentálně zaměřených občanských sdružení o poskytnutí informací týkajících se životního prostředí.*

*... Zároveň se na bázi Hospodářské komise OSN pro Evropu připravuje návrh Úmluvy o přístupu k informacím o životním prostředí a účasti veřejnosti v rozhodování o záležitostech životního prostředí, kde má být široce zakotven přístup k informacím v evropských státech, nejen členských zemích EU, ale i v zemích střední a východní Evropy, u nichž se předpokládá, že se stanou rovněž stranami této úmluvy. Její schválení se očekává v časovém horizontu měsíců.“*

informaci o životním prostředí nejedná, tak bude povinný subjekt (tj. subjekt, který má ze zákona povinnost informace poskytnout) postupovat podle InfZ. Podle InfZ lze žádat o informace spadající do působností povinných subjektů s výjimkou informací o životním prostředí. Posouzení, zda se jedná o informaci o životním prostředí či nikoliv, je povinností povinných subjektů a i kdyby povinný subjekt ze zákonných důvodů odmítl informaci poskytnout, tak musí uvést, zda postupuje podle z. PIŽP či podle InfZ (viz např. rozsudek Městského soudu v Praze, č.j. 5A 217/2010).

Zákon PIŽP vymezuje povinné subjekty (viz níže), definuje informace o životním prostředí (např. i informace nejen o stavu, ale i předpokládaném vývoji životního prostředí a jeho jednotlivých složek – např. ve formě určité koncepce atd.). Žadatel může žádat informace o prašnosti, hluku, různých emisích v určité lokalitě apod. Podle InfZ může žadatel chtít jakékoliv informace, které má povinný subjekt k dispozici dotýkající se jeho působnosti.

Poskytovány mají být i informace o správních řízeních týkajících se ochrany životního prostředí, čili může jít i o poskytnutí informací ze spisu bez prokazování naléhavého právního zájmu. Např. v rozsudku ze dne 28. března 2008, č.j. 3 As 13/2007-75, NSS výslovně uvedl: *„Skutečnost, že správní orgány nepovažovaly žalobce v daných případech za osobu, jež by byla oprávněna k nahlédnutí do správního spisu a k pořizování výpisů z tohoto spisu, tedy vůbec neznamená, že by byla vyloučena možnost požádat o poskytnutí informací (včetně poskytnutí kopií příslušných listin ve spise se nacházejících) dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Obě úpravy vedle sebe existují, neboť upravují odlišné situace, a to pro odlišný okruh oprávněných osob.“*

Je nutné zdůraznit, že jde právo na vydání informací, které mají povinné subjekty k dispozici, nejde o právo na zjištění dané informace povinným subjektem a následné předání této nově zjištěné informace žadateli. Žádost může být podána jakoukoliv formou – osobně, telefonicky, emailem, dopisem podaným přes poskytovatele poštovních služeb atd. Ze žádosti však musí být rozpoznatelná identifikace žadatele a čeho se má požadovaná informace týkat (anonymní žádost

povinný subjekt odmítne). Z jakého důvodu žadatel informaci požaduje podle zákona požadovat nemusí. Nicméně může uvést v jaké formě by chtěl informace dostat (např. emailem, vytisknuté na papíře, na CD atd.). V zákoně PIŽP jsou dále vypočteny důvody k odmítnutí poskytnutí informace<sup>85</sup>.

Po podání informace povinný subjekt do 30, resp. 60 dnů buď informace poskytne, odkáže na již zpřístupněnou informaci anebo v odůvodněném rozhodnutí odmítne informace úplně či částečně vydat (podle zákona zákona č. 106/1999 Sb. musí být informace poskytnuta do 15 dnů a ze závažných důvodů do 25 dnů). Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat. Pokud v zákonné lhůtě informaci nevydá, tak zákon počítá s fikcí prázdného neodůvodněného zamítavého rozhodnutí, proti kterému se lze odvolat (na rozdíl od zákona č. 106/1999 Sb, kde je situace řešena tzv. infostížností). Úhradu lze žádat jen za nosiče informací – papír, CD atp. Zaplacení úhrady na rozdíl od InfZ nepodmiňuje poskytnutí informací.

Druhou složkou práva na informace o ŽP je tzv. aktivní zpřístupňování informací, kdy orgány veřejné správy poskytují informace samy, tj. bez předchozí žádosti. Je to i efektivnější, protože pokud je informace vyvěšena na internetu, nemusí

---

85 Podle § 8 odst. 1 z. PIŽP existuje několik důvodů na jejichž základě povinný subjekt zpřístupnění informace odmítne. Jde o ochranu utajovaných informací, obchodní tajemství, ochranu duševního vlastnictví a ochranu osobních a individuálních údajů a ochranu osobnosti. Z jiných důvodů povinný subjekt informace může odmítnout. Jde o informaci, která byla povinnému subjektu předána osobou, která k tomu nebyla podle zákona povinna a nedala předchozí písemný souhlas k zpřístupnění této informace (tuto výluku nelze aplikovat na informace o vypouštění emisí), dále o informaci, jejíž zpřístupnění by mohlo mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí, např kde lze v přírodě najít určitý zvlášť ohrožený druh orchideje (tuto výluku také nelze použít na informace o vypouštění emisí), o informacích o průběhu vyšetřování v trestních věcech, o informacích týkajících se neukončených řízení a nepravomocných rozhodnutí o přestupcích a jiných správních deliktech, dále o informacích týkajících se dosud nezpracovaných nebo nevyhodnocených údajů, informacích týkajících se vnitřních pokynů povinného subjektu, které se vztahují výhradně k jeho vnitřnímu chodu, o informaci, kterou má žadatel již prokazatelně k dispozici. Žádost může být také odmítnuta v případě, pokud je z nějakého důvodu vadná (§ 8 odst. 2 a 3 zákona PIŽP): byla formulována nesrozumitelně nebo příliš obecně a žadatel, ač k tomu byl vyzván, ji nedoplnil, jde o anonymní žádost, je formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně.

povinné subjekty procházet procesem odpovědi na žádosti a to i několikrát po sobě. Efektivnější je to samozřejmě i pro spolky, neboť informace jsou pro ně dostupné mnohem rychleji a s menším vynaloženým úsilím a jejich činnost tak může být více efektivní. Na základě dostatečného objemu veřejně přístupných informací se environmentální spolek může rozhodnout, zda se do určitého procesu zapojí či nikoli, zda uskuteční nějakou aktivitu směřující k ochraně životního prostředí, apod.<sup>86</sup> Relevantní je zde především § 10a zákona PIŽP. Mají se zveřejňovat především různé koncepce, strategie, zprávy o stavu životního prostředí, dokumenty z procesu EIA ad. V § 11 zákona PIŽP je předvídáno přijetí zvláštních zákonů, které stanoví zveřejňování informací ve speciálních případech. Jde zejm. o tyto zákony: zákon o posuzování vlivů, o prevenci závažných havárií, o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, atomový zákon a zákon o ochraně ovzduší vedle dalších zákonů. V poslední době lze pozitivně hodnotit technickou úroveň a uživatelskou příjemnost veřejných databází<sup>87</sup>. Jedná se zejm. o elektronické veřejně přístupné databáze v gesci Ministerstva životního prostředí na portálu CENIA (<http://tomcat.cenia.cz/eia/view.jsp>, <http://eia.cenia.cz/sea/koncepce/prehled.php>), portál týkající se integrované prevence (<http://www.mzp.cz/ippc>), integrovaný registr znečišťování (<http://www.irz.cz/node/22>), Geoportál prostorových dat (<http://geoportal.gov.cz/web/guest/home/>) nebo například veřejně přístupná databáze uživatelských vztahů k půdě LPIS v gesci Ministerstva zemědělství (<http://eagri.cz/public/app/lpisext/lpis/verejny/>). Povinné subjekty mají také povinnost zveřejnit všechny odpovědi na žádosti o informace, které poskytly na základě InfZ (§ 5 odst. 3 InfZ), ovšem se zohledněním ochrany osobních údajů (Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2012).

V aplikační praxi se spolky setkávají (vedle užšího případu odmítání poskytnutí informací ze správních spisů s odůvodněním, že jsou přístupné jen účastníkům řízení – viz níže, nečinností povinných orgánů – viz část práce právo na soudní ochranu a požadování neúměrně vysokých úhrad nákladů za poskytnutí

---

86 BĚLOHRADOVÁ, J., *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí*, Brno, 2013. Disertační práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, školitel doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

87 Ibid

informací) především s neochotou povinných subjektů informace poskytnout. Povinné subjekty, které mají ze zákona povinnost poskytnout žadatelům informace o životním prostředí jsou vymezeny v § 2 písm. b) z. PIŽP<sup>88</sup>. Povinné subjekty, které mají povinnost poskytovat informace dle InfZ jsou vypočteny v § 2 InfZ<sup>89</sup>. U zákona PIŽP je u pasivní legitimace neveřejnoprávních subjektů kladen akcent na ovlivňování životního prostředí.

V praxi se bohužel stává, že žádosti o informace o životním prostředí bývají těmito povinnými subjekty účelově posuzovány jako žádosti v režimu InfZ, protože je to pro povinné subjekty v daném případě výhodnější z hlediska možných důvodů odmítnutí žádosti. Nezbyvá, než se odvolat a usilovat o nápravu touto cestou, v případech, kdy se s tímto názorem ztotožní i odvolací orgán, je nutné bránit se případně správní žalobou.

Také se může stát, že spolky sice mají v ruce rozsudek správního soudu, který přikazuje správnímu orgánu informace vydat, ale povinný subjekt je stále odmítá

---

88 „§ 2

*Výmezení pojmů*

*Pro účely tohoto zákona se rozumí*

*b) povinnými subjekty*

*1.správní úřady a jiné organizační složky státu a orgány územních samosprávných celků,*

*2.právnícké nebo fyzické osoby, které na základě zvláštních právních předpisů vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se přímo nebo nepřímo k životnímu prostředí,*

*3.právnícké osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené subjekty uvedenými v bodech 1 a 2, jakož i fyzické osoby pověřené těmito subjekty, které na základě právních předpisů nebo dohody s těmito subjekty poskytují služby, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek (dále jen „pověřená osoba“);“*

89 Jde o státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce a dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právníckých osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti. Výklad pojmu veřejná instituce je judikatorně vyložen extenzivně (jde např. i o obchodní společnost zřízenou či ovládanou veřejnoprávní korporací, plnící veřejně prospěšný účel, pod státním dohledem či pokud veřejnoprávní korporace ustanovuje její orgány – viz např. rozsudek NSS 2 Ans 4/2009-93).

poskytnout. Obdobným případem může být i nerespektování odvolání ve správním řízení, kdy například krajský úřad opakovaně nerespektuje rozhodnutí ministerstva o odvolání, ve kterém ministerstvo přikazuje krajskému úřadu informace poskytnout.<sup>90</sup>

Problémem je často, zvláště u územně samosprávných celků, skutečnost, že úředníci zkrátka jen plní pokyny politických představitelů, kteří jim přikáží informace nevydat. Pro ilustraci vztahů např. na obecním úřadě: úředníci na obecním úřadě se zodpovídají tajemníkovi, kterého jmenuje starosta obce. Toto se nicméně může týkat i ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, kdy je například řediteli určitého odboru, který má na starosti správní řízení, ministrem sděleno, že si vydání informací nepřeje a úředníci posléze jen plní jeho vůli. Teoreticky by měla být aplikována oddělenost byrokratického aparátu a politiků, oddělení výkonu samostatné a přenesené působnosti v územně samosprávných celcích, nicméně zkušenosti z praxe jsou jiné. Řešením by mohl být zejména kvalitní zákon o státní službě a zákon o úřednících územně samosprávných celků, který by tuto disbalanci zohlednil v kombinaci s novelizací zákona o obcích a správního řádu. Tato problematika jde nicméně již nad rámec tématu práce. Orientačně k problematice odmítání poskytování informací (v tomto případě zveřejňování platů zaměstnanců, funkcionářů a úředníků) orgány veřejné moci např. rozhovor s předsedou Nejvyššího správního soudu JUDr. Baxou v

---

90 V případě nerespektování rozhodnutí ministerstva krajským úřadem spolku nezbyvá, než podat podnět ke kontrole výkonu přenesené působnosti nadřízenému úřadu (v tomto případě k Ministerstvu vnitra), ve kterém popíše závadný stav a požádá ho o sjednání nápravy. Také v případě, že by krajský úřad nerespektoval rozsudek správního soudu, nezbyvá než se proti takovému rozhodnutí odvolat a opět je možné současně podat podnět ke kontrole přenesené působnosti. Dále je možné podat stížnost přímo na odpovědné úředníky podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Vždy půjde o tzv. dozorčí prostředky uplatňované vedle opravných prostředků, tedy o procesy uvnitř veřejné správy, které by se měly uplatňovat ex offo. V tomto případě dá tedy spolek pouze podnět k určitému druhu interního přezkumu, upozorní na problém zvenčí a následně je zcela na nadřízeném správním orgánu, jak se s podnětem vypořádá. Další rovinou by mohlo být nepochybně trestní oznámení na úředníky, pokud je za podezřelým rozhodováním správního orgánu korupce, klientelismus a zatajování údajů prokazujících trestnou činnost. V úvahu připadají trestné činy zneužití pravomoci úřední osoby, přijetí úplatku ad.

Hospodářských novinách<sup>91</sup>.

Judikatura potvrzuje, že právo na informace patří mezi základní práva zaručená LZPS. Tomuto právu je zaručena odpovídající procesní ochrana, která je zajištěna právem podat odvolání, jakož i následným přístupem k soudu (1 As 33/2006 – 48). Je však politováníhodné, že absentují účinné sankce pro ty osoby, které brání zpřístupnění informace.

### 3.2.3 Jiné relevantní předpisy upravující specifické případy informování spolků

Specifickým případem je informování spolků o zahajovaných řízeních dotýkajících se ochrany přírody a krajiny podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“). Obdobně např. zákon č. 254/2001 Sb., zákon o vodách (dále jen „VodZak“) v § 115 odst. 6. Toto informování přímo souvisí s účastenstvím spolků ve správních řízeních a obdobných rozhodovacích procesech. Spolek či pobočný spolek smí podle tohoto ustanovení požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby byl předem informován o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZOPK. V poslední době některé úřady přestaly spolky informovat přímo a informace o zahajovaných řízeních vyvěšují pouze na úřední desku. Typicky se jedná o územní řízení s velkým počtem účastníků, kdy se oznámení o zahájení řízení vyvěšuje na úřední desce a oznamuje se jen některým účastníkům. Praxe dříve byla taková, že se zahájení řízení oznamovalo adresným dopisem. Ideální by bylo přímé doručování informací o zahajovaných řízeních spolkům, ale nikoliv dopisem, ale např. do datové schránky spolku. Pravidelné sledování úřední desky je pro spolky zatěžující a pro úřady by bylo jistě možné nastavit automatické odesílání datových zpráv podle určitého klíče, které by je nezatěžovalo administrativou navíc, takže by šlo o tzv. win-win situaci. Datové schránky by měly být pro spolky vedeny zdarma. Praxe informování spolků o zahajovaných řízeních pouze vyvěšením na úřední desku je však v

91 BAXA J.: Je smutné, že Kancelář prezidenta ignorovala náš rozsudek a tajila platy. *Internetový portál Hospodářských novin ihned.cz* [online]. 2014 [cit. 2014-11-27]. Dostupné z: <http://domaci.ihned.cz/domaci/c1-63070560-josef-baxa-predseda-nss>.

souladu se zákony<sup>92</sup>.

Statutární orgány spolků a zplnomocněné osoby se dále setkávají s neochotou úředníků k poskytování informací ze správního spisu u řízení, kterých se spolky účastní<sup>93</sup>. Přístup k údajům ze spisu je přitom základní podmínkou efektivní účasti spolků v řízeních, protože spolek by se měl seznámit s podklady ze kterých bude správní orgán vycházet.<sup>94</sup>

Zajímavým příkladem z praxe týkající se omezení účastníka řízení k informacím ve spisu je např. aplikace § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci. Jeho znění je následující:

*„Úřad je povinen zabezpečit ochranu obchodního tajemství, osobních údajů a dalších údajů chráněných podle zvláštních právních předpisů, pokud jsou tyto údaje jako chráněné v žádosti označeny. Takto nelze označit údaje podle § 4 odst. 1 písm. a), b), c), d), f) a m).“*

Úřad by však měl uvážit, zda se skutečně o obchodní tajemství jedná (to je vymezeno v § 504 OZ). Zájem na ochraně obchodního tajemství zde koliduje s právem účastníka řízení nahlížet do spisu. Podle § 38 odst. 6 SprŘ lze právo účastníka řízení nahlédnout do spisu omezit pouze v souvislosti s ochranou některých, taxativně vymezených, veřejných zájmů. Těmito veřejnými zájmy jsou ochrana utajovaných informací dle zákona č. 412/2005 Sb., o utajovaných informacích a bezpečnostní

---

92 ZAHUMENSKÁ, V., *Právo a environmentální problémy*, Masarykova univerzita, Brno, 2014.

93 HUMLÍČKOVÁ, P., *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010*, Zelený Kruh, Praha, 2011.

94 Účastník řízení má zejména právo:

- Nahlížet do spisu během celé pracovní doby na úřadě, nikoli jen v úředních hodinách.
- Nahlížet i v nepřítomnosti osoby pověřené vedením spisu, neboť ta musí mít v době své nepřítomnosti (dovolené, nemoci) ustanoveného zástupce.
- Nahlížet do všech částí spisu, jejichž seznam (soupiska) by měl být k dispozici.
- Pořizovat si kopie částí spisu (občanská sdružení mají právo na kopie zdarma), a to i fotodokumentaci vlastním fotoaparátem.
- O nahlížení se sepisuje protokol, jehož stejnopis můžete požadovat, o odepření nahlížení do spisu musí být vydáno usnesení.

způsobilosti, případně ochrana údajů, na které se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. I v takovém případě by však měl správní úřad pečlivě zvážit, zda zájem na ochraně těchto veřejných zájmů je v konkrétním případě silnější než výše uvedená, Listinou základních práv a svobod zaručená práva účastníka řízení. Navíc, i v případě, že informace obsažené ve spise formálně podléhají ochraně podle § 38 odst. 6 SprŘ, nelze právo účastníka nahlédnout do spisu omezit, pokud se jedná o informace, které slouží k provedení důkazu v řízení.<sup>95</sup>

Ochrana obchodního tajemství či obdobný zájem nesmí stát výše než zájem na účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Přece jen v právu životního prostředí platí princip nejvyšší hodnoty. Úřady by proto měly § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci vykládat restriktivně, jak vyplývá i z článku 27 a násl. preambule směrnice IPPC<sup>96</sup>.

---

95 Frank Bold Society, *Účast veřejnosti v integrovaném povolování (IPPC)*, 2015, [online] [cit. 4-17-2015], Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/eiaenvironmental-impact-assessment-ippc/rada/ucast-verejnosti-v-integrovanem-povo>.

96 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

## **4 Účast spolků na rozhodovacích procesech**

### **4.1 *Východiska mezinárodního práva***

Základním dokumentem přijatým na mezinárodní úrovni zavazujícím Českou republiku relevantním pro danou tematiku je AÚ, plným názvem Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí podepsaná v dánském Aarhusu v roce 1998. Účast na rozhodovacích procesech tvoří její tzv. druhý pilíř.

### **4.2 *Východiska evropského práva***

Evropská unie je smluvní stranou AÚ. Mj. i k zajištění svých závazků z AÚ přijala EU směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně. Evropská úprava se týká jen účasti spolků na přijímání plánů a politik k jejichž přijímání jsou státy povinny dle evropské legislativy. Dále směrnice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES se týkají procesu integrovaného povolování a posuzování vlivů na životní prostředí a směrnice 2003/35/ES je novelizovala právě s ohledem na zajištění dostatečné účasti veřejnosti včetně nevládních neziskových organizací v těchto procesech.

### **4.3 *Účast spolků obecně***

Lze rozlišovat dvě hlavní formy účasti na rozhodovacích procesech a to účast konzultativní (tzv. „*soft participation*“) a účast plnoprávnou (tzv. „*hard participation*“). Účast konzultativní nastává v případech, kdy nejde o správní řízení a kdy není třeba vypořádat argumenty spolku ve správním rozhodnutí. Např. pokud spolek podá připomínku v procesu schvalování územního plánu anebo se písemně vyjádří k oznámení, dokumentaci či posudku v rámci procesu posuzování vlivů na životní

prostředí. Za plnoprávnou účast se považuje účastenství spolků ve správních řízeních nebo například podávání námitek v procesu územního plánování. Územní plánování není správním řízením, nicméně námítka musí být vypořádány ve formě odůvodněného rozhodnutí. V českých právních předpisech se většinou užívají pojmy připomínky pro konzultativní účast a námítka pro plnoprávnou účast.

V minulosti se spolky s celostátní působností setkávaly mj. se snahou správních úřadů vyloučit je z účasti na rozhodování s argumentací, že spolek není k účasti legitimován z toho důvodu, že nemá sídlo v dané obci či kraji. K tomu se ovšem vyjádřily soudy ve své rozhodovací praxi (rozsudek NSS ze dne 1. 4. 2005, č.j. 5 As 44/2003 – 119):

*„Je právem občanského sdružení provést ve svých stanovách územní vymezení pro uskutečňování svých aktivit; pokud však takové vymezení neprovede, je třeba jej považovat za občanské sdružení se shodnými právy a povinnostmi na celém území státu (srov. § 70 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 218/2004 Sb.)“*

Před dotčenou novelou ZOPK č. 218/2004 Sb. byla totiž dikce zákona taková, že umožňovala účast pouze místně příslušnému občanskému sdružení. I kdyby tedy jakýkoliv zvláštní zákon vymezoval v okruhu účastníků řízení to, že spolek musí mít s řízením určitou místní souvislost, tak spolek může argumentovat výše citovaným rozsudkem.

#### **4.4 Územní plánování**

Spolky se mohou účastnit procesu přijímání Politiky územního rozvoje, Zásad územního rozvoje krajů i Územních plánů obcí (vše je zakotveno v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dále jen „stavební zákon“ či „StavZ“).

V případě Politiky územního rozvoje (dále jen „PÚR“) mohou spolky, stejně jako kdokoliv jiný, podávat připomínky. Povinností Ministerstva pro místní rozvoj,

keré PÚR pořizuje, je pouze se k připomínce vyjádřit. Spolky zde tedy nemají nijak kvalifikované postavení.

V rámci procesu schvalování Zásad územního rozvoje kraje (dále jen „ZÚR“) mohou spolky opět podávat připomínky (s povinností pořizovatele vyjádřit se k nim). Jenže zde mají již horší postavení oproti vlastníkům inženýrských sítí (tzv. oprávněným investorům), vlastníkům pozemků dotčených změnou ZÚR, dotčeným obcím a tzv. zástupci veřejnosti. Tyto subjekty mohou totiž podávat tzv. námitky a o námitkách již musí pořizovatel ZÚR vydat odůvodněné rozhodnutí, které je sice součástí ZÚR, ale lze jej dále přezkoumat i před správním soudem.

V rámci procesu schvalování územního plánu je situace obdobná s procesem schvalování ZÚR. Spolek opět podává pouze připomínky oproti možnosti podávat námitky vlastníky dotčených pozemků, zástupcem veřejnosti a oprávněným investorem.

Spolky mají možnost tuto disbalanci zvrátit spoluprací s dotčenými vlastníky či sbíráním podpisů za účelem ustavení zástupce veřejnosti, kterým může být i právnická osoba, tj. sám spolek. Lze tedy hovořit o tom, že spolek, který je aktivní a získá pro svoji věc určitý počet občanů obce či kraje může dosáhnout kvalifikovanějšího postavení. Účelem zákonodárce nejspíše bylo zabránit obstrukcím, ke kterým by se daly využívat spolky založené ad hoc apod., pokud by spolky měly automaticky privilegovanější postavení.

Nad rámec výše uvedeného lze ještě uvést, že podle dřívější judikatury se mohl zástupce veřejnosti (rozsudky NSS č.j. 5 Ao 3/2008 – 27 a 2 Ao 5/2010 – 24) domáhat jen zrušení rozhodnutí o námitkách z důvodů těžkých procesních vad, potažmo nepřezkoumatelnosti rozhodnutí a nebyl aktivně legitimován k návrhu na zrušení OOP – územně plánovací dokumentace. Tato praxe je pravděpodobně již překonaná. V nálezů Ústavního soudu I ÚS 59/14 bylo environmentálním spolkům přiznána aktivní legitimace k návrhu na zrušení OOP – územního plánu s argumentací, že spolek je zasažen v právu na příznivé životní prostředí osob sdružených ve spolku, tj. že je reprezentantem těchto osob. Podobným reprezentantem je i zástupce veřejnosti. U

rozhodnutí o námitkách a jeho napadení ve správním soudnictví snad bude spolek moci také argumentovat hmotněprávními důvody (zkrácení na právu na příznivé životní prostředí). Pokud ne, tak se nabízí možnost napadnout přímo územně plánovací dokumentaci. Možnost napadat rozhodnutí o námitkách hmotněprávními důvody byla prozatím přiznávána jen dotčeným vlastníkům.

I.ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014:

*„[S]právní soudy (...) se opíraly mj. o judikaturu, jež vnímá občanská sdružení s účelem spočívajícím v ochraně přírody a krajiny jako "ekologické iniciativy". Takové označení, nepostrádající pejorativní nádech, mylně implikuje pouhou aktivistickou a vedlejší roli, kterou by snad občanská sdružení tohoto typu měla ve vztahu k soudním řízením sehrávat. Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů.“*

*„Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí.“*

Co se týče kvality české právní úpravy týkající se územního plánování, tak požadavky Aarhuské úmluvy jako hlavního mezinárodněprávního východiska jsou zde pravděpodobně splněny, protože čl. 7 AÚ<sup>97</sup> týkajících se plánů a politik dotýkajících se životního prostředí je vcelku obecný a nehovoří o nevládních organizacích, nýbrž

---

97 „Článek 7

**Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí**

Každá strana přijme prováděcí nebo jiná opatření pro účast veřejnosti při přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí, a to v transparentním a spravedlivém rámci, přičemž již poskytla nezbytné informace veřejnosti. V tomto rámci budou uplatněny odstavce 3, 4 a 8 článku 6. Příslušné orgány veřejné správy vymezí veřejnost, která se může účastnit, přičemž budou brány v úvahu cíle této úmluvy. Každá strana bude usilovat o to, aby veřejnosti byla poskytnuta v přiměřeném rozsahu příležitost pro její účast při tvorbě politik týkajících se životního prostředí.“

obecně o veřejnosti, která sice zahrnuje dle definice v AÚ i nevládní organizace. Spolky mají nicméně možnost podat připomínky a de facto také také námítky, i když pouze zprostředkovaně (viz shora uvedený výklad).

Otázkou však zůstává, jestli spolkům není účast zajišťována pouze formálně, tedy jestli se připomínkám spolků, popř. námítkám zástupce veřejnosti někdo opravdu věnuje a zvažuje je, promýšlí různé varianty územně plánovací dokumentace, politiky územního rozvoje apod. O tom lze pochybovat, protože s opravdovým komunitním územním plánem (na rozdíl od jakéhosi oktrojovaného územního plánu) se lze setkat málokdy. Ideou je sladit protichůdné zájmy občanů, spolků, zájem na přilákání investorů a vytvoření pracovních míst či zájem na stavebním rozvoji obce a zájem na ochraně přírody a krajiny, zájem na zachování orné půdy ad. V podstatě by se mělo jednat o určitou společenskou smlouvu na daném území a ne pouze o realizaci představ zástupců politických stran, které tvoří v obci či kraji koalici, popř. vlády či ministra pro místní rozvoj (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 2/2009 - 54). Demokracie je diskuze (jak říkal první československý prezident Tomáš Garrigue Masaryk<sup>98</sup>) a samozřejmě, že část občanů bude vždy nespokojená. Nicméně pokud by se k těmto koncepčním nástrojům opravdu přistupovalo s úmyslem vytvořit komunitní dokument, nespokojených občanů by ubylo, už jen díky pocitu, že s nimi bylo jednáno, někdo jim naslouchal a byli tzv. „u toho“ a i když ne vše, tak alespoň některé jejich nápady (tzv. ze zdola) byly do dokumentu zapracovány. Na druhou stranu nemusí být v určitých obcích občanská společnost zcela aktivizovaná. To však nebrání obecním představitelům minimálně v tom, aby k veřejné diskuzi občany vyzvali. Standardem by nemělo být pouhé formální veřejné projednání, kde je často jen bráněno navrhované řešení a na připomínky a námítky se hledí jako na něco rozvratného. Často je stav takový, že se jen vymýšlí, jak odůvodnit jejich odmítnutí. Nedodržování AÚ v tomto ohledu bylo konstatováno i zástupci stran signatářů AÚ. Srov. rozhodnutí zasedání stran AÚ V/9f:

*„The Meeting of the Parties,*

---

98 [https://cs.wikiquote.org/wiki/Tom%C3%A1%C5%A1\\_Garrigue\\_Masaryk](https://cs.wikiquote.org/wiki/Tom%C3%A1%C5%A1_Garrigue_Masaryk) [cit. 2015-07-04].

*2. Also endorses the following findings of the Committee with regard to communication ACCC/C/2012/70:*

*(d) By failing to show through its written and oral submissions how the outcome of public participation was duly taken into account, the Party concerned failed to comply with article 6, paragraph 8, of the Convention“*

#### ***4.5 Proces posuzování vlivů na životní prostředí***

Proces posuzování vlivů na životní prostředí je zde oproti dalším rozhodovacím procesům, ve kterých mohou spolky participovat, rozebrán podrobněji. Účelem zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů“) je posouzení, zda plánované stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 zákona (zákonem označované pojmem záměr) nemohou ohrozit či poškodit životní prostředí a veřejné zdraví, aby se tomuto ohrožení či poškození životního prostředí a veřejného zdraví mohlo předcházet. Vedle záměrů se posuzuje také vliv koncepcí na životní prostředí (zejm. různé koncepční veřejnoprávní nástroje ochrany životního prostředí na jejichž základě dochází k individuálnímu rozhodování atp.).

##### *4.5.1 Východiska mezinárodního a evropského práva*

Přijetí zákona o posuzování vlivů vyplynulo mj. ze závazků plynoucích z evropského práva (dnes se jedná o Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU, dále jen „směrnice EIA“, a Směrnici Evropského parlamentu a Rady

2001/42/ES, dále jen „směrnice SEA“)99. Pokud jde o prevenci, snížení a omezení vážných negativních vlivů činností přesahujících hranice států (především v sektoru průmyslu, energetiky, dopravy) na stav životního prostředí a v konečném důsledku i na zdraví obyvatelstva, tak zde je relevantním mezinárodním pramenem závazným i pro ČR Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (tzv. Úmluva z Espoo). Požadavky plynoucí z Úmluvy z Espoo jsou také implementovány do zákona o posuzování vlivů.

Pokud jde o AÚ, tak ta se přímo nedotýká procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Článek 6 AÚ se primárně týká rozhodovacích procesů následujících po procesu posuzování (které samozřejmě neprobíhá u všech záměrů), ačkoliv spolky mají garantovanou účast na rozhodovacích procesech u kterých proběhl proces posuzování vlivů na životní prostředí (příloha I, bod 20. AÚ).

#### *4.5.2 Vývoj zákonné úpravy procesu posuzování vlivů na životní prostředí v České republice*

Proces posuzování vlivů na životní prostředí byl do českého právního řádu zakotven zákonem č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Od nyní platného zákona z roku 2001 se lišil především tím, že v něm chybělo zjišťovací řízení, tj. screening a scoping. Ve screeningovém řízení se zjišťuje, zda se vlivy záměru na životní prostředí vůbec budou posuzovat (dnes se jedná o záměry vypočtené v příloze č. 1, kategorii II zákona, které se posuzují, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení).

---

99 První zákonné zakotvení procesu posuzování vlivů na životní prostředí bylo zavedeno v USA v roce 1970 (National environmental policy act [42 U.S.C. 4321 et seq.]). Tato úprava, ač měla jinou podobu a týkala se posuzování politik a rozhodnutí federální vlády a federálních agentur, ovlivnila přijetí evropské legislativy v roce 1985 (směrnice EIA č. 85/337/EEC). Tato směrnice byla třikrát novelizována a následně byla kodifikována současnou směrnicí EIA. Současná směrnice EIA byla dále novelizována Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU již vešla v platnost a členské státy mají povinnost ji transponovat do 16. května 2017. Nese se v duchu určitého zjednodušení procesu EIA, zavedením lhůt pro screening, důraz na větší srozumitelnost výstupů pro veřejnost. Provádění a provoz záměrů má být monitorován.

Příslušný orgán měl však možnost rozhodnout, že k posuzování oznámeného záměru se nepřistoupí (§ 5 odst. 4 zákona). Chyběl i tzv. scoping (dnes druhý účel zjišťovacího řízení). Scoping slouží k stanovení rozsahu a obsahu činnosti, vymezení důležitých variant a klíčových dopadů na životní prostředí a jejich zohlednění v dalším procesu posuzování, tj. v jakém rozsahu bude posuzování vlivů na životní prostředí probíhat. V příloze zákona byly stanoveny limitní hodnoty a při jejich překročení se přistoupilo k posuzování vlivů v celém rozsahu. Tento stav byl kritizován odbornou veřejností, protože mnoho podlimitních záměrů, které však mohly mít potenciál vlivu na životní prostředí, posuzování unikalo. Zákon byl v tomto ohledu málo flexibilní.<sup>100</sup>

Poměrně úžeji oproti současné úpravě byl stanoven prostor pro zapojení veřejnosti do procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Každý sice mohl podat písemné vyjádření ke zveřejněné dokumentaci a součástí každého procesu posuzování vlivů bylo veřejné projednání (i za situace, kdy se veřejnost vůbec nezapojila), nicméně nešlo podat vyjádření k oznámení a posudku. Upravena byla i možnost participace tzv. občanské iniciativy<sup>101</sup>. Občanské sdružení, které podalo písemné vyjádření k dokumentaci, či občanské sdružení vzešlé z občanské iniciativy byla dle zákona legitimována k účasti na správním řízení o povolení činnosti, stavby nebo technologie, jehož vlivy se v procesu posuzovaly.<sup>102</sup>

Zákon byl z důvodu přistoupení České republiky k Evropské unii nahrazen zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů“ či „zákon EIA“). Tento zákon byl následně několikrát novelizován. Např. novelou č. 216/2007 Sb. byla uzákoněna povinnost oznamovat záměry uvedené v příloze č. 1, které nedosahují limitních hodnot. Úřad pak má možnost zahájit zjišťovací

---

100HUMLIČKOVÁ P., Environmental impact assessment – historical overview in the Czech republic, In Environmenstal law in the Czech republic and EU, Česká společnost pro právo životního prostředí, 2014, str. 21.

101Skupina nejméně 500 fyzických osob starších 18 let podporujících vyjádření veřejnosti zastupovaná při projednání dokumentace a při veřejném projednání zmocněncem.

102ADAMEOVÁ Z., Účast veřejnosti v procesu EIA – případ České republiky, In České právo životního prostředí 2/2011 (č. 30), ročník XI, str. 8.

řízení i u těchto záměrů.

#### 4.5.3 *Současná podoba participace spolků v procesu posuzování vlivů v české legislativě*

Spolky se podle nyní účinné úpravy mohou posuzování vlivů na životní prostředí účastnit tím, že podávají písemná vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku za předpokladu, že proces EIA neskončí již ve zjišťovacím řízení. Úprava lhůt pro podání písemného vyjádření však není pro jednotlivé fáze procesu EIA jednotná<sup>103</sup>. Lze si klást otázku, zda jsou tyto lhůty dostatečné, resp. zda úprava dostatečně zajišťuje to, aby se informace o záměru dostaly k občanům<sup>104</sup>. Toto je podmíněno aktivní občanskou společností, což je ovšem podle autora v pořádku. U některých záměrů v rámci posuzování vlivů nicméně probíhá veřejné projednání, kde se lze vyjádřit k posudku (§ 9 odst. 9 zákona EIA). Od veřejného projednání dokumentace a posudku lze upustit, neobdržel-li příslušný úřad žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci. Postavení spolků se v tomto neliší od jakéhokoliv jiného subjektu.

Podle § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů se tzv. dotčená veřejnost, kterou jsou i environmentální spolky vzniklé alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení či přede dnem rozhodnutí o tom, že záměr nebude posuzován a environmentální spolky, které občané podpořili minimálně 300 podpisy, stávají účastníky v navazujících správních řízeních<sup>105</sup>, pokud se přihlásí do 30 dnů od zahájení navazujícího řízení. Takto vymezeným spolkům je zaručeno i právo odvolat se proti rozhodnutí vzešlému ze zjišťovacího řízení o tom, že záměr nebude posuzován ohledně vlivů na životní prostředí (§ 7 odst. 6 zákona EIA)<sup>106</sup>. Podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů mohou spolky podat odvolání proti rozhodnutí navazujícího řízení v

103Jde o 20 dnů pro podání písemného vyjádření k dokumentaci a 30 dnů pro podání písemného

vyjádření k posudku a oznámení. Vyjádřit se k posudku lze také na veřejném projednání.

104ADAMEOVÁ Z., *Účast veřejnosti v procesu EIA – případ České republiky*, In *České právo životního prostředí* 2/2011 (č. 30), ročník XI, str. 9.

105Navazující řízení je definováno v § 3 písm. g) zákona EIA jako takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle zákona EIA.

prvním stupni, a to i pokud nebyly účastníky tohoto řízení. Pokud bude účastenství spolků v navazujících řízeních založeno na legitimaci podle zákona o posuzování vlivů, pak mohou spolky namítat např. i zájem na ochraně kulturních památek apod., což roli spolku rozšiřuje oproti situaci, kdy by svoje účastenství odvozovaly pouze z takzvaných složkových zákonů (zákon na ochranu přírody a krajiny, vodní zákon, horní zákon apod.).<sup>107</sup>

Novinkou je i tzv. verifikační řízení, kdy se před počátkem navazujících řízení (typicky územní či stavební řízení) ověřuje, zda nedošlo ke změně záměru oproti podobě posuzované na vlivy na životní prostředí. Vydává se tzv. verifikační stanovisko pokud úřad, který dříve provedl posuzování vlivů, sezná, že záměr předložený do navazujícího řízení se liší od dříve posuzovaného záměru. Stanovisko se však vydává vždy, pokud se jedná o stavební řízení nebo o řízení o změně stavby před jejím dokončením. Dále ke každému stanovisku EIA, které bylo vydáno přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. (tj. před 1. 4. 2015) a které je v souladu s § 9a odst. 3 zákona EIA podkladem pro navazující řízení ve smyslu § 3 písm. g) zákona EIA bude nutné vydat závazné stanovisko (dále jen „závazné stanovisko k ověření souladu“), před jehož vydáním příslušný úřad ověří, zda obsah stanoviska EIA je v souladu s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU (směrnici EIA)<sup>108</sup>. Závazné stanovisko k ověření souladu a verifikační stanovisko vždy vydá ten příslušný úřad, který vydal stanovisko EIA (§ 9a odst. 4)<sup>109</sup>.

---

106 Závěr zjišťovacího řízení podle úpravy účinné před 1. 4. 2015 nešlo podle rozsudku NSS ze dne 10. 10. 2008, č.j. 3 As 36/2008-57 považovat za správní rozhodnutí, jež by bylo samostatně přezkoumatelné soudem.

107 Směrnice EIA však požaduje, aby na navazujících řízeních mohly participovat i jednotlivé fyzické osoby. Veřejnost má tedy nově možnost podávat připomínky i v navazujících řízeních (§ 9c odst. 1 zákona EIA).

108 Metodický výklad čl. II bodu 1 (přechodných ustanovení) zákona č. 39/2015 Sb. , internetové stránky MŽP, [online] [cit. 2015-07-04], Dostupné z:  
[http://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/dokumentSoubor/52/2015\\_06\\_05%20Metodick%C3%BD%20v%C3%BDklad%20PU%20-%20ke%20100\\_2001.pdf](http://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/dokumentSoubor/52/2015_06_05%20Metodick%C3%BD%20v%C3%BDklad%20PU%20-%20ke%20100_2001.pdf)

109 Ibid

Nejpodstatnější změnou zavedenou novelou č. 39/2015 je zrušení institutu stanoviska jako výsledného dokumentu procesu posuzování vlivů na životní prostředí (§ 10 zákona EIA) a jeho nahrazení závazným stanoviskem (§ 9a zákona EIA). Stanovisko totiž bylo pouhým odborným podkladem pro rozhodnutí v navazujících řízeních a příslušný správní orgán se od něj mohl s odůvodněním odchýlit. To již nyní nepůjde a došlo tak k naplnění článku 8 směrnice EIA. Článek 8 stanoví pro členské státy, že: „*Výsledky jednání a informace shromážděné podle článků 5, 6 a 7 se berou v úvahu v povolovacím řízení.*“.

Tyto novinky zavedené předmětnou novelou jsou reakcí na infringementové řízení, které vůči české republice zahájila Evropská komise (formální upozornění v řízení o porušení povinnosti č. 2013/2048). Komise České republice vytýkala tyto body: nedostatečnou závaznost výstupů z procesu EIA a možné změny záměru během navazujících povolovacích řízení (typicky územní a stavební řízení), resp. mezi procesem EIA a navazujícími řízeními, skutečnost, že jednotlivá ustanovení EIA směrnice by měla být aplikována nejen na proces EIA, ale i na navazující povolovací řízení, v rámci kterých je záměr definitivně schválen, což platná právní úprava nezajišťuje, nedostatečnou účast veřejnosti v navazujících řízeních a nezajištění včasné a účinné soudní ochrany příslušníkům dotčené veřejnosti<sup>110</sup>.

Nedostatečná účast dotčené veřejnosti vč. spolků v navazujících řízeních byla vyvozena i v rozhodnutí zasedání stran AÚ V/9f, v bodě 1., písm. a). Předmětná novela zákona EIA tedy dle výše uvedeného výkladu rozšířila možnost participace veřejnosti. Rozšíření účasti spolků lze hodnotit velmi pozitivně, protože dříve byla jejich účast v navazujících řízeních neúměrně omezena. Možnost jejich účasti byla prakticky v rukou správního orgánu. Účastenství spolku podle zákona EIA totiž záviselo na tom, zda podal ve lhůtách stanovených zákonem o posuzování vlivů písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku, zda příslušný úřad ve svém stanovisku uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul, a správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v

---

<sup>110</sup>Srov. důvodovou zprávu k novele zákona o posuzování vlivů č. 39/2015 Sb.

navazujícím řízení dotčeny.

Zajímavou se jeví i nová formulace okruhu možných účastníků v navazujících řízeních. V § 3 písm. i) bodě 2 zákona EIA<sup>111</sup>. Dotčená veřejnost je zde formulována dosti široce a v praxi by se mohlo stát, že o účast v navazujících řízeních by se mohly ucházet i různé církevní právnické osoby, sociální družstva, odborové organizace, nadace a nadační fondy, které mají jako jeden ze svých cílů ochranu životního prostředí apod. Zákonodárce chtěl nejspíše maximálně uspokojit Evropskou komisi v momentě, kdy bylo ohroženo čerpání finančních prostředků z evropských fondů. V našem právním řádu se tímto otevírají dveře k soudní interpretaci tohoto ustanovení a teoreticky k širšímu okruhu účastníků navazujících řízení. V ZOPK, zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách je legitimován k účasti v řízeních za veřejnost pouze spolek a podle § 7 zákona 76/2002 Sb., o integrované prevenci pouze spolky, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů.

Co se týče účasti spolků v posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí podle § 10a a násl. zákona o posuzování vlivů, jimiž jsou především koncepce relevantní pro

---

111., § 9c

(3) Pokud se podáním písemného oznámení přihlásí správnímu orgánu, který navazující řízení vede, do 30 dnů ode dne zveřejnění informací podle § 9b odst.

1, stává se účastníkem navazujícího řízení též

b) dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2.

§ 3

Základní pojmy

Pro účely tohoto zákona se rozumí

i) dotčenou veřejností

2. právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob“

budoucí povolování záměrů, tak i zde mohou spolky určitým způsobem participovat. Mohou podat vyjádření k oznámení a k návrhu koncepce, což jim ovšem nedává příznivější postavení než ostatním osobám. Jejich účast na procesu SEA je tedy pouze konzultativní.

#### **4.6 Účast spolků ve správních řízeních a některých procesech nahrazujících rozhodnutí vydané ve správním řízení dotýkajících se ochrany životního prostředí**

##### *4.6.1 Účastenství spolků ve správních řízeních obecně*

Správní řízení je proces, kdy orgán veřejné správy autoritativně ve vrchnostenském postavení rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob. Výsledkem tohoto procesu je vydání správního rozhodnutí (ať už konstitutivní či deklaratorní povahy).<sup>112</sup> Právním předpisem, který v České republice obecně normuje správní řízení, je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Tento zákon se použije, pokud zvláštní zákon (upravující již konkrétní správní řízení) nestanoví pro dané řízení ustanovení odchylná od znění správního řádu. Některé zákony mohou použití správního řádu pro určité řízení také zcela vyloučit.

Správní řád stanoví, kdo se správních řízení smí obecně účastnit, tj. kdo smí v řízeních uplatňovat svá procesní práva a povinnosti stanovené buď ve správním řádu nebo v právním předpisu upravujícím již konkrétní správní řízení. Takové osoby nazýváme účastníky správního řízení. V § 27 správního řádu je obecně vymezeno, kdo je účastníkem správního řízení<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup>HENDRYCH, D. A kol., *Správní právo. Obecná část.*, 8. vyd. , C.H.Beck, Praha, 2012.

<sup>113</sup>„§ 27

(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)

Důležitý pro spolky je zejména odst. 3, který spolkům zaručuje účastenství v řízeních, pokud to stanoví zvláštní předpisy. Jednotlivá relevantní správní řízení budou rozebrány v dalším výkladu.

Co se týče souladu s tzv. třetím pilířem AÚ, tak v rozhodnutí zasedání stran AÚ V/9f je deklarováno, že hlavním problémem v ČR je to, že veřejnost vč. spolků nemá dostatek času k seznámení se s podklady za účelem podání připomínek a námitek a také to, že tyto připomínky a námítky nejsou v konečném výsledku zohledněny, tj. že v mnoha případech je argumentace veřejnosti pouze formálně vypořádána a na výsledek je v podstatě stejný, jako kdyby se spolky či občané neúčastnili (rozhodnutí zasedání stran AÚ V/9f, bod 2. písm. b) a bod 1., písm. b)). Otázka pouhé formální účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech již byla rozebrána ve výkladu o účasti spolků v procesu územního plánování.

#### *4.6.2 Účast spolků v řízeních na základě zákona o ochraně přírody a krajiny*

Stěžejním pro účast spolků ve správních řízeních je vedle zákona EIA také zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), konkrétně § 70 tohoto zákona. Ten umožňuje environmentálním spolkům, aby podaly žádost k jednotlivým úřadům, aby je informovaly o zamýšlených zásazích a zahajovaných řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Žádost je platná po dobu jednoho roku. Zpravidla je žádost podávána na obecní úřad, odbor životního prostředí (řízení o kácení), stavební úřad (územní a stavební řízení) nebo správu národního parku/AOPK (řízení ve zvláště chráněných územích). O způsobu

---

*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.“*

informování viz předchozí výklad. Spolek se těchto správních řízení může účastnit, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení individuálně oznámeno či od okamžiku vyvěšení na úřední desce úřadu (zejména v řízeních s velkým počtem účastníků). Dle převažujícího výkladu musí spolky podat žádost ještě před zahájením řízení, do kterého se chtějí přihlásit. Avšak podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 25/2012-21 je přípustné i podání žádosti spolu s přihlášením do řízení i během řízení (to však platí jen pro spolky vzniklé až po zahájení řízení). Mimo územní a stavební řízení se bude zpravidla jednat o řízení o kácení dřevin mimo les (§ 8 ZOPK), řízení o vydání souhlasu k zásahu do krajinného rázu podle § 12 ZOPK (které je dle rozsudku NSS ze dne 13. 8. 2003, č.j. 7 A 198/2000 – 51 správním řízením a tento souhlas správním rozhodnutím), řízení ve zvláště chráněných územích, ale i řízení dle jiných zákonů (např. zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, zákon č. 167/2008 Sb., o prevenci a nápravě ekologické újmy, atd.)

Spolek musí splnit 3 podmínky pro účast v řízení na základě § 70 ZOPK:

- účelem spolku je ochrana životního prostředí
- spolek podá příslušnému úřadu žádost o informování o zahajovaných řízeních při nichž mohou být dotčeny zájmy na ochranu přírody a krajiny
- do řízení se přihlásí do 8 dnů od okamžiku doručení o zahájení řízení či od vyvěšení na úřední desku

Legitimace podle § 70 je pro spolky důležitá, neproběhlo-li u daného záměru posuzování vlivů na životní prostředí, kdy zákon o posuzování vlivů garantuje spolkům možnost přihlásit se do řízení do 30 dnů a např. také podat odvolání či žalobu, i když spolek nebyl účastníkem řízení. Legitimace podle ZOPK je subsidiární vůči legitimaci podle zákona EIA, tj. pokud byl záměr posuzován z hlediska vlivů na ŽP, tak se legitimace podle § 70 ZOPK nepoužije a postupuje se podle zákona EIA.

#### 4.6.3 Účast spolků v územním řízení

Územní řízení je tzv. realizačním nástrojem územního plánování. V rámci tohoto řízení se do území v souladu s územně plánovací dokumentací (územní plán, popř. zásady územního rozvoje) umisťuje určitá stavba či zařízení, dochází ke změně využití území, schvaluje se změna vlivu užívání stavby na území, scelují se či rozdělují pozemky anebo se stanovuje ochranné pásmo<sup>114</sup>.

Pokud jde o záměr, u kterého předtím proběhlo posuzování vlivů na životní prostředí, tak se spolky mohou do územního řízení přihlásit do 30 dnů od uveřejnění údajů o zahájení územního řízení na úřední desce podle § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů. Před územním řízením se vždy vydává tzv. verifikační stanovisko, pokud se jedná o záměr u něhož proběhl proces posuzování vlivů na životní prostředí (srov. výklad o účasti spolků v procesu EIA).

Jestliže neproběhlo posuzování vlivů na životní prostředí, tak se spolky mohou přihlásit do 8 dnů od oznámení o zahájení řízení úřadem. Pokud je oznámení o zahájení řízení spolkům doručeno prostřednictvím vyvěšení na úřední desce (ve fyzické či elektronické podobě), tak je vyhláška považována za doručenou až 15. dnem po vyvěšení. Účast spolků vyplývá z § 2 odst. 2, písm. g) a § 70 ZOPK v kombinaci s § 85 odst. 2 písm. c) StavZ, kde je upraven okruh účastníků územního řízení, mj. i s odkazem na zvláštní zákony. Ustanovení § 70 ZOPK zakládá účastenství spolků i za situace, pokud pouze mohou být (nikoliv nutně jsou) dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZOPK. Toto dokresluje i § 2 odst. 2, písm. g) ZOPK<sup>115</sup>.

---

114 V současné době Ministerstvo pro místní rozvoj připravuje paragrafované znění novely StavZ, která by měla podle představ exekutivy začít platit v druhé polovině roku 2016 a která by měla začlenit územní řízení do tzv. jednotného povolujícího řízení, které by integrovalo proces posuzování vlivů na životní prostředí, územní a stavební řízení za účelem zkrácení doby vedoucí k vydání konečného rozhodnutí. Soulad s územně plánovací dokumentací by měl být zajišťován institutem závazného stanoviska. Teze připravované novely působí dle autora protienvironmentálně s akcentem na urychlení výstavby, kdy hrozí, že bude ohrožen zájem na ochraně životního prostředí.

115., § 2

Územní řízení je realizačním nástrojem územního plánování a ochrana přírody a krajiny se tedy zajišťuje i prostřednictvím územního řízení. Účastenství spolků v územním řízení je vyloženo také judikatorně, konkrétně v rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 5. 2010, č.j. 5 As 41/2009-91, který výše uvedené závěry potvrzuje.

Spolek jako účastník řízení (resp. členové statutárního orgánu či osoby, jimž byla udělena plná moc) může nahlížet do spisu, činit si z něj výpisy a kopie, navrhopvat důkazy, podávat vyjádření k dokumentům ve spisu, podávat námítky a odvolání. Účastenství spolků v územním řízení je pro ochranu životního prostředí důležité, neboť i přiznané územní rozhodnutí samo o sobě může legitimovat k zásahu do krajiny (např. územní rozhodnutí o změně využití území, které může mít vliv na krajinný ráz) a je např. podmínkou pro vydání rozhodnutí o kácení dřevin (4 As 20/2008 – 84), vydání stavebního povolení pro novou stavbu apod.

Územní řízení může být nahrazeno územním souhlasem na které může navazovat ohlášení stavby (ustanovení § 96 odst. 2, písm. b) v kombinaci s § 104 odst. 1, písm. a) StavZ). Tyto procesy nejsou správním řízením. StavZ také umožňuje stavět bez stavebního povolení či ohlášení stavby, jen na základě územního souhlasu (ustanovení § 96 odst. 2, písm. a) v kombinaci s § 103 StavZ) a také stavět zcela bez ingerence stavebního úřadu (ustanovení § 79 odst. 2 v kombinaci s § 103 odst. 1, písm. a) StavZ). U těchto záměrů je participace spolků de facto vyloučena či velmi omezena. K účasti spolků v procesech územního souhlasu a ohlášení stavby srov. bod 4.6.6. práce. U záměru zcela bez ingerence stavebního úřadu je participace spolků vyloučena, protože zde žádný schvalovací proces neprobíhá. Potenciál ohrožení životního prostředí těmito záměry se však jeví jako velmi nízký.

#### *4.6.4 Účast spolků v řízeních o územních opatřeních*

---

(2) Ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona se zajišťuje zejména

g) spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny“

Spolky se mohou účastnit i řízení o územních opatřeních podle StavZ. Jde o tzv. zvláštní realizační nástroje územního plánování. Územními opatřeními jsou územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území a vydává je rada obce v přenesené působnosti formou opatření obecné povahy.

Smyslem institutu stavební uzávěry podle § 97 StavZ je zakázat nebo omezit stavební činnost na určitém území. Například pokud byl soudem zrušen územní plán či jeho část anebo se připravuje či je právě v procesu schvalování nový územní plán. V zákoně je ale zakotvena i možnost, že zákaz či omezení výstavby stavební uzávěrou je přijato na základě jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.

Územní opatření o asanaci území se vydává v případě živelní pohromy, v případě území se závadnými stavbami a z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí, u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídit odstranění závad staveb a úpravy staveb a nařídit opatření k asanaci území.

Spolky se mohou účastnit těchto řízení podle ZOPK, pokud se řádně přihlásí do 8 dnů od vyvěšení na úřední desku. Na základě § 98 odst. 3 ZOPK mohou podat námítky, které musí rada obce vypořádat odůvodněným rozhodnutím. Podle § 174 odst. 2 správního řádu lze podat proti opatření obecné povahy podnět k přezkumu Krajskému úřadu. Návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a SŘS však mohli ještě donedávna podat pouze dotčení vlastníci. Díkce § 101a SŘS odst. 1 je taková, že podat návrh na zrušení OOP může jen ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Ve světle nálezu Ústavního soudu I. ÚS 59/14 by však byl teoreticky přípustný i návrh enviromentálního spolku či spolku rekreatů v dané lokalitě. Nicméně spolek může vždy spolupracovat s dotčenými vlastníky a podat návrh jejich jménem. Proto nelze hledět na případné omezení žalobní legitimace spolků v této věci nijak tragicky.

#### *4.6.5 Účast spolků ve stavebním řízení*

Stavební řízení je důležitým druhem řízení, které zpravidla navazuje na územní řízení, pokud jde o realizaci nového stavebního záměru. V tomto řízení se řeší výsledná podoba stavby a její technické parametry. Spolky se mohou účastnit stavebního řízení na základě zákona EIA (§ 9c odst. 3, písm. b), pokud proběhl proces posuzování vlivů na životní prostředí a spolek splňuje požadavky na jeho legitimaci kladené, a § 109 písm. g) StavZ, který odkazuje na legitimaci podle zvláštních zákonů (§ 70 ZOPK). Účast je omezena jen na případy, kdy mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech již nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí. Spolky tedy mohou namítat jen to, co je relevantní pro předmět stavebního řízení, tj. jen argumenty vztahující se k výsledné podobě stavby. Například vlivy technického řešení, způsobu realizace a užívání záměru na životní prostředí (nevhodný provoz zařízení, skladování, emise, hluk) či špatný procedurální postup ze strany stavebního úřadu, jakým je třeba nedodržení lhůt. K námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při předchozích řízeních se nepřihlíží (např. při územním řízení – námitka typu, že stavba má být vybudována v nevhodné lokalitě apod.). O námitkách musí stavební úřad rozhodnout odůvodněným rozhodnutím. Spolky mají i možnost vyjadřovat se k podkladům ve spise, ale k těmto vyjádřením úřad nemusí vydávat žádná rozhodnutí. V minulosti nebyla o účastenství spolků ve stavebním řízení ve StavZ ani zmínka, ovšem judikatura potvrdila svým výkladem, že se bude aplikovat § 70 ZOPK jako *lex specialis* i bez této zmínky v ustanovení upravující účastenství přímo ve StavZ.<sup>116</sup>

Podle zákona EIA se spolky mohou do řízení přihlásit do 30 dnů ode dne oznámení o zahájení řízení a podle ZOPK do 8 dnů ode dne oznámení o zahájení řízení. Oznámení o zahájení řízení bude zpravidla vyvěšeno na úřední desce stavebního úřadu. V případě, že neproběhl proces posuzování vlivů na životní prostředí a nejde o řízení s velkým počtem účastníků, tak by měl spolek legitimovaný podle § 70 ZOPK být o zahájení řízení informován individuálně. Před stavebním řízením se vždy vydává tzv. verifikační stanovisko, pokud se jedná o záměr u něhož proběhl proces posuzování

---

<sup>116</sup>Srov. rozsudky NSS 5 As 41/2009-91 a 9 As 63/2010 – 111.

vlivů na životní prostředí. Spolek může v řízení podat námitky, ve kterých může argumentovat jednak nevhodností řešení stavby s ohledem na životní prostředí a jednak procesními důvody (nedodržením lhůt úřadem apod.). Nelze však používat argumenty, které mohly být použity v územním řízení.

Výsledkem stavebního řízení je stavební povolení ve kterém se specifikují podmínky pro realizaci stavby, popř. podmínky jejího užívání. Proti stavebnímu povolení se lze do 15 dnů odvolat k nadřízenému stavebnímu úřadu (podle zákona EIA i ty spolky, které nebyly účastníkem řízení – viz výše). Možné argumenty jsou nedostatečné vypořádání námitek týkajících se provádění nebo budoucího užívání stavby nebo chyby v projektové dokumentaci.

#### *4.6.6 Postavení spolků při udělování územního souhlasu, při ohlášení stavby a při vydávání certifikátu autorizovaného inspektora*

Místo územního rozhodnutí může stavební úřad v zastavěném území nebo zastavitelné ploše vydat územní souhlas, pokud se tím poměry v území podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu (§ 96 StavZ). Vydání územního souhlasu však musí přijmout i mezující sousedé (§ 96 odst. 3, písm. d) StavZ). Vydání územního souhlasu není vydáním správního rozhodnutí a proces vedoucí k vydání není správním řízením (§ 96 odst. 4 StavZ, podle judikatury NSS jde o tzv. zásah správního orgánu do práv a povinností). Dle výkladů spolku Frank Bold Society<sup>117</sup> se do tohoto procesu spolky zřejmě mohou do 8 dnů přihlásit a na základě svých připomínek požadovat, aby proběhlo plné územní řízení, na základě argumentu zasažení do práva spolku na příznivé životní prostředí, nicméně úřad vůči nim nemá informační povinnost dle § 70 ZOPK, tj. pokud se spolek stavebnímu úřadu již předem nahlásil, že chce být informován o všech specifikovaných správních řízeních na určitém území v působnosti úřadu, protože o správní řízení se nejedná. Územní souhlas lze přezkoumat jen v přezkumném řízení, popř. lze podat

---

<sup>117</sup> Frank Bold Society, *Obrana proti územnímu souhlasu a ohlášení*, 2015, [online] [cit. 417-2015], online poradna, Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-a-stavebnirizeni/rada/obrana-proti-uzemnimu-souhlasu-a-ohlaseni>.

správní žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu (§ 82-87 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

Obdobná situace pro spolky nastává také u alternativy ke stavebnímu řízení, tj. k ohlášení stavby (ve StavZ je tento institut označen jako ohlášení a to v § 105-107). Vydání územního souhlasu a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru lze také spojit podle § 96a a úřad poté vydává tzv. společný souhlas, za těchto okolností spolek postupuje stejně.

Tento stav lze hodnotit jako nežádoucí. Není sice v rozporu s AÚ, neboť v příloze č. I úmluvy nejsou vypočteny záměry, které je možno postavit jen na základě ohlášení. Nicméně pouhou změnou procesu, kterým se stavba umísťuje či se schvaluje výsledná podoba stavby je participace spolků podstatně ztížena, ač u „velkých“ záměru tyto postupy nepřipadají v úvahu. Nicméně i výstavbu supermarketu (§ 104 odst. 1, písm. f) StavZ) na nevhodném by občané obce mohli vnímat jako zásah do jejich životního prostředí.

V neposlední řadě připadá jako alternativa ke stavebnímu řízení tzv. certifikát autorizovaného inspektora. Rozdíl od standardního postupu je především v tom, že autorizovaný inspektor není správním orgánem. Jde o soukromou osobu, které byly svěřeny některé pravomoci orgánu veřejné správy. Inspektor je odpovědný za případná pochybení, nicméně jedná na základě soukromoprávní smlouvy se stavebníkem. Uzavření smlouvy se oznamuje stavebnímu úřadu a jejím obsahem je kontrola projektové dokumentace inspektorem. Aby však mohlo být přistoupeno k tomuto alternativnímu postupu, tak s řešením musí souhlasit všichni potencionální účastníci stavebního řízení včetně spolků, které by se řízení mohly účastnit. Inspektor by je měl oslovit a ty pak mají 8 dnů na to, aby vyjádřily s vydáním certifikátu autorizovaného inspektora nesouhlas. Pak by se přistoupeno ke klasickému stavebnímu řízení. Pokud je vydán certifikát autorizovaného inspektora, tak je tato skutečnost vyvěšena na úřední desku minimálně po dobu 30 dnů. Spolek může následně podávat námitky z důvodu toho, že certifikát neodpovídá předloženým podkladům anebo z důvodu, že vůbec nebyl opatřen jejich souhlas. Námitky mají odkladný účinek a jsou do 15 dnů předloženy

nadřízenému stavebnímu úřadu, který rozhodne o tom, zda je certifikát právně v pořádku. V případě, že nejsou podány žádné námitky, tak uplynutím 30 dnů od oznámení stavebního záměru na úřední desce vzniká právo stavbu realizovat. Toto zákonodárcem zvolené řešení přijde autorovi v pořádku, neboť je jím zachována možnost participace environmentálních spolků.

#### *4.6.7 Účast spolků ve vodoprávních řízeních*

Spolky mají také právo účastnit se správních řízení podle VodZak. Jejich legitimace je odvozena z § 115 odst. 6,7 VodZak. Formulace v tomto ustanovení je velice podobná dikci § 70 ZOPK. Spolky musí splnit 3 podmínky:

- Účelem spolku je ochrana životního prostředí.
- Spolek podal žádost vodoprávnímu úřadu, že si přeje být informován o zahajovaných řízeních zahajovaných podle VodZak (spolky se však nemohou účastnit řízení podle § 15 VodZak, které se dotýká stavebních povolení k vodním dílům).
- Spolek se do zahájeného řízení přihlásí do 8 dnů od oznámení zahájení tohoto řízení (buď osobní doručení spolku nebo 15. den od vyvěšení na úřední desce podle § 25 odst. 2 SprŘ).

Pokud však proběhl proces posuzování vlivů na životní prostředí, spolek je legitimován k účasti na všech navazujících správních řízeních, a to i podle VodZak na základě § 9c zákona o posuzování vlivů. Lhůta k přihlášení je zde 30 dnů. Teoreticky by se spolek mohl řízení účastnit i podle § 70 ZOPK, pokud je ve vodoprávním řízení dotčen zájem na ochraně přírody a krajiny. Podle § 28 SprŘ se za účastníka považuje i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. Následně správní orgán vydá usnesení, zda spolek účastníkem je či není, proti kterému se lze odvolat.

#### *4.6.8 Účast spolků v řízeních o vydání integrovaného povolení*

Integrované povolení vydávané podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci (dále jen zákon IPPC) je jakýmsi komplexním „superpovolením“, které nahrazuje všechny individuální povolení, souhlasy, stanoviska a závazná stanoviska, které by jinak pro realizaci záměru bylo nutné získat. Je vyjádřením principu komplexní a integrované ochrany v právu životního prostředí, který je zdůrazněním propojenosti jednotlivých složek životního prostředí. Vydání integrovaného povolení je určitým zajištěním tohoto principu, který směřuje k maximální efektivitě ochrany životního prostředí. O vydání integrovaného povolení si musí zažádat ten, kdo chce realizovat záměr vypočtený v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci.

Řízení o vydání integrovaného povolení je klasickým správním řízením, jehož účastníky se spolky mohou stát na základě § 7 odst. 1, písm. e) zákona IPPC. Probíhá zásadně ještě před zahájením stavebního řízení. Proti rozhodnutí o vydání integrovaného povolení se spolky mohou jako účastníci řízení odvolat a pokud jde o záměr posuzovaný ohledně vlivů na životní prostředí, tak odvolání může podat i spolek, který nebyl účastníkem řízení.

#### *4.6.9 Účast spolků v řízeních podle zákona o geologických pracích, horního zákona a zákona o hornické činnosti*

Environmentálním spolkům je garantována účast v řízení o stanovení průzkumného území pro vyhledávání a průzkum výhradních ložisek podle zákona 62/1988 Sb., zákon o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu (dále jen „ZGP“). Ustanovení § 4a odst. 2 zákona přiznává účastenství osobě, které přiznává postavení účastníka řízení zvláštní zákon. Tímto zvláštním zákonem je zde myšlen ZOPK a jeho § 70.

V zákoně č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti je při řízení o povolení hornické činnosti (pokud se k průzkumu mají použít hornická díla) je výčet účastníků stanoven bez výslovné zmínky o environmentálních spolcích. Ust. § 70 však lze použít na základě speciality ZOPK k zákonu o hornické činnosti (srov. např. rozsudky NSS 5 As 41/2009-91 a 9 As 63/2010 – 111 týkající se neuvedení environmentálních spolků ve výčtu

účastníků stavebního řízení). Je však nepravděpodobné, že by báňský úřad realizaci hornické činnosti zamítl z environmentálních hledisek. Jednak úkolem báňského úřadu není ochrana životního prostředí a jednak zákon nezmiňuje možnost, že by mohl realizaci hornické činnosti mohl zamítnout z důvodu „pokud další veřejný zájem převyší zájem na dalším průzkumu a následném využití výhradního ložiska“<sup>118</sup>.

Účastníkem řízení o stanovení chráněného ložiskového území (které časově navazuje na výsledky vyhledávání a průzkumu ložisek a následném vydání osvědčení o výhradním ložisku) je dle § 17 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (dále jen „horní zákon“) pouze navrhovatel. Toto řízení předchází dalším řízením dle horního zákona a zákona o hornické činnosti, kterých se sice spolky účastnit mohou, ale až v momentě, kdy má těžební společnost již v ruce pravomocné rozhodnutí, které je v podstatě srovnatelné s územním rozhodnutím, protože chrání ložiskové území pro budoucí exploataci. V území se tedy do budoucna s potenciální těžbou počítá.

Tento stav je podle názoru autora v rozporu s požadavky AÚ a také v rozporu s ústavním pořádkem ČR. Jednak proto, že zde dochází k podstatnému omezení vlastnického práva a do procesu, kdy k tomu dochází se vlastníci nemají možnost zapojit. V tom spatřuji protiústavnost dotčeného ustanovení<sup>119</sup>. Co se týče účastenství spolků v tomto řízení, tak zde lze dovodit rozpor s AÚ. Konkrétně jde o nezajištění účasti veřejnosti v řízení, které lze podřadit pod ranou fázi rozhodovacího procesu vedoucí k realizaci záměrů uvedených ve výčtu přílohy AÚ, tedy o nenaplnění druhého pilíře AÚ. Článek 6 bod 4. a 5. zajišťuje dotčené veřejnosti účast na rozhodování už od raných fází rozhodovacích procesů či pokud možno ještě před zahájením povolovacích řízení. Tento názor lze naleznout i v odborné literatuře<sup>120</sup>.

U těžebních záměrů zpravidla probíhá proces EIA a to buď kompletně nebo

---

118 Frank Bold Society, *Jak se zapojit do povolování těžby?*, 2015 [online] [cit. 4-17-2015], online poradna, Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/hornictvi-doly-lomy/rada/jak-sezapojit-do-povolovani-tezby>.

119 Srov. např. nálezy Ústavního soudu I. ÚS 42/97 týkající se stavební uzávěry.

120 KUSÁK, M., *Věčné snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v kontextu Aarhuské úmluvy*, In *České právo životního prostředí*, 17/ 2006.

minimálně „screeningové řízení“ neboli „malá EIA“. Podle nové dikce zákona o posuzování vlivů (§ 9c) by měly mít spolky zajištěnou účast v navazujících řízeních. Navazujícími řízeními jsou či mohou být řízení o stanovení dobývacího prostoru, řízení o povolení otvírky, přípravy a dobývání a řízení o povolení trhacích prací. I když zákony nejsou explicitní, měly by i zde mít spolky možnost řízení se účastnit na základě § 70 ZOPK.

Obecně lze říci, že česká právní úprava není k ochraně životního prostředí prostřednictvím participace environmentálních spolků v rozhodovacích procesech povolování těžebních záměrů příznivá. Zákony jednoznačně favorizují zájem na uskutečnění těžby nad zájmem na ochranu životního prostředí (pozitivně lze v poslední době hodnotit snad jen vymizení expropriačního titulu za účelem realizace těžebního záměru). Úprava je značně nepřehledná a partikularizovaná do třech zákonů a mnoha řízení. Ideální by byl model unifikovaného řízení rozčleněného do jednotlivých fází, které by byly individuálně přezkoumatelné a explicitní zakotvení poměrování zájmů na uskutečnění těžby a zájmu na ochraně životního prostředí a participace dotčených obcí, dotčených vlastníků, environmentálních spolků a veřejnosti. Řízení by mohly společně vést MŽP a MPO/báňský úřad, resp. např. báňský úřad se souhlasem ostatních úřadů.

To by na druhé straně mohlo těžbu ohrožující či poškozující životní prostředí v České republice velmi radikálně ztížit či zcela znemožnit. Je však na místě otázka, zda je vhodné naši malou, avšak na druhou stranu celkem hustě zalidněnou zemi poškozovat těžbou (zejména povrchovou). Možná by bylo vhodné těžbu surovin na našem území postupně ukončit, suroviny spíše nahrazovat, recyklovat či dovážet z méně zalidněných zemí s velkou rozlohou, kde by zásah do krajiny nebyl takovým problémem.

#### *4.6.10 Postavení spolků v řízeních podle atomového zákona*

K určitým činnostem, které by mohly ovlivnit jadernou bezpečnost ČR (tj. souvisejících s provozem jaderných zařízení a s nakládáním s radioaktivními látkami) vypočteným v § 9 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (dále jen „AtomZ“) je nutný souhlas Státního úřadu pro jadernou

bezpečnost. V § 14 odst. 1 téhož zákona se stanoví, že žadatel je jediným účastníkem řízení. Toto povolení je následně podkladem pro územní a stavební řízení dle StavZ. Problémem zde je, že hlavní aspekty provozu jaderného zařízení jsou řešeny v řízení ke kterému veřejnost vč. spolku nemá přístup, ačkoliv jaderné elektrárny a jejich nové reaktory jsou vypočteny v příloze č. I AÚ. Účastenství spolků dle § 70 ZOPK zde není možné<sup>121</sup> (rozsudek NSS č.j. 2As12/2006-111 ze dne 29. března 2007 nebo Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5 A 175/2000 ze dne 20. 5. 2002).

Spolky by však teoreticky měly mít nově právo se účastnit i řízení podle AtomZ, pokud předtím u tohoto záměru proběhl proces posuzování vlivů na životní prostředí. Posuzování vlivů probíhá prakticky u všech záměrů, kde se bude pracovat s radioaktivními látkami či kde se bude provozovat jaderné zařízení. Řízení podle AtomZ lze logicky považovat za navazující řízení podle § 9c zákona o posuzování vlivů. Samotná definice navazujícího řízení je obsažena v § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů. Jde o řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle zákona o posuzování vlivů. Závěr, že řízení podle AtomZ lze považovat za navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů, je však výsledkem extenzivního výkladu zákona o posuzování vlivů. Podle restriktivního výkladu téhož zákona by bylo možné rozhodnutí podle AtomZ považovat pouze za rozhodnutí předurčující rozhodnutí podle StavZ, která provedení záměru fakticky povolují. Je tedy třeba vyčkat na judikaturu. Novela zákona o posuzování vlivů č. 39/2015 Sb. deficit účasti veřejnosti včetně spolků na řízení podle AtomZ s určitou pravděpodobností odstraňuje. Pokud by to tak bylo, tak tento posun lze hodnotit velice pozitivně.

#### *4.6.11 Postavení spolků podle zákona o GMO*

Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, stanoví mimo jiné podmínky, za kterých lze nakládat s geneticky

---

<sup>121</sup>STEJSKAL, V., *K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby*, In České právo životního prostředí, 2/2011.

modifikovanými organizmy. Způsoby nakládání dle zákona jsou uzavřené nakládání, uvádění do životního prostředí a uvádění do oběhu. Dříve byly spolky účastníkem řízení, nyní jsou oprávněny pouze podávat vyjádření. V některých případech dochází k obligatornímu veřejnému projednání. Tato změna byla způsobena schváleným pozměňovacím návrhem v rámci legislativního procesu. Spolky tedy nemohou uplatnit opravné prostředky a připomínky spolku mohou být vypořádána pouze formálně (jde jen o tzv. konzultativní účast).

Zde vidím potencionální rozpor s čl. 6, bodem 7. a 11. AÚ i se směrnicí 2001/18/ES, ač v odborné literatuře lze nalézt názor<sup>122</sup>, že tato účast je dostatečná (AÚ hovoří o participaci ve schůdném a vhodném rozsahu). Nicméně autor citovaného článku sám přiznává, že je tím omezen přístup k právní ochraně a znovuzavedení účasti spolků by považoval za vhodné. Veřejnost by měla mít možnost na těchto řízeních participovat v co nejširším rozsahu z důvodu aplikace principu předběžné opatrnosti. Pro spolky není možná účast na základě zákona o posuzování vlivů, protože záležitosti týkající se GMO nejsou vypočteny v příloze zákona o posuzování vlivů a proto se proces EIA u těchto záměrů neuskutečňuje. Evropská legislativa (směrnice č. 2001/18/ES) požaduje po členských státech pouhou implementaci konzultativní účasti veřejnosti.

#### *4.6.12 Účast spolků při schvalování bezpečnostních programů a havarijních plánů*

Spolky mají při schvalování bezpečnostních programů a havarijních plánů podle zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií tzv. konzultativní účast, stejně jako jakákoliv jiná fyzická či právnická osoba. Mohou podávat písemná vyjádření k návrhu bezpečnostního programu, bezpečnostní zprávy a vnějšího havarijního plánu nebo k jejich aktualizaci (§ 22 odst. 2 zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií). Tuto formu participace lze považovat za dostatečnou, neboť dle názoru autora

---

122KUSÁK, M., *Věčné snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v kontextu Aarhuské úmluvy*, In *České právo životního prostředí*, 17/ 2006.

je hlavně odpovědností provozovatele a orgánů veřejné správy, aby zajistily bezpečnost obyvatelstva v zónách havarijního plánování. Současná právní úprava díky participaci veřejnosti a aktivnímu zpřístupňování informací poskytuje dostatečnou transparentnost a kontrolovatelnost procesů prevence a je tedy dostatečná.

#### ***4.7 Porovnání účasti spolků a fyzických osob v rozhodovacích procesech týkajících se ochrany životního prostředí***

Spolky mají často výhodnější postavení v rozhodovacích procesech týkajících se ochrany životního prostředí oproti samostatným fyzickým osobám, byť jim ještě donedávna nebylo přiznááno právo na příznivé životní prostředí. Zákony environmentálním spolkům většinou propůjčují legitimaci k tzv. plnoprávné účasti ve správních řízeních a jednotlivcům přiznávají pouze konzultativní účast. Účastenství pak spolky legitimuje i k žalobám ve správním soudnictví s odkladným účinkem a judikatura dovodila i aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení OOP. Spolky oproti ostatní dotčené veřejnosti privileguje i zákon EIA.

Tento stav je v zásadě přirozený. Veřejná správa by měla fungovat efektivně a neměla by být zahlcena vypracováváním desítek totožných rozhodnutí občanů zapojených do rozhodování, na druhou stranu je však účast veřejnosti na ochraně životního prostředí ve veřejném zájmu. Pokud se občané sdruží do spolku a postupují společně, je to výhodné pro obě strany. Za prvé mohou koordinovat svůj postup a na druhou stranu je to jisté odlehčení pro veřejnou správu, protože dochází k regulaci počtu účastníků řízení. I vypořádání připomínek veřejnosti by však mělo mít svoji kvalitu a nemělo by se stávat formalizovaným procesem bez jakéhokoliv účinku, což je i požadavkem AÚ. Pak by se připomínky stávaly zbytečnými a stávaly by se bezúčelnou administrativou.

Kvalita vypořádání připomínek a námitek může souviset i s jejich počtem a proto lze určitou mez účasti veřejnosti uvítat jako potřebnou. Se zněním zákona o posuzování vlivů, který legitimaci environmentálních spolků omezuje na ty s podporou 250 občanů či 3-letou existencí spolku, a s nálezem Ústavního soudu č.j. I. ÚS 59/14,

který právo na příznivé životní prostředí spolků také dle okolností jednotlivých případů omezuje na spolky s určitou časovou zavedeností, odpovídajícím předmětem činnosti, místní souvislostí s předmětem rozhodování apod. lze souhlasit. Neměla by to však být záminka k tomu účast spolků radikálněji omezit a v pochybnostech by se mělo právo vykládat ve prospěch spolku, který se chce do rozhodování zapojit.

## 5 Právo spolků na soudní ochranu

### 5.1 Možnost spolků napadat správní akty orgánů veřejné správy u soudu

Právo na soudní ochranu je zaručeno čl. 36 LZPS<sup>123</sup>.

Pro spolky nejproblematictější formulace použita i v SŘS je možnost obrany „svého práva“. K tomu viz další výklad. Právo na soudní ochranu je součástí tzv. třetího pilíře AÚ (právo na právní ochranu), sekundární legislativa EU zatím absentuje. Pro spolky je nejvíce relevantní možnost podat žalobu proti rozhodnutí a návrh na zrušení opatření obecné povahy ve správním soudnictví podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“). V podstatě platí (s výjimkou legitimace podle zákona o posuzování vlivů), že spolky mohou napadat ty rozhodnutí, u kterých byly účastníky ve správních řízeních vedoucích k jeho vydání podle § 65 SŘS.

Nově mohou také spolky<sup>124</sup>, které vyvíjí činnost v oboru ochrany životního prostředí a které jsou již 3 roky zavedené či které podporuje svými podpisy min. 200

---

123(1) Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

(2) Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

(3) Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.

(4) Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.

124Konkrétně podle § 3 písm. i), bod 2. zákona o posuzování vlivů „*právnícká osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob*“.

osob podat odvolání ve správním řízení proti rozhodnutí o tom, že v daném případě se nepřistoupí k procesu posuzování vlivů na životní prostředí podle § 7 odst. 6 zákona o posuzování vlivů.

Následně mohou proti rozhodnutí vzešlým z navazujících řízení (definice je podána v § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů) po procesu posuzování vlivů podat i žalobu ve správním soudnictví a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí. Podle § 9c téhož zákona mohou spolky obecně proti rozhodnutím podat správní žalobu a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost těchto rozhodnutí. Podmínkou není předchozí účastenství spolku v řízeních. Toto ustanovení nahradilo ustanovení § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů, které dávalo environmentálním spolkům aktivní žalobní legitimaci k domáhání se zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů (rozhodnutí v navazujících řízeních). Byla zde však podmínka, že spolek musel podat písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku a hlavně byl vyloučen odkladný účinek žalob, což drasticky omezilo efektivitu těchto žalob. V praxi nebyla aktivní žalobní legitimace opřena o toto ustanovení využívána<sup>125</sup>. Přijetí ustanovení § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů bylo reakcí českého zákonodárce na rozsudek ESD ve věci C-378/09 ze dne 10. června 2010. V tomto rozsudku byla Česká republika uznána odpovědnou za nesprávnou transpozici článku 10a směrnice EIA. Avšak soulad s požadavky evropské sekundární legislativy byl, i vzhledem k následnému infringementovému řízení, dosažen až novelou zákona o posuzování vlivů č. 39/2015 Sb.

Účastenství v navazujících řízeních však mají spolky také zajištěno podle § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů, pokud se do řízení přihlásí do 30 dnů od zveřejnění zahájení navazujícího řízení a informací o navazujícím řízení.

Tato ustanovení byla do zákona o posuzování vlivů přidána novelou č. 39/2015 Sb. v reakci infringementové řízení, které vůči české republice zahájila Evropská

---

125HUMLIČKOVÁ P., *Environmental impact assessment – historical overview in the Czech republic*, In *Environmental law in the Czech republic and EU*, Česká společnost pro právo životního prostředí, 2014, str. 23.

komise (formální upozornění v řízení o porušení povinnosti č. 2013/2048) jako porušení evropského práva (konkrétně směrnice EIA, tj. směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí) vedené proti České republice. Komise české republiky vyčítala zejm.:

*„Dále je Komise přesvědčena, že i screeningové rozhodnutí (závěr zjišťovacího řízení podle § 7 zákona EIA) má být soudně přezkoumatelné, a to navíc ideálně již ve fázi procesu EIA, nikoliv až společně s rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení.“*

*„Podle právních předpisů ČR se nemohou občanská sdružení zúčastnit řízení podle stavebního zákona, pokud nepředložila vyjádření v procesu EIA, a nemohou poté podat ani žalobu ve správním soudnictví.“<sup>126</sup>*

Tyto změny lze hodnotit velice pozitivně, protože posilují postavení spolků při ochraně životního prostředí v souladu s mezinárodními závazky ČR.

K možnosti spolků v pozici zástupce veřejnosti soudně napadat rozhodnutí o námitkách v procesu územního plánování srov. výše umístěnou část práce týkající se účasti spolků v procesu územního plánování.

#### *5.1.1 Vztah § 9d zákona EIA a § 65 SŘS*

Ustanovení § 9d zákona EIA je speciálním ustanovením k ustanovením § 65 an. SŘS. Toto ustanovení se použije, pokud jde o soudní žalobu proti rozhodnutí, u kterých proběhl proces posuzování vlivů na životní prostředí (konkrétně jde pro privilegované zástupce dotčené veřejnosti o žalobu k ochraně veřejného zájmu ve smyslu ustanovení § 66 odst. 4 SŘS, které odkazuje na oprávnění svěřené zvláštním zákonem). Tuto žalobu podanou NNO lze podat do okamžiku, dokud neuplyne lhůta pro podání žaloby všem účastníkům řízení. Ustanovení § 9d odst. 2 zákona EIA určuje určitou prioritu vypořádání těchto žalob, protože určuje, že soud rozhodne do 90 dnů poté, kdy žaloba došla soudu (obdobně viz § 7 odst. 10 zákona EIA pro soudní žalobu

<sup>126</sup>Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2014 Sb.

NNO proti rozhodnutí vzešlému ze zjišťovacího řízení). Zároveň by soudu měly rozhodnout o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle soudního řádu správního. Soud má přiznat žalobě odkladný účinek nebo nařídít předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí. V původním návrhu zákona však bylo zakotveno bezpodmínečné přiznání odkladného účinku. Vzhledem k ustálené rozhodovací praxi soudů reflektující mezinárodní a evropské závazky ČR lze však očekávat extenzivní výklad pojmu nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí (viz část práce věnující se možnosti přiznání odkladného účinku žalob). Lhůta 90 dnů má především naplnit požadavky směrnice EIA, vyvážit odkládání možnosti realizace záměru kvůli přiznání odkladného účinku žaloby, případně postavit na jisto možnost žádat o vydání rozhodnutí v další etapě povoloovacího procesu vedoucí k realizaci záměru<sup>127</sup>.

## ***5.2 Možnost spolků argumentovat ve správních žalobách proti rozhodnutím hmotněprávními důvody***

V České republice ještě donedávna docházelo rozhodovací praxí správních soudů k porušování AÚ. Spolky zpravidla nemohly argumentovat ve správních žalobách proti rozhodnutím správních orgánů vzešlých ze správních řízení, kterých se na základě zákona spolky účastnily, hmotněprávními důvody. Soudy akceptovaly jen argumenty týkající se porušení procesních práv spolku, ač to jednoznačně odporuje znění AÚ<sup>128</sup>.

---

127Ibid

128Čl. 9 odst. 2 AÚ

*„Strany v rámci své vnitrostátní legislativy zajistí, aby členové zainteresované veřejnosti*

*(a) mající dostatečný důvod, nebo alternativně,*

*(b) u nichž trvá omezování či porušování práva v případech, kdy to správní řád strany*

*požaduje jako předběžnou podmínku, měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným*

*nezávislým nebo nestranným orgánem zřízeným ze zákona, napadat věcně a procedurálně zákonnost*

*jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo opomenutí podle ustanovení článku 6, a v případech, kdy je tak*

*stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9 i dalších relevantních*

*ustanovení této úmluvy.*

Porušování nevyplývá pouze z jazykového výkladu textu úmluvy, ale bylo na základě stížnosti občanského sdružení Ekologický právní servis (dnes spolek Frank Bold Society) shledáno i nálezem Výboru pro dodržování AÚ (Zjištění a doporučení ve věci podání ACCC/C/2010/50) a následně potvrzeno Rozhodnutím zasedání stran AÚ V/9f. Do textu tohoto rozhodnutí je zapracován závazek ČR závadný stav odstranit (viz níže):

**Zjištění a doporučení ve věci podání ACCC/C/2010/50 - Česká republika schválený Výborem pro dodržování Úmluvy dne 29. června 2012:**

*„79. Strany se shodují na tom, co může být přezkoumáno českými soudy: v zásadě musí každý žalobce prokázat, že byl zkrácen na svých právech. Jednotlivci mají procesní a hmotná práva, přičemž hmotná práva mohou zahrnovat práva nebo zájmy týkající se životního prostředí, NNO však mohou být dotčeny jen ve svých procesních právech. Tato praxe není zakotvena zákonem, ale byla rozvinuta v judikatuře.*

*80. V tomto ohledu Výbor konstatoval ve vztahu k podání ACCC/C/2008/33 (Velká Británie), že „článek 9 odstavec 2 Úmluvy se týká jak hmotné, tak procesní zákonnosti. Proto smluvní strana musí zajistit, aby osoby z řad veřejnosti měly přístup k přezkumnému řízení před soudem a/nebo nezávislým orgánem, zřízeným zákonem, který může přezkoumat jak věcnou, tak procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti v*

---

*O tom, co představuje dostatečný důvod a omezování práva, bude rozhodnuto v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout zainteresované veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je důvod jakékoli nevládní organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný pro účely pododstavce (a). U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) výše předpokládat, že mají práva která mohou být omezována či porušována.*

*Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje.“*

*příslušných případech (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/add.3, bod 123).*

*81. Z popisu situace podaného stranami vyplývá, že podle českého práva se jednotlivci mohou domáhat přezkoumání procesní a omezeně hmotné zákonnosti rozhodnutí podle článku 6, a že NNO mohou žádat pouze o přezkum procesní zákonnosti těchto rozhodnutí. Ve vztahu k omezenému právu NNO domáhat se přezkumu rozhodnutí Výbor konstatuje, že Česká republika neplní článek 9 odstavec 2 Úmluvy.“*

**Decision V/9f on compliance by the Czech Republic with its obligations under the Convention adopted by the Meeting of Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters at its fifth session:**

*„The Meeting of the Parties,*

*...*

*4. Also welcomes the willingness of the Party concerned to accept those recommendations, namely, to ensure that:*

*...*

*(c) NGOs fulfilling the requirements of article 2, paragraph 5, have the right to*

*access review procedures regarding any procedures subject to the requirements of article 6, and in this regard they have standing to seek the review of not only the procedural but also the substantive legality of those decisions“*

Obdobně byla v infringementovém řízení, které vůči české republice zahájila

Evropská komise (formální upozornění v řízení o porušení povinnosti č. 2013/2048) nemožnost argumentovat hmotněprávními důvody posouzena jako porušení evropského práva (směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí) u napadání rozhodnutí následujících po proběhnutí procesu posuzování vlivů:

*„Komise poukazuje na skutečnost, že v rozporu s čl. 11 odst. 1 směrnice občanská sdružení nemohou napadat hmotnou zákonnost vydaných rozhodnutí.“*

Praxi odmítání možnosti spolků argumentovat hmotněprávními důvody soudy odůvodňovaly tzv. teorií porušených práv. Opíraly se o znění § 65 SŘS<sup>129</sup> a o nálezy Ústavního soudu I. ÚS 282/97 ze dne 06. 01. 1998.

#### **Z usnesení Ústavního soudu I. ÚS 282/97 ze dne 06. 01. 1998**

*„Článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. 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.“*

---

129§ 65 odst. 1,2 SŘS

„Žalobní legitimace

- (1) *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*
- (2) *Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“*

Je nutno říci, že názor obsažený v citovaném usnesení Ústavního soudu byl překonán nálezem Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 05. 2014 (tento náleze se primárně dotýká aktivní žalobní legitimace spolků k přezkumu opatření obecné povahy – územního plánu a bude více rozebrán v pasáži bodu 5.2 článku):

*„...S ohledem na výše popsany vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. **Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.**“*

I kdyby se zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní nezměnil, tak je nyní zřejmé, že jeho § 65 odst. 1 musí být vykládán ústavně konformně a v souladu s AÚ, která je součástí právního řádu ČR. Podle článku 10 jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu a stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. AÚ uveřejněná ve sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb. m. s. tyto požadavky splňuje, ač není natolik podrobná, aby jí mohla být přiznána přímá použitelnost (tzv. self-executing treaty). SŘS by však měl být vykládán v souladu se zněním AÚ a v souladu s nově potvrzeným faktem, že spolky mohou být nositeli práva na příznivé životní prostředí. Protože také spolky mohou dle nového nálezů ÚS vykonávat právo na příznivé životní prostředí, tak výkladu příslušného ustanovení SŘS ve prospěch možnosti spolků napadat rozhodnutí i z hlediska hmotného práva dnes soudům nebrání již vůbec nic, resp. ztrácí tím poslední argument pro pokračování restriktivní doktríny porušených práv aplikované na spolky.

U rozhodnutí, u kterých dříve proběhl proces posuzování vlivů, je možnost napadat vedle procesní i hmotnou nezákonnost zakotvena přímo v textu zákona EIA, konkrétně jde § 9d odst.1 tohoto zákona. I kdyby však spolky chtěly žalovat rozhodnutí, u kterého posuzování vlivů na životní prostředí neproběhlo, tak v rámci systematického výkladu § 65 odst. 1,2 a ve světle nálezu Ústavního soudu I. ÚS 59/14 a rozhodovací praxe Aarhus convention compliance committee by jim soudy měly do budoucna uznat právo namítat i hmotněprávní nezákonnost tohoto rozhodnutí.

### **5.3 Žaloba spolku na zrušení opatření obecné povahy**

Opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) je specifickým správním aktem, který stojí ve svých znacích mezi správním rozhodnutím a obecně závazným předpisem. OOP se vztahuje ke konkrétnímu předmětu, ale směřuje k neurčitému počtu adresátů<sup>130</sup>. Jde např. o ochranná pásma vodních zdrojů, dopravní značky ukládající povinnosti účastníkům dopravního provozu či návštěvní řád národního parku.

Judikatura se původně přikláněla k názoru, že ekologické spolky nemohou podat návrh na zrušení OOP. Srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009 č.j.: 6 Ao 3/2007 – 116:

*„Dle ustálené judikatury nemůže být aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (jeho části) ten, u koho je pojmově vyloučeno, aby napadené opatření jakkoli atakovalo jeho právní sféru. Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. Tak tomu však není [a nemůže být] v případě navrhovatele a], který je občanským sdružením. Ačkoliv tento navrhovatel zaujal aktivní přístup v průběhu dosavadního řízení, není možné v jeho případě dospět k pozitivnímu závěru o jeho aktivní legitimaci, resp. o jeho oprávnění k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle ust. § 101a odst. 1 s. ř. s.“*

---

<sup>130</sup>HENDRYCH, D. A kol., *Správní právo. Obecná část.*, 8. vyd. , C.H.Beck, Praha, 2012.

Dle citovaného soudního rozsudku nemohly OOP způsobovat porušování práv navrhovatele na zrušení OOP, pokud jím byly spolky (dle tehdejšího názvosloví občanská sdružení). Judikatura ÚS v té době vyvozovala, že právo na příznivé životní prostředí může svědčit pouze fyzickým osobám (I. ÚS 282/97).

### 5.3.1 Návrh spolku na zrušení OOP – návštěvního řádu Národního parku Šumava

Prvním rozsudkem, který shledal aktivní legitimaci spolku k podání žaloby na zrušení opatření obecné povahy byl rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č.j. 6 Ao 5/2010-43 ze dne 13. 10. 2010. NSS svůj rozsudek mj. opřel o již překonané usnesení Ústavního soudu I. ÚS 282/97, čili nepřiznal spolku právo na příznivé životní prostředí. Jeho aktivní legitimaci pro podání žaloby NSS vyvodil z evropského práva :

*„...[37] Nelze však pominout, že právní řád České republiky je tvořen též právem Evropské unie a mezinárodně právními závazky České republiky; k nyní posuzované otázce možnosti domáhat se soudního přezkumu návštěvního řádu je třeba vzít v potaz především Směrnicí Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, s. 7-50, dále jen „směrnice o stanovištích“), dále Směrnicí EHS o posuzování vlivů na životní prostředí a rovněž Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené v ČR pod č. 124/2004 Sb. m. s. (tzv. Aarhuská úmluva)“*

NSS sice shledal pouze nezákonnost procesu vydávání OOP (setrval na tzv. doktríně porušených práv popsané v bodě 5.1 práce), ale pokrok lze shledat v tom, že spolek byl shledán způsobilým k napadení OOP u soudu na základě přímého účinku směrnice, kterou EU naplňuje svoje přistoupení k AÚ:

*„[50] Nejvyšší správní soud tedy zohlednil tyto specifické okolnosti a*

*posoudil otázku přímého účinku čl. 10a směrnice o posuzování vlivů právě v jejich kontextu, takový postup ostatně aproboval Evropský soudní dvůr v již citovaném rozsudku Van Duyn.<sup>9</sup> [9] **Dospěl přitom k závěru, že čl. 10a směrnice je přímo účinný**“*

Srov. komentář k tomuto judikátu v časopise České právo životního prostředí:

*„... (NSS) připustil aktivní legitimaci druhého navrhovatele, občanského sdružení. Podle NSS občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, je aktivně legitimováno k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – návštěvního řádu národního parku – tehdy, pokud opatření upravuje otázky, jež jsou předmětem hodnocení podle § 45h zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tedy tzv. naturového posuzování vlivů záměru či koncepce. Nejvyšší správní soud přezkoumal návštěvní řád v rozsahu vymezeném návrhem občanského sdružení Okrašlovací spolek Zdíkovsko a dospěl k závěru, že návrh je důvodný. Návštěvní řád Národního parku Šumava vydaný opatřením obecné povahy č. 2/2010 by vydán nezákonným způsobem, neboť nebylo respektováno ustanovení § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a případné navazující postupy upravené tímto ustanovením a zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Absence stanoviska podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. v případě vyhrazení určitého úseku vodního toku pro provozování vodních sportů v návštěvním řádu způsobuje rozpor se zákonem, pro který je důvodné takové opatření zrušit.“<sup>131</sup>*

Legitimaci spolku tedy soud vyvodil pouze z toho, že v dané věci proběhlo tzv. naturové posuzování, což autor hodnotí vzhledem k nálezů Ústavního soudu I. ÚS

131 STEJSKAL, V., *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č.j. 6 Ao 5/2010-43 ze dne 13. 10. 2010: právo na příznivé životní prostředí a aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž se vydává návštěvní řád Národního parku Šumava.*, In *České právo životního prostředí*, 1/2012.

59/14, který spolkům přiznává za určitých podmínek právo na příznivé životní prostředí jako již překonaný závěr.

### 5.3.2 *Žaloba spolku na zrušení územně plánovací dokumentace*

Ještě donedávna bylo podle judikatury pro spolky nemožné podat návrh na zrušení územního plánu v obci prostřednictvím návrhu na zrušení OOP (srov. např. rozsudek NSS č.j. 8 Ao 3/2008 – 59).

Fakt, že spolky do nedávné doby nemohly podávat žaloby na zrušení územně plánovací dokumentace, lze spatřovat jako rozpor s AÚ. Aktivní legitimaci k žalobě na zrušení opatření obecné povahy, konkrétně územního plánu, spolkům přiznal (spolu s přelomovým výrokem, že i spolky mohou být za určitých podmínek nositelem práva na příznivé životní prostředí) až nálezný Ústavního soudu I. ÚS 59/14. Porušování AÚ již dříve ve svém doporučení konstatoval Výbor pro dodržování AÚ v dokumentu Zjištění (nálezný) a doporučení ve věci podání ACCC/C/2010/50 - Česká republika schválená Výborem pro dodržování Úmluvy dne 29. června 2012:

*„85. Ačkoli článek 9 odstavec 3 Úmluvy přiznává stranám větší flexibilitu při jeho provádění v porovnání s odstavci 1 a 2 tohoto článku, Výbor se již dříve vyjádřil (viz zjištění k podání ACCC/C/2005/11 (Belgie) ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), že kritéria pro aktivní legitimaci nemohou být tak přísná, aby prakticky znemožnila všem nebo téměř všem ekologickým organizacím nebo dalším osobám z řad veřejnosti napadnout akty nebo nečinnost podle tohoto odstavce...*

*... je zřejmé, že v oblasti územního plánování, pokud orgán vydal územní plán v rozporu s urbanistickými a územně plánovacími standardy nebo jinými právními předpisy z oblasti ochrany práva životního prostředí, značná část veřejnosti, včetně NNO, nemůže napadnout tento akt správního orgánu. Výbor konstatuje, že takováto situace není v souladu s článkem 9 odstavcem 3 Úmluvy.“*

V případě nálezu Ústavního soudu se jednalo o to, zda odírání aktivní legitimace spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je či není v souladu s ústavním pořádkem ČR (šlo o článek 36 odst. 1 LZPS – právo na soudní ochranu). Ústavní soud vyložil, že dotčené ustanovení SŘS (konkrétně § 101a) musí být vykládáno s ohledem na AÚ jako součást právního řádu, ale i tzv. eurokonformně, protože EU k AÚ také přistoupila. Aktivní legitimaci tedy spolkům, jejichž účelem je ochrana životního prostředí (a nejen jím – viz níže), přiznal. Fyzické osoby tedy mohou svoje právo na příznivé životní prostředí realizovat i prostřednictvím spolků, což bylo do té doby soudy popíráno.

Nicméně ne každý spolek je aktivně legitimován bez dalšího. Hlavním kritériem je tzv. místní vztah k lokalitě regulované územním plánem. Nemusí jít ani o ekologický spolek, legitimován může být např. i spolek rekreatantů v dané lokalitě. Roli může hrát i to, jak je spolek již „zaveden“, neboli jak dlouho už vyvíjí svoji činnost, ale tento fakt není nutnou podmínkou k přiznání aktivní legitimace. Posouzení bude v konkrétních případech vždy záviset na správním soudu.

Ačkoliv náleze se vztahoval na územní plán obce, obdobně lze závěry aplikovat i u Zásad územního rozvoje kraje, protože jde o obdobný institut (de facto jde o územní plán kraje), který se také vydává formou opatření obecné povahy a logicky také u dalších opatření obecné povahy do jejichž procesu přijímání mohou spolky vstupovat.

Na náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 již reagoval Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 2 AOS 2/2013 - 69, když odepřel aktivní žalobní legitimaci Okrašlovacího spolku Zdíkovska k napadení zásad územního rozvoje Jihočeského kraje. Nejvyšší správní soud předmětný náleze sice reflektoval, nicméně vyvodil, že spolku chybí dostatečně silný místní vztah k regulovanému území, resp. lokální opodstatnění návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Dle soudu spolek vyvíjí lokální činnost k obecné ochraně životního prostředí v okolí obce Zdíkov a nemá tedy místní vztah k napadeným částem zásad územního rozvoje, kde jde o lokality mnohdy až desítky kilometrů vzdálené od této obce. Vztah zde NSS nevidí ani vezme-li v úvahu předmět činnosti spolku, protože není zaměřena na ochranu jednotlivé složky životního

prostředí, která by mohla být v daných lokalitách ohrožena, ale zabývá se obecnou ochranou přírody. Dle autora je tento výklad místní souvislosti s napadenými zásadami územního rozvoje příliš restriktivní, protože tím dává spolkům možnost napadat pouze ty části zásad územního rozvoje, které se bezprostředně dotýkají deklarované oblasti ochrany. Nabízí se otázka, zda by soud rozhodl stejně, pokud by zásady územního rozvoje napadl „Okrašlovací spolek Jihočeského kraje“ či „Konfederace ochránců přírody Jihočeského kraje z.s.“ apod. V tomto případě by soud musel nejspíše aktivní legitimaci přiznat, pokud by zjevně nešlo o fiktivní oblast, resp. rozsah činnosti spolku, např. za situace ad hoc změny názvu spolku.

#### **5.4 Obrana spolků proti nečinnosti správních orgánů**

Pro obranu proti nečinnosti správních orgánů platí ustanovení SprŘ a SŘS. Nicméně v českém právním řádu chybí možnost soudně se domáhat, aby správní orgán zahájil řízení, které má povinnost zahájit z moci úřední. Toto potvrzuje konstantní judikatura NSS (srov. například rozsudky ze dne 21.6.2006, č.j. 4 Ans 7/2005 – 74, ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 – 59, ze dne 29.5.2008, č.j. 2 Ans 2/2008 – 57 nebo ze dne 23.3.2009, č.j. 2 Ans 1/2008 – 84<sup>132</sup>. Tento stav lze označit za nevyhovující a je možné ho vykládat i jako rozpor s článkem 9 odst. 2 i čl. 9 odst. 3 AÚ.

Obrana proti nevydání určitého správního aktu může být realizována i žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle § 82 an. SŘS. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98 vyložil, že nezákonný zásah může spočívat i v opomenutí či nečinnosti správního orgánu.<sup>133</sup>

#### **5.5 Odkladný účinek podaných žalob**

Důležitým aspektem žalob environmentálních spolků je to, zda jim soud přizná

---

<sup>132</sup>Frank Bold Society, *Jaké jsou typické nezákonné úřední postupy?*, 2015, [online] [cit. 417-2015], online poradna Frank Bold, Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/korupce-a-jednaniuredniku/rada/jake-jsou-typicke-nezakonne-uredni-postupy>.

odkladný účinek. Zejména je to důležité pro žaloby na zrušení stavebního rozhodnutí. O ohledem na mnohdy až několikaletou délku soudních řízení by totiž v případě nepřiznání odkladného účinku šlo de facto jen o rozhodnutí akademického významu, protože stavebník by mohl zahájit realizaci stavebního záměru. Pokud stavba již stojí, tak se zpravidla chrání dobrá víra stavebníka a odstranění stavby se nenařizuje<sup>134</sup>. Podmínky pro přiznání odkladného účinku žalob jsou dle dikce § 73 SŘS následující:

*„Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přiznává žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.“*

Soudy zpravidla s ohledem na znění čl. 9 odst. 4 AÚ (soudní ochrana musí být včasná) a s ohledem na znění směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí odkladný účinek žalobám environmentálních spolků přiznávají<sup>135</sup>. Čili znění § 73 SŘS je vykládáno v souladu s těmito dokumenty. Odkladný účinek byl občanským sdružením s touto argumentací přiznán v následujících soudních rozhodnutích: 1 As 39/2006 -55, 1 As 13/2007 – 63, 4 As 70/2006 – 72, 5 As 53/2006 – 46 a další.

---

133V rozsudku ve věci C-237/07 (Dieter Janecek v. Freistaat Bayern) dospěl Soudní dvůr EU k závěru, že „(č)lánek 7 odst. 3 směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší musí být vykládán v tom smyslu, že v případě rizika překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít bezprostředně dotčení jednotlivci možnost vyžadovat, aby příslušné vnitrostátní orgány vypracovaly akční plán, přestože na základě vnitrostátního práva disponují dalšími prostředky, kterými mohou vyžadovat, aby příslušné orgány přijaly opatření pro boj proti znečištění ovzduší.“. V souladu s judikátem I. ÚS 59/14 by se tedy např. i environmentální spolky mohly domáhat přijetí akčního plánu (v české právní úpravě program zlepšování kvality ovzduší) dle směrnice Rady 96/62/ES. Např. ve Velké Británii tuto možnost mají (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. listopadu 2014 sp. zn. C-404/13 – Client Earth).

134STEJSKAL, V., *K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby*, In *České právo životního prostředí*, 2/2011.

135Ibid

Důležitý však může být i odkladný účinek územního rozhodnutí. Z rozsudku Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 Ca 43/2008 ze dne 20. 3. 2008:

*„Nyní účinný stavební zákon umožňuje stavebníkovi realizaci řady drobných staveb a stavebních činností již na podkladě pravomocného územního rozhodnutí, a to buď bez dalšího (§ 103 stavebního zákona) nebo na základě ohlášen stavebnímu úřadu (§ 104 stavebního zákona). Za této situace už nyní nelze hovořit o tom, že územní rozhodnutí pojmově nemůže přivodit újmu, jak dovozovala starší judikatura za účinnosti starého stavebního zákona (srov. např. usnesení Krajského soudu v Plzni publikované pod č. 455 z roku 2005 Sbírký rozhodnutí NSS).“*

Soud tedy přiznal odkladný účinek i žalobě namířené proti územnímu rozhodnutí.

V rámci infringementového řízení, které vůči České republice v minulosti zahájila Evropská komise (formální upozornění v řízení o porušení povinnosti č. 2013/2048) bylo vůči České republice namítáno, že:

*„Komise konečně spatřuje pochybení též ve vyloučení odkladného účinku, ke kterému dochází v § 23 odst. 10 zákona EIA, a to pro jeho rozpor se zásadou účinné soudní ochrany (s odkazem na judikaturu SDEU, např. rozsudek ve věci C-213/89)“<sup>136</sup>*

Novelou zákona EIA č. 39/2015 Sb. bylo do zákona o posuzování vlivů konkrétně do ustanovení, týkající se legitimace spolků k žalobám napadajícím rozhodnutí v navazujících řízeních po procesu posuzování vlivů na životní prostředí, následující:

*„Soud i bez návrhu rozhodne o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle soudního řádu správního. Soud přizná žalobě odkladný účinek nebo nařídí předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že*

---

<sup>136</sup>Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb.

*realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.“*

Toto znění § 9d zákona nahradilo původní formulaci „*odkladný účinek se nepřiznává*“, což lze hodnotit pozitivně. Nicméně v původním vládním návrhu zákona bylo zakotveno bezpodmínečné přiznání odkladného účinku. V legislativním procesu byla vypuštěna i věta „*Dokud není vydáno pravomocné rozhodnutí soudu o žalobě, nelze vydat ani vykonat rozhodnutí v dalších navazujících řízeních*“. Autor však doufá, že přiznání odkladného účinku žalobám environmentálních spolků dotýkajících se ochrany životního prostředí bude vzhledem k ustálené rozhodovací praxi soudů do budoucna, i přes podmínku hrozby nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí, pravidlem.

## ***5.6 Možnosti mimosoudní ochrany postavení environmentálních spolků***

Určitou alternativou k finančně nákladnému (AÚ stanoví, aby přístup ke spravedlnosti nebyl příliš nákladný) a časově zdlouhavému soudnímu řízení by mohlo být podání stížnosti k veřejnému ochránci práv, tj. k ombudsmanovi. Výchozím právním předpisem pro pravomoci a působnost veřejného ochránce práv je zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Ombudsman má pravomoc provádět nezávislá šetření a případně požadovat sjednání nápravy, pokud ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území České republiky a správní úřady jim podléhající a dále orgány územní samosprávy (tj. obce a kraje) v přenesené působnosti postupují při své činnosti v rozporu se zákonem, jsou nečinné či jednání těchto orgánů právu sice neodporuje, ale je jinak vadné či nesprávné, a tedy neodpovídá principům demokratického právního státu a principům dobré správy. V roce 2008 získal ochránce zvláštní oprávnění v oblasti státní správy soudnictví – právo navrhopvat zahájení kárných řízení proti předsedům a místopředsedům soudu v případě, že porušují povinnosti spojené s výkonem jejich funkcí. Obecně se však dá říci, že do pravomocí soudní moci veřejný ochránce práv zasahovat nemůže.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup>Pravomoci veřejného ochránce práv, web veřejného ochránce práv, 2015 [online] [cit. 2015-04-19],

Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/>.

Samozřejmě je možné podat i podnět k nadřízenému správnímu orgánu či k dozorujícímu orgánu a upozornit tento orgán na porušování zákona (či podzákonných předpisů) a doufat v efektivitu tzv. dozorčích prostředků nápravy nezákonnosti ve veřejné správě.

Na nejvyšší úrovni, co se týče dodržování závazků mezinárodního práva veřejného a evropského práva, mohou environmentální spolky podávat podněty k Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy či k Evropské komisi. Tyto orgány dozírají na dodržování AÚ a evropské legislativy (Komise může zahájit infringementové řízení a případně věc předložit k Soudnímu dvoru EU).

## 6 Závěr

Cílem práce je nastínit základní role, které hrají environmentální spolky při ochraně životního prostředí v České republice a dále objasnit hlavní problémy jejich postavení při této ochraně a navrhnout řešení v případech, kdy není česká právní úprava podle autora dostatečně kvalitní.

Úvodem je rozebrán pojem spolku a nevládní neziskové organizace a popsány základní aspekty spolkového práva a statusu veřejné prospěšnosti. Je porovnána nová právní úprava spolkového práva, která byla přijata v rámci rekonstrukce soukromého práva, s právní úpravou před rokem 2014. Novou právní úpravu spolkového práva lze hodnotit pozitivně. Obsáhlejší zákonná úprava včetně zavedení spolkového rejstříku vedeného soudy posiluje postavení spolků ve společenském životě a právní jistotu osob, se kterými spolky jednají. Na druhou stranu znamená zvyšování nároků na osoby, které spolky řídí a nárůst soudní agendy. To je však dle názoru autora v pořádku, pokud spolky vč. těch environmentálních mají hrát důležitou úlohu v občanské společnosti a při ochraně životního prostředí. S růstem požadavků na fungování spolků by ovšem měla jít ruku v ruce veřejná finanční podpora pro tyto spolky. Obecně lze souhlasit s posílením ochrany menšinových členů spolku i s podrobnější právní úpravou, která reguluje zánik spolků. Autor by přivítal také brzké přijetí zákona o statusu veřejné prospěšnosti. Pokud by se tento status zapisoval do spolkového rejstříku, tak by Česká republika přistoupila k na evropské úrovni standardnímu řešení a dále by se usnadnila orientace veřejnosti i státu v neziskovém sektoru.

Osvětlen je i pojem ekologický či environmentální spolek a demonstrativně vypočteny hlavní činnosti těchto spolků. Následně je rozvedena role spolků při kontrole veřejné správy, lobbingu, legislativním procesu, ekologické výchově, ekologickém poradenství apod., včetně právního zakotvení těchto činností. Podtržen je význam těchto činností jako činností občanské společnosti a význam občanské společnosti pro demokratický právní stát. Bez této kontroly a aktivit by byla podle autora ohrožena liberální demokracie, potažmo i základní práva a svobody vč. práva na příznivé životní

prostředí.

V další části je zběžně popsáno právo na informace o životním prostředí a právo na informace. Tyto práva jsou pro spolky důležité zejména pro plnění svých v této práci popsaných rolí a předpokladem ke smysluplné participaci spolků na rozhodovacích procesech dotýkajících se ochrany životního prostředí. Zmíněny jsou i jeho zvláštní projevy jako právo na informace obsažené ve správním spise pro účastníka řízení a informování spolků o zahajovaných správních řízeních dotýkajících se ochrany životního prostředí.

Pozitivně je zhodnoceno aktivní zpřístupňování informací vč. podoby veřejných databází a bylo vysvětleno, že je žádoucí, aby správní orgány zveřejňovaly maximum možných informací i bez žádosti, neboť to šetří čas a práci jak úřadům, tak žadatelům.

Zároveň autor dochází k závěru, že za nezákonné odmítání poskytování informací by měla být zakotvena nějaká právní sankce. Povinné subjekty (včetně např. spol. ČEZ a.s.) často odmítají zveřejnění informací, a to i navzdory pravomocnému rozsudku správního soudu. Tento stav je nežádoucí. Zároveň by se pojmy obchodní tajemství a další pojmy, které tvoří důvody možného odmítnutí informace, měly vykládat co nejvíce restriktivně, aby žadatelé o informace a účastníci správních řízení měli k informacím maximální přístup a naplnil se tak účel zákonné úpravy.

Následuje výklad o možnosti účasti spolků v rozhodovacích procesech dotýkajících se ochrany životního prostředí a to jak v konzultativní formě, tak v tzv. plnoprávné formě (zejm. účast ve správních řízeních).

Důraz je kladen na tzv. proces EIA a novelu zákona o posuzování vlivů zákonem č. 39/2015 Sb. a na novinky, které tato novela přináší pro účast spolků v tzv. navazujících řízeních. Možnost účasti v navazujících řízeních po procesu posuzování vlivů na životní prostředí je nově mnohem extenzivnější a nezávislá na správních orgánech, vč. novinky možnosti podat odvolání proti rozhodnutí v navazujícím řízení i bez účastenství v tomto řízení. Tuto změnu lze hodnotit jen pozitivně, neboť posílí

postavení spolků při ochraně životního prostředí a uvede českou úpravu s souladu s mezinárodními a evropskými závazky. A to i přesto, že se nejedná o jakýkoliv environmentální spolek, ale jen ty, které splní zákonné podmínky (zavedenost či podpora občanů).

Účast spolků v procesu územního plánování je také dostatečná, neboť spolky mohou docílit privilegovanějšího postavení spoluprací s dotčenými vlastníky či se spolek může nechat ustavit zástupcem veřejnosti. Postavení zástupce veřejnosti snad bude v budoucnu srovnatelné s postavením dotčených vlastníků (ve světle nálezu Ústavního soudu č. 59/14).

Rozebrána je i legitimace účasti spolků ve správních řízeních na základě § 70 ZOPK, VodZak a zákona o integrované prevenci a je předložen reprezentativní výčet řízení, kterých se spolky mohou účastnit.

Nejvíce problematickou se jeví účast spolků při povolování těžebních záměrů. Zákonná úprava je nastavena v tom duchu, že značně favorizuje realizaci záměrů a nehledí na zájem na ochraně životního prostředí. Autor navrhuje vznik unifikovaného řízení v jednom zákoně, jehož jednotlivé etapy vedoucí k povolení těžby by byly samostatně přezkoumatelné a ve kterém by se zohledňovaly i zájmy na ochraně životního prostředí odpovídajícím zněním zákona i participací Ministerstva životního prostředí v procesu. Omezení těžby, které by to přineslo, nevidí autor nijak tragicky a předkládá argumenty vysvětlující, proč není ČR vhodnou zemí pro těžbu většího rozsahu narušující krajinu a životní prostředí.

Problematický je i proces územního souhlasu a ohlášení stavby. Nejde o správní řízení a proto o nich spolky nejsou informovány, což lze hodnotit jako nežádoucí stav.

Pozitivní je, že spolky by do budoucna teoreticky měly mít možnost účastnit se řízení podle AtomZ. Podle jednoho z výkladů nového znění zákona o posuzování vlivů totiž půjde o tzv. navazující řízení.

Negativně je viděna konzultativní účast spolků v řízeních podle zákona GMO

vzhledem k principu předběžné opatrnosti a nedostatečné veřejné diskuzi na toto téma.

Porovnány jsou i možnosti participace fyzických osob a spolků, kde autor obhájí privilegovanější postavení spolků zejm. z důvodu toho, že veřejná správa musí fungovat efektivně a neměla by být zahlcena nepřiměřeným množstvím námitek. Pokud se nespokojení občané sdruží do spolku, je hlas veřejnosti zastoupen dostatečně.

V neposlední řadě jsou popsány možnosti environmentálních spolků bránit ochranu životního prostředí a svoje postavení při ochraně životního prostředí před soudem. Rozebrána je především judikatura správních soudů a Ústavního soudu ČR s akcentem na možnost spolků argumentovat ve svých žalobách proti rozhodnutí správních orgánů ve správním soudnictví hmotněprávními důvody (především nálezy Ústavního soudu I. ÚS 59/14), na možnost spolků napadat ve správním soudnictví opatření obecné povahy (taktéž nálezy Ústavního soudu I. ÚS 59/14 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č.j. 6 Ao 5/2010-43) a na možnost spolků požadovat odkladný účinek žalob. Posun judikatury garantující spolkům všechny výše popsané možnosti autor hodnotí velice pozitivně. Podle současné situace by již spolky měly mít bez problému možnost argumentovat v žalobách i hmotněprávními důvody, měly by mít možnost napadat i OOP a jejich žalobám a návrhům ve správním soudnictví by měl být zpravidla přiznáván odkladný účinek, což je v souladu s mezinárodními závazky a zlepší to pozici environmentálních spolků. Nakonec byly stručně načrtnuty možnosti na mimosoudní právní ochranu (ombudsman, podněty správním orgánům).

Úplným závěrem by chtěl autor uvést, že činnost environmentálních spolků cítí jako činnost ve veřejném zájmu, což dokládají mezinárodní závazky České republiky i judikatura českých soudů. Autor souhlasí s přiznáním práva na příznivé životní prostředí i spolkům (de facto osobám, které se rozhodly sdružit ve spolek) a v relaci k tomuto faktu s nedávným posílením postavení environmentálních spolků v řízení před českými soudy. Bylo by žádoucí, pokud by důležitost účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí uznala v brzké době i majorita české veřejnosti v čele s politiky, veřejně činnými osobami a novináři. Autor by rád vyslovil přání, aby se kvalita životního prostředí, i díky environmentálním spolkům, v České republice nadále již jen

zlepšovala.

## Dotazník týkající se role spolků v environmentálním vzdělávání

Mgr. Hana Korvasová, Lipka – školské zařízení pro environmentální vzdělávání (Lipka není spolek!!!)

### Otázky:

1 Myslíte si, že je environmentální vzdělávání/ekologická výchova v ČR na dostatečné úrovni a plní svoji osvětovou funkci, tj. rozšiřování povědomí o ekologii, ekologických otázkách a problémech?

HK: Ano, ale není to snadné. EV se věnují často nevládní organizace, jejich existence je opřena zejména o nadšení pracovníků, a nadšení nemůže trvat věčně, pokud jejich práce není finančně ohodnocena. Významnou práci vykonávají i učitelé ve školách, ale mnohdy bývají osamoceni, necítí podporu do vedení ani od kolegů. Přesto se domnívám, že úroveň EV v ČR je vysoká.

2 Jak hodnotíte českou právní úpravu ekologické výchovy? Je dostatečně podrobná anebo je její podpora jen deklarována a v praxi nemá ze strany státu dostatečnou podporu?

HK: Právní úprava je dobrá (jistě by mohla být lepší).

3 Jsou právní předpisy a další prameny práva v praxi opravdu dodržovány? Existují nějaké problémy s výkladem právních norem např. ze strany veřejné správy nebo soudů?

HK: Dodržování je složitější. Nikde není dáno, jak přesně má realizace EV vypadat, proto je její kvalita velmi různorodá. K tomu by museli být velmi dobře vzděláni učitelé a lektori, a to ne vždy platí. Aby mohla být EV opravdu dobře realizována, musela by být i dobře financována.

4 Co je největší překážkou rozvoje environmentálního vzdělávání v České republice?

HK: Co ministr to názor, každý podporuje něco jiného, zavádí nové pořádky. Úředníci proto nemají chuť do systémových změn. Environmentální vzdělávání mělo podporu po revoluci, dnes se dozvídáme, že je třeba podporovat jiné oblasti. Problém je také ve všeobecné nechuti slyšet o environmentálních problémech a řešit je. Lépe se poslouchá, že je vše v pořádku, že se nemusíme nijak omezovat, že ekologové straší zbytečně. Zazní-li takový názor z nejvyšších míst, úředník ministerstva ho rád vyslyší.

5 Pokud byste měla tu možnost, změnila byste nějak českou právní úpravu environmentálního vzdělávání či český právní řád obecně (např. nějakou související oblast)?

HK: Kdybych měla opravdu možnost měnit, tak bych zařadila do školského zákona jako povinnou výuku

v terénu. Rozhodně bych začlenila EV do dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků, tak aby každý učitel měl základní znalosti a uměl je začlenit do výuky svých předmětů.

6 Cítíte dostatečnou podporu ekologické výchově ze strany politiků, úředníků? Jak je nastavena veřejná politika environmentální výchovy? Počítá se spolky a se zapojením veřejnosti?

HK: Necítím. O spolcích nemám dost informací.

7 Vidíte nějakou inspiraci v oblasti ekologické výchovy v zahraničí? Jak si stojí český model v porovnání s cizinou?

HK: Líbí se mi model ve Velké Británii, kde je povinná terénní výuka. V ČR je velká hustota institucí poskytujících EV, ale kvalita různá.

8 Cítíte dostatečnou podporu pro spolky zabývající se ekologickou výchovou ze strany státu/kraje/města? Máte nějaké informace o tom, že by se situace lišila v jednotlivých krajích a obcích?

HK: V JMK cítím velkou podporu (Lipka je příspěvkovou organizací JMK), spolky to však mohou cítit jinak. Pochopitelně je situace v různých krajích různá a mění se i v čase v závislosti na výsledcích voleb.

9 Plyne do environmentálního vzdělávání dostatek finančních prostředků anebo je naopak podfinancované?

HK: Je podfinancované, mnohdy dokonce nefinancované.

## Emailová korespondence s Mgr. Mazancovou z MŽP

Dobrý den,

omlouvám se Vám, ale k odpovědi na Vaše dotazy jsem se dostala až teď.

1. Jak moc formálně musí být připomínka zpracována, aby se jí předkladatel, příp. připomínková místa, reálně zabýval? Může ji podat i osoba bez zkušeností s podáváním připomínek, právem, jednáním s veřejnou správou, aby měla reálnou naději na její zohlednění? Má podávání připomínek reálný smysl nebo jde jen o formální naplnění požadavků Aarhuské úmluvy, pouhá předstíraná otevřenost legislativního procesu veřejnosti?

Průběh meziresortního připomínkového řízení se řídí Legislativními pravidly vlády (dokument schválený usnesením vlády). Podle tohoto dokumentu se rozlišují připomínky tzv. obligatorních připomínkových míst (ministerstva, další ústřední orgány, kraje, SMO a některé další) a připomínky ostatních připomínkových míst. Připomínky, které obligatorní připomínkové místo označí jako zásadní, s ním musí být projednány a vypořádány, případně zůstanou jako předmět rozporu, což je v materiálu předkládaném do vlády výslovně uvedeno (a vláda pak o rozporu hlasuje). Připomínky uplatněné dalšími připomínkovými místy jsou podkladem pro zpracování konečné verze návrhu a nemusí být povinně projednány. Podle Legislativních pravidel vlády (LPV) musí být připomínky formulovány jednoznačně a konkrétně, musejí být řádně odůvodněny a je-li požadováno nahradit určitý text jiným textem, musí být navržena nová formulace. K dosažení přehlednosti se připomínky člení na obecné a k jednotlivým částem návrhu (viz čl. 5 odst. 6 LPV). Tato forma připomínek je samozřejmě určena především povinným připomínkovým místům (pro která jsou závazná LPV), ostatní subjekty formulují své připomínky dle svého uvážení. Připomínky může samozřejmě podat kdokoliv, ostatně za tím účelem zveřejňujeme všechny návrhy právních předpisů na našich webových stránkách v sekci Připravovaná legislativa. Všechny připomínky zpracováváme do tabulky a vyhodnocujeme je, a to bez ohledu na to, zda ji uplatnilo povinné připomínkové místo či kdokoliv jiný. Není-li připomínka v rozporu s koncepcí návrhu, popř. s jiným právním předpisem, snažíme se ji zohlednit. Mám zato, že v tomto ohledu jsme opravdu poctivé ministerstvo a každou připomínkou se zabýváme. Pokud obdržíme k návrhu několik stovek připomínek (např. nedávná novela zákona EIA), není samozřejmě reálné, abychom každého autora připomínky kontaktovali a připomínku s ním projednali. Často konáme jednání i s nepovinnými připomínkovými místy,

zejména s profesními sdruženími a ekologickými organizacemi (nedávno se např. konalo několik takových jednání na různých úrovních k návrhu novely zákona o ochraně přírody a krajiny - problematika národních parků).

2. Existuje na MŽP nějaký fakultativní seznam připomínkových míst neuvedených v legislativních pravidlech vlády, ke kterým je aplikován zvláštní přístup, např. individuální obesílání, pozvánka na projednání na ministerstvo? Jsou mezi nimi ekologické spolky? Ano - všechna připomínková místa, která nás o to požádají, zařazujeme do rozdělovníku a rozesíláme jim návrh k připomínkám elektronickou cestou. Ekologické spolky samozřejmě nechybí, vždy oslovujeme např. Zelený kruh a Hnutí Duha. Projednání - jak výše uvádím - v některých případech také konáme, podle charakteru došlých připomínek. Např. minulý týden jsme měli jednání se Zeleným kruhem a Hnutí Duha k novele zákona o ochraně přírody a krajiny, přestože je tento návrh zákona už v Poslanecké sněmovně.

3. Jak se eventuálně liší postavení fakultativních připomínkových míst a široké veřejnosti, která se rozhodne připomínku podat na základě informací zveřejněných v knihovně připravované legislativy (o/dok)?

V tomto ohledu se postavení těchto subjektů nijak neliší, bereme v potaz připomínky obou skupin. Záleží na obsahu připomínky a jejím odůvodnění.

S pozdravem

Eva Mazancová

zástupkyně ředitele

vedoucí oddělení horizontální a ekosystémové legislativy

Odbor legislativní

Odbor životního prostředí

## Seznam použitých zkratk

AtomZ – atomový zákon

AÚ – Aarhuská úmluva

EIA – environmental impact assessment

EHK OSN – Evropská hospodářská komise OSN

ESD – Evropský soudní dvůr

HSR – Hospodářská a sociální rada

IČ – identifikační číslo

InfZ – zákon o svobodném přístupu k informacím

IPPC – integrated pollution prevention and control

LZPS – Listina základních práv a svobod

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

NSS – Nejvyšší správní soud

OOP – opatření obecné povahy

ObchZ – obchodní zákoník

OZ – občanský zákoník

PÚR – politika územního rozvoje

SEA - strategic environmental assessment

SFŽP – Státní fond životního prostředí

SprŘ – správní řád

SŘS – soudní řád správní

StavZ – stavební zákon

ÚS – Ústavní soud

Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

VŠ – vysoká škola

VodZak – vodní zákon

zákon GMO – zákon nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty

zákon PIŽP – zákon o právu na informace o životním prostředí

ZGP – zákon o geologických pracích

ZOK – zákon o obchodních korporacích

ZOPK – zákon o ochraně přírody a krajiny

ZOPS – zákon o obecně prospěšných společnostech

ZSO – zákon o sdružování občanů

ZÚR – zásady územního rozvoje

## Použitá literatura

### Knižní publikace:

BAHÝL J. BAHÝLOVÁ L. KOCOUREK T., *Příklady a judikatura z práva životního prostředí*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010.

BLAŽEK, Jiří. *Stavební zákon s komentářem a prováděcími vyhláškami od 1. 1. 2007*. 1. vydání. Jihlava: Anag, 2007.

BOHÁČ, Radim a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011.

DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010.

DAMOHOŘSKÝ, M., STEJSKAL, V., *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko 2003.

DAMOHOŘSKÝ, M., STEJSKAL, V. a kol., *Environmental law in the Czech republic and EU*, Česká společnost pro právo životního prostředí, 2014.

Kolektiv autorů, *Společenský a legislativní rámec neziskového sektoru*, AGNES, Praha, 2008.

DEVEROVÁ, L., PAJAS, P., PETRLÍKOVÁ, B., a kol. *Průvodce neziskovým právem, 1. díl*, Praha: Informační centrum nadací a jiných neziskových organizací, 1996.

DIENSTBIER, F. *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci Právnická fakulta, 2011.

DOLEŽAL, J., MAREČEK, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M.,

HEGENBART, M. a SAKAŘ, B. A kolektiv. *Stavební zákon*. Praha: C. H. Beck, 2008.

DYTROVÁ, R., *Environmentální výchova a vzdělávání : textová a studijní opora*, Česká zemědělská univerzita v Praze, Institut vzdělávání a poradenství, Praha, 2014.

GERLOCH, A., *Teorie práva*, 6. vyd. ,Aleš Čeněk, Plzeň, 2013.

- HENDRYCH, D. A kol., *Správní právo. Obecná část.*, 8. vyd. , C.H.Beck, Praha, 2012.
- HORÁČEK, Z., KRÁL, M. STRNAD, Z., VYTEJČKOVÁ, V. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1. 8. 2010, s komentářem.* Pardubice: Sondy s. r. o., 2011.
- HUMLÍČKOVÁ, P., *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010*, Zelený Kruh, Praha, 2011.
- JANČÁROVÁ I. *Ekologická politika.* Brno: Masarykova univerzita, 2004.
- JANČÁŘOVÁ, I.. *Aktivní zpřístupňování informací a znečišťování životního prostředí.* In Aktuální otázky práva životního prostředí. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005.
- KRSKOVÁ A., *Dějiny evropského politického a právního myšlení*, Eurolex Bohemia, Praha, 2003.
- KYSELA J., *Právo na odpor a občanskou neposlušnost*, Doplněk, 2001.
- MÁCHAL A., *Průvodce praktickou ekologickou výchovou*, Rezekvítek ve spolupráci s Lipkou, 2000.
- MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny.* 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007.
- MÜLLEROVÁ, H. a HUMLÍČKOVÁ, P. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR.* Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014.
- MÜLLEROVÁ, H. et al. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention.* Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013.
- ONDRUŠ, R. *Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami.* Praha: Praha: C. H. Beck, 2007.
- PRŮCHOVÁ I. a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí.* Brno: Masarykova univerzita, 2011.
- PRŮCHOVÁ, I. (ed.). *Aktuální otázky práva životního prostředí.* 1. vyd. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2005.
- RONOVSKÁ K., VITOUL V., BÍLKOVÁ J. a kol., *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*, Leges, Praha, 2014.

RONOVSKÁ, K., *Spolkové a nadační právo*, Masarykova univerzita, Brno, 2008.

STEJSKAL, V.: *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha, Linde, 2006.

ŠKARABELOVÁ, S. *Definice neziskového sektoru: sborník příspěvků z internetové diskuse CVNS*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru, 2005.

Univerzita Právnická fakulta, 2011.

TOCQUEVILLE A., *Demokracie v Americe*, Leda, Praha, 2012.

VOBRÁTILOVÁ, Z.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006.

ZAHUMENSKÁ, V., *Právo a enviromentální problémy*, Masarykova univerzita, Brno, 2014.

### **Články v publikacích a odborných časopisech:**

ADAMEOVÁ Z., *Účast veřejnosti v procesu EIA – případ České republiky*, In České právo životního prostředí 2/2011 (č. 30), ročník XI.

DĚDIČ J., LASÁK J., *Právnická osoba jako člen orgánu obchodní korporace – vybrané otázky (1. část)*, In Obchodněprávní revue, 11/2013.

DEVEROVÁ L., *Typologie neziskových organizací v ČR*, In Společenský a legislativní rámec neziskového sektoru, AGNES, Praha, 2008.

FRIČ P., *Neziskový sektor ve výsledcích sociologických průzkumů*, In Společenský a legislativní rámec neziskového sektoru, AGNES, Praha, 2008, str. 81.

FRIŠTENSKÁ H., *Stát a nestátní neziskové organizace*, In Společenský a legislativní rámec neziskového sektoru, AGNES, Praha, 2008.

HUMLÍČKOVÁ P., *Environmental impact assessment – historical overview in the Czech republic*, In Environmental law in the Czech republic and EU, Česká společnost pro právo životního prostředí, 2014.

KUSÁK, M., *Věčné snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v kontextu Aarhuské úmluvy*, In České právo životního prostředí, 17/ 2006.

RONOVSKÁ, K.: *K pojetí veřejné prospěšnosti v Evropě*. Právní fórum 9/2010.

SALAMON, L.M., ANHEIER, H.K., *Search of the Nonprofit Sector*, In The Question of Definitions, 2/1992.

STEJSKAL, V., *K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby*, In České právo životního prostředí, 2/2011.

STEJSKAL V., *Odborná praxe v neziskových organizacích práva životního prostředí*, In České právo životního prostředí, 2/ 2011..

STEJSKAL, V., *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č.j. 6 Ao 5/2010-43 ze dne 13. 10. 2010: právo na příznivé životní prostředí a aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž se vydává návštěvní řád Národního parku Šumava.*, In České práva životního prostředí, 1/2012..

### **Internetové články, publikace a jiné prameny umístěné na internetu:**

*Aarhus convention compliance committee, Decision V/9f of the Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters on compliance by the Czech Republic with its obligations under the Convention.*, [online]. 2014 [cit. 2014-11-14], Dostupné z:

[http://www.unece.org:8080/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post\\_session\\_docs/ece\\_mp.p\\_p\\_2014\\_2\\_add.1\\_eng.pdf](http://www.unece.org:8080/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/ece_mp.p_p_2014_2_add.1_eng.pdf)

BAXA J.: Je smutné, že Kancelář prezidenta ignorovala náš rozsudek a tajila platy. *Internetový portál Hospodářských novin ihned.cz* [online]. 2014 [cit. 2014-11-27]. Dostupné z:

<http://domaci.ihned.cz/domaci/c1-63070560-josef-baxa-predseda-nss>.

ČERNOHOUS, P., ŠIKOLA L. *Od územního plánování po stavební povolení - kdy a jak se účastnit.*, Praha: Zelený kruh, 2008. 978-80-239-9951-8, [online]. 2015 [cit. 2015-08-28]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2015/01/brozura-stavebni-final.pdf>.

Česká informační agentura životního prostředí, *O environmentálním vzdělávání, výchově a osvětě*, [online]. 2015 [cit. 2015-04-02], Dostupné z: <http://www1.cenia.cz/www/evvo/o-evvo>.

Frank Bold Society, *Jaké jsou typické nezákonné úřední postupy?*, [online]. 2015 [cit. 2015-04-17], online poradna Frank Bold, Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/korupce-a-jednaniuredniku/rada/jake-jsou-typicke-nezakonne-uredni-postupy>.

Frank Bold Society, *Jak se zapojit do povolování těžby?*, [online]. 2015 [cit. 2015-04-14], online poradna, Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/hornictvi-doly-lomy/rada/jak-sezapojit-do-povolovani-tezby>.

Frank Bold Society, *Obrana proti územnímu souhlasu a ohlášení*, [online]. 2015 [cit. 2015-04-17], online poradna, Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-a-stavebnirizeni/rada/obrana-proti-uzemnimu-souhlasu-a-ohlaseni>.

Frank Bold Society, *Účast veřejnosti v integrovaném povolování (IPPC)*, [online]. 2015 [cit. 2015-04-17], Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/eiaenvironmental-impact-assessment-ippc/rada/ucast-verejnosti-v-integrovanem-povo>.

GAILYOVÁ, Y., *Některé případy trvaly dlouho - co přineslo 20 let ekoporadenství u nás*, přednáška na konferenci 20 let ekoporadenství v České republice, 2011. [online]. 2011 [cit. 2015-08-28],

Dostupné z: [http://www.veronica.cz/soubory/20let\\_poradny\\_yvonna.pdf](http://www.veronica.cz/soubory/20let_poradny_yvonna.pdf).

KRAUS L., FADRNÝ M., *Zásady reformy regulace lobbingu*, 2011, str. 3, [online]. 2011 [cit. 2015-06-30]. Dostupné z:

[http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/zasady\\_reformy\\_regulace\\_lobbingu\\_eps\\_soc\\_ustav.pdf](http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/zasady_reformy_regulace_lobbingu_eps_soc_ustav.pdf).

LUTHER KING, M., *Letter from Birmingham jail*, 1963, [online]. 2015 [cit. 2015-06-30],

Dostupné z: [http://www.africa.upenn.edu/Articles\\_Gen/Letter\\_Birmingham.html](http://www.africa.upenn.edu/Articles_Gen/Letter_Birmingham.html).

Metodický výklad čl. II bodu 1 (přechodných ustanovení) zákona č. 39/2015 Sb. , internetové stránky MŽP, [online]. 2015 [cit. 2015-07-04], Dostupné z:

[http://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/dokumentSoubor/52/2015\\_06\\_05%20Metodick%C3%BD%20v%C3%Bdklad%20PU%20-%20ke%20100\\_2001.pdf](http://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/dokumentSoubor/52/2015_06_05%20Metodick%C3%BD%20v%C3%Bdklad%20PU%20-%20ke%20100_2001.pdf).

OECD, Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, online, [online]. 2010 [cit. 2015-4-20], Dostupné z:

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=%20250>

MŽP dá 20 milionů na vzdělávací projekty zaměřené na životní prostředí, internetové stránky SFŽP, [online]. 2015 [cit. 2015-4-3], Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/clanek/192/2443/mzp-da-20milionu-na-vzdelavaci-projekty-zamerene-na-zivotni-prostredi/>.

*Pravomoci veřejného ochránce práv*, web veřejného ochránce práv, [online]. 2015 [cit. 2015-04-19], Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/>.

ŠKARABELOVÁ, S., *Definice neziskového sektoru: sborník příspěvků z internetové diskuse*, CVNS, [online]. 2005 [cit. 2015-04-07], str. 24, Dostupné z:

[http://cvns.econ.muni.cz/prenos\\_souboru/is/soubory/web/138-scan22-definice-neziskoveho-sektoru.pdf](http://cvns.econ.muni.cz/prenos_souboru/is/soubory/web/138-scan22-definice-neziskoveho-sektoru.pdf).

Publikace spolku Zelený kruh Seznamte se, [online]. 2014 [cit. 2014-11-08], Dostupné z:

<http://old.zelenykruh.cz/dokumenty/seznamte-se-2-web.pdf>

Podklad MMR pro jednání RHSD [online]. 2015 [cit. 2015-08-26], Dostupné z: <http://www.ospzv-aso.cz/addons/117%20RHSD/Informace-o-pripravovane-novele-stavebniho-zakona.pdf>

### **Disertační práce**

BĚLOHRADOVÁ, J., *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí*, Brno, 2013. Disertační práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, školitel doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

## Citovaná judikatura

nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 486/04  
rozsudek Okresního soudu ve Frýdku-Místku č. j. 20 C 61/2010 – 208  
rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 8Co 595/2014 – 250  
usnesení Nejvyššího soudu č. j. 33 Cdo 607/2012-263  
rozsudek Městského soudu v Praze, č.j. 5A 217/2010  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 13/2007-75  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 33/2006 – 48  
nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2239/07  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 44/2003 – 119  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Ao 2/2009 – 54  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Ao 3/2008 – 27  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ao 5/2010 – 24  
nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97  
nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14  
rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 25/2012-21  
rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ans 4/2009-93  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 A 198/2000 – 51  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 41/2009-91  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 20/2008 – 84  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 41/2009-91  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 63/2010 – 111  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ao 3/2007 – 116  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ao 5/2010-43  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Ao 3/2008 – 59  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Ans 7/2005  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ans 10/2006 – 59  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 2/2008 – 57  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 1/2008 – 84  
usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Aps 3/2008  
rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-237/07 (Dieter Janecek v. Freistaat Bayern)  
rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-404/13 (Client Earth)  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 39/2006 -55  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 13/2007 – 63

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 70/2006 – 72  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 53/2006 – 46  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 36/2008 – 57  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 AOs 2/2013 - 69  
rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 Ca 43/2008  
rozsudek ESD ve věci C-378-09

## **Abstrakt**

Diplomová práce se věnuje problematice postavení spolků při ochraně životního prostředí. Autor rozebírá právní zakotvení spolků jako typu právnické osoby v českém právním řádu a popisuje jednotlivé role, které spolky při ochraně životního prostředí zaujímají. Dále se věnuje zběžnému popisu práva na informace o životním prostředí, které je předpokladem zejména pro účast spolků na rozhodovacích procesech dotýkající se ochrany životního prostředí. Jednotlivé formy účasti spolků na rozhodovacích procesech jsou rozebrány v následujícím výkladu s akcentem na proces posuzování vlivů na životní prostředí. Závěrem je rozebrán přístup spolků k soudní ochraně jejich postavení při ochraně životního prostředí, včetně možnosti argumentovat v žalobách ve správním soudnictví hmotněprávními důvody, možnosti požadovat odkladný účinek těchto žalob a aktivní žalobní legitimace environmentálních spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, včetně zohlednění relevantní soudní judikatury.

## **Abstract**

Diploma thesis aims at role of societies (as the predominant legal form of environmental non-governmental organizations in Czech republic) in the protection of environment. Author describes legal base of society as a type of legal person in a czech law and describes diverse roles of societies in the protection of environment in the subsequent part of the thesis. Afterwards, author briefly describes right to information in environmental matters which is a prerequisite for the participation of societies in decision-making concerning environmental matters. Individual forms of this participation are described subsequently with accent on environmental impact assessment. Lastly, access to justice in environmental matters of the societies is described, including possibility of arguing by substantive law in administrative law suits and possibility of asking for suspensive effect of this actions before court and possibility to bring an action against provisions of general character. Relevant judicial decisions are also taken into account in this part.

# **Role of non-governmental organizations in the protection of environment**

## **Summary**

The aim of the thesis is to describe role of societies in the environmental protection. Main roles of environmental societies in the the environmental protection are analysed in the thesis.

Definition of society and NGO si given in the beginning of the thesis. Czech law of societies is outlined in comparsion with older regulation.

Environmental society is defined subsequently and its main characteristics are written down. Role of environmental societies as „watchdogers“, lobbyists, opinion-makers, environmental educators and councilors is described. Options of participation in legislative process are also described.

Next part of the thesis is covering right to access to information in environmental matters of societies, priciples of czech legislation, active publication of information by public authorities, information for societies about iniciated administrative proceedings and right to acces information in the file of administrative proceeding. Accented are problems of application of right to information in environmental matters and comparsion with general right to information.

The thesis continues in part concerning participation of environmental societies in the decision-making affecting environment. It is described how environmental societies can participate in spatial planning. Environmental impact assessment is described into more details, including options of participation and effects of participation of societies. Subsequently participation of environmental societies in administrative proceedings and similar processes is analysed. Stance of environmental societies and individuals in environmental protection is compared subsequently.

Last part is about access of environmental societies to justice. Main problems of their position before court are analysed, i.e. possibility of arguing by substantive law, possibility to bring an action against provisions of general character , possibility of asking for suspensive effect of actions before court. Text is amended with a few lines about acces to non-judicial protection of the position of environmental societies.

## **Klíčová slova**

Spolky

Ochrana životního prostředí

Účast na rozhodování a přístup k soudní ochraně ve věcech životního prostředí

## **Key words**

Societies

Environmental protection

Participation in decision-making and access to justice in environmental matters