

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jiří Vozák

**Účast veřejnosti v řízeních podle stavebního
zákona**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 3. 10. 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 213 057 znaků včetně mezer.

Jiří Vozák

V Praze dne 3. 10. 2018

Chtěl bych poděkovat především své rodině, která mi po celou dobu studií pomáhala a která trpěla mé další a další prodlužování studentských let. Dále pak svým přátelům, kteří mi poskytovali cenné rozptýlení a o které jsem mohl opřít. Zvláštní poděkování pak dlužím paní Vlastě Vozákové, která mě vždy podporovala v mých rozhodnutích, ať už byla správná či nikoliv.

Děkuji také celé Katedře práva životního prostředí, která ve mě podnítila zájem pro toto fascinující právní odvětví, díky kterému jsem se mohl setkat se spoustou zajímavých lidí.

V neposlední řadě děkuji vedoucí mé práce, paní Martině Frankové, za cenné rady a pomoc při tvorbě následujících řádků.

Děkuji.

Obsah

Úvod	1
1. Účast veřejnosti v ochraně životního prostředí	5
1.1. Účast veřejnosti jako veřejný zájem	5
1.2. Obsah pojmů veřejnost a účast veřejnosti	7
1.3. Nositelé práva na příznivé životní prostředí	10
2. Východiska právní úpravy	14
2.1. Ústavní základy účasti veřejnosti	14
2.2. Aarhuská úmluva	18
2.3. Aarhuská úmluva v právním řádu EU	25
3. Procesní zajištění účasti veřejnosti v českém právním řádu	29
3.1. Účast veřejnosti z pohledu zákona o posuzování vlivů	30
3.2. Účast veřejnosti z pohledu zvláštních právních předpisů	33
3.3. Účast veřejnosti z pohledu stavebního zákona	36
4. Hmotněprávní aspekty účasti veřejnosti.....	43
4.1. Účast veřejnosti na základě práva na příznivé životní prostředí	43
4.2. Vývoj judikatury v otázce práva na příznivé životní prostředí	46
5. Zhodnocení účasti veřejnosti v řízeních dle stavebního zákona	56
5.1. Význam účasti veřejnosti	56
5.2. Rozpor s mezinárodními závazky	60
5.3. Nedostatečné prostředky ochrany	62
5.4. Ústavnost novely stavebního zákona	67
Závěr	73
Seznam použitých zdrojů	77
Účast veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona	85
Public participation in the procedures under the Building Act	87

Úvod

Význam některých věcí, pro náš život často velice důležitých, si mnohdy uvědomíme teprve v okamžiku, kdy nám začnou scházet. Životní prostředí je nenahraditelnou hodnotou, o kterou lidstvo postupně vlastním přičiněním přichází. Průmyslová výroba, zemědělství, výstavba, ale také samotná existence lidstva a naplňování jeho každodenních potřeb zásadně ovlivňují podobu a kvalitu životního prostředí. Zejména v posledních několika dekádách se přitom toto působení člověka na své okolí ještě zintenzivnilo. Zátěž, kterou životnímu prostředí přinášíme, je do budoucna neudržitelná. Poškození a snižování kvality něčeho, co je pro naši samotnou existenci naprosto nezbytné, s sebou přináší důsledky. Příroda se snaží bránit, síly jsou však v tomto ohledu nevyrovnané. Lidé sami si ovšem začali uvědomovat hrozby spojené s prohlubováním tohoto nepříznivého stavu. V posledních letech se tak objevily také snahy o snižování negativního vlivu člověka na životní prostředí. Životní prostředí se tak stalo také předmětem ochrany a zájem o jeho kvalitní stav vzrostl. Nejen věda a technika, ale též činnost států a mezinárodních organizací, společně s každodenním chováním a odpovědností nás všech může přispět ke zlepšení stavu životního prostředí. Ochranu životního prostředí v dnešní době považujeme za významný veřejný zájem, který je třeba začít efektivně prosazovat a hájit. To v minulosti vedlo ke vzniku samostatné právní disciplíny - práva životního prostředí. Jedná se o obor, který má nastavit meze a pravidla lidského počínání vůči životnímu prostředí a tyto limity dále hlídat a vynucovat. Tato činnost by měla vést k omezení či alespoň zmírnění negativních důsledků pro životní prostředí.

V právu životního prostředí hraje klíčovou roli stát prostřednictvím svých orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Stát, skrze právní předpisy, nastavuje pravidla chování, která jsou v souladu se životním prostředím, nebo která mu alespoň škodí co nejméně. Výkonná moc, více či méně úspěšně, vynucuje chování, které by mělo odpovídat nastaveným pravidlům. Kontrolu toho, že legislativa a exekutiva fungují tak, jak mají, přináší nezávislé soudy, které právo životního prostředí aplikují a dále rozvádějí. Možnosti státu na tomto poli ovšem nejsou neomezené. Vůle státu na prosazování životního prostředí v reálném životě také nemusí být vždy dostatečně silná. Z toho důvodu je nutné, aby právní předpisy zajišťovaly možnost podílet se na ochraně životního prostředí také pro další subjekty. Proto, aby ochrana životního prostředí byla co možná nejúčinnější, musí být umožněna spoluúčast veřejnosti

na tomto procesu.¹ Efektivní systém práva životního prostředí musí podle Milana Pekárka naplňovat celkem tři základní předpoklady, aby byl schopen plnohodnotně zastávat své funkce. Jedná se o dosažení určitého stupně poznání životního prostředí a procesů v něm probíhajících, dále pochopení nepříznivých důsledků zamýšlených aktivit člověka. Třetím a nesmírně důležitým aspektem je pak společenská vůle.²

Obsah práva na životní prostředí ovšem není tvořen pouze možnostmi veřejnosti účastnit se rozhodování o stavu životního prostředí. Jeho rozsah je daleko širší než pouhá ochrana životního prostředí pro vlastní potřebu. Hana Müllerová připomíná, že obsah práva na životní prostředí s sebou nese kromě procesních práv také právo na neznečištěnou půdu či neznečištěné vodní zdroje, právo na ochranu biodiverzity, právo na ochranu ekosystémů, právo na zdravé lesy, které nejsou poškozeny imisemi, potažmo právo na vyvážené využití krajiny.³ Prosazování těchto zájmů jednotlivci by přitom v praxi bylo nesmírně složité a také velice neefektivní. Nejen jednotlivci jsou přímo ovlivněni životním prostředím. Spolky a jiné právnické osoby mohou mít rovněž v této oblasti své vlastní zájmy. Jednotlivci se proto účastní ochrany životního prostředí společně, prostřednictvím právnických osob, které za tímto účelem zakládají. Činnost spolků zahrnuje širokou oblast působení.⁴ Právnické osoby se mohou kromě hospodářských zájmů věnovat také popularizaci přírody či její ochraně. Pro tuto práci jsem z rozličných forem, kterými se účast veřejnosti uskutečňuje, zvolil právě postavení spolků na ochranu životního prostředí.⁵

Od počátku 90. let minulého století se začíná vyvíjet postavení spolků a ochranu životního prostředí. Jedná se o téma, které se dnes těší značnému zájmu akademiků, jehož se dotýká poměrně bohatá judikatura soudů a které se v neposlední řadě přímo týká také širší veřejnosti. Účast veřejnosti může nabírat nejrůznějších forem a podob. Práva a povinnosti spojené s účastí veřejnosti se přitom liší v závislosti na druhu řízení. Účast veřejnosti ve správních řízeních je navíc navázána s následnou možností přístupu k soudní ochraně. Jedná

¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, s. 50 násl.

² Srov. „[...] musí existovat politická vůle společnosti tento normativní právní systém vytvořit a rovněž jej v praxi uplatňovat a toto uplatňování důsledně vyžadovat.“ In: PRŮCHOVÁ, I., PEKÁREK, M., DUDOVÁ, J. et al. *Právo životního prostředí 1. díl*. 2. přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. s. 165.

³ MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, s. 114-115.

⁴ Tamtéž, s. 114.

⁵ Ve starší literatuře či judikatuře se můžeme stále ještě setkat s pojmem občanské sdružení. Terminologie zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, tento pojem ovšem nahradila výrazem spolek. Tohoto pojmu se bude držet také tato práce.

se tedy o poměrně široký institut, který se dotýká celé škály řízení vedených před správními orgány či soudy.

Struktura práce tak vyplývá z rozebíraných témat. Nejprve se budu věnovat teoretickým aspektům účasti veřejnosti v českém právním řádu a také dalším institutům, které jsou významné v kontextu této práce. V textu se postupně více zaměřuji na postavení environmentálních spolků. Pozornost je věnována účasti těchto subjektů ve vybraných správních řízeních. Jelikož je pojem správní řízení obsáhlý, bude tato práce podrobněji zaměřena pouze správním řízením podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů („**stavební zákon**“). Právě řízení podle stavebního zákona se velmi často dotýkají životního prostředí. Z hlediska jeho ochrany se tak jedná o zásadní druhy správních řízení, ve kterých je možné životní prostředí efektivně bránit. Účast veřejnosti v těchto řízeních je úzce spjata s rozhodováním soudů. Relevantní judikatura, která stále prochází vývojem, bude popsána dále v této práci.

Rozbor jednotlivých témat reflektuji v páté kapitole této práce. Ta by měla zhodnotit změnu provedenou novelou č. 225/2017 Sb.⁶ a její dopady na postavení environmentálních spolků v řízeních podle stavebního zákona. Novela tak bude posouzena z pohledu její vhodnosti, systematičnosti a potřebnosti pro český právní řád, tak také z pohledu jejích širších důsledků. Cílem práce je co nejlépe zodpovědět otázku, zda je v České republice zajištěna efektivní a dostatečná účast spolků na ochranu životního prostředí ve vybraných řízeních podle stavebního zákona, tak jak to žádá mezinárodní právo, kterým je Česká republika vázána. Práce rozebírá danou tematiku s ohledem na související ideová východiska, ústavní právo a také mezinárodních závazky České republiky. V úvahu vezmu také tendence současné judikatury, mezinárodního práva a práva Evropské unie⁷ ve vztahu k tomuto tématu.

Zakotvení účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí v českém právním řádu může být vnímáno odlišnými způsoby. Část veřejnosti za touto možností vidí potenciál pro zlepšení stavu životního prostředí a širší participace veřejnosti, jiní vnímají snahy veřejnosti spojené s ochranou životního prostředí pouze jako element vedoucí k prodlužování a komplikování správních procedur a řízení. Zákonodárce se ale nakonec rozhodl zasáhnout do vývoje, kterým směřovala soudní judikatura. Zatím posledním dílkem do této skládačky

⁶ Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (“**novela**” nebo také “**velká novela stavebního zákona**”).

⁷ Tato práce striktně nerozlišuje mezi pojmy Evropská unie a Evropské společenství, jelikož to pro její účely není nezbytné. Oba pojmy jsou tak používány jako synonyma.

tak byla velká novela stavebního zákona. Poslední slovo v této otázce, zdá se, bude mít Ústavní soud České republiky, kterému byla Parlamentem přijatá novela nakonec předložena.⁸

⁸ Tato práce vznikala v průběhu roku 2018 a odpovídá právnímu stavu k 1. 9. 2018.

1. Účast veřejnosti v ochraně životního prostředí

Ochrana životního prostředí a jeho jednotlivých složek je do značné míry závislá na státní moci a jejím uplatňování v praxi. Stát je subjektem, který disponuje dostatečnými prostředky na to, aby mohl zajistit skutečně efektivní a účinnou ochranu životního prostředí. I přes stoupající význam nestátních aktérů na tomto poli zůstává právě stát jedním z klíčových hráčů. Stát by měl zajišťovat určitou úroveň ochrany jednotlivých složek životního prostředí, organismů, ekosystémů a jejich vzájemných vazeb.⁹ Ochrana těchto hodnot je totiž ve veřejném zájmu.

1.1. Účast veřejnosti jako veřejný zájem

Veřejný zájem je abstraktním právním pojmem, který není právními předpisy přímo definován. V obecné rovině tak lze veřejný zájem chápat jako okruh určitých hodnot, které sdílí nebo by je alespoň měla sdílet celá společnost. Přitom ovšem neplatí, že by každý kolektivní zájem byl automaticky zájmem veřejným.¹⁰ Pro vymezení veřejného zájmu je vždy nutné porovnat různá hodnotová hlediska v konkrétní oblasti a konkrétním případě. Zákonem přitom může být určitá oblast explicitně označena jako veřejný zájem. Tak je tomu v případě ochrany přírody a krajiny, která je za veřejný zájem označena ustanovením § 58 odst. 1 ZOPK.¹¹ Ochrana přírody a krajiny je tedy ve veřejném zájmu podobně jako ochrana životního prostředí.¹² Ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK přitom obsahuje pouze obecné vymezení veřejného zájmu, jelikož zákonodárce nemůže zákonem stanovit, co je veřejný zájem v konkrétním případě.¹³ Veřejný zájem tak může v konkrétní věci vymezit pouze moc výkonná. „*[V]eřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek*“¹⁴

Vymezení veřejného zájmu je nesmírně důležité pro činnost správních orgánů. Podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších

⁹ Srov. ustanovení § 9 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95 a Pléna Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

¹¹ Ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK zní: *Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem. Každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona.*

¹² Srov. SYLLOVÁ, J. Čl. 7 [Ochrana přírody]. In: MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 91 násl. Podrobněji se rozlišení obou pojmů budu věnovat v podkapitole 1.2 této práce.

¹³ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, který zrušil ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95.

předpisů („**správní řád**“) musí správní orgán dbát při svém rozhodování o to, *aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem*. Veřejný zájem je možné pochopit jako sumu individuálních zájmů jednotlivých osob. Veřejný zájem by pak odpovídal činnosti, jejímž výsledkem je co možná největší přínos pro co možná největší počet jednotlivců.¹⁵ Toto utilitaristické pojetí je však v současnosti postaveno spíše do pozadí a veřejný zájem je chápán jako zájem nadindividuální, který bere v úvahu potřeby společnosti jako celku.¹⁶ Veřejný zájem tak může být v rozporu se zájmy jednotlivce nebo úzké skupiny.

Jelikož je ochrana životního prostředí veřejným zájmem, je prostřednictvím právní úpravy svěřena převážně do působnosti veřejné správy a orgánů moci výkonné.¹⁷ Ty tak musí při svém rozhodování ochranu životního prostředí respektovat a vždy hledat takové řešení, které by s ní bylo v co možná největším souladu. Neexistuje však pouze jediný veřejný zájem a v reálném světě se jednotlivé veřejné zájmy dostávají často do konfliktu. V takovém případě je nutné protichůdné veřejné zájmy považovat a najít vhodné řešení takové situace. Tím, jak v takovýchto případech postupovat, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 6 As 65/2012. Správní úřad v takových případech musí nejprve řádně vymezit všechny dotčené veřejné zájmy, včetně jejich esenciálního jádra, a zároveň je vztáhnout na posuzovaný případ. Následně je nutné porovnat závažnost těchto veřejných zájmů pro danou věc. Přitom je třeba dodržovat následující podmínky a předpoklady. Zaprvé, negativní důsledky zásahu do určitého veřejného zájmu přitom nesmí přesahovat pozitiva. Zadruhé, výsledné řešení kolize musí zachovávat co možná největší část obsahu všech protichůdných zájmů, a to takovým způsobem, že samotné jádro každého veřejného zájmu zůstane nedotčeno.¹⁸ Jinými slovy, určité zájmy mohou mít v daném případě přednost před ochranou životního prostředí. Přesto musí být umožněna co možná nejširší míra ochrany životního prostředí. Zásahy do životního prostředí tedy nemohou být absolutní, nesmí tedy překročit určitou přiměřenou míru, tzv. esenciální jádro zájmu na ochranu životního prostředí. Veřejný zájem je, alespoň teoreticky, hodnotou sdílenou napříč společností. Je proto úkolem státu takovou hodnotu chránit. Při ochraně životního prostředí ovšem nelze spoléhat pouze na stát. Zájem na zdravém životním prostředí totiž může kolidovat s jinými zájmy, které politická reprezentace v praxi nezdědka upřednostňuje. Stát

¹⁵ To však nevylučuje, aby individuální zájem mohl být v určitém případě veřejným zájmem. Srov. MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. Standardizace veřejných služeb, s. 202 násl. In: MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., STEJSKAL, J. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, s. 201 – 216.

¹⁶ MAŘÍKOVÁ, H. *Velký sociologický slovník: P-Z. Díl 2*. Praha: Karolinum, 1996, s. 1428 násl.

¹⁷ STEJSKAL, V. Veřejný, nebo soukromý zájem na ochraně přírody a krajiny? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 3/2017, s. 76.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 6 As 65/2012.

musí dbát o vyvažování různých veřejných zájmů, mimo jiné také zájmů ekonomických a sociálních, které nelze přehlížet. Konkrétní podoba ochrany životního prostředí a jeho složek je tak do značné míry dána právě činností veřejnosti a její účasti na ochraně životního prostředí.¹⁹

Shrnutí. Činnost správních orgánů musí být dle správního řádu v souladu s veřejným zájmem. Tento pojem označuje určitou obecnou potřebu, která stojí nad zájmy jednotlivců. Právě takovými veřejnými zájmy jsou ochrana životního prostředí a ochrana přírody a krajiny. V případě existence více veřejných zájmů se musí orgány veřejné správy pokusit najít kompromis. Takové řešení by tak mělo zachovat všechny dotčené veřejné zájmy v co nejširší míře. Správní orgán tak sice může při rozhodování upřednostnit určitý veřejný zájem, přitom ovšem nesmí být zasažena samotná podstata jiného veřejného zájmu. Ač by se měl ochraně přírody a krajiny věnovat primárně stát, může docházet k situacím, kdy veřejná moc upřednostní jiné veřejné zájmy. Ochrana přírody a krajiny tak v mnohém závisí také na činnosti veřejnosti.²⁰

1.2. Obsah pojmů veřejnost a účast veřejnosti

Jak napovídá samotný pojem účast veřejnosti, jedná se o zapojení veřejnosti do ochrany životního prostředí a rozhodování o využití krajiny a přírodního bohatství. Další používání pojmu „veřejnost“ v tomto textu si žádá jeho bližší vymezení. Veřejnost totiž může nabývat nejrůznějších forem a v řízeních dotýkajících se životního prostředí může hájit rozličné zájmy, ať už se jedná o zájmy individuální nebo skupinové.

Obsah pojmu veřejnost je neostrý a samotný pojem nesnadno definovatelný.²¹ Při bližším pohledu se veřejnost rozpadá na několik částí. Jako veřejnost mohou být označeny jednotlivé fyzické či právnické osoby, popřípadě jejich uskupení, ať už jsou nadaná právní subjektivitou či tomu tak není.²² Samotná účast veřejnosti na ochraně a rozhodování pak může nabývat mnoha různých podob. V širším slova smyslu je účast veřejnosti zaručena například

¹⁹ STEJSKAL, V. Veřejný, nebo soukromý zájem na ochraně přírody a krajiny? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 3/2017, s. 77.

²⁰ Zcela zvláštní způsobem ochrany veřejného zájmu je žaloba ve veřejném zájmu. Tento institut může využít veřejný ochránce práv na základě ustanovení § 66 soudního řádu správního. Tato práce se sice tímto institutem více nezabývá, v souvislosti s ochranou veřejného zájmu je však třeba na něj upozornit. O institutu žaloby ve veřejném zájmu v souvislosti s ochranou životního prostředí píše např. FRANKOVÁ, M. Žaloba ve veřejném zájmu při ochraně životního prostředí. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 195 – 204.

²¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, s. 247.

²² Srov. čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

v rámci práva shromažďovacího, sdužovacího, petičního, práva na informace, účasti občanů na správě věcí veřejných či prostřednictvím dalších institutů, které právní řád nabízí. Účastí veřejnosti v užším smyslu rozumíme především zapojení do rozhodování správních orgánů v konkrétní věci. Tato forma účasti veřejnosti je však nemyslitelná bez existence některých institutů, jako je např. právo na informace. Bez včasných a úplných informací o stavu životního prostředí a jeho složek, totiž nemůže být účast a kontrola veřejnosti účinná. Jedná se tak o pojem zahrnující řadu dalších fenoménů. „*Účast veřejnosti je zajišťována prostřednictvím přístupu k informacím o životním prostředí, účasti v řízeních, v nichž se rozhoduje o využívání přírodních zdrojů a o činnostech, které by mohly vést k ohrožování a poškozování životního prostředí, přístupem k prostředkům právní ochrany životního prostředí a účastí na přípravě právních předpisů.*“²³ Tyto oblasti spolu úzce souvisejí. Bez informací nemá účast na rozhodování větší smysl. Zároveň v případě, že se veřejnost na rozhodování neúčastní, nemůže životní prostředí efektivně chránit.

Účast veřejnosti můžeme dále dělit dle její závaznosti či vynutitelnosti. Účast konzultativní tak spočívá v možnosti určených subjektů, často kohokoliv, získat informace o určitém řízení a záměru a také obracet se se svými připomínkami a podněty na orgány moci výkonné. Dále do této kategorie spadá právo účastnit se veřejného projednání věci. V zahraničí bývá tato forma označována jako tzv. *soft participation* a bývá umožněna každému, jednotlivci či právnické osobě. Tato forma slouží především k informování občanů o připravovaných záměrech a získání povědomí o mínění veřejnosti. Konzultativní účast veřejnosti se využívá například v územním plánování. Základní ideou je pak možnost veřejnosti vyslovit svůj názor ještě předtím, než může být určitý záměr realizován. Následné provedení záměru by pak mělo být snazší a kvalitnější, jeho konečná podoba by měla odrážet veřejné mínění a připomínky veřejnosti. Nevýhodou konzultativní účasti je její nezávaznost. Tato okolnost se projevuje především v situaci, kdy orgány moci výkonné, popřípadě investor, nebudou mít zájem naslouchat názoru veřejnosti. Na straně druhé pak stojí plnohodnotná účast veřejnosti, tzv. *hard participation*. Právo účasti je v případě plnohodnotné účasti umožněno jen některým subjektům. Dělicím bodem je právní postavení určité osoby ve vztahu k předmětu řízení. Takovéto zvláštní právní postavení může být přiznáno na základě existence dotčení práva, povinnosti nebo oprávněného zájmu určité osoby, popřípadě může být osobě garantováno zvláštním právním předpisem. Hlavním rozdílem oproti účasti konzultativní je možnost

²³ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, s. 53.

domáhat se práv spojených s plnohodnotnou účastí.²⁴ S plnohodnotnou účastí tak bývají spojena navazující práva. Pokud orgán moci výkonné poruší pravidla v rámci vedeného řízení, je možné vyhledat pomoc u jiných orgánů. Přezkum činnosti správních orgánů lze uskutečňovat jak v rámci organizace státní správy, tak prostřednictvím nezávislého soudu. Plnohodnotná účast tak neztrácí smysl v případě, že rozhodující subjekt nemá vůli zabývat se míněním veřejnosti nebo se ho pokouší obejít.²⁵ Úskalím zde může být nastavení pravidel plnohodnotné účasti veřejnosti. Ta musí být nastavena tak, aby účast veřejnosti mohla být v daném případě účinná a aby k ní nedocházelo pouze na papíře.

Speciálním druhem účasti veřejnosti, který byl do českého právního řádu převzat z mezinárodního práva, je tzv. účast dotčené nebo též zainteresované veřejnosti. Jedná se o specifickou formu účasti veřejnosti, která se řídí zvláštními pravidly, a proto je třeba rozlišovat mezi „obyčejnou“ účastí veřejností a účastí dotčené veřejnosti. Pojem veřejnost v tomto případě nahrazuje jindy právními předpisy používaný pojem *každý*. Naopak za dotčenou veřejnost se dle *Mezinárodní úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí* („**Aarhuská úmluva**“ nebo „**Úmluva**“) považuje veřejnost, *kteřá je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem.*²⁶ Podrobněji je na tuto formu účasti veřejnosti zaměřená podkapitola 3.1 této práce.

Dotčenou veřejností mohou být jak fyzické osoby, tak osoby právnické. V případě právnických osob se jedná především o spolky. Tyto spolky mohou být v praxi označovány různě, jako např. environmentální spolky, ekologické spolky, spolky na ochranu přírody a krajiny či spolky na ochranu životního prostředí. Poslední dvě označení se přitom mohou snadno zaměňovat. Pojmy *životní prostředí a příroda a krajina* bývají v praxi často používány jako synonyma. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů („**zákon o životním prostředí**“) vymezuje pojem životní prostředí v ustanovení § 2. Jedná se o *vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje*. Jednotlivými složkami životního prostředí jsou podle tohoto ustanovení zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy a energie. Podobně také v právu EU je životní prostředí vnímáno jako souhrn hodnot sdružující ekonomické, společenské a estetické aspekty,

²⁴ HUMLÍČKOVÁ, P., VOMÁČKA, V., ZÁHUMENSKÁ, V. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. *České právo životního prostředí*. 1/2015, s. 20 násl.

²⁵ DOHNAL, V. *Mýty o účasti veřejnosti*. Příspěvek na konferenci „Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem.“ Ekologický právní servis, 2002.

²⁶ Srov. čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy.

ochranu přírodního a archeologického dědictví, přírodu a lidská sídla.²⁷ Životní prostředí tak označuje velmi širokou škálu věcí a jevů. Na druhé straně legální definice pojmu příroda a krajina se přímo vztahuje k jejich ochraně. Ochranou přírody a krajiny se podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů („ZOPK“), rozumí *dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny*. Samotná příroda právními předpisy vymezena není, krajinou se podle § 3 odst. 1 písm. m) ZOPK rozumí *část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky*. Z výše uvedeného je patrné, že ač spolu oba dotčené pojmy blízce souvisí a v mnohém se prolínají, ochrana přírody a krajiny je pouze dílčím byť podstatným aspektem ochrany životní prostředí. Z toho tedy v zásadě vyplývá, že dotýká-li se nějaká činnost přírody a krajiny, bude se zpravidla dotýkat také životního prostředí a naopak. Tento text se bude dále věnovat spolkům chránícím životní prostředí, ať už jsou označeny jakkoliv. Podstatou totiž není označení takových subjektů, ale jejich činnost vedoucí k ochraně životního prostředí.²⁸

Shrnutí. Pod pojem veřejnost můžeme podřadit jednu či více osob, ať už fyzických či právnických. Komplexním institutem je také samotná účast veřejnosti. Ta se může odehrávat prostřednictvím nejrůznějších forem a nástrojů. Zatímco konzultativní účast slouží k tomu, aby nejširší veřejnost byla informována o projednávané činnosti a poskytla k ní zpětnou vazbu, plnohodnotnou účastí je možné efektivně hájit svá práva v rámci řízení před orgány veřejné moci. V souvislosti s účastí veřejnosti je klíčové, aby veřejnost disponovala dostatečnými informacemi. Bez kvalitních informací je účast veřejnosti pouze formálním procesem, který však nemá skutečný vliv na projednávaný záměr. Aarhuská úmluva dále zavedla do českého právního řádu kvalifikovanou formu účasti veřejnosti, kterou je účast dotčené veřejnosti.

1.3. Nositelé práva na příznivé životní prostředí

Jak bylo uvedeno v předchozí podkapitole, za veřejnost mohou být označeny jak jednotlivci, tak právnické osoby. Rozsah a obsah práv přiznaných oběma skupinám se

²⁷ KRÄMER, L. *EC Environmental Law*. London, Sweet and Maxwell, 2003, s. 2.

²⁸ Tato práce bude z čistě stylistických důvodů používat označení spolek na ochranu přírody, environmentální spolek či spolek na ochranu životního prostředí. Těmito označeními jsou přitom vždy myšleny spolky chránící životní prostředí.

však může v praxi lišit, což má zásadní vliv na jejich právní postavení. S otázkou účasti fyzických a právnických osob úzce souvisí další důležitá okolnost, a to charakter práva na příznivé životní prostředí. Přiznání či nepřiznání tohoto práva danému subjektu může být podmínkou pro jeho účast v určitých řízeních. Proto je nutné blíže prozkoumat konkrétní obsah práva na příznivé životní prostředí, a to jak z pohledu jednotlivců, tak z pohledu právnických osob. V této souvislosti se nabízí otázka, zda je právo na příznivé životní prostředí právem individuálním či kolektivním. Pro přiznání práva na příznivé životní prostředí je podstatné, kdo je jeho nositelem. Jak podotýká Hana Müllerová, jedná se přitom o problém výhradně českého právního řádu. Tématem, zda mohou být nositeli práva na příznivé životní prostředí také právnické osoby, se zahraniční odborná literatura vůbec nezabývá.²⁹ Vnitrostátní právní úprava a interpretační praxe v České republice ovšem tuto záležitost rozlišují, což se v praxi ukázalo jako problematické. Poměrně snadná je situace u fyzických osob. U jednotlivců není žádných pochyb o tom, že jim svědčí právo na příznivé životní prostředí. Člověk jako živý organismus je stavem životního prostředí, které ho obklopuje, zásadně ovlivněn. Na kvalitu životního prostředí je navázána také kvalita lidského života, která na ní bezprostředně závisí. U jednotlivců je tak účast logická. Co se týče právnických osob, jako osob umělých, je již situace o poznání komplikovanější. Odborná literatura se v minulosti této otázce s oblibou věnovala.³⁰ Narážíme zde na to, zda je možné právo na příznivé životní prostředí vztáhnout také na osoby právnické. Mohou být právnické osoby nositeli práva na příznivé životní prostředí? Umožňuje podstata tohoto práva, aby se jednalo o právo kolektivní? V teoretické rovině nejsou podle Josepha Raze individuální práva významnější než práva kolektivní. Kolektivní práva se vážou k existenci určitých společenství, která se vyznačují určitou společnou kulturou. Kolektivní práva odkazují na hodnotu určitého kolektivního dobra typického pro současnou společnost. Z členství jednotlivců v těchto společenstvích a jejich individuálních zájmů tak vyrůstají zájmy kolektivní.³¹ Z tohoto pohledu jsou právnické osoby odvozenými nositeli lidských práv. Soudobý náhled na právnické osoby tedy nevyklučuje,

²⁹ MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, s. 113.

³⁰ Např. MÜLLEROVÁ, H. Human Right to Environment at the National Level: Only on Paper or Really Applied? In: SANCIN, V., DINE, M. K. (Ed.) *International Environmental Law: Contemporary Concerns and Challenges in 2014*. Ljubljana: Ius Software, GV Založba, 2014, s. 157 – 170, nebo DAMOHORSKÝ, M., MÜLLEROVÁ, H. Právo na příznivé životní prostředí v České republice. In: GERLOCH, A., ŠTURMA, P. a kol. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 115 - 126.

³¹ RAZ, J. *The Morality of Freedom*. Clarendon Press, 1986, s. 208–209.

aby mohly být tyto nositeli lidských práv. Značný vliv má v této souvislosti výklad zastávaný Evropským soudem pro lidská práva, podle kterého jsou právnické osoby nositeli jen těch lidských práv, jejichž povaha a smysl to dovoluje.³² Z tohoto hlediska je tak rozhodujícím faktorem povaha daného lidského práva. Interpretace obsahu práva na příznivé životní prostředí prošla řadou proměn. Pohled na právo na příznivé životní prostředí se ve světle vývoje soudního výkladu neustále proměňuje. Právě jeho vývojem se bude zabývat kapitola čtvrtá této práce.

V souvislosti s ochranou životního prostředí a jeho složek logicky dochází ke sdružování osob se společnými zájmy. Taková seskupení umožňují zajistit efektivnější hájení environmentálních zájmů, než je tomu v případě jejich roztržitého prosazování. Proto také za účelem ochrany životního prostředí vznikají nevládní organizace (non-governmental organisations či NGOs). Hlavním posláním a snahou těchto subjektů je chránit životní prostředí, a to nejen pro své členy. Vzhledem k tomu, co bylo uvedeno výše, tak můžeme u nevládních ekologických organizací spatřovat propojení individuálních a kolektivních zájmů. Dochází tak k hájení společných hodnot, za kterým se jednotlivé fyzické osoby spojili a vytvořili právnickou osobu. Nevládní ekologické organizace tedy vznikají, aby bránily určité kolektivní statky, v tomto případě je jimi ochrana životního prostředí. Tím patrně splňují výše rozebraná kritéria a jsou tak odvozeně nositeli lidských práv, jak vyplývá také z novější soudní judikatury.³³ Právnické osoby, především pak nevládní ekologické organizace, tak mohou představovat poměrně účinný prostředek ochrany životního prostředí. Způsob práce spolků úzce souvisí s jejich posláním. Spolky se zaměřují na informační, publikační a vzdělávací činnost. Nevládní ekologické organizace se vyznačují širokou členskou základnou. Jejich hlavním rysem je nezávislost na státní moci. Environmentální spolky, které mohou dokonce ovlivňovat a spoluformulovat veřejné mínění. Nevládní ekologické organizace mohou v určitých případech rovněž zajišťovat některé funkce státu, jako je např. péče o chráněná území. Se zvyšujícím se vlivem ekologických spolků stoupá také jejich podíl na formulaci závazných pravidel ochrany životního prostředí a kontrole státu. Stát tak může využít práce nevládních ekologických organizací přímo při tvorbě nových právních předpisů. Nepřímo se mohou spolky podílet na legislativním procesu například prostřednictvím lobbingu. V nejrůznějších rozhodovacích procesech navíc tyto subjekty

³² MUIJSEBERGH, W., REZAI, S. Corporations and the European Convention on Human Rights. *Global Business & Development Law Journal*, 2012, Vol. 25, No. 1, s. 49 a násl.

³³ MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 111.

kontrolují státní moci, orgány státu či orgány územní samosprávy. Na rozdíl od jednotlivců tak spolky představují efektivnější variantu uplatňování kolektivních zájmů svých členů.³⁴

Shrnutí. Nositeli základních práv mohou být nejen lidé, ale také právnické osoby. Rozhodná je přitom povaha konkrétního práva. Účast veřejnosti v určitém řízení může být podmíněna přiznáním subjektivního práva na příznivé životní prostředí. V České republice přitom stále převažují tendence nepřiznávat toto právo přímo právnickým osobám. Judikatura už ovšem v určitých případech umožňuje, aby se fyzické osoby za účelem ochrany svého práva na příznivé životní prostředí spojili a hájili toto právo prostřednictvím spolků na ochranu přírody.³⁵ Takové prosazování zájmů je efektivnější, než obdobné snahy jednotlivců. Spolky na ochranu životního prostředí navíc postupně získávají ve společnosti větší vliv. To vede mimo jiné k tomu, že s nimi stát začíná intenzivněji spolupracovat a dokonce na ně může delegovat některé úkoly.

³⁴ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, s. 247.

³⁵ Klíčovým je v tomto ohledu náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 a na něj navazující judikatura. Podrobněji se tomuto tématu budu věnovat v kapitole čtvrté.

2. Východiska právní úpravy

Spolky mohou být výhodným nástrojem pro zprostředkování účasti veřejnosti. Bližší pravidla účasti ovšem stanoví právní úprava. Ta stojí na určitých obecných východiscích a ideách. Jedná se o zakotvení základních principů a tezí, ze kterých konkrétní zákonná úprava vychází. Obecná východiska udávají směr právní úpravy a jsou také nepostradatelná při jejím výkladu. Tato kapitola se nejprve věnuje ústavnímu zákonu České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů („Ústava“), následně pak mezinárodnímu právu představovanému především Aarhuskou úmluvou a částečně také právu Evropské unie.

2.1. Ústavní základy účasti veřejnosti

Na vrcholu právního řádu stojí Ústava jako základní akt státu. Preambule Ústavy hovoří o *odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství*, čímž připomíná odpovědnost za ochranu životního prostředí, druhového bohatství přírody a přírodních zdrojů.³⁶ Účast veřejnosti na ochraně přírody je tak jedním z projevů této společné odpovědnosti. Dalším souvisejícím ustanovením je čl. 7 Ústavy, který zavazuje stát k ochraně přírodního bohatství České republiky a k šetrnému využívání přírodních zdrojů.³⁷ Pojem *šetrné využívání přírodních zdrojů* lze v této souvislosti považovat za jistého předchůdce konceptu trvale udržitelného rozvoje.³⁸ Trvale udržitelný rozvoj by se dal zjednodušeně popsat jako rozvoj, který bere v úvahu společenské, ekonomické a ekologické zájmy a snaží se je udržovat v rovnováze pro současné i budoucí generace.³⁹ Jindřiška Syllová dodává, že zájem na ochraně životního prostředí a na šetrném využívání zdrojů se považuje za zájem obecný, jehož hlavním cílem je udržení přírodních zdrojů a přírodního bohatství „*pro všechny občany, pro svět i pro budoucnost.*“⁴⁰ Ochrana životního prostředí je tedy veřejným zájmem, podobně jako ochrana přírody a krajiny.

³⁶ Srov. MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. Preambule. In: MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 7.

³⁷ Čl. 7 Ústavy zní: *Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*

³⁸ Tento vůdčí koncept práva životního prostředí byl formulován v roce 1987 na půdě Světové komise OSN pro životní prostředí a rozvoj v rámci studie *Naše společná budoucnost (Our common future, také známá jako Brundtland report)*.

³⁹ Trvale udržitelný rozvoj je definován v § 6 zákona o životním prostředí jako takový rozvoj, který *současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.*

⁴⁰ SYLLOVÁ, J. Čl. 7 [Ochrana přírody]. In: MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 91 násl.

Polylegální Ústava zařazuje Listinu základních práv a svobod do ústavního pořádku České republiky.⁴¹ V Listině nalezneme hned několik pasáží, které je možné vztáhnout na účast veřejnosti. Čl. 21 stanoví, že *[o]bčané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců*. Správou věcí veřejných se dle Karla Klímy rozumí *„podíl na politickém životě státu, spočívající v možnosti spolurozhodovat, konzultovat a vyjadřovat se k otázkám týkajícím se výkonu státní moci.“*⁴² Jedná se o právo univerzální a neomezitelné, což má dopad především ve skutečnosti, že toto právo náleží každému občanovi či skupině občanů a nemůže jim být upíráno.⁴³ Obdobné ustanovení obsahuje také Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.⁴⁴ S účastí veřejnosti nepochybně souvisí také svoboda sdružovací vyjádřená v čl. 20 Listiny.⁴⁵ Bez tohoto práva by občané neměli garanci svobodně se sdružovat za účelem ochrany svých zájmů. Výše uvedená práva tak zprostředkovaně souvisí také s rozhodováním o životním prostředí. V souvislosti s ochranou životního prostředí je třeba zmínit také úpravu vlastnického práva v Listině. V čl. 11 odst. 3 Listina obsahuje jisté mantinely pro výkon vlastnického práva.⁴⁶ Ani vlastnické právo tedy není úplně neomezené a musí respektovat přírodu a životní prostředí. Vlastnické právo však může být také pozitivně využíváno v ochraně životního prostředí. Role vlastnického práva tak může přímo přispívat k této ochraně, a to například prostřednictvím ekologického zemědělství, pozemkových spolků či ekonomických stimulů pro vlastníky pozemků.⁴⁷

V případě, že by přece jen došlo k omezování či zásahu do některého z práv, může se poškozený domáhat ochrany svého práva na základě čl. 36 Listiny.⁴⁸ Jedná se o ustanovení, které promítá právo na spravedlivý proces do českého ústavního pořádku. Podstatou práva na spravedlivý proces je možnost každého domoci se ochrany svých práv u orgánů moci veřejné. Karel Klíma v této souvislosti poznamenává, že *„[č]l. 36 odst. 1 tedy vyjadřuje přístup*

⁴¹ Srov. čl. 3 Ústavy.

⁴² KLÍMA, K. et alii. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1145.

⁴³ Tamtéž, s. 1145 násl.

⁴⁴ Čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech zní: *Každý občan má možnost, bez jakýchkoli rozdílů uvedených v čl. 2 a bez neodůvodněných omezení: a) podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců.*

⁴⁵ Čl. 20 odst. 1 Listiny zní: *Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.*

⁴⁶ Čl. 11 odst. 3 Listiny zní: *Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*

⁴⁷ DAMOHORSKÝ, M. Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 4/2004, s. 46 násl.

⁴⁸ Čl. 36 odst. 1 Listiny zní: *Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*

k orgánům veřejné moci [...].“ Zpočátku však bylo toto právo vykládáno pouze v souvislosti s přístupem k soudní ochraně. Ústavní soud se však nakonec přiklonil k interpretaci, která reflektovala judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Právo na spravedlivý proces se podle současného pohledu Ústavního soudu vztahuje k celé hlavě páté Listiny.⁴⁹ Ústavní soud tak ve své judikatuře postupně dovodil použitelnost čl. 36 Listiny také na řízení před správními úřady.⁵⁰ Tento přístup však soudy v souvislosti s účastí veřejnosti v minulosti přehlížely. Přístup k soudní ochraně je tak v praxi přiznán pouze osobám, které tvrdí zásah do svého subjektivního práva. Tato teorie zásahu do subjektivních práv včetně jejich bližších důsledků bude blíže rozebrána v kapitole čtvrté.

Klíčovým ustanovením pro účast veřejnosti na ochraně životního prostředí je však čl. 35 Listiny. Podle odst. 1 tohoto ustanovení má každý *právo na příznivé životní prostředí*. Význam slůvka *příznivé* přitom nemusí být na první pohled zřejmý. Právní teorie postupně dospěla k tomu, že tento pojem odkazuje na čl. 35 odst. 3 Listiny. Příznivé životní prostředí je tedy takové, ve kterém míra znečištění nepřesáhne obsah limitů stanovených dalšími zákony.⁵¹ Ve spojitosti s čl. 41 Listiny je tak možné domáhat se práva na příznivé životní prostředí pouze prostřednictvím prováděcích právních předpisů. Obsah hmotného práva na příznivé životní prostředí by ovšem nebyl využitelný bez čl. 35 odst. 2. Ten stanoví, že *každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů*. Právě právo na informace o životním prostředí je nepostradatelným předpokladem práva zakotveného v čl. 35 odst. 1 Listiny. Toto hmotné právo by bez odstavce druhého prakticky nebylo možné realizovat.

Příznivé životní prostředí je dle Ústavního soudu veřejným statkem.⁵² Subjektivní právo na příznivé životní prostředí tak odpovídá výše uvedené povinnosti státu životní prostředí chránit. „[S]kutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny).“⁵³ K čl. 35 Listiny se pojí zásadní otázka, totiž kdo přesně

⁴⁹ KLÍMA, K. et alii. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1290 násl.

⁵⁰ Např. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, ze dne 23. 6. 2015, sp. zn. IV. ÚS 270/15 či ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07.

⁵¹ Čl. 35 odst. 3 Listiny zní: *[p]ři výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem*. Zákon tak stanoví určité limity jako např. emisní limity, hladinu hluku, ukazatele přípustného stupně znečištění, apod.

⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

⁵³ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

je subjektem práva na příznivé životní prostředí. Závěr není ani dnes zcela zřejmý, jelikož rozhodovací praxe soudů související s výkladem tohoto ustanovení se v minulosti proměňovala, k čemuž bude patrně docházet i nadále. Právě subjekty práva na příznivé životní prostředí a vývojem judikatury se blíže zabývá kapitola čtvrtá této práce. Odpověď na výše položenou otázku, tedy vymezení subjektů práva na příznivé životní prostředí, má zásadní význam pro účast veřejnosti ve správních řízeních. Jak bylo již uvedeno, každý se může domáhat svých práv před správním orgánem. K tomu je třeba dodat, že tento závěr platí pouze v případech, kdy je zasažena právní sféra poškozeného. V souvislosti s právem na příznivé životní prostředí právnických osob se v České republice na dlouhou dobu stabilizovala tzv. teorie procesních práv. Podle ní se mohly spolky na ochranu přírody ve správním soudnictví úspěšně domáhat pouze ochrany svých procesních práv, která jim náležela v předcházejícím správním řízení. Rozhodovací praxe soudů dlouho setrvala na stanovisku, že tato procesní práva jsou jediná subjektivní práva, která mohou environmentálním spolkům příslušet.⁵⁴ Spolky tak nemohly napadat například nesplnění emisních limitů, jelikož podle ustálené soudní judikatury v tomto případě nedocházelo k zásahu do jejich subjektivních práv.

Shrnutí. Významnými ideovými východisky pro účast veřejnosti jsou Ústava a Listina základních práv a svobod. Tyto dokumenty obsahují základy veškeré navazující právní úpravy a můžeme v nich tedy najít také základy účasti veřejnosti. V její nejširší podobě se tak může jednat o účast na správě věcí veřejných prostřednictvím volených zástupců. Účast veřejnosti ve smyslu této práce však odpovídá spíše přímé účasti občanů, která je zakotvena v čl. 36 Listiny. Co se týče kolektivního uplatňování práv prostřednictvím environmentálních spolků, je pro nás podstatná svoboda sdružovací zakotvená v Listině. Pominout nesmíme ani právo na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 Listiny a jeho podstatnou složku, totiž právo na informace o životním prostředí. Právní nauka s ohledem na čl. 35 Listiny však stále nemá zcela jasno v tom, komu právo na příznivé životní prostředí náleží. V souvislosti s účastí spolků na ochranu životního prostředí se tak v ČR prosadila tzv. teorie procesních práv.

⁵⁴ V praxi tak bylo možné domáhat se přezkumu pouze v případech, zda byla dodržena procesní práva, např. zda měly spolky k dispozici dokumenty k připravovanému rozhodnutí, zda měly dostatek času je prostudovat, zda se k nim mohly vyjádřit apod.

2.2. Aarhuská úmluva

Bezesporu jedním z nejdůležitějších a nenahraditelných mezinárodních dokumentů pro účast veřejnosti Aarhuská úmluva. V rozsudku ve věci *Waterville Fisheries Development Ltd v. Aquaculture Licences Appeals Board* označil soudce Hogan Úmluvu za „*dost možná nejvlivnější nadnárodní dohodu svého druhu v rámci mezinárodní ochrany životního prostředí.*“⁵⁵ Aarhuská úmluva byla sjednána Evropskou Hospodářskou komisí OSN v roce 1998, v platnost následně vstoupila v říjnu roku 2001. I když se jedná o otevřenou mezinárodní smlouvu, smluvními stranami Úmluvy jsou především evropské státy, doplněné o několik signatářů z oblasti střední Asie. Aarhuská úmluva je přelomovou mezinárodní smlouvou, která řeší zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti a věnuje se vytváření podmínek pro aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech, jejichž předmětem je životní prostředí. V neposlední řadě Aarhuská úmluva přináší řadu ustanovení, která garantují zajištění právní ochrany v záležitostech týkajících se životního prostředí.⁵⁶ Obsah Aarhuské úmluvy je tedy na první pohled formulován poměrně široce. I když se Úmluva může zdát příliš obecná, tato obecnost má svůj důvod. Vzhledem k rozdílnosti právních řádů signatářských států pokrývá Aarhuská úmluva velice široké spektrum právních úprav. Pojmosloví Úmluvy tak musí skýtat manévrovací prostor a musí být aplikovatelné na právní instituty různých právních řádů.

Aarhuská úmluva navazuje na další, pro právo životního prostředí nepostradatelný dokument, kterým je závěrečná deklarace konference o životním prostředí a rozvoji z Ria de Janeiro („**Deklarace**“). Úmluva uvádí do praxe zásadu č. 10 Deklarace, která stanoví, že: „*[o]tázky životního prostředí se nejlépe řeší za účasti všech zainteresovaných občanů na všech úrovních. Na národní úrovni musí mít každý jednotlivec řádný přístup k informacím týkajícím se životního prostředí, které jsou v držení úřadů, včetně informací o nebezpečných látkách a činnostech probíhajících v jejich společenství; musí mít také možnost se podílet na rozhodovacím procesu. Státy musejí podporovat a napomáhat rozvoji vědomí a účasti veřejnosti tím, že budou v širokém měřítku zpřístupňovat informace. Musí být umožněn efektivní přístup k právním a administrativním aktům, včetně vyrovnání a odškodnění.*“ Zásada č. 10 Deklarace tedy úzce souvisí s principy subsidiarity, účasti veřejnosti a přístupu k soudní ochraně, které vztahuje k ústřednímu konceptu Deklarace, tedy zásadě trvale udržitelného rozvoje. Deklarace tak uvedené principy upevňuje v mezinárodním právu. Cílem zásady č. 10

⁵⁵ High Court of Ireland. *Waterville Fisheries Development Ltd v Aquaculture Licences Appeals Board*, 2013 40, ze dne 7. 11. 2014. Vlastní překlad originálu „[...] quite possibly the most influential international agreement of its kind in the sphere of international environmental law.“

⁵⁶ Čl. 1 Aarhuské úmluvy.

Deklarace je podpora rozvoje demokratického a udržitelného rozhodování v rámci ochrany životního prostředí. Deklarace tak přináší prostor pro účast veřejnosti, která tak má potenciál ochranu životního prostředí přímo ovlivnit.⁵⁷

Cíle Aarhuské úmluvy jsou stanoveny v čl. 1 Úmluvy. Jejich formulace přitom nápadně připomíná právě koncept trvale udržitelného rozvoje.⁵⁸ Mechanismus, kterým Aarhuská úmluva upravuje práva a povinnosti signatářů je zakotven v čl. 3 Úmluvy. Zde jsou vytyčeny požadavky, které mají zajistit uplatnění jednotlivých pilířů Úmluvy. Strany Aarhuské úmluvy by měly tyto cíle začlenit do své národní právní úpravy, čímž dojde k naplnění cílů Úmluvy. Úmluva přitom stanoví minimální standard, kterého by mělo být implementací ustanovení Úmluvy do národních právních řádů dosaženo. Signatáři Úmluvy přitom nejsou omezení v přijímání dalších opatření, která překračují požadavky Aarhuské úmluvy. Hlavním předmětem úpravy Aarhuské úmluvy jsou procedurální aspekty řízení souvisejících s ochranou životního prostředí. Tento rys je čím dál častěji patrný také v dalších vnitrostátních a mezinárodních dokumentech či v právu EU, kde procesní úprava stále častěji nahrazuje hmotněprávní standardy.⁵⁹

Při bližším pohledu do Aarhuské úmluvy tak zjistíme, že si Úmluva klade poměrně odvážné cíle. Účast veřejnosti je zakotvena v čl. 6 až 8 Aarhuské úmluvy. Čl. 6 se týká účasti veřejnosti na rozhodování o určitých činnostech, čl. 7 pokrývá účast veřejnosti při tvorbě plánů a programů souvisejících s ochranou životního prostředí. A konečně čl. 8 stanoví požadavky, které je nutné zajistit pro efektivní účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů. Vzhledem k tématu práce, kterým je účast v řízeních podle stavebního zákona, je tedy rozhodujícím ustanovením čl. 6 Úmluvy. Při jeho detailnější analýze zjistíme, že čl. 6 nejprve přináší požadavky na rozsah činností, při kterých mají být jednotlivé povinnosti uplatňovány. Povinnosti stanovené čl. 6 musí signatáři Úmluvy dodržovat zejména při rozhodování o povolení činností, které by mohly ovlivnit životní prostředí. Tyto činnosti jsou klíčové pro to, aby Úmluva mohla plnit své funkce. Soupis těchto činností je obsažen v příloze I. Úmluvy. Právě na obsah této přílohy byl během přípravy Úmluvy kladen velký důraz. Ustanovení čl. 6 jsou státy nadto povinni uplatňovat

⁵⁷ BROWNE, D. Ireland's Compliance with the Aarhus Convention – Some Suggestions for Reform. *Irish Planning and Environmental Law*. 2015, Volume 22, Issue 2, s. 43-62, s. 43.

⁵⁸ Srov. čl. 1 Aarhuské úmluvy, který zní: *S cílem přispět k ochraně práva každého člena současné generace i generací budoucích na život v prostředí přiměřeném pro jeho zdraví a pohodu každá smluvní strana zaručí [...]*.

⁵⁹ LEE, M., ABBOT, C.: The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention. *The Modern Law Review*. 2003 s. 106.

v souladu se svým vnitrostátním právem při rozhodování o dalších činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I. Úmluvy, pokud tyto činnosti mohou mít významný vliv na životní prostředí. Úmluva obsahuje také omezení těchto povinností v případech, kdy je to nutné k zajištění bezpečnosti státu, popřípadě domnívají-li se strany Úmluvy, že by uplatňování čl. 6 mohlo nepříznivě ovlivnit cíle Úmluvy. Pro signatáře Úmluvy tak vzniká povinnost v rozsahu výše uvedených řízení přiměřeně, včas a také účinně informovat veřejnost. Taková informace přitom má obsahovat vymezení navrhované činnosti, identifikaci žádosti, o níž bude rozhodováno, včetně předpokládaného termínu zahájení procedury rozhodování a možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení. Veškeré relevantní informace pro dané rozhodnutí tak musí být zdarma přístupné na požádání. K dispozici by měly být co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné. Čl. 6 odst. 6 následně vymezuje, co se považuje za alespoň minimální informace o určitém záměru.⁶⁰

Veřejnost musí být obeznámena, u kterého orgánu veřejné správy je možné získat relevantní informace o řízení, který orgán je odpovědný za vydání rozhodnutí či ke kterému orgánu je možné podávat dotazy nebo připomínky, a to včetně harmonogramu jejich předávání. Dále má veřejnost získat informace o dalším předpokládaném postupu v řízení. Veřejnosti je tak umožněno, s ohledem na výše uvedené, předkládat jakékoliv připomínky a stanoviska, *kteřé veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti*.⁶¹ Podle odst. 8 strany navíc zajistí, aby výsledek účasti veřejnosti byl náležitě zohledněn při rozhodování správního orgánu. Také všechna konečná rozhodnutí orgánu státu musí být veřejnosti k dispozici. Veřejnost tak má být informována o textu rozhodnutí a důvodech, na nichž je založeno. Veškeré výše uvedené informace musí být poskytnuty zainteresované veřejnosti v dostatečně rané fázi procesu environmentálního rozhodování. Správní orgány musí dále sdělit povahu možného rozhodnutí nebo návrhu rozhodnutí a také termín a místo předpokládaného veřejného projednání.⁶² Účast veřejnosti by přitom měla být v souladu s ustanovením čl. 6 odst. 4 Úmluvy zajištěna již od samého počátku rozhodování. Pouze v takovém případě totiž může být účast veřejnosti skutečně efektivní. Na začátku rozhodování o záměru jsou totiž stále ještě otevřeny veškeré varianty daného záměru.⁶³ Současně musí signatářské státy zajistit, aby v procesu

⁶⁰ Jedná se o zejména o popis daného místa a technických charakteristik navrženého záměru. Dále o odhady potenciálních emisí, popis významných vlivů na životní prostředí, seznam opatření přijatých za účelem prevence nebo snížení negativních vlivů, netechnický souhrn všech výše uvedených informací, popis alternativ a variant řešení, hlavní dokumenty, zprávy, doporučení a posudky, které byly státním orgánům poskytnuty.

⁶¹ Čl. 6 odst. 7 Úmluvy.

⁶² Čl. 6 odst. 2 Úmluvy.

⁶³ Srov. čl. 6 odst. 4 Úmluvy.

rozhodování byl náležitě zohledněn výsledek účasti veřejnosti. Pouze v případě naplnění uvedených požadavků tak může být účast veřejnosti považována za účinnou ve smyslu Aarhuské úmluvy.

Podle čl. 6 odst. 5 Úmluvy by státy měly zvážit mechanismy, které by stimulovaly samotné žadatele k vymezení zainteresované veřejnosti ještě před započítím řízení o konkrétním záměru. V ideálním případě si tak lze představit, že žadatel nejprve poskytne dotčené veřejnosti informace a zahájil diskusi o svém záměru. Následné řízení o záměru by tento postup mohl výrazně urychlit a zjednodušit. Kromě toho musí signatářské státy stanovit rozumné lhůty, které by poskytovaly dostatečnou dobu pro informování veřejnosti v souladu s čl. 6 odst. 2 Úmluvy. Veřejnost by tak měla disponovat dostatkem času jak pro přípravu, tak pro následnou účast na rozhodování. Čl. 6 Aarhuské úmluvy tak přináší komplexní úpravu účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech. Jedná se o velice detailní ustanovení, jehož cílem tak zcela zřejmě bylo podpořit účast veřejnosti v jindy poměrně uzavřených procesech. Podrobnost úpravy ukazuje, že jejím záměrem bylo zajistit efektivní účast veřejnosti v těchto řízeních. Úmluva tak požaduje takovou formu účasti, která by byla skutečně schopna ovlivnit rozhodování o záměrech s vlivem na životní prostředí.⁶⁴ Aarhuská úmluva tak není pouze obecným dokumentem naoko deklarujícím snahu o zpřístupnění rozhodovacích procesů veřejnosti.

Přesto má také Úmluva své nedostatky. Při její tvorbě bylo totiž nutné v některých požadavcích ustoupit, aby byla Úmluva politicky průchodná. Za hlavní nedostatek Aarhuské úmluvy bývá považována především absence konkrétních sankčních mechanismů. Jednou ze základních zásad nejen pro mezinárodní právo je zásada *pacta sunt servanda* a je pravdou, že státy se staly signatáři Úmluvy dobrovolně a závazky s Úmluvou spojené přijaly ze své vlastní vůle. I když státy, obecně vzato, své závazky z mezinárodních smluv plní, v praxi může nezřídka dojít také k jejich obcházení a porušování.⁶⁵ Umocněno to bývá zejména v případě některých povinností, které mohou být pro politickou reprezentaci citlivým tématem. To je důvodem pro existenci kontrolních systémů uvnitř mezinárodních smluv, na základě kterých je prosazováno plnění závazků z těchto smluv vzešlých. Cílem těchto mechanismů totiž není postih státu za neplnění smlouvy, ale snaha přinutit ho k dodržování svých závazků. Jiří Malenovský popisuje kontrolní mechanismy jako „*proces ověřování chování subjektů*

⁶⁴ LEE, M., ABBOT, C.: The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention. *The Modern Law Review*. 2003 s. 99.

⁶⁵ SMITH, R., K. *Textbook on International Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2007, s. 138.

mezinárodního práva z hlediska jejich souladu s převzatými mezinárodněprávními závazky s cílem zabránit porušení těchto závazků, či – podle okolností – taková porušení zjistit.⁶⁶ Aarhuská úmluva používá několik kontrolních instrumentů založených na čl. 15 Úmluvy. Prvním z těchto kontrolních nástrojů je systém podávání zpráv. Pravidelné podávání zpráv může pomoci odhalit a pojmenovat nedostatky a obtíže, které státům vzniknou v souvislosti s plněním Úmluvy.⁶⁸ Podávání zpráv je upraveno čl. 10 odst. 2 Úmluvy.⁶⁹ Zprávy mohou být doprovázeny tzv. *shadow reports*, tedy nezávislými stanovisky nevládních organizací. Kontrolní zprávy sice nemají vynutitelný charakter, mohou však mít vliv prostřednictvím přístupu k účinkům mezinárodních smluv také označovaném jako *name & shame*. Uveřejnění negativní zprávy či stanoviska nevládní organizace může pro politickou reprezentaci znamenat ostudu a pro stát ohrožení jeho mezinárodní prestiže. Ve vyspělých státech může tento faktor silně ovlivnit činnost a chování politiků. Státy tedy mají motivaci k plnění svých mezinárodních závazků i přesto, že ustanovení Aarhuské úmluvy nelze přímo právně vynucovat.⁷⁰

Kromě podávání zpráv umožňuje Aarhuská úmluva státům i jednotlivcům podat podnět na signatářský stát, který nedodrжуje závazky ze smlouvy státem. Podoba a náležitosti individuálních stížností sice nejsou v Aarhuské úmluvě stanoveny a Úmluva je ve svém textu ani výslovně nepředvídá. Na základě čl. 15 Úmluvy však byla postupně tato možnost jednotlivců dovozena. Na prvním zasedání stran konaném 21. až 23. října 2002 bylo přijato rozhodnutí I/7 o kontrole plnění Úmluvy, které právo jednotlivce podat stížnost explicitně upravuje.⁷¹ Zároveň toto zasedání stran zvolilo historicky první *Aarhus Convention Compliance Committee*, tedy Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy („Výbor“). Výbor je složen z devíti členů, jedná se především o odborníky z řad praktiků i akademiků. Členové jsou voleni

⁶⁶ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Brno: Doplněk, 2014, s. 231.

⁶⁷ Čl. 15 Úmluvy zní: *Zasedání stran na základě konsensu stanoví volitelné systémy pro kritické přezkoumávání plnění ustanovení této úmluvy, které budou nekonfrontační, mimosoudní a budou mít poradní povahu. Tyto systémy umožní vhodným způsobem zapojit veřejnost a mohou zahrnovat možnosti zvažovat sdělení získaná od veřejnosti k záležitostem týkajícím se této úmluvy.*

⁶⁸ SMITH, R., K. *Textbook on International Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2007, s. 146.

⁶⁹ Čl. 10 odst. 2 Úmluvy zní: *Na svých zasedáních budou strany stále kriticky zkoumat naplňování této úmluvy na základě pravidelných zpráv stran [...].*

⁷⁰ HUMLÍČKOVÁ, P. *Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy*. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I., a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 55.

⁷¹ STEC, S., EBBESSON, J. et al. *The Aarhus Convention: an Implementation Guide*. 2nd edition, New York and Geneva, 2013, s. 236. K individuální stížnosti přitom bylo přijato zvláštní přechodné ustanovení umožňující odložit použití stížnosti o 1 až 5 let od okamžiku ratifikace Úmluvy.

smluvními stranami Úmluvy na základě nominací signatářských států či nevládních organizací.⁷² Členové Výboru přitom nevystupují jako zástupci svých států a neprosazují jejich zájmy, ale při svém rozhodování naopak jednájí nezávisle.⁷³ Úkolem Výboru je dozírat na implementaci ustanovení Aarhuské úmluvy do právních řádů signatářských států. Činnost Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy je tak založena na nekonfrontační a konzultativní bázi, Výbor tedy nelze označit za soudní těleso.⁷⁴ Kontrolní řízení před Výborem může začít na návrh státu proti státu jinému, návrh státu proti sobě samotnému, na základě vlastní iniciativy Sekretariátu či na základě stížnosti.⁷⁵ Právě poslední možnost je také variantou nejčastěji využívanou.⁷⁶ Stížnost může podat fyzická i právnická osoba, nebo jejich sdružení, proti kterékoliv ze smluvních stran Úmluvy. Přitom musí být splněno několik základních požadavků, jako je písemná forma (včetně elektronického podání), srozumitelnost, poskytnutí podkladových materiálů a důkazů, podepsání stížnosti či vyčerpání prostředků ochrany, které napadený stát nabízí.⁷⁷ Výbor může na základě provedeného řízení na stížnost reagovat několika způsoby. Mezi ně patří např. poskytnutí rady s implementací Úmluvy či další asistence smluvní straně. Dále může Výbor vydat některá opatření, jako je žádost o předložení strategie k dosažení souladu národní právní úpravy s Úmluvou, včetně pravidelného informování o plnění přijaté strategie, prohlášení výstrahy, prohlášení o nedodržování Aarhuské úmluvy či jakékoliv jiné opatření, které se Výboru jeví jako vhodné. Poslední možností je pozastavení práv a povinností členského státu plynoucích z Úmluvy, které prozatím nebylo uplatněno. Smyslem Výboru v souvislosti s porušením ustanovení Aarhuské úmluvy je spíše pomáhat

⁷² Podle čl. 10 odst. 5 Úmluvy *každá nevládní organizace kvalifikovaná či způsobilá v nějaké oblasti týkající se této úmluvy, která informovala výkonného tajemníka Evropské hospodářské komise o svém přání účastnit se zasedání stran, může získat právo účastnit se zasedání jako pozorovatel, pokud alespoň jedna třetina stran přítomných na zasedání nevznese námitky.*

⁷³ Nestrannost potvrzují členové Výboru také písemným slibem, který uskuteční po svém zvolení do funkce.

⁷⁴ HUMLÍČKOVÁ, P. Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I., a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 54.

⁷⁵ Stížnost jednoho státu proti druhému byla doposud použita ve dvou případech, a to Rumunskem v řízení ACCC/S/2004/1, a Litvou v řízení ACCC/S/2015/2. Stížnost proti sobě samému podala prozatím pouze Albánie v řízení ACCC/S/2016/3. Důvodem byla neschopnost Albánie plnit povinnosti vzešlé z Úmluvy i přes veškeré snahy o její řádnou implementaci. Sekretariát své možnosti zahájit řízení doposud nevyužil.

⁷⁶ Do konce roku 2016 bylo podáno celkem 143 stížností, dalších 6 stížností evidoval Výbor k 31. říjnu 2017. Seznam stížností je dostupný na [unece.org](https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html) [online]. [Cit. 2017-11-01]. Dostupné na: <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>.

⁷⁷ HUMLÍČKOVÁ, P. Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I., a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 64.

státům dodržovat Úmluvu. Výbor se tak snaží spíše dívat do budoucnosti a vést signatářské státy k odstranění nesouladu s Úmluvou.⁷⁸ Celkem v 18 případech konstatoval Výbor nedodržování Úmluvy některou ze smluvních stran. V těchto případech také Výbor obvykle požaduje pravidelné předkládání zpráv o plnění závěrů a doporučení Výboru. Dotčené státy tak musí jednou či dvakrát za rok Výboru předkládat zprávy o provedených krocích, které míří k odstranění vytýkaných nedostatků.⁷⁹

I když nejsou kontrolní mechanismy Aarhuské úmluvy pro signatářské státy právně závazné a uplatňování závěrů Výboru bývá zpravidla velice náročné, snaží se většina států o jejich dodržování. Hlavním důvodem je potom možnost předkládání stížností veřejnosti. To uvádí také Petra Humlíčková, podle které je „*velmi pravděpodobné, že bez oprávnění veřejnosti zahájit kontrolní řízení by naprostá většina případů nedodržování Aarhuské úmluvy nebyla předmětem kontroly.*“⁸⁰ Mechanismus kontroly lze hodnotit pozitivně také vzhledem k tomu, že může být a v praxi také je doplňován činností dalších institucí. Závěry Výboru tak často přímo reflektují instituce Evropské unie. Od roku 2003 totiž začala být klíčová ustanovení Aarhuské úmluvy přejímána také do právních předpisů Evropského společenství. To také zásadním způsobem motivovalo Českou republiku k plnění požadavků z Aarhuské úmluvy. Česká republika Úmluvu ratifikovala teprve v červenci 2004. Dříve v České republice bohužel nebyla dostatečná politická vůle pro promítnutí ustanovení o účasti veřejnosti do českého právního řádu. S iniciativou Evropského společenství však byla Česká republika postupně nucena Úmluvu ratifikovat a implementovat povinnosti, které Aarhuská úmluva přináší.

Shrnutí. Aarhuská úmluva je klíčovým dokumentem v oblasti ochrany životního prostředí. Úmluva požaduje po signatářských státech, aby zajistili účinnou účast veřejnosti v řízeních, která mohou ovlivnit životní prostředí. Aarhuská úmluva tak má neoddiskutovatelné praktické dopady na právní řády signatářských států. Nedostatečná vynutitelnost ustanovení Úmluvy je však považována za její slabinu. Přesto Úmluva disponuje alespoň základními kontrolními a sankčními mechanismy. Jednotlivé státy tak musí podávat zprávy popisující implementaci ustanovení Úmluvy. K těmto zprávám se mohou vyjádřit také nezávislé

⁷⁸ KOESTER, V. The Aarhus Convention Compliance Mechanism and Proceedings before its Compliance Committee. In: BANNER, C. *The Aarhus Convention: A Guide for UK Lawyers*. Oxford: Hart/Bloomsbury, 2015, s. 204.

⁷⁹ Nálezy Výboru pro uplatňování Aarhuské úmluvy jsou dostupné na [unece.org](https://www.unece.org) [online]. [Cit. 2017-11-01]. Dostupné na: <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>.

⁸⁰ HUMLÍČKOVÁ, P. Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I., a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 64.

organizace. Přední úlohu v souvislosti s kontrolou pak vykonává Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy. Ten prostřednictvím svých nálezů přímo identifikuje nedostatky v plnění povinností členskými státy. Na vynutitelnost ustanovení Úmluvy měla pozitivní vliv Evropská unie.

2.3. Aarhuská úmluva v právním řádu EU

Výše uvedené bylo ještě podpořeno, když Evropské společenství začalo reflektovat povinnosti obsažené v Úmluvě ve svých právních předpisech. Postupně tak byla přijata směrnice 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí („**směrnice 2003/4/ES**“), a směrnice 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí („**směrnice 2003/35/ES**“). Klíčové ustanovení čl. 6 Aarhuské úmluvy je na evropské úrovni promítnuto do směrnice 2003/35/ES. Prostřednictvím čl. 3 a 4 této směrnice jsou novelizovány směrnice 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí,⁸¹ a směrnice 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění.⁸² Členskými státy Evropského společenství tak v souvislosti s těmito právními předpisy vznikla povinnost umožnit, aby dotčená veřejnost mohla dosáhnout přezkumu hmotné i procesní zákonnosti rozhodnutí správních orgánů u soudu či jiného nezávislého a nestranného orgánu. Podmínkou uplatnění těchto práv na přezkum je existence dostatečného zájmu dotčené veřejnosti, popřípadě existence práv, která mohou být v řízení porušena. Přístup k právní ochraně garantovaný dotčené veřejnosti by měl být podle účelu směrnice 2003/35/ES dostatečně široký. Jak bylo uvedeno již v podkapitole č. 1.2, dotčenou veřejností je podle směrnic taková veřejnost, která *je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí nebo která má na těchto řízeních určitý zájem*.⁸³ Směrnice 2003/35/ES tak doslova přebírá úpravu Aarhuské úmluvy a vytváří právní domněnku, podle které je zájem jakékoli nevládní organizace pokládán za dostatečný ve smyslu výše uvedené podmínky. Zároveň směrnice 2003/35/ES předpokládá, že tyto nevládní organizace mají práva, která mohou být v řízeních dle směrnic EIA a IPPC porušována.

⁸¹ Tato směrnice byla nahrazena směrnicí 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí („**směrnice EIA**“).

⁸² Tato směrnice byla nahrazena směrnicí 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010, o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) („**směrnice IPPC**“).

⁸³ Srov. čl. 1 odst. 2 písm. e) směrnice EIA a čl. 3 odst. 17 směrnice IPPC.

Dotčená veřejnost má mít tedy na základě těchto právních předpisů možnost napadat jakékoliv rozhodnutí či jiné akty správních orgánů nebo nečinnost související s těmito řízeními.

Ani v tomto bodě se však proces přibližování Evropského společenství k Aarhuské úmluvě nezastavil. Rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistoupilo Evropské společenství k Aarhuské úmluvě. Ustanovení Aarhuské úmluvy rozebraná v předchozí kapitole jsou tedy dnes součástí právního řádu Evropské unie⁸⁴. Evropská unie následně přijala povinnosti vyplývající z Aarhuské úmluvy také pro své vnitřní orgány. Instituce a orgány EU tak musí dodržovat povinnosti vyplývající z Úmluvy na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1367/2006/ES ze dne 6. září 2006, o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství („**Aarhuské nařízení**“). Aarhuské nařízení přináší veřejnosti některá práva vůči EU. Jedná se například o možnost podávat připomínky v rámci tvorby programů a politik EU či podat žádost o vnitřní přezkum rozhodnutí orgánů EU. Evropská unie tak v případě jednání s orgány EU zakotvuje obdobná práva jako práva, která existují při jednání s orgány členských států Úmluvy. Stejně jako některé signatářské státy Aarhuské úmluvy, potýká se i EU s nedostatky při implementaci některých ustanovení Úmluvy. Největším problémem Evropské unie v souvislosti se splněním požadavků Úmluvy je zajištění práva veřejnosti na efektivní právní ochranu. Co se týče možnosti přístupu k právní ochraně, legitimace veřejnosti k zahájení řízení před Soudním dvorem EU („**SDEU**“) se odvíjí od ustanovení Smlouvy o Evropské unii („**SEU**“). V praxi se však může taková procesní legitimace ukázat jako nedostatečná. Obdobný názor zastávají také některé nevládní organizace, které soudní ochranu zaručovanou Evropskou unií nepovažují za uspokojivou. Přistoupením k Úmluvě se tak EU stala subjektem stížností pro porušení ustanovení Úmluvy. Tyto stížnosti na sebe nenechaly dlouho čekat a do dnešního dne Výbor zahájil celkem 11 řízení s Evropským společenstvím, potažmo s EU.

Evropská unie však přistoupením k Aarhuské úmluvě pouze nepřijala pravidla daná Úmluvou, ale dokonce je sama ovlivňuje. Děje se tak prostřednictvím Soudního dvora. Zásadní roli v právním řádu Evropské unie má pochopitelně judikatura SDEU, která dokresluje a doplňuje právo EU. Judikatura EU hraje roli také v souvislosti s Úmluvou, jelikož ta se stala právem Unie. Soudy členských států podle SDEU musí zajistit účinnou soudní ochranu

⁸⁴ Tuto tezi potvrdil také Soudní dvůr Evropské unie. Srov. para. 30 rozsudku C-240/09 ve věci Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky („**rozsudek LZ**“).

v oblastech pokrytých právem životního prostředí EU.⁸⁵ Při interpretaci národního práva tak soudy členských států musí volit takový výklad, který je v souladu s požadavky čl. 9 odst. 3 Úmluvy.⁸⁶ V rozsudku LZ navíc Soudní dvůr EU uvedl, že v případě absence pravidel na úrovni EU, je na právních řádech členských států, aby stanovily detailní procesní podmínky ochrany práv vyplývajících z práva EU. Jelikož je Aarhuská úmluva součástí práva EU, má to pro členské státy další konsekvence. Mimo jiné to znamená, že pokud EU nezajistí účinnou účast veřejnosti ve směrniciích a jiných právních předpisech Unie, je povinností členských států zajistit dostatečnou ochranu tohoto práva. Tyto povinnosti už přitom nevznikají pouze z ustanovení Úmluvy, ale ze samotného práva EU. Pokud by tak členský stát nedostatečně implementoval ustanovení Úmluvy, porušuje tím právo Unie. SDEU kromě rozsudku LZ přinesl řadu dalších rozhodnutí, která vyložila rozsah a náplň povinností souvisejících s přístupem veřejnosti k právní ochraně. Bylo tomu tak především v souvislosti se směrnicí EIA. Soudní dvůr EU se tak v minulosti vyjadřoval například k rozsahu diskrece národních soudů v souvislosti s procesní legitimací veřejnosti k soudní ochraně či k výši soudních poplatků.⁸⁷ Silné postavení SDEU se tak projevuje také ve vztahu k Aarhuské úmluvě. Soudní dvůr dokonce interpretuje některá ustanovení Úmluvy prostřednictvím právních předpisů EU, do kterých jsou tato ustanovení vtělena. Jelikož jsou soudy členských států vázány výkladem SDEU, posouvá Soudní dvůr obsah a význam některých ustanovení Aarhuské úmluvy.⁸⁸ Takovéto rozšiřování pravomocí, ke kterému SDEU v souvislosti s Úmluvou přistupuje, by ovšem mohlo mít negativní dopad na samotnou Aarhuskou úmluvu. Jejími smluvními stranami jsou také státy mimo EU, pro které není rozhodování SDEU závazné. Pokud bude Soudní dvůr prostřednictvím práva EU interpretovat Úmluvu i nadále, může se vytvořit nežádoucí situace, kdy vedle sebe budou stát dva odlišné výklady Aarhuské úmluvy.

⁸⁵ RYALL, Á. *Access to Justice in Environmental Matters in the Member States of the EU: the Impact of the Aarhus Convention*. Jean Monet Working Paper, 5/16, s. 4.

⁸⁶ Srov. para 50 rozsudku LZ: „Z toho vyplývá, že pokud jde o druh chráněný právem Unie a zejména směrnici o stanovištích, přísluší vnitrostátnímu soudu, aby s cílem zajistit účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje právo Unie týkající se životního prostředí, vyložil vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.“

⁸⁷ RYALL, Á. *Planning for Access to Justice in Environmental Matters*. *Irish Planning and Environmental Law*. 2014, Vol. 21, Issue 4, ss. 131-137.

⁸⁸ Vázanost národních soudů rozhodnutím SDEU dovedl Soudní dvůr například v rozsudku C-416/10 ve věci *Križan a spol. v. Slovenská inšpekcia životného prostredia*. Soud členského státu, který položil předběžnou otázku, je podle tohoto rozhodnutí při svém rozhodování vázán výkladem Soudního dvora EU. Posouzení soudu vyššího stupně, tedy i soudu ústavního, musí vnitrostátní soud v tomto případě odmítnout.

Určité ustanovení Úmluvy by tak mohlo mít jiný obsah a následky pro členské státy EU a pro státy stojící mimo Evropskou unii.

Shrnutí. Od roku 2003 začalo Evropské společenství postupnými krůčky přejímat některá ustanovení Aarhuské úmluvy do svých právních předpisů. Tento postup vyvrcholil o dva roky později, když Evropské společenství k Úmluvě přistoupilo. Ustanovení Úmluvy tak zavazují samotnou EU a její orgány musí respektovat práva veřejnosti v Úmluvě zakotvená. Mechanismus stížností garantovaný Úmluvou je tak použitelný také proti Unii. Zároveň je však v tomto ohledu použitelná judikatura SDEU. Požadavky Aarhuské úmluvy jsou tak pro členské státy závazné a vynutitelné v rámci práva Evropské unie. Jistým nebezpečím pro konzistentnost Aarhuské úmluvy může ovšem být činnost SDEU, který v rámci svých rozhodnutí vykládá také ustanovení Úmluvy přímo vtělená do práva EU. Výklad Soudního dvora je přitom závazný pro vnitrostátní soudy. Podle rozsudku ve věci Križan nemůže být tento výklad při aplikaci práva EU překonán ani vyššími soudy.

3. Procesní zajištění účasti veřejnosti v českém právním řádu

Účast veřejnosti, která je založena na výše popsaných ideových východiscích ovšem musí mít také konkrétní promítnutí v právních předpisech. Právě vymezením účasti veřejnosti v obyčejném právu se zabývá následující text. Vzhledem k dualitě práva, která se v českém právním systému uplatňuje, rozlišujeme u subjektivních práv jejich 2 aspekty, a to aspekt procesní a hmotný. V této kapitole se nejprve zaměříme na procesní stránku účasti veřejnosti. Obecná úprava účasti veřejnosti v České republice „*vychází z předpokladu, že je-li ochrana životního prostředí veřejným zájmem a má-li každý právo na příznivé životní prostředí, musí mu být právními normami zajištěna možnost se na této ochraně podílet.*“⁸⁹ Účast veřejnosti je tak do českého práva implementována prostřednictvím několika právních předpisů, které dále v této kapitole rozvádím. Základní vymezení účastníků nalezneme v ustanovení § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů („**správní řád**“). Jedná se o obecné vymezení účastenství, které se využije v těch případech, kdy zvláštní právní předpis nestanoví jiný okruh účastníků. Účastníky řízení jsou žadatel, v případě řízení z moci úřední pak dotčená osoba. Dále jsou účastníky další osoby, *pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.*⁹⁰ Poslední kategorií osob, kterým přísluší účastenství ve správních řízeních, jsou osoby uvedené ve zvláštních zákonech.⁹¹ Zvláštní právní předpis může na základě ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu buď vymežit okruh všech účastníků řízení taxativně, nebo může pouze přiznat účastenství v daném řízení další osobě. V případě druhé situace však zůstává v platnosti také obecné vymezení účastníků dle správního řádu a zvláštní předpis ho tak pouze doplňuje. Obecně platí, že účastníci podle zvláštních předpisů mají postavení dotčených osob v souladu s ustanovením § 27 odst. 2 správního řádu.⁹² Účast veřejnosti je dovozována jak z ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu na základě přímého dotčení veřejnosti na právech, tak z § 27 odst. 3. V druhém případě je ovšem forma a kvalita účasti dále závislá na tom, v jaké podobě ji zakotvují zvláštní právní předpisy. V této kapitole se zaměříme právě na zvláštní právní předpisy garantující účast veřejnosti v souladu s ustanovením § 27 odst. 3 správního řádu.

⁸⁹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, s. 53.

⁹⁰ Srov. ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu. V tomto případě se jedná o tzv. vedlejší či nepřímé účastenství.

⁹¹ Pro úplnost uvádím, že se ve správním řádu můžeme s účastenstvím setkat v dalších dvou speciálních případech, a to v souvislosti s tvrzeným účastenstvím podle ustanovení § 28 správního řádu a opomenutým účastníkem na základě ustanovení § 84 správního řádu. Jedná se však o specifické případy, které pro účely této práce není nutné blíže rozebírat.

⁹² Srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 164-165.

3.1. Účast veřejnosti z pohledu zákona o posuzování vlivů

Do této chvíle bylo přijato několik právních předpisů, které rozvádějí účastenství nad rámec správního řádu. Tyto předpisy přitom úzce souvisí s řízeními podle stavebního zákona, některé z nich dokonce přímo zprostředkovávají účast v těchto řízeních. Prvním ze série těchto předpisů je zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů („**zákon o posuzování vlivů**“). Tento právní předpis implementuje do českého právního řádu požadavky směrnice EIA. Pokud tedy člověk s určitým záměrem nesouhlasí, dává mu EIA možnost vyjádřit takové stanovisko. Posuzování vlivu na životní prostředí ovšem neprobíhá u každého záměru.⁹³ Účelem je nastavit pomyslné síto tak, aby žádný záměr, který by mohl mít podstatný vliv na životní prostředí, neunikl posouzení EIA. Posuzování vlivů na životní prostředí tak vyhledává a vyhodnocuje jakékoliv důsledky lidské činnosti na okolí. Přezkumu EIA přitom podléhají všechny fáze realizace určitého záměru, tedy nejen konečný provoz, ale například také předcházející výstavba. Účelem je co možná nejvíce omezit negativní následky působení záměru. Vydání negativního stanoviska EIA tak zakazuje určitý záměr za daných okolností provést. Negativní stanovisko EIA by tak nemělo být možné překonat.

Česká republika měla s implementací účasti veřejnosti a instrumentu posuzování vlivů řadu nesnází. Totéž lze říci o většině smluvních stran Aarhuské úmluvy. Ze strany Výboru pro plnění Aarhuské úmluvy bylo s Českou republikou zahájeno několik řízení, ve kterých bylo namítáno především porušení čl. 6 a 9 Úmluvy. V roce 2013 dokonce Evropská komise („**Komise**“) zahájila proti České republice řízení pro porušení povinností podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie, tzv. *infringement*. Komise vytýkala právě nedostatečnou implementaci směrnice EIA, včetně nezajištění účinné účasti veřejnosti v příslušných řízeních. Konkrétně se mimo jiné jednalo o promítnutí čl. 2 odst. 4 a 5 Úmluvy do zákona o posuzování vlivů, tedy o ustanovení rozlišující pojmy veřejnost a dotčená veřejnost. Vymezení dotčené veřejnosti v souladu s požadavky Úmluvy v ČR dlouhou dobu neexistovalo. Na tento problém přitom upozorňovala již dříve řada institucí a odborníků.⁹⁴ Jak uváděl Vojtěch Stejskal

⁹³ Zákon o posuzování vlivů přináší dva způsoby vymezení posuzovaných záměrů. Jedná se jednak o záměry uvedené v příloze č. 1 tohoto zákona, jednak o záměry o kterých tak stanoví zjišťovací řízení. Ustanovení § 4 odst. 2 a 3 navíc umožňuje vládě udělit v určitých případech výjimku a posouzení vlivu na životní prostředí neprovádět.

⁹⁴ K podobným závěrům došel také Výbor. Srov. Aarhus Convention Compliance Committee: Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech. In [unece.org](http://www.unece.org) [online]. [Cit. 2016-03-16]. Dostupné na: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C201050/Findings/C50_CzRepFindings.pdf.

v časopise České právo životního prostředí, „[v] českém právním řádu stále neexistuje definice dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy. Tato skutečnost má v praxi závažné následky, neboť okruh účastníků řízení je mnohem užší, než jaký požaduje Aarhuská úmluva.“⁹⁵

Je ovšem třeba přiznat, že tento stav nakonec odstranila novela zákona o posuzování vlivů, která promítla do českého práva pojem dotčené veřejnosti.⁹⁶

Ustanovení § 3 písm. i) zákona o posuzování vlivů v účinném znění tak obsahuje právní domněnku, že určité subjekty jsou dotčenou veřejností ve smyslu Aarhuské úmluvy. Jedná se nejprve o osoby, které mohou být *rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. Zákon o posuzování vlivů pod termínem *navazující řízení* rozumí řízení, jejichž výčet je obsažen v ustanovení § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů. V praxi se tak jedná zejména o územní či stavební řízení podle stavebního zákona, ale také o jiné druhy řízení.⁹⁷ Druhým případem subjektu, který splňuje podmínky pro podřazení pod pojem dotčené veřejnosti, jsou právnické osoby soukromého práva. Předmětem činnosti takových právnických osob musí být ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví. Ustanovení § 3 písm. i) bod 2 zákona o posuzování vlivů dále stanoví, že hlavní činností těchto osob nesmí být podnikání nebo jiná výdělečná činnost. Jedná se tak zejména o environmentální spolky. Tím však požadavky nekončí, další zákonnou podmínkou, aby se právnické osoby staly dotčenou veřejností, je jejich zavedenost. Zákon o posuzování vlivů přiznává statut dotčené veřejnosti pouze těm spolkům, které vznikly alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení, případně před vydáním negativního rozhodnutí ve zjišťovacím řízení podle ustanovení § 7 odst. 6 zákona o posuzování vlivů.⁹⁸ Pokud není spolek dostatečně zavedený ve smyslu ustanovení § 3 písm. i) bod 2. zákona

⁹⁵ STEJSKAL, V. K Účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby. *České právo životního prostředí*. 2/2011, s. 17.

⁹⁶ Jedná se o zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Více o změnách, které tato novela přináší v HUMLÍČKOVÁ, P., VOMÁČKA, V., ZÁHUMENSKÁ, V. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. *České právo životního prostředí*. 1/2015, s. 7 – 36.

⁹⁷ Vyjma územního a stavebního řízení se jedná o společné územní a stavební řízení, opakované stavební řízení, řízení o dodatečném povolení stavby, řízení o stanovení dobývacího prostoru, řízení o povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami, řízení o vydání integrovaného povolení a další. Srov. ustanovení § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů.

⁹⁸ Takové rozhodnutí se vydává v případě, kdy na základě skutečností ze zjišťovacího řízení dojde příslušný úřad k závěru, že provedení posouzení vlivu záměru na životní prostředí není třeba. Jedná se tak o výjimečný případ, kdy je proces EIA zakončen rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 67 a násl. správního řádu, a ne závazným stanoviskem.

o posuzování vlivů, může tento nedostatek zhojit. Požadavek na zavedenost není vyžadován, pokud spolek svými podpisy podporuje nejméně 200 osob.⁹⁹

Pod dotčenou veřejnost tedy spadají osoby vymezené v § 27 správního řádu a čl. 1 bodu 2. písm. e) směrnice EIA. Dále sem patří také osoby, které jsou na svých právech dotčeny nepřímo. Mezi dotčenou veřejnost řadíme jednotlivce i právnické osoby. Na základě zákona o posuzování vlivů tedy mohou spolky odvozovat své právo vstoupit do navazujících řízení, tedy i řízení vedených podle stavebního zákona. Ustanovení § 9c umožňuje veřejnosti, tedy komukoliv, uplatňovat v navazujícím řízení připomínky k projednávanému záměru. Připomínky veřejnosti k tomuto záměru musí správní úřad, který vede navazující řízení, vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí. Na základě ustanovení § 9c odst. 3 se tedy mohou stát účastníkem navazujícího řízení také environmentální spolky splňující výše uvedené náležitosti, které jim zajišťují status dotčené veřejnosti. Podmínkou je pouze to, že se do navazujícího řízení tyto spolky přihlásí. Takovou možnost už ovšem nemá dotčená veřejnost podle § 3 písm. i) bodu 1, tedy osoby dotčené na svých právech. Můžeme tak shrnout, že výše popsaná právní úprava reflektuje především požadavky Aarhuské úmluvy na účast spolků na ochranu přírody v rozhodovacích procesech. Ostatní osoby dotčené na svých právech takovou možnost nemají. Zákon o posuzování vlivů dokonce umožňuje spolkům podat odvolání proti rozhodnutí vedenému v navazujícím řízení také v případě, že předtím nebyly účastníky územního nebo stavebního řízení v prvním stupni. Tato právní úprava se vymyká z obecné koncepce správního řízení obsažené ve správním řádu. Ustanovení § 9d zákona o posuzování vlivů navíc vytváří podmínky pro účastenství spolků na navazujícím soudním přezkumu. Spolky se mohou ve správním soudnictví domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení na základě právní domněnky o existenci práv, která mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena. Spolky tak mohou na základě tohoto ustanovení napadat hmotnou i procesní zákonnost správních rozhodnutí v řízeních, kterým předcházela proces posuzování vlivů na životní prostředí.

Shrnutí. Procesní stránka účasti veřejnosti je garantována prostřednictvím několika právních předpisů. Zatímco obecná úprava je vymezena ve správním řádu, ostatní zákony obsahují specifické vymezení, které se týká pouze určitých řízení. Prvním z těchto zvláštních

⁹⁹ Novela mimo jiné zavedla také další povinné náležitosti podpisových listin. Ty tak musí nadále obsahovat například číslo jednací či datum vydání oznámení o zahájení navazujícího řízení, a v případě odvolání proti závěru zjišťovacího řízení, také číslo jednací a datum vydání rozhodnutí. Před novelou ovšem postačoval název záměru. Tento požadavek tak v praxi zkracuje čas pro sběr podpisů, jelikož právnická osoba by vzhledem k textu zákona měla čekat na vydání rozhodnutí a teprve potom zahájit sběr podpisů. Podpisové listiny mají dále omezenou dobu platnosti na 18 měsíců.

právních předpisů je zákon o posuzování vlivů. Tento zákon přináší specifická pravidla v případě řízení, u kterých může mít určitý záměr vliv na životní prostředí. I když měla Česká republika s implementací posuzování vlivů do českého právního řádu v minulosti problémy, dnes se jedná o funkční nástroj. Stanovisko EIA tak spočívá ve vyhotovení expertního posudku k danému záměru. Veřejnost se navíc na základě posuzování vlivů může podílet nejen na samotném řízení EIA, ale také na navazujících řízeních podle jiných právních předpisů. Zvýhodněné postavení zde má dotčená veřejnost dle ustanovení § 3 písm. i) bod 2 zákona o posuzování vlivů. Při splnění zákonných podmínek tak mají environmentální spolky v těchto řízeních postavení účastníka.

3.2. Účast veřejnosti z pohledu zvláštních právních předpisů

Nyní se podrobněji zaměřím na další ze skupiny zvláštních právních předpisů, které umožňují účast veřejnosti ve správních řízeních.¹⁰⁰ Pravděpodobně nejobecnějším z nich je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů („ZOPK“ nebo „**zákon o ochraně přírody a krajiny**“), který garantuje účast veřejnosti prostřednictvím ustanovení § 70 ZOPK. Toto ustanovení je součástí ZOPK již od jeho přijetí v roce 1992. Jeho autoři si asi jen těžko mohli představit, jaké důsledky bude toto ustanovení o účasti občanů v budoucnu mít. Dnes nám může připadat, že zákonodárce prostřednictvím tohoto ustanovení předjímal požadavky Aarhuské úmluvy na účast veřejnosti na rozhodovacích procesech. První odstavec § 70 ZOPK roli veřejnosti ještě zdůrazňuje. Ochrana přírody se podle ustanovení § 70 odst. 1 ZOPK *uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů*. Zákon o ochraně přírody a krajiny tak sice odkazuje na účast jednotlivců i spolků, další práva jsou však přiznána pouze spolkům. V § 70 odst. 2 jsou dále uvedeny požadavky, které musí environmentální spolky dle ZOPK splňovat, aby jim byla přiznána zvláštní práva. Předně musí takový spolek jako hlavní poslání své činnosti mít ve stanovách uvedenu ochranu přírody a krajiny. Druhou podmínkou je právní subjektivita spolku. Spolky splňující uvedené požadavky si také mohou podat žádost, na základě které budou předem informovány *o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné*

¹⁰⁰ Správními řízeními jsou také vybraná řízení podle stavebního zákona, na které se tato práce zaměřuje. Dále uvedené zvláštní právní předpisy tak za splnění dalších podmínek umožňují účast mimo jiné ve správních řízeních podle stavebního zákona. Tyto právní předpisy tak hrají vzhledem k účelu této práce pouze doplňkovou roli.

podle ZOPK.¹⁰¹ Správní úřad příslušný k projednání věci má tedy povinnost sdělit těmto spolkům informaci o tom, že bylo zahájeno správní řízení, které spadá pod místně a věcně specifikovaný obsah žádosti podané spolkem. Do 1. ledna 2018 měly spolky také možnost ve lhůtě 8 dnů od doručení oznámení o zahájeném řízení písemně sdělit, zda se chtějí tohoto správního řízení účastnit. Pokud se spolek písemně přihlásil, stával účastníkem daného správního řízení automaticky na základě takového sdělení. V případě, že správní úřad spolek na určité řízení neupozornil, ač to podle zákona udělat měl, vzniklo spolku právo přihlásit se do řízení dodatečně, tedy do 8 dnů od chvíle, kdy se o konání řízení dozvěděl. Na základě ustanovení § 70 ZOPK se tak spolky mohly mimo jiné stát účastníky některých řízení podle stavebního zákona.

S rokem 2018 ovšem nabyla účinnosti novela stavebního zákona, která přinesla zásadní změnu do této koncepce. Novela zasáhla také do zmíněného ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK, když nahradila sousloví *správní řízení* novou formulací *řízení podle tohoto zákona*. Zdánlivě nepatrná změna sebou přinesla zásadní důsledky pro účast veřejnosti v rozhodovacích procesech. Do té doby univerzální ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK ztratilo svoji všeobecnou použitelnost. Environmentální spolky z tohoto ustanovení dovozovaly účast v jakýchkoli správních řízeních, ve kterých mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Na základě novelizovaného znění ustanovení § 70 ZOPK je však účast spolků nadále možná pouze v řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny.¹⁰² Zákonodárce ovšem změnil formulaci pouze odstavce, který se týká účasti spolků. Právo na to být informován o probíhajících řízeních zůstalo nedotčeno. Environmentální spolky se tak na základě své žádosti mohou stále dozvědět o probíhajících správních řízeních, při kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Jedná se tak o řízení vedená podle jiných zákonů a jinými orgány než orgány ochrany přírody. Zájmů ochrany přírody a krajiny se ovšem dotýkají také řízení vedená podle těchto právních předpisů. Možná vůbec nejzávažnější dopad měla novela na účast spolků v řízeních podle stavebního zákona. V nich mohou být uvedené zájmy často a zásadně dotčeny. Účast ve většině takových řízení však již nadále není spolkům umožněna.

Vyjma výše uvedených předpisů umožňují účast veřejnosti také další dva právní předpisy, kterými jsou zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů („**zákon o integrované prevenci**“) a zákon č. 254/2001

¹⁰¹ Výjimku představují výše uvedená navazující řízení dle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů.

¹⁰² Srov. ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK ve znění novely.

Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů („**vodní zákon**“). Zákon o integrované prevenci upravuje v této souvislosti podmínky udělení integrovaného povolení. To je nutné k provozu těch zařízení, která mají nejvýznamnější dopad na životní prostředí. Integrované povolení je rozhodnutím, které stanoví závazné podmínky pro provoz určitého zařízení a které nahrazuje několik samostatných správních rozhodnutí, stanovisek, souhlasů a vyjádření. O záměru je tak namísto samostatných řízení, které se týkají různých aspektů ochrany životního prostředí či ochrany veřejného zdraví, vedeno pouze jediné řízení, jež v sobě ostatní integruje. Výsledný akt, tedy pravomocné integrované povolení, je podmínkou pro výkon práv a povinností vyplývajících ze stavebního povolení nebo společného povolení. Zákon o integrované prevenci tedy sám o sobě neumožňuje účastenství v řízeních vedených podle stavebního zákona, vydání integrovaného povolení je však jednou z podmínek pro výkon práv v uvedených řízeních.¹⁰³ Integrované řízení umožňuje 2 formy účasti veřejnosti. Každý má možnost vyjádřit se k předložené žádosti o integrované povolení prostřednictvím svých připomínek k projednávanému záměru. Druhou možností je plnohodnotné účastenství v integrovaném řízení pro spolky, které podaly přihlášku na základě ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o integrované prevenci. Zákon o integrované prevenci tímto ustanovením implementuje čl. 24 odst. 1 směrnice IPPC, podle kterého musí členské státy zajistit dotčené veřejnosti včasnou a účinnou možnost účasti na integrovaném povolování. Účastenství v řízení tak nesmí být v souladu se směrnicí IPPC upřeno nevládním organizacím prosazujícím ochranu životního prostředí, které zároveň splňují další požadavky vnitrostátního práva.¹⁰⁴ Správní orgán vedoucí řízení se s vyjádřením těchto subjektů musí následně vypořádat.

Posledním z řady zvláštních právních předpisů, který se zabývá účastí veřejnosti, je vodní zákon. Vodní zákon mimo jiné upravuje postup a pravomoci vodoprávních úřadů, které v určitých řízeních působí jako speciální stavební úřady. Vodní zákon umožňuje veřejnosti účastenství pouze ve vodoprávních řízeních vedených o záležitostech upravených vodním zákonem. Jak bylo ale uvedeno výše, podobnou konstrukci zakotvuje od 1. ledna 2018 také zákon o ochraně přírody a krajiny. Vodní zákon také stanoví obdobné podmínky pro účast spolků jako ZOPK. Environmentální spolky tedy musí mít ve stanovách jako cíl své činnosti uvedenu ochranu životního prostředí. Na základě žádosti pak mohou být spolky informovány

¹⁰³ Srov. ustanovení § 45 odst. 1 zákona o integrované prevenci. Podle předchozí právní úpravy bylo integrované povolení podmínkou pro udělení stavebního povolení.

¹⁰⁴ Podmínkou účasti je požadavek na předmět činnosti spolku, kterým musí být prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů. Srov. čl. 3 odst. 17 směrnice IPPC a § 7 odst. 1 písm. e) zákona o integrované prevenci.

o správních řízeních vedených podle vodního zákona. Pokud spolky podají přihlášku ve lhůtě 8 dnů ode dne sdělení informace o zahájení řízení, stávají se účastníky těchto správních řízení. Výjimku z účasti spolků představují výše uvedená navazující řízení dle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů a také stavební řízení vedená podle ustanovení § 15 vodního zákona, kterých se spolky účastnit nemohou.¹⁰⁵ Účast environmentálních spolků na rozhodovacích procesech na základě vodního zákona tak je poměrně limitovaná.

Shrnutí. Ustanovení § 70 ZOPK hrálo v českém právním řádu dlouhou dobu klíčovou roli pro účast veřejnosti. Toto ustanovení bylo pro spolky na ochranu přírody branou do správních řízení, do kterých se mohly při splnění dalších požadavků jednoduše přihlásit. Novela tuto situaci změnila a účast spolků podle současné právní úpravy je možná pouze v řízeních podle ZOPK. Zákonodárce přitom spolkům neomezil související právo na informace o řízeních, která se dotýkají přírody či krajiny. Účast veřejnosti kromě ZOPK umožňuje také zákon o integrované prevenci a vodní zákon. V případech těchto předpisů se však jedná pouze o zajištění účasti v řízeních vedených dle těchto zákonů. Tyto právní předpisy tak pouze doplňují úpravu obsaženou ve stavebním zákoně, který je z pohledu této práce klíčovým právním předpisem.

3.3. Účast veřejnosti z pohledu stavebního zákona

Posledním právním předpisem, který vymezuje okruh účastníků a je zároveň klíčovým předpisem v souvislosti s výstavbou, je stavební zákon. Stavební zákon se zaměřuje na regulaci všech fází výstavby. Upravuje postupy od umístění stavby na určité místo, přes vlastní výstavbu a změny dané stavby, až po její odstranění. Před samotnou výstavbou je však nutné najít vhodné umístění každého záměru. V první řadě tak stavební zákon upravuje proces územního plánování. Jedná se o „*státem, kraji a obcemi organizovanou činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území.*“¹⁰⁶ Tato činnost by přitom měla probíhat za vyváženého poměru sociálních, environmentálních a ekonomických zájmů, které jsou s výstavbou úzce spojeny.¹⁰⁷ V praxi ovšem dochází ke konkurenci a střetům mezi těmito často protichůdnými aspekty. Prvním místem, kde ke konfliktu zájmů dochází a které upravuje stavební zákon, je koncepční část územního plánování. Také z toho důvodu dochází ke změnám koncepčních dokumentů podle toho, jaká kombinace faktorů by nejlépe

¹⁰⁵ Srov. ustanovení § 115 odst. 7 vodního zákona.

¹⁰⁶ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, s. 204.

¹⁰⁷ Srov. Ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona nebo POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M. *Stavební zákon - online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015.

přispěla k udržitelnému rozvoji území. Dokumenty koncepční části územního plánování se tak neustále mění a vyvíjejí. Při přípravě koncepční fáze územního plánování hraje veřejnost nenahraditelnou roli, proto je její účast na přípravě plánů a politik jedním z požadavků Aarhuské úmluvy. Výsledná podoba koncepčních dokumentů územního plánování má přitom zásadní vliv na umístění stavebního záměru v konkrétním území. Koncepční fáze územního plánování v České republice neprobíhá prostřednictvím správních řízení. Jedná se o specifické procesy, ať už o řízení o vydání opatření obecné povahy nebo o jiná řízení sui generis.

Koncepční fáze územního plánování vytváří podmínky, které musí být při umísťování staveb respektovány. Jedná se činnost, která reguluje uspořádání území, jeho využití a další rozvoj.¹⁰⁸ Umísťování staveb je přitom jednou z příležitostí veřejnosti, kdy se může k určitému záměru vyjádřit a kterou může ovlivnit. Stavbu je možné umístit na základě územního rozhodnutí, v jednodušších případech, zejména u staveb s minimálním vlivem na území, také územním souhlasem.¹⁰⁹ Vydání územního souhlasu stavební zákon podmiňuje souhlasem osob, kterým svědčí vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám.¹¹⁰ Nejširší veřejnost se k těmto záměrům tedy kvalifikovaně vyjádřit nemůže. Zákonodárce však územní souhlas vyhradil pro umístění méně komplexních a spíše nekonfliktních záměrů. Naopak územní rozhodnutí vydává stavební úřad na základě provedeného územního řízení. Jedná se o správní řízení, jehož cílem je vymezení konkrétního území pro provedení určitého záměru a podmínek, které musí být při provádění záměru dodrženy.¹¹¹ Podle ustanovení § 85 stavebního zákona jsou účastníky územního řízení žadatel, obec, vlastník pozemku či stavby, vlastníci nebo osoby mající jiné věcné právo k sousedním pozemkům či stavbám. Novelou stavebního zákona došlo také ke změně tohoto ustanovení. Původně byly účastníkem územního řízení také osoby, o kterých tak stanovil zvláštní právní předpis. Tím byl především zákon o ochraně přírody a krajiny prostřednictvím výše citovaného ustanovení § 70 ZOPK. Novela ovšem účast veřejnosti v územním řízení redukovala požadavkem, podle kterého musí u záměru nejprve dojít k posuzování vlivů na životní prostředí. Za takových podmínek se spolky mohou stát účastníky územního řízení,

¹⁰⁸ PRŮCHOVÁ, I. et al. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, Acta Universitatis Brunensis Iuridica, č. 396, s. 179.

¹⁰⁹ Stavbu je možné umístit také na základě regulačního plánu (§ 61 a násl. stavebního zákona), ve zjednodušeném územním řízení (§ 95 stavebního zákona), ve společném řízení (§ 94j a násl. stavebního zákona) či uzavřením veřejnoprávní smlouvy (§ 78 odst. 3 stavebního zákona). Jedná se však o specifické případy, které pro účely této práce není nutné blíže rozebírat.

¹¹⁰ Srov. ustanovení § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona.

¹¹¹ PRŮCHOVÁ, I. et al. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, Acta Universitatis Brunensis Iuridica, č. 396, s. 210 násl.

ovšem ne na základě stavebního zákona, ale díky zákonu o posuzování vlivů. V takovém případě probíhá nejprve ústní jednání, o kterém stavební úřad účastníky vyrozumí.¹¹² Mimo to je povinností stavebníka vyvěsit informaci o konání ústního jednání také na místě plánované stavby. Zvláštním případem ústního jednání je veřejné ústní jednání, které může stavební úřad v určitých případech nařídit.¹¹³

Veřejného ústního jednání se může zúčastnit kdokoli, veřejnost v něm může uplatnit své připomínky k záměru, další účastníci řízení své námitky. Rozdíl mezi těmito dvěma instrumenty se projevuje zejména v rozdílném způsobu jejich vypořádání. Zatímco námitky musí stavební úřad vypořádat, připomínky úřad pouze vyhodnotí. Vypořádání námitek tak musí být provedeno kvalifikovaně. V územním rozhodnutí tak musí být odůvodněn způsob vypořádání námitek. Proti tomuto rozhodnutí se navíc účastník řízení může odvolat k nadřízenému stavebnímu úřadu. Námitky se podávají písemně (i elektronicky) a musí mít obecné náležitosti podání podle § 37 správního řádu. Kromě toho je nutné, aby námitky byly odůvodněné a obsahovaly skutečnosti, které zakládají účastenství osoby. Připomínky může naopak podat naprosto kdokoli. Ten, kdo podal připomínky, se proti rozhodnutí odvolat nemůže. Jeho jedinou obranou je podání podnětu k zahájení přezkumného řízení, na které ovšem nemá právní nárok. Pro připomínky i námitky společně platí, že mohou být podány nejpozději při ústním jednání, jinak by měl stavební úřad námitky či připomínky odmítnout jako opožděné. To se však týká pouze těch výhrad, které namítají nesprávnost daného záměru, jako je například tvrzení o nevhodnosti určitého provedení stavby. Pokud ale veřejnost zpochybňuje soulad projednávaného záměru se zákonem, musí stavební úřad takové námitky či připomínky vypořádat kdykoliv během řízení. Stavební úřad je totiž na základě ustanovení § 2 správního řádu vázán zákony a ostatními právními předpisy a při své činnosti musí postupovat v souladu s nimi. Posouzení souladu určitého záměru se zákonem tedy musí stavební úřad učinit vždy, ať už zákonnost namítá účastník řízení v rámci námitek nebo veřejnost prostřednictvím připomínek.¹¹⁴

Na umístění záměru navazuje další fáze stavebního procesu. Je jí samotné povolení provedení stavby. Požadavky na proces výstavby jsou upraveny v části čtvrté stavebního zákona. Konkrétní vlastnosti a způsob provedení zamýšleného záměru tak musí ve výsledku

¹¹² Stavební úřad může od ústního jednání upustit za předpokladu, že mu jsou dostatečně známy v území. V takovém případě stavební úřad stanoví alespoň 15 denní lhůtu pro vyjádření účastníků a dotčených orgánů. Srov. ustanovení § 87 odst. 1 stavebního zákona.

¹¹³ Srov. ustanovení § 87 odst. 2 stavebního zákona.

¹¹⁴ Podrobnosti v ČERNOHOUS, P., ŠIKOLA, L.: *Od územního plánování po stavební povolení - kdy a jak se účastnit*. Zelený kruh, 2007, s. 5 a násl.

odpovídat stavebním a technickým požadavkům stanoveným stavebním zákonem a dalšími právními předpisy. Samotnou stavbu je možné provést na základě stavebního povolení, v méně složitých případech pak na základě ohlášení stavby.¹¹⁵ V případě žádosti stavebníka o vydání stavebního povolení se nejprve vede ve věci stavební řízení. Okruh účastníků tohoto řízení vymezuje ustanovení § 109 stavebního zákona. Kromě stavebníka jsou dalšími účastníky ty osoby, kterým svědčí vlastnické právo nebo věcné břemeno k dotčenému pozemku či stavbě, popřípadě sousedním stavbám a pozemkům. Jak konstatuje Martina Franková, v souvislosti se stavebním zákonem tak „[n]ení dostatečně reflektována skutečnost, že výstavbou je ovlivňováno nejenom právo vlastnické, ale též další práva, která spolu úzce souvisí a jejichž ochranu je obtížné procesně i hmotněprávní striktně oddělovat.“¹¹⁶ Do roku 2013 navíc stavební zákon nepřiznával účastenství osobám podle zvláštních právních předpisů. To ovšem neznamenovalo, že by dotčená veřejnost nebyla účastníkem stavebního řízení, i když si to tak zprvu některé stavební úřady vykládaly. Judikatura postupně dovodila, že taxativní výčet účastníků obsažený v ustanovení § 109 stavebního zákona nevylučuje speciální úpravu stanovenou v jiných zákonech. Tyto právní předpisy obsahují, podobně jako stavební zákon, speciální úpravu účastenství vzhledem ke správnímu řádu. To však nebrání tomu, aby existovaly vedle sebe. Nejvyšší správní soud v usnesení č. j. 1 As 176/2012-130 dovodil, že v daném stavebním řízení „jsou naplněny hypotézy jak § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tak § 109 stavebního zákona z roku 2006. I když jejich dispozice nevedou ke stejnému výsledku, nedostávají se ani do zřejmého střetu [...]. Oba předpisy je proto možné uplatnit současně a není třeba zkoumat jejich vzájemný vztah. Ustanovení § 109 stavebního zákona z roku 2006 vymezuje okruh účastníků, který bude dán u každého stavebního řízení. Tento okruh účastníků bude za splnění dalších zákonných podmínek rozšířen v těch řízeních, v nichž budou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.“¹¹⁷ Zákonodárce se nicméně rozhodl možné interpretační problémy odstranit novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb.¹¹⁸

¹¹⁵ Také v tomto případě je, podobně jako u umístění stavby, možné postavit stavební záměr na základě veřejnoprávní smlouvy (§ 116 stavebního zákona) či oznámení záměru s certifikátem autorizovaného inspektora (§ 117 stavebního zákona). I zde se však jedná o specifické případy, které pro účely této práce není nutné blíže rozebírat. Ohlášení stavby se řídí obdobnými pravidly jako územní souhlas, účastníky řízení se tak mohou i zde stát pouze osoby, kterým svědčí věcné právo k sousedním pozemkům či stavbám. Srov. § 105 odst. 1 písm. f) stavebního zákona.

¹¹⁶ FRANKOVÁ, M. Ochrana nejen vlastnického práva osob dotčených výstavbou ve stavebním právu. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 3/2017, s. 72.

¹¹⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. 1 As 176/2012.

¹¹⁸ Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony („**novela č. 350/2012 Sb.**“).

Do ustanovení § 109 tak bylo vloženo nové písm. g), které za účastníka stavebního řízení považuje také osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné jinými právními předpisy. Podmínkou účastenství těchto subjektů byla zároveň skutečnost, že o jejich věci nebylo již rozhodnuto v územním řízení. Tento požadavek měl zřejmě zabránit umělému prodlužování řízení, ke kterému by mohlo dojít podáváním totožných námitek v různých fázích řízení. Novela stavebního zákona tento stav opět změnila a ustanovení § 109 písm. g) se dočkalo obdobné změny jako ustanovení § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Smysl vypuštění obou ustanovení o účastenství dle zvláštních právních předpisů přitom není úplně jasný. Vzhledem k citované judikatuře by speciální úprava okruhu účastníků byla i po změně provedené novelou stále využitelná v územním i stavebním řízení. Speciální úpravu by podle Nejvyššího správního soudu nešlo použít pouze v případě jejího střetu s úpravou účastenství obsaženou ve stavebním zákoně.¹¹⁹ V takové situaci by tedy bylo nejprve nutné zkoumat vzájemný vztah obou ustanovení. Účel změny provedené zákonodárcem v tomto případě tak není na první pohled zcela zřejmý. K jeho rozklíčování přitom nepomůže ani důvodová zpráva. Vypuštění obou ustanovení totiž nebylo součástí původního návrhu novely a došlo k němu až prostřednictvím pozměňovacího návrhu Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj.¹²⁰ Můžeme se proto jen domnívat, jaké byly motivace členů výboru. Mohlo se v tomto případě také jednat o neznalost poslanců, kteří se, ve snaze omezit účast veřejnosti v územním a stavebním řízení, rozhodli vypustit uvedená ustanovení ze stavebního zákona.¹²¹

Vraťme se ale ke stavebnímu řízení. Také v něm se podobně jako v řízení územním koná nejprve ústní projednání. Účast veřejnosti na ústním projednání je však možná pouze v návaznosti na předchozí posuzování vlivů na životní prostředí. Veřejnost je do stavebního řízení připuštěna, pokud je stavební řízení navazujícím řízením ve smyslu zákona o posuzování vlivů. Práva veřejnosti jsou zde potom podobná jako v územním řízení. Mohlo by se zdát, že procesní práva jednotlivců jsou značně omezená, jelikož stavební zákon

¹¹⁹ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. 1 As 176/2012.

¹²⁰ Jedná se o body č. 20 a 36 usnesení Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj č. 251/2017. Toto usnesení doporučuje schválení novely ve znění doporučených pozměňovacích návrhů, které ovšem nijak blíže neodůvodňuje.

¹²¹ Tomu nahrává také skutečnost, že v době, kdy Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj vydal předmětné usnesení, nebyla ještě navržena uvedená změna § 70 odst. 3 ZOPK. S tou přišel až o 2 týdny později pozměňovací návrh poslanců Františka Adámka a Jaroslava Foldyny.

neumožňuje veřejnosti - fyzickým osobám - podávat ve stavebním řízení připomínky.¹²² Ustanovení § 9c odst. 1 zákona o posuzování vlivů však garantuje veřejnosti právo podávat v navazujícím řízení připomínky k záměru. Environmentální spolky jako dotčená veřejnost navíc disponují ještě širším okruhem práv. Podle ustanovení § 114 odst. 1 stavebního zákona mohou účastníci podle zvláštních právních předpisů podávat námitky ve stavebním řízení. Jak ale dále stanoví toto ustanovení, námitky může spolek podávat pouze *v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá*.¹²³ Námitky lze zároveň podat nejpozději při ústním jednání. Další omezení spočívá v tom, že stavební úřad podle zákona nepřihlédne k námitkám, které byly nebo mohly být uplatněny v předcházejících řízeních. Způsob vypořádání námitek stavebním úřadem ve stavebním povolení a následná možnost účastníků řízení odvolat se proti tomuto rozhodnutí se dále neliší od úpravy územního řízení. Posledním důležitým řízením podle stavebního zákona, kterého se účast veřejnosti bezprostředně týká, je řízení o dodatečném povolení stavby dle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Toto řízení ovšem přímo odkazuje na vymezení účastníků v územním a stavebním řízení.

Na základě ustanovení § 94j stavebního zákona může také stavebník postupovat v rámci společného územního a stavebního řízení. Název tohoto řízení napovídá, jaký je jeho princip. Namísto dvou řízení se v rámci společného řízení koná pouze jediné řízení, které v sobě obě uvedené řízení slučuje. Společné povolení lze vydat pouze u staveb uvedených v § 94j odst. 1 stavebního zákona. Okruh účastníků tohoto řízení je vymezen v § 94k stavebního zákona. Jedná se do jisté míry o kombinaci okruhu účastníků územního a stavebního řízení.¹²⁴ Průběh společného řízení je obdobný jako u územního řízení. Stavební úřad, který je příslušný k vydání stavebního povolení, nejprve nařídí ústní jednání.¹²⁵ Také ve společném řízení se uplatňuje koncentrace, podle které je nutné uplatnit připomínky, námitky a stanoviska nejpozději při ústním jednání. Stavební úřad následně posoudí záměr s ohledem na zákonné požadavky a požadavky dotčených orgánů. Dále stavební úřad posoudí stavební dokumentaci a také ověří

¹²² Práva fyzických osob ve stavebním řízení by se tak smrškla pouze na právo uplatňovat stížnosti či petice vůči správním orgánům, případně podávat podněty k zahájení přezkumného řízení.

¹²³ Ustanovení § 114 odst. 1 stavebního zákona.

¹²⁴ Účastníky řízení jsou stavebník, obec, na jejímž území má být stavební záměr uskutečněn, vlastník stavby, vlastník pozemku či osoba dotčená na svém vlastnickém či jiném věcném právu k sousedním pozemkům či stavbám.

¹²⁵ Od ústního jednání může stavební úřad upustit, pokud mu jsou dobře známy poměry staveniště a pokud žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru a stanovení podmínek pro jeho provádění. Srov. ustanovení § 94m odst. 3 stavebního zákona.

účinky, které by mohlo mít budoucí užívání stavby.¹²⁶ Společné řízení je poměrně mladým druhem řízení podle stavebního zákona. V tuto chvíli tak zatím neexistují ucelené informace o tom, v jaké míře je toto řízení využíváno v praxi.

Shrnutí. Výše uvedené zvláštní předpisy, tedy zákon o posuzování vlivů, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o integrované prevenci a vodní zákon zprostředkovávají účast veřejnosti v řízeních, která se dotýkají ochrany životního prostředí. Mezi tato řízení lze bezpochyby zařadit také řízení podle stavebního zákona. Procesy a řízení upravená ve stavebním zákoně mají v naprosté většině případů vliv na životní prostředí. Účast veřejnosti v těchto řízeních je tak z hlediska ochrany životního prostředí nesmírně důležitá. Při těchto řízeních se však střetává celá řada dalších zájmů a práv dotčených osob. Stavební zákon tak umožňuje účast v územních a stavebních řízeních celému okruhu subjektů. Na řízeních se mimo účastníků mohou v různé míře podílet i jiné osoby. Základní úprava účastenství je zakotvena právě ve stavebním zákoně. Zvláštní zákony ho potom v tomto ohledu doplňují. Veřejnost využívala pro vstup do řízení podle stavebního zákona zvláštní úpravu účastenství obsaženou v § 70 odst. 3 ZOPK v jeho znění před novelizací. V současné době je tedy umožněna efektivní účast veřejnosti pouze v navazujících řízeních, tj. v případě záměrů, u kterých byly posuzovány možné vlivy na životní prostředí. V praxi se tedy jedná pouze o větší záměry se zásadním dopadem na životní prostředí. Takových je ovšem v celkovém počtu záměrů minimum. K dotčení životního prostředí dochází také u středně velkých stavebních záměrů, které nenaplní limity stanovené v zákoně o posuzování vlivů.¹²⁷ Tyto záměry přitom představují naprostou většinu záměrů, o kterých stavební úřady vedou řízení.¹²⁸ V těchto případech však novela vzala veřejnosti možnost aktivně životní prostředí chránit.

¹²⁶ Stavební úřad již nemusí ověřovat soulad záměru s územním plánem, jelikož úřad územního plánování ve společném řízení vydává v tomto ohledu závazné stanovisko. Srov. ustanovení § 94o stavebního zákona.

¹²⁷ U bagatelních záměrů využívá stavební zákon většinou režim souhlasů. Tyto záměry tak nejsou řešeny v rámci správního řízení.

¹²⁸ Např. SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*. 2/2018, s. 50 násl., nebo KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Vyjádření vedlejšího účastníka řízení k návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.)*, s. 10.

4. Hmotněprávní aspekty účasti veřejnosti

Účastníkem správního řízení je podle § 27 odst. 2 správního řádu ten, kdo může být rozhodnutím vydaným správním orgánem přímo dotčen na svých právech či povinnostech. Na základě subsidiarity správního řádu zakotvené v § 1 odst. 2 nelze však tento obecný předpis aplikovat, pokud zvláštní zákony stanoví odlišná pravidla. Takovým zákonem je v tomto případě stavební zákon, který přináší vlastní úpravu okruhu účastníků řízení. Zatímco zvláštní právní předpisy do jisté míry umožňují účast veřejnosti v rozhodovacích procesech na základě jejích procesních práv, v případě hmotného práva na příznivé životní prostředí je situace o poznání komplikovanější. Jak bylo uvedeno v kapitole třetí, právo na příznivé životní prostředí je sice garantováno Listinou, lze se ho však domáhat pouze v mezích a prostřednictvím zákonů, které toto právo provádějí. V této souvislosti se tak nabízejí dvě otázky, které se pokusím v této kapitole blíže rozebrat. Měla by mít veřejnost postavení účastníka řízení na základě hmotného práva na příznivé životní prostředí, podobně jako je tomu v řízeních vedených podle stavebního zákona na základě práva vlastnického? Bez ohledu na to, jaká bude odpověď na tuto otázku, jsou environmentální spolky jako jedna z podskupin veřejnosti nositeli hmotného práva na příznivé životní prostředí? V rámci této kapitoly se pokusím rozebrat relevantní argumenty vztahující se k těmto aspektům účasti veřejnosti a odpovědět na uvedené otázky.

4.1. Účast veřejnosti na základě práva na příznivé životní prostředí

Ten, kdo je dotčen na svých právech, by podle Listiny základních práv a svobod měl mít možnost se proti takovému zásahu bránit. Jak bylo uvedeno v kapitole druhé, taková ochrana je na ústavní úrovni přiznána prostřednictvím práva obsaženého v čl. 36 odst. 1 Listiny. Každý se podle něj může domáhat stanoveným postupem svého práva nejen u soudu, ale také u jiných orgánů veřejné moci. Do této skupiny bude patřit především policie a správní úřady. Podmínky a podrobnosti ponechal ústavodárce na konkrétní zákonné úpravě.¹²⁹ Podstatný je zde tedy především skutečný obsah spojení *svého práva* použitého v čl. 36 odst. 1 Listiny. Jaké subjektivní právo má v tomto případě ústavodárce na mysli? Sama Listina povahu takového práva nijak blíže nespecifikuje. Pravděpodobně jediným přijatelným výkladem tohoto ustanovení tak dospějeme k tomu, že Listina hovoří v této souvislosti o jakémkoli subjektivním právu. Uvedenou ochranu tak musí požívat také právo na příznivé životní prostředí. S citovaným ustanovením úzce souvisí také čl. 38 odst. 2 Listiny, podle kterého má každý

¹²⁹ Srov. čl. 36 odst. 4 Listiny.

právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem. Toto ustanovení navazuje na čl. 36 odst. 2 Listiny, když rozvádí obsah slovního spojení *jeho věc*. Oba pojmy, tedy *svého práva* a *jeho věc* na sebe navazují. Ochrana subjektivního práva zajištěná čl. 36 Listiny tak vyžaduje v souladu s čl. 38 Listiny také možnost nositele tohoto práva vyjádřit se k dané věci.¹³⁰ Tento ústavní princip tak garantuje obecnou ochranu jakéhokoliv subjektivního práva, do kterého může být zasaženo. Každý tak disponuje procesním právem, které mu mimo jiné zaručuje možnost vyjádřit se v případě, že se určitá věc týká jeho práv. Z výše uvedeného plyne, že také právo na příznivé životní prostředí by mělo požívat takové ochrany a v případě jeho dotčení by jeho nositel měl mít možnost chránit své právo na příznivé životní prostředí prostřednictvím dalších procesních práv. Nesmíme však v této souvislosti pominout čl. 41 Listiny, který svěřuje konkrétní úpravu právním předpisům.

Stavební zákon upravuje okruh účastníků v řízeních vedených podle tohoto zákona odchylně od obecné úpravy obsažené ve správním řádu. Zúžením okruhu účastníků řízení tak stavební zákon vyřazuje z účastenství osoby, kterým v daném řízení svědčí jiné než věcné právo. Účastníky řízení jsou zcela logicky majitelé nemovitostí a další osoby, kterým v souvislosti se stavebním záměrem svědčí věcné právo. Na druhou stranu nebudou účastníky řízení nájemci, kteří v dané lokalitě žijí, popřípadě jiné osoby, které mohou mít blízký vztah k danému místu. Tyto osoby jsou přitom bezesporu záměrem přímo ovlivněni. Vzhledem k tomu, že nedisponují vlastnickým nebo jiným věcným právem k sousednímu pozemku či stavbě, nebudou se moci v řízení o středně velkém záměru, který se jich dotýká, ani kvalifikovaně vyjádřit. V obdobné situaci se nacházejí osoby, jejichž právo na příznivé životní prostředí je záměrem přímo ovlivněno. Jedinou možností výše uvedených osob bylo domáhat se účastenství v řízeních podle stavebního zákona prostřednictvím spolků na ochranu přírody. Novela tak bez náhrady zrušila jakoukoliv možnost těchto subjektů vstoupit do územního či stavebního řízení, které se týká středně velkých záměrů, a to i přesto, že jsou tyto osoby dotčeny na svých právech.

V nastíněných situacích se vzájemně střetává několik zájmů a práv. Je tedy jasné, že určitá práva mohou být uplatněna pouze v případě, že zákon jiná práva omezí. Stavebník zpravidla disponuje vlastnickým právem a jeho cílem je realizovat určitý stavební záměr.

¹³⁰ Srov. SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*. 2/2018, s. 50 násl.

Přitom má k dispozici také další procesní práva. Záměr ovšem může kolidovat s právy jiných osob, ať už jde o práva věcná či právo na příznivé životní prostředí. Do hry dále vstupuje veřejný zájem na rychlém a hospodárném dokončení správního řízení. Zákonné nastavení pravidel by mělo tyto často složité situace, ve kterých se prolíná množství nároků, co nejspravedlivěji a zároveň nejefektivněji vyřešit. Listina v obou výše citovaných ustanoveních nechává na zákonodárci, aby upravil podrobnosti týkající se uvedených konkurujících principů v praxi. Procesní práva garantovaná čl. 36 a čl. 38 Listiny je tak možné za podmínek stanovených Listinou dále zúžit. Takové omezení obsahoval stavební zákon ve znění před účinností novely. Jednalo se o úpravu, která sice limitovala procesní práva zakotvená v Listině, použité řešení ovšem bylo stále ještě ústavně přijatelné. Princip hospodárnosti řízení a ochrana práv stavebníka by v určitých případech měly dostat přednost. To ovšem v žádném případě neznamená přednost absolutní. Zákonodárce samozřejmě může v objektivně odůvodněných případech procesní práva některých osob omezit. Princip rovnosti práv, který se táhne napříč celou Listinou, jistě neznamená naprostou rovnost. Správní orgány musí stále při svém rozhodování zohlednit veškeré okolnosti daného případu, a tedy také veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Soudní judikatura šla dokonce v některých případech ještě dál a dovodila, že správní orgán musí za určitých okolností šetřit práva osob, které nejsou účastníky řízení. Jelikož bylo rozhodnutí vydané správním orgánem způsobilé zasáhnout do právní sféry těchto osob, měl k jejich zájmům správní orgán přihlídnout. Dle Nejvyššího správního soudu měl správní orgán tyto osoby považovat za dotčené osoby ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu.¹³¹ Současně se tedy uplatní ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého musí být při omezování základních práv šetřeno jejich podstaty a smyslu. Pokud tedy Listinou garantovaná ochrana procesních práv nositelů práva na příznivé životní prostředí je omezena, měla by být na základě principu proporcionality omezena jen v nezbytně nutné míře. Uvedenou ochranu práva na příznivé životní prostředí tak nelze úplně omezit, pokud k tomu není zvlášť naléhavý důvod. K naprostému paušálnímu vyloučení možnosti účastenství či alespoň možnosti vyjádřit se ke středně velkým záměrům by tak dojít nemělo. Nositelé práva dle čl. 35 Listiny by neměli být ve vztahu k těmto řízením ponecháni zcela bez práv. Stavební zákon nicméně stále umožňuje veřejnosti podávat připomínky ke středně velkým záměrům.

¹³¹ Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. 4 As 17/2016 či ze dne 13. 10. 2016, sp. zn. 4 As 160/2016.

Tento instrument však nevyhovuje požadavkům Aarhuské úmluvy, jelikož připomínky nelze považovat za účinnou formu účastenství v řízeních dle stavebního zákona.¹³²

Shrnutí. Ochrana subjektivních práv je zajištěna Listinou základních práv a svobod. Mezi tato práva lze zařadit také právo na příznivé životní prostředí. Při ochraně subjektivního práva navíc Listina umožňuje dotčeným osobám, aby se mohli v dané věci vyjádřit. Taková záležitost má být dále projednána v přítomnosti těchto osob, do jejichž právní sféry bylo zasaženo. Podrobnosti však v tomto případě určuje konkrétní zákon. Stavební zákon garantuje plný rozsah ochrany subjektivních práv pouze na základě vlastnického práva či jiného věcného práva. Ochranu zprostředkovanou spolky na ochranu životního prostředí novela vyloučila. Tato situace tak nepřipouští efektivní hájení některých práv, včetně práva na příznivé životní prostředí. V uvedeném případě je tedy omezeno jedno ze základních práv, a to nad rámec jeho podstaty a smyslu, tedy v rozporu s čl. 4 Listiny. Uvedené řešení není pouze v rozporu s Listinou základních práv a svobod, ale také s požadavkem Úmluvy na zajištění účinné účasti veřejnosti.

4.2. Vývoj judikatury v otázce práva na příznivé životní prostředí

Problematika hmotného práva na příznivé životní prostředí dlouhodobě hraje výraznou roli v rozhodovací praxi českých soudů. Kapitulu o tom, kdo je nositelem tohoto práva ovšem stále nelze považovat za uzavřenou. Tomuto tématu se v minulosti věnovala především judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Zatímco u fyzických osob je situace jednoznačná, právnické osoby mohou v tomto kontextu vyvolávat pochyby. Soudní judikatura se v minulosti zabývala zejména otázkou, komu náleží právo na příznivé životní prostředí ve vztahu k následnému přístupu k soudům a možnosti soudního přezkumu rozhodnutí a jiných forem činnosti správních orgánů. Jak však již bylo uvedeno, čl. 36 odst. 1 Listiny se netýká pouze řízení soudních, ale lze ho také vztáhnout na řízení před orgány moci výkonné. Dále citovaná judikatura soudů je tak využitelná bez ohledu na typ řízení. Lze se na ni odvolat také v případě přístupu veřejnosti do rozhodovacích procesů podle stavebního zákona. Po teoretické stránce se této problematice již krátce věnovala podkapitola 1.3 této práce. Tato podkapitola se hlouběji zabývá právě vývojem soudního rozhodování, které se týká práva na příznivé životní prostředí environmentálních spolků. Jeho praktický význam pak zhodnotím v kapitole páté.

¹³² Mimo to není s podáním připomínek spojeno právo na právní ochranu, jak vyžaduje Aarhuská úmluva. Výjimkou v tomto ohledu může být právo zástupce veřejnosti domáhat se soudního přezkumu. Tento instrument je však velice specifický a vymyká se běžné účasti veřejnosti.

Prvním důležitým rozhodnutím v této souvislosti je usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97, kterým Ústavní soud odmítl návrh spolku Děti Země. Ten se domáhal ústavního přezkumu rozhodnutí krajského soudu v Ústí nad Labem. Spolek v tomto návrhu tvrdil, že bylo porušeno jeho právo na příznivé životní prostředí garantované čl. 35 Listiny. Soudce zpravodaj nicméně shledal, že ústavní stížnost byla podána někým zjevně neoprávněným a mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení návrh odmítl. Odůvodnění Ústavní soud opřel o závěr týkající se charakteru práva na příznivé životní prostředí. „*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.*“¹³³ Již dříve v roce 1997 přitom Ústavní soud nálezem sp. zn. III. ÚS 70/97 vyhověl ústavní stížnosti podané jiným spolkem, Hnutím Duha. Ústavní soud v tomto případě zrušil předcházející rozhodnutí. Důvodem pro zrušení rozhodnutí Vrchního soudu v Praze bylo především porušení čl. 35 odst. 1 ve spojení s čl. 41 Listiny. Vedle sebe tak rozhodovala dvě protichůdná rozhodnutí Ústavního soudu. Na základě usnesení sp. zn. I. ÚS 282/97 by orgány moci výkonné měly možnost z některých správních řízení vynechat environmentální spolky, druhé rozhodnutí by měly efekt opačný. Řešení, které se nakonec prosadilo, by mohlo připomínat jistý kompromis. Spolky podle něj nemají hmotné právo na příznivé životní prostředí. Na druhou stranu však mají práva procesního charakteru, která mohou v řízeních před správními orgány uplatnit. V České republice se tak ustálila výše popsaná teorie procesních práv, která se prosadila do rozhodovací praxe vnitrostátních soudů. Tato teorie prohloubila disproporci v právech a postavení fyzických osob a osob právnických. Procesní práva fyzických osob neumožňovala efektivní ochranu hmotného práva na příznivé životní prostředí. Fyzické osoby reprezentující veřejnost se v naprosté většině řízení podle stavebního zákona nestaly účastníky řízení. Proti tomu spolky na ochranu přírody se na základě původního znění § 70 ZOPK před novelou účastníky staly, nebyly ovšem považovány za nositele práva hmotného. Tato situace vedla k tomu, že v České republice neexistovala účinná ochrana životního prostředí.

Správní soudy tak při svém rozhodování začaly následovat a uplatňovat teorii procesních práv.¹³⁴ To se nezměnilo ani s přijetím Aarhuské úmluvy, ke kterému došlo v roce 1998. Politická reprezentace neměla dostatečnou vůli ke změně zákonné úpravy, ani k přistoupení k Úmluvě. To se ovšem začalo měnit počínaje rokem 2003. V této době

¹³³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

¹³⁴ Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, sp. zn. 5 A 98/98 či Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 5 A 137/2000.

totiž byla institucemi Evropské unie přijata směrnice o právu veřejnosti na informace o životním prostředí. V květnu 2003 pak také směrnice o účasti veřejnosti na vypracovávání plánů a programů týkajících se životního prostředí. Právo Evropské unie tak začalo přejímat jednotlivé pilíře a ustanovení Aarhuské úmluvy. Česká republika nakonec přeci jenom k Úmluvě přistoupila v červenci 2004.

V roce 2005 Ústavní soud v usnesení sp. zn. I. ÚS 486/2004 připomněl svůj výše citovaný nálezh sp. zn. III. ÚS 70/97 v němž mimo jiné uvedl, „že stěžovateli - právnické osobě - rovněž přísluší práva deklarovaná článkem 35 Listiny, tedy základní právo na příznivé životní prostředí a základní právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. [...] 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).“¹³⁵ Návrh Sdružení Jihočeské matky přesto odmítl s tím, že stěžovatel ve své stížnosti nenamítal porušení čl. 35 Listiny, ale jiná procesní pochybení Nejvyššího správního soudu. Toto rozhodnutí Ústavního soudu bohužel nemělo žádný dopad na soudní praxi. Postavení environmentálních spolků v České republice se tak na základě tohoto nálezu nezlepšilo. Zároveň tím ovšem začalo mít Česko problém s plněním svých mezinárodních závazků, na což reagovalo novelizací některých předpisů. Přistoupení k Aarhuské úmluvě sebou přineslo některé požadavky na zajištění účasti veřejnosti. Podle ustanovení čl. 7 a 9 Úmluvy má její signatářský stát zajistit efektivní účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik, které se dotýkají životního prostředí. V tomto smyslu bylo nutné změnit také stavební zákon. Umožnil to nový, v českém právu do té chvíle neznámý institut opatření obecné povahy. Tuto formu aktu veřejné správy vyhradil zákonodárce například územně plánovací dokumentaci. Jak uvádí důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu, institut opatření obecné povahy byl zvolen záměrně. Hlavním účelem bylo zajištění plnohodnotné účasti veřejnosti na tvorbě plánů, jak to ukládá čl. 7 Aarhuské úmluvy.

Další nedostatek českého práva byl spojen s přístupem spolků k právní ochraně, který vyžaduje čl. 9 Aarhuské úmluvy. Na tento problém dlouhodobě upozorňovala také odborná veřejnost.¹³⁶ Přístup spolků k soudnímu přezkumu byl pouze omezený, což nevyřešila ani změna zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („SŘS“). Do toho byla novelou vložena nová ustanovení § 101a a násl., která se týkají přezkumu opatření obecné

¹³⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04.

¹³⁶ Např. HUMLÍČKOVÁ, P.: *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010. Deset let práva na informace o životním prostředí*. Praha: Zelený kruh, 2011, s. 10 násl.

povahy.¹³⁷ Vada spočívající v absenci hmotných subjektivních práv spolků, která by bylo možné ve správním soudnictví uplatňovat, však v judikatuře přetrvávala. Tento stav začal následně kritizovat také Výbor pro plnění Aarhuské úmluvy. V nálezu ACCC/C/2010/50 Výbor uvedl, že „požadavky vztahující se k procesní legitimaci by neměla být tak přísná, aby neumožňovala všem nebo naprosté většině environmentálních spolků nebo dalších členů veřejnosti napadat nečinnost orgánů podle čl. 9 odst. 3 Úmluvy.“¹³⁸ Tento nález má však přesah i pro jiné typy řízení ve správním soudnictví. Výbor tedy vyčítal České republice nedostatečnou implementaci pravidel obsažených v čl. 9 Aarhuské úmluvy. Především pak tu skutečnost, že veřejnost nemohla napadnout územní plán vydaný v rozporu s právními předpisy z oblasti ochrany životního prostředí.¹³⁹ Reakce zákonodárce se však nedostavila a soudy dále setrvaly na této rozhodovací linii. Zejména Nejvyšší správní soud důsledně trval na dosavadní judikatuře, která se podle názoru soudu neměla měnit ani v souvislosti s přijetím Aarhuské úmluvy. V rozhodnutí sp. zn. 3 Ao 2/2007 ze dne 24. 1. 2007 Nejvyšší správní soud uvedl, že požadavky Aarhuské úmluvy nejsou důvodem pro přiznání aktivní procesní legitimace environmentálním spolkům. Spolky tak podle Nejvyššího správního soudu nemohou podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, který by byl založen na porušení jejich hmotného práva na příznivé životní prostředí. „Správní soudy konstantně judikují, [...] že je-li žalobcem ve správním soudnictví občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, může úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jeho procesní práva.“¹⁴⁰ V dalším rozhodnutí sp. zn. 5 Aos 3/2012 Nejvyšší správní soud dokonce přímo citoval usnesení Ústavního soudu I. ÚS 282/97, podle kterého uvedené hmotné právo spolkům nepřisluší. „Občanská sdružení zaměřená na ochranu přírody a krajiny nemají taková hmotná práva, která by mohla být

¹³⁷ Novela byla provedena zákonem č. 127/2005 Sb., zákon o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

¹³⁸ Aarhus Convention Compliance Committee: Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic. Vlastní překlad bodu č. 85. In [unece.org](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C201050/Findings/C50_CzRepFindings.pdf) [online]. [Cit. 2016-03-16]. Dostupné na: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C201050/Findings/C50_CzRepFindings.pdf.

¹³⁹ „Dále je evidentní, že vydá-li příslušný správní úřad při územním plánování takový územní plán, který je v rozporu s urbanistickými či územně plánovacími standardy nebo se závaznými právními předpisy z oblasti ochrany životního prostředí, podstatná část veřejnosti, nevládní organizace nevyjímaje, nemůže tento územní plán nijak napadnout. Výbor pro plnění Aarhuské úmluvy shledává takovou situaci v rozporu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.“ Aarhus Convention Compliance Committee: Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic. Vlastní překlad bodu č. 85. In [unece.org](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C201050/Findings/C50_CzRepFindings.pdf) [online]. [Cit. 2016-03-16]. Dostupné na: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C201050/Findings/C50_CzRepFindings.pdf.

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, sp. zn. 7 As 2/2009.

přijatým územním plánem přímo dotčena [...]. Pokud jde o uvažované právo stěžovatele na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, Ústavní soud setrvale judikuje, že „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.“¹⁴¹ Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že ochrana, kterou v těchto případech správní soudnictví poskytuje, je přiznána jen a pouze absolutním subjektivním právům.¹⁴²

Přítom teorii procesních práv zpochybňoval již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí sp. zn. 6 A 25/2002. Do té doby běžné rozlišování mezi právy hmotnými a procesními, tak nemá dle Nejvyššího správního soudu smysl. „*Problematický je rovněž požadavek, aby žalobce tvrdil, že jej rozhodnutí správního orgánu zkrátilo na jeho hmotném, a nikoliv pouze procesním právu. Vyskytují se totiž rozhodnutí, u nichž lze jenom zprostředkovaně dovodit zkrácení na hmotných právech (přičemž takové situace nelze podřadit ani pod zkrácení „v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení“, neboť nejde o vady řízení, ale o nesprávné rozhodnutí, které je výsledkem tohoto řízení).*“¹⁴³ Nejvyšší správní soud tak v tomto rozhodnutí připustil, že vázání soudního přezkumu výlučně na porušení hmotného subjektivního práva je do budoucna neudržitelné. Dále Nejvyššího správního soudu dovodil, že žalobní legitimace musí být žalobci přiznána ve chvíli, kdy se napadený úkon správního orgánu dotýká právní sféry žalobce. Nejvyšší správní soud se tak vymezil proti praxi, kdy byla možnost napadnout akt správního orgánu před soudem vázána na účastenství v předcházejícím správním řízení. Dodržování této rozhodovací linie následně soud potvrdil také v dalších rozhodnutích.¹⁴⁴

Vývoj soudního rozhodování, které se zabývá charakterem územně plánovací dokumentace, také souvisí s právem spolků na příznivé životní prostředí. Nejvyšší správní soud v této otázce učinil některá rozhodnutí, která mají přesah také pro účast veřejnosti ve správních řízeních. Nejvyšší správní soud rozsudkem sp. zn. 1 Ao 1/2006 nejprve nastavil trend, podle kterého by územně plánovací dokumentace vydaná za účinnosti starého stavebního

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, sp. zn. 5 AOs 3/2012.

¹⁴² Více o problematice např. v ČERNÝ, P. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Praha: Ekologický právní servis, 2010.

¹⁴³ Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

¹⁴⁴ Např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005, ze dne 22. 2. 2011, sp. zn. 2 Afs 4/2011 či ze dne 5. 3. 2014, sp. zn. 4 Ads 107/2013.

zákon,¹⁴⁵ měla být posuzována jako opatření obecné povahy. Jelikož starý stavební zákon ještě neznal tuto formu aktů správních orgánů, Nejvyšší správní soud se zde přiklonil k materiálnímu chápání územně plánovací dokumentace.¹⁴⁶ Toto rozhodnutí však vzápětí překonalo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ao 1/2007 ze dne 25. 11. 2009, ve kterém se soud zabýval povahou územního plánu velkého územního celku Břeclavsko. Ten byl vydán za účinnosti starého stavebního zákona ve formě obecně závazné vyhlášky. Podle Nejvyššího správního soudu se v tomto případě spíše než o opatření obecné povahy jedná o právní předpis. Proti tomuto formálnímu pojetí územně plánovací dokumentace se však následně ohradil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07. Ústavní soud se přiklonil zpět k materiálnímu posuzování charakteru těchto aktů. Zároveň Ústavní soud krátce reflektoval existenci Aarhuské úmluvy. „*Dle názoru Ústavního soudu odpovídá jeho právní názor i imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodněprávními závazky České republiky (čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy). To se týká zejména závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy, k níž přistoupila také Evropská společenství rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005. Úmluva se tak stala i součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv.*“¹⁴⁷ Ústavní soud tak v tomto nálezu připomněl, že Česká republika je vázána také svými mezinárodními závazky. Toto upozornění bylo adresováno především správním soudům, které o požadavcích souvisejících s Aarhuskou úmluvou rozhodují.

Navzdory nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 tak Nejvyšší správní soud vydal již citovaný rozsudek sp. zn. 5 AOs 3/2012. Spor se týkal aktivní procesní legitimace Sdružení na ochranu krajiny. I přes názor Ústavního soudu zde Nejvyšší správní soud znovu zopakoval tvrzení, podle kterého „*aktivní legitimaci občanských sdružení v tomto typu řízení nelze dovodit ani z Aarhuské úmluvy.*“ Spolek však s rozhodnutím nesouhlasil a podal ústavní stížnost, o které Ústavní soud rozhodl nálezem sp. zn. I. ÚS 59/14. Tento nálezn lze považovat za přelomový, jelikož definitivně prolamuje předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu ve vztahu k environmentálním spolkům. Ústavní soud zde opět zdůrazňuje interpretaci vnitrostátních norem v souladu s požadavky mezinárodního práva.¹⁴⁸ Přitom Ústavní soud

¹⁴⁵ Jedná se o zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů („**starý stavební zákon**“).

¹⁴⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2016, sp. zn. 1 Ao 1/2006.

¹⁴⁷ Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

¹⁴⁸ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém Ústavní soud uvádí „*[j]e-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.*“

přímo odkazuje na čl. 9 Aarhuské úmluvy. Důvodem pro zrušení shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu pak v tomto případě bylo porušení práva na spravedlivý proces. K tomu Ústavní soud uvádí: „[o]bčanská sdružení, resp. nyní spolky [...] sdružují především občany; jde o svébytnou právnickou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu. Není proto možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhnout zrušení územního plánu.“¹⁴⁹ Tento nálezný tak ukládá správním soudům, aby změnilý svůj postoj a dosavadní výklad právních předpisů v souvislosti s aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Okruh subjektů, který může takový návrh učinit, by se podle Ústavního soudu měl rozšířit o spolky chránící přírodu. Přitom nálezný vymezuje další podmínky, které je ke vzniku aktivní procesní legitimace spolků nutné naplnit. Spolek musí předně prokázat určitou místní spojitost s územím, které napadený územní plán reguluje. Předmětem činnosti spolku dále musí být ochrana přírody. Návrh spolku musí samozřejmě obsahovat věcné důvody, kvůli kterým by měl být územní plán být zrušen. V neposlední řadě musí dojít ke zkrácení spolku na jeho právech. Právě tomuto bodu se přitom Ústavní soud podrobně věnoval.

Podle Ústavního soudu nelze při posuzování toho, zda byla práva navrhovatele zkrácena, přistoupit k restriktivnímu výkladu. Takovým způsobem přitom doposud postupoval Nejvyšší správní soud, který svým výkladem zužoval práva spolků založených za účelem ochrany přírody a krajiny. „Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. [...] Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem).“¹⁵⁰ Ústavní soud dále rozvedl závěry tohoto nálezu v dalším rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 3572/14. Nálezný ve věci okrašlovacího spolku Zdíkovsko upřesnil podmínky, za jakých je spolek aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.¹⁵¹ Zároveň zde Ústavní soud odmítl postup Nejvyššího správního soudu, který nedostatečně přezkoumal naplnění těchto podmínek.¹⁵²

¹⁴⁹ Nálezný Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

¹⁵⁰ Nálezný Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

¹⁵¹ Srov. nálezný Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14.

¹⁵² Nejvyšší správní soud totiž nepřezkoumal místní působnost spolku v souvislosti s jeho skutečnou činností. Namísto toho posoudil Nejvyšší správní soud tuto podmínku procesní legitimace spolku pouze formálním způsobem, když vycházel ze stanov a sídla spolku.

Co se týče místní spojitosti s dotčeným územím, také judikatura v této otázce se postupně vyvíjela. V rozsudku sp. zn. 3 As 13/2015 posuzoval Nejvyšší správní soud, zda může být napadeným správním rozhodnutím zasažen stěžovatel, který působí v rámci celé ČR, avšak jeho sídlo se nachází v Brně. „*Předmětný záměr KO EPR II je sice umístěn v Ústeckém kraji, provoz elektrárny takového významu však bez pochyb přesahuje hranice dotčeného kraje, resp. má dopad na celé území České republiky. [...] Stěžovatel vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky.*“ Nejvyšší správní soud došel k závěru, že v uvedeném případě je kritérium dostatečně silného vztahu spolku na ochranu přírody k dotčenému území naplněno. V dalším rozsudku vyložil Nejvyšší správní soud podmínku existence vztahu k předmětné lokalitě s přihlédnutím k důležitosti dotčených zájmů. „*Stěžovatel má sice sídlo v Brně, tj. mimo dotčené území, avšak Slavíkovy ostrovy představují podle vyjádření krajského úřadu jedinečnou lokalitu z hlediska pestrosti biotopů, množství ekotonů a relativně stabilních ekologických vazeb, a to v celorepublikovém měřítku (s ohledem na výskyt druhů chráněných evropskou směrnicí o stanovištích lze uvažovat i o jejich nadnárodním významu).*“¹⁵³ Opět se jedná o již ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, která byla potvrzena například v rozsudku sp. zn. 1 As 182/2016 ze dne 16. 11. 2016 či rozsudku sp. zn. 1 As 15/2016 ze dne 27. 7. 2017. Judikatura přitom dále dovodila, že uvedené závěry jsou použitelné nejen pro přezkum opatření obecné povahy, ale také pro žalobní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí dle § 65 soudního řádu správního.¹⁵⁴

Podmínky žalobní legitimace spolků přitom úzce souvisí s podmínkami účastenství v řízení podle ZOPK. V rozsudku sp. zn. 1 As 182/2016 Nejvyšší správní soud posuzoval splnění podmínek stanovených v § 70 odst. 3 ZOPK s přihlédnutím k místnímu vztahu spolku k dotčené lokalitě. „*Spolek založený za účelem ochrany přírody a krajiny, působící obvykle na jiném místě než je objekt, o němž se vede správní řízení, může být účastníkem řízení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tehdy, pokud se řízení týká objektu s určitým stupněm celostátní ochrany (např. národního parku).*“ Smyslem ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK, ke kterému je při posuzování účastenství spolku třeba přihlídnout, je místní spojitost se záměrem, kterou by měly spolky splňovat. Výhradně lokální záměry nemohou

¹⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 73/2015.

¹⁵⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. 2 As 30/2015: „*[o]becnější závěry Ústavního soudu, že environmentální spolky se mohou domáhat nejen ochrany svých procesních práv, ale i práv hmotných, jsou jistě aplikovatelné i ve věcech žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.*“ Dále také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, sp. zn. 1 As 13/2015 nebo ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 73/2015.

bez dalšího znamenat možnost účastenství pro jakýkoliv spolek na ochranu přírody. V tomto případě tak správní soudy dotvářejí zákonné podmínky účasti spolků, a to nad rámec znění zákona. Takový postup správních soudů je však minimálně sporný. Je tedy patrné, že správní soudy v souvislosti s účastenstvím spolků na ochranu přírody přebírají závěry, nehledě na to, zda se původně jednalo o závěr vyslovený ve vztahu k účastenství spolku ve správním řízení, jeho aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či možnosti podat žalobu podle ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního.¹⁵⁵

Judikatura správních soudů a především rozhodování soudu Ústavního tak postupně dovodily, že environmentální spolky se mohou ve správním soudnictví domáhat přezkumu aktů veřejné správy. Soudy tak nepřímo připustily, že spolky mohou být dotčeny také ve své hmotněprávní sféře. Kdyby tomu tak nebylo, nemohl by být správní přezkum těmito entitám umožněn. Soudy tak postupně začaly vykládat zákon v souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy, jak to vyžaduje nálezný sp. zn. I. ÚS 59/14. „*Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. Také v tomto směru je třeba, s průmětem do českého právního prostředí, interpretovat shora citované pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v ustanovení § 70 odst. 1 a souvisejících zákona o ochraně přírody a krajiny.*“¹⁵⁶ Soudní rozhodnutí navazující na tento nálezný tak opouštějí teorii procesních práv a výslovně přiznávají spolkům možnost domáhat se hmotných práv, která mohou být rozhodováním správních orgánů dotčena.¹⁵⁷

Shrnutí. Teorie procesních práv přetrvávala v rozhodovací praxi správních soudů. Výslednou situaci kritizovala nejen odborná veřejnost, ale také Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy. Ochrany se ve správním soudnictví bylo možné dovolat jen na základě porušení absolutních subjektivních práv. Právní teorie v České republice stále přísně rozlišovala mezi právy hmotnými a procesními. Tento stav se ovšem ukázal jako dlouhodobě neudržitelný. Tlak na změnu se začal projevovat v některých usneseních a nálezných Ústavního soudu.

¹⁵⁵ Není vyloučeno, že by vzhledem k takovému vývoji mohly soudy požadavek místní dotčenosti v budoucnu převzít také jako podmínku účasti spolků v řízeních podle zákona o integrované prevenci, vodního zákona či § 9c zákona o posuzování vlivů. Takový extenzivní výklad proti úmyslu zákonodárce by byl přitom nepřiměřený.

¹⁵⁶ Nálezný Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

¹⁵⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 73/2015. „*Z recentní judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá odlišný závěr. Podle rozsudku ze dne 25. června 2015, č. j. 1 As 13/2015-295 mohou být i ekologické spolky považovány za určitých okolností za žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. dotčené vydaným rozhodnutím přímo na svých právech, a tudíž oprávněné vznášet proti němu i námítky hmotněprávního rázu.*“ Dále též např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2016, sp. zn. 3 As 13/2015, ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 1 As 182/2016 nebo ze dne 16. 1. 2018, sp. zn. 2 As 328/2016.

Přelomové rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 prolomilo do té doby převládající teorii procesních práv. Prostřednictvím spolků na ochranu životního prostředí tak je podle Ústavního soudu možné hájit také hmotná práva fyzických osob, které jsou jejich členy. Ústavní soud se tak vyhradil proti dosavadnímu restriktivnímu výkladu Nejvyššího správního soudu. Tento nález byl upřesněn navazující judikaturou, která se zaměřila především na vymezení dalších podmínek účasti environmentálních spolků. V souvislosti s místní spojitostí spolků přitom rozhodovací praxe soudů přísně nerozlišuje mezi podmínkami procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, legitimací k žalobě podle ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního či předpoklady účastenství spolků v řízeních dle stavebního zákona. Jak již bylo několikrát uvedeno, komentovaná judikatura je použitelná také pro správní řízení. Žádné z citovaných rozhodnutí však explicitně neuvádí, že spolkům svédčí právo na příznivé životní prostředí. Jedinou výjimkou je již připomínané rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 70/97, které právnické osobě právo garantované čl. 35 Listiny přiznává. Judikatura však umožňuje realizovat toto právo prostřednictvím environmentálních spolků. Takové řešení tak představuje jakýsi kompromis. Dosavadní vývoj judikatury podle mého názoru šel k tomu, že by hmotné právo na příznivé životní prostředí mohlo být spolkům dříve či později přiznáno. Nižší soudy následovaly judikaturu Ústavního soudu. Zbývalo jen, aby se nová pravidla prosadila také v řízeních před správními orgány. K tomu ovšem vzhledem k přijetí novely stavebního zákona prozatím nedošlo.

5. Zhodnocení účasti veřejnosti v řízeních dle stavebního zákona

Rozsah účasti spolků na ochranu životního prostředí v řízeních podle stavebního zákona stále zůstává neuzavřeným tématem. Výše popsané tendence rozhodovací praxe českých soudů pozvolna spěly k otevírání těchto řízení pro environmentální spolky. Uvedená judikatura vyšších českých soudů se nechává v mnohém inspirovat mezinárodními dokumenty. Velká novela stavebního zákona ovšem tento vývoj judikatury přerušila a vydala se směrem opačným. Netrvalo dlouho a k Ústavnímu soudu byl podán návrh na zrušení některých ustanovení novely. Stalo se tak ještě předtím, než novela nabyla účinnosti. Ústavní soud však do této chvíle o návrhu nerozhodl. V této kapitole nejprve zhodnotím význam účasti veřejnosti zejména pro rozhodování orgánů veřejné správy. V širších souvislostech se poté zaměříme na situaci, která vlivem novely nastala od počátku roku 2018. Novela přitom bude hodnocena optikou mezinárodního, ústavního a podústavního práva. I když nelze s jistotou předjímat rozhodnutí Ústavního soudu, na závěr této práce se pokusím rozebrat některé roviny, do kterých by se toto rozhodnutí mohlo promítnout.

5.1. Význam účasti veřejnosti

Čas od času můžeme z médií slyšet zprávy o tom, jak ochránci přírody nebo ekologické spolky zablokovali stavbu určitého záměru či jeho realizaci alespoň zásadně zpomalili. V důsledku tohoto jednání tak došlo ke zmaření stavebního záměru, který by pozvedl kvalitu života v dané oblasti, vytvořil pracovní místa nebo vyřešil problémy s bydlením. Spolky bývají v těchto případech nezdědka vykreslovány jako *ekoteroristé*, kteří brání vzniku důležitých projektů a způsobují tím značné škody nejen developerům, ale i místním obyvatelům. Jak je to tedy s přínosem účasti veřejnosti ve správních řízeních, nemělo by skutečně dojít k jejímu omezení? Než se začneme zabývat podobnými úvahami, je nejprve třeba skutečně pochopit smysl a účel účasti veřejnosti.

Veřejnost v první řadě provádí kontrolu nad výkonem státní moci a veřejné správy. Veřejnost v tomto ohledu může upozorňovat na nedostatky a excesy veřejné správy a také napomáhat s jejich nápravou. Jedná se o významnou činnost, při které účast veřejnosti pomáhá zvyšovat kvalitu rozhodování správních úřadů. Působení veřejnosti, konkrétně předkládání vyjádření, uvádění některých informací na pravou míru, upozorňování na chyby a nedostatky, ale také vyvíjení tlaku na to, aby bylo rozhodováno podle zákona, přispívá k důkladnějšímu objasnění skutkových okolností daného případu. Veřejnost tak dohlíží na to, aby některé důkazy nezůstaly opomenuty a aby byl konkrétní případ rozhodnut na základě

úplných skutkových zjištění. Veřejnost přitom do správního řízení přináší nový nestranný prvek, který není výsledným rozhodnutím správního orgánu přímo ekonomicky dotčen a přitom na něm má zájem. Rozhodnutí přijaté správním orgánem přitom získává větší míru legitimacy vzhledem k účasti nezávislého subjektu. Rozhodování správních orgánů se tak stává transparentnějším. Účast veřejnosti dále představuje efektivní způsob uplatňování lidských práv a svobod. Jedná se tedy o jeden z nástrojů k prohloubení demokracie. „[K]ontrola veřejné správy ze strany veřejnosti a účast veřejnosti na rozhodovacích procesech je významným kvalitativním ukazatelem demokratické společnosti [...]“. ¹⁵⁸ Ústavní právo podílet se na správě věcí veřejných zakotvené v čl. 21 Listiny má dvě základní podoby. První je volba zástupců v případě voleb do zastupitelských sborů, jejichž prostřednictvím pak dochází k účasti na správě věcí veřejných. Druhou podobou je správa přímá, která může mít právě podobu účasti veřejnosti na rozhodování správních úřadů. V této souvislosti nelze podceňovat demokratický význam účasti veřejnosti. Přímá účast na rozhodování o určitém záměru a skutečná možnost něco ovlivnit jistě zvyšuje identifikaci jednotlivce se státními institucemi. ¹⁵⁹

Jak připomíná lord Hoffmann, účast veřejnosti přitom nemusí být založena na zvláštních vědomostech. Účast veřejnosti „požaduje inkluzivní a demokratickou proceduru, ve které má veřejnost, nehlédě na to jak zavádějící či chybné její názory mohou být, příležitost vyjádřit svůj názor na záležitosti týkající se životního prostředí. Právo účastenství přitom není založeno na odborných znalostech či schopnosti přispět v technických nebo vědeckých záležitostech, a to i přesto, že tato okolnost může vést naopak k nevhodným zásahům veřejnosti.“ ¹⁶⁰ Podobně se vyjadřuje také Ústavní soud, podle kterého „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.“ ¹⁶¹ V souvislosti s účastí veřejnosti však nejde pouze o zajištění účasti. Samotná účast veřejnosti má pozitivní vliv na rozhodování správních orgánů o životním prostředí. Životní prostředí samotné nemá žádné právní prostředky obrany a je to právě účast veřejnosti, která ho může v řízeních podle stavebního zákona hájit a ochraňovat. Veřejnost totiž dá častěji přednost dlouhodobému záměru ochrany životního

¹⁵⁸ KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008*, s. 19.

¹⁵⁹ DOHNAL, V. *Mýty o účasti veřejnosti*. Příspěvek na konferenci „Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem.“ Ekologický právní servis, 2002.

¹⁶⁰ Vlastní překlad rozhodnutí House of Lords ve věci *Berkeley v. Secretary of State for the Environment*, z 11. května 200, 2001, 2 AC 603, ze dne 6. 7. 2000.

¹⁶¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04.

prostředí před okamžitými, často pouze ekonomickými výhodami, které by mohl určitý projekt přinést.¹⁶² Účast veřejnosti ve správních řízeních nás tak do jisté míry vychovává a vzdělává, když pozitivně ovlivňuje povědomí veřejnosti o stavu a budoucím vývoji životního prostředí a jeho složek.¹⁶³ V neposlední řadě umožňuje účast veřejnosti odhalovat legislativní pochybení a upozorňovat na nedostatky, které se ve správních řízeních objeví.

Účast veřejnosti tak má nezpochybnitelný pozitivní vliv na nejrůznější druhy správních řízení a procesů. Z těchto důvodů je snaha zákonodárce omezit účast spolků na ochranu životního prostředí v řízeních podle stavebního zákona nepochopitelná. Novela stavebního zákona neobsahuje důvodovou zprávu k výše popsané změně ustanovení § 70 ZOPK. Pozměňovací návrh poslanců Františka Adámka a Jaroslava Foldyny nepodává žádné vysvětlení, proč by měla být účast environmentálních spolků omezena. Nepřináší tak ani žádné rozumné důvody k takové změně. Vzhledem k prvotnímu záměru předkladatele novely, kterým bylo Ministerstvo pro místní rozvoj, však poslancům mohlo jít pravděpodobně o zrychlení řízení podle stavebního zákona a s nimi i celé výstavby. Neexistují přitom žádná relevantní empirická data či racionální poznatky o tom, že by za zdlouhavostí řízení podle stavebního zákona stály právě spolky na ochranu životního prostředí. To potvrzuje také veřejný ochránce práv, podle kterého jsou důvody prodlužování správních řízení jinde. *„Z praktických poznatků veřejného ochránce práv vyplývá, že existuje množství jiných příčin nadstandardních délek povolovacích procesů, jako je například nedostatečná součinnost žadatelů (např. investor na stavební úřad podá žádost o vydání územního rozhodnutí, které neobsahuje všechny zákonné náležitosti a poté místo poskytnutí součinnosti ve formě doplnění nebo opravy žádosti naopak brojí proti usnesení o přerušení řízení, jež bylo vydáno v souladu se zákonem). Dalším významným důvodem prodlužování řízení je nedodržování zákonných lhůt ze strany správních orgánů, které doprovází nedůsledné uplatňování opatření k zamezení nečinnosti nadřízenými správními orgány (aktuálně můj zástupce řeší případ, kde se v důsledku především těchto důvodů vede řízení o odstranění stavby již 24 let).¹⁶⁴* Nad rámec vyjádření veřejného ochránce práv je třeba uvést, že pro řízení o středně velkých záměrech je obvyklé větší množství účastníků řízení. Poslanci však při svém rozhodování nedisponovali žádnou analýzou, podle které by byly právě environmentální spolky

¹⁶² LEE, M., ABBOT, C.: The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention. *The Modern Law Review*. 2003 s. 86.

¹⁶³ Srov. tamtéž, s. 82 násl.

¹⁶⁴ KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Vyjádření vedlejšího účastníka řízení k návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.)*, s. 13.

tím obstrukčním účastníkem řízení. Podobná tvrdá data v České republice zkrátka chybí, jak dokazuje také šetření provedené studenty Fakulty sociálních studií Masarykovi univerzity. Ministerstva, a to včetně Ministerstva pro místní rozvoj, krajské úřady, stavební úřady obcí ani krajské soudy nedisponují informacemi, na základě kterých by bylo možné tvrdit, že spolky používají obstrukční praktiky v řízeních podle stavebního zákona.¹⁶⁵ Rozhodnutí o novele tak bylo založeno spíše na emotivních a ničím nepodložených argumentech.

Shrnutí. Účast veřejnosti a také samotná účast spolků tak přináší vesměs pozitivní dopady. Jedná se o formu demokratické participace občanů, která umožňuje zlepšovat kvalitu a zvyšovat transparentnost rozhodnutí orgánů veřejné správy. Význam účasti veřejnosti tedy nelze v žádném případě podceňovat. „*Může se sice zdát lákavé tento proces zkrátit, a dosáhnout tak výsledku, který se na povrchu může jevit jako nejlepší možný, existuje však nespočet případů, kdy jenom díky účasti veřejnosti vyšly najevo skryté faktory, v jejichž důsledku došlo k zamezení vzniku potenciálně nákladných chyb.*“¹⁶⁶ V současné době v České republice neexistuje detailní analýza řízení podle stavebního zákona. Údaje o délce a další podrobnosti o těchto řízeních tak nejsou v tuto chvíli k dispozici. Co skutečně stojí za prodlužováním řízení dle stavebního zákona, tak nelze při absenci statistických dat s jistotou tvrdit. Omezení účastenství environmentálních spolků má přitom hlubší důsledky na právní řád a také na jeho vztah k mezinárodnímu právu, jak uvádí veřejný ochránce práv. „*Z těchto důvodů ochránce spatřuje ve snaze omezit účast občanských sdružení ve stavebních řízeních rozpor s mezinárodními závazky i rozpor s principy demokratického právního státu.*“¹⁶⁷

¹⁶⁵ V rámci tohoto šetření byly mimo jiné osloveny stavební úřady v Praze, Brně a některých statutárních městech, a dále krajské soudy. Na základě získaných údajů za rok 2013 proběhlo v Praze 1182 územních řízení, ve 4 případech jim předcházelo posuzování vlivů na životní prostředí. Spolky se přitom účastnily 11 z těchto řízení, třikrát podaly odvolání a jednou žalobu proti územnímu rozhodnutí. V Brně se spolky zúčastnily 11 z celkových 143 územních řízení, dvakrát se přitom posuzovaly vlivy na životní prostředí. Odvolání byla podána čtyři a žaloba jedna. Podle údajů získaných od statutárních měst se spolky zúčastnily 106 územních řízení z 3493. Posouzení EIA probíhalo u 33 záměrů. V pěti územních řízeních bylo podáno odvolání, žaloba pak ani jednou. Z údajů poskytnutých 5 krajskými soudy vyplývá, že na jeden krajský soud připadá v průměru 10 žalob proti územním rozhodnutím. Spolky dle těchto údajů pak podaly maximálně jednu žalobu u každého osloveného krajského soudu. Celkový počet územních řízení (včetně zjednodušených územních řízení a územních řízení spojených s řízením stavebním) přesáhl v roce 2013 číslo 45.000. I když se nejedná o oficiální údaje, ilustrují tato data, že spolky budou stát za průtahy v územním řízení jen zřídka, budou-li vůbec. In: ZAHUMENSKÁ, V., BIDMONOVÁ, Š. Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání. *Správní právo*. 2016, 2016(1), 13, s. 9 násl.

¹⁶⁶ Evropská hospodářská komise OSN: *Příručka implementace Aarhuské úmluvy*.

¹⁶⁷ KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008. 2009, s. 19. In ochrance.cz [online]. [Cit. 2018-03-12]. Dostupné na: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2008.pdf.

5.2. Rozpor s mezinárodními závazky

Česká republika se hrdě hlásí k tomu, že je demokratickým a právním státem. Součástí hodnot s tím spojených je také dodržování závazků mezinárodního práva, které na sebe stát dobrovolně převzal. To upravuje samotný čl. 1 odst. 2 Ústavy.¹⁶⁸ Česká republika je tak v otázce zajištění účasti veřejnosti vázána také mezinárodními dokumenty, zejména Aarhuskou úmluvou a právem Evropské unie. Úmluva je přitom na základě čl. 10 Ústavy součástí českého právního řádu.¹⁶⁹ Z toho vyplývá, že by Úmluva měla dostat přednost před zákonem, pokud je s ním v rozporu. Vzhledem k § 70 ZOPK ve znění novely už český právní řád nezajišťuje účinnou účast veřejnosti – fyzických osob – ve smyslu Aarhuské úmluvy.¹⁷⁰ Připomínám, že účinná účast je zaručena v situaci, kdy má veřejnost možnost rozhodování ovlivnit již v raném stádiu rozhodování a kdy jsou její připomínky skutečně zohledněny.¹⁷¹ Úmluva se navíc vztahuje na všechny záměry, které mohou mít potenciální vliv na životní prostředí. Český právní řád se tak v tomto bodě dostává do rozporu s Úmluvou, když u těchto záměrů neumožňuje účinnou účast veřejnosti. Nutno ovšem podotknout, že aby mohla být ustanovení Aarhuské úmluvy přímo závazná, musela by být dostatečně jasná a určitá. Úmluva je z důvodů uvedených výše spíše obecným dokumentem. Vykonatelnost ustanovení Úmluvy tak závisí na implementaci prostřednictvím vnitrostátních právních předpisů. I tak by ovšem měli zákonodárci a soudní judikatura k Úmluvě přihlížet při tvorbě respektive výkladu zákonů. K úplnému pašálnímu vyloučení možnosti účastenství či alespoň možnosti vyjádřit se k záměrům s potenciálním vlivem na životní prostředí by tak dojít nemělo. Nositelé práva dle čl. 35 Listiny by neměli být ve vztahu k těmto řízením ponecháni zcela bez práv. Stavební zákon nicméně stále umožňuje veřejnosti podávat u těchto záměrů připomínky. Tento instrument však nevyhovuje požadavkům Aarhuské úmluvy, jelikož připomínky nelze považovat za účinnou formu účastenství v řízeních dle stavebního zákona. Stavební úřad vedoucí řízení nemusí k připomínkám přihlídnout. Na rozdíl od námitek

¹⁶⁸ Srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy, který zní: *Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.*

¹⁶⁹ Srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy, který zní: *Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*

¹⁷⁰ U environmentálních spolků je účast zajištěna na základě zákona o posuzování vlivů, který splňuje požadavky Aarhuské úmluvy na účast těchto subjektů. Formálně vzato je tak účast spolků na ochranu životního prostředí v tomto ohledu zajištěna v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy.

¹⁷¹ Srov. čl. 6 odst. 4 a odst. 8 Úmluvy. Více se účinné účasti veřejnosti věnuje také kapitola třetí.

je nemusí ani kvalifikovaně vypořádat. Veřejnost – fyzické osoby – přitom nemá dostatečné prostředky obrany proti takovému postupu stavebního úřadu.¹⁷²

Je přitom poměrně běžné, že signatářské státy mají problémy s implementací veškerých ustanovení Úmluvy. Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy tak například zahájil několik řízení se Spojeným královstvím a Irskem v souvislosti s výší soudních poplatků. Určité nedostatky v dodržování Úmluvy tak má většina jejích členů.¹⁷³ Situace v ČR je specifická v tom, že kvalita účasti veřejnosti se s přijetím novely zhoršila. Právní úprava účasti veřejnosti v řízeních dle stavebního zákona naplňovala požadavky Úmluvy. Zákonodárce však nepochopitelně přistoupil ke změně vnitrostátního práva, které se tak dostalo do rozporu s požadavky Úmluvy. To vše v situaci, kdy by měl přijímat nové právní předpisy a interpretovat podústavní právo v souladu s mezinárodními závazky České republiky. Jak již bylo řečeno, donucovací mechanismy Úmluvy nejsou tak silné, aby mohly v krátké době obnovit stav před novelou. Aarhuskou úmluvu je ovšem nutné vnímat v kontextu práva Evropské unie. Vynutitelnost Úmluvy se totiž změnila právě v okamžiku, kdy se Úmluva stala součástí práva EU. Právo EU disponuje celou řadou instrumentů, kterými je možné vynucovat soulad vnitrostátní úpravy s evropskými právními předpisy. Postavení Aarhuské úmluvy v rámci práva EU je možné rozdělit na dvě situace. Každá z nich se přitom vyznačuje různou měrou vynutitelnosti. V první řadě se jedná o ustanovení Úmluvy, která nejsou promítnuta do konkrétních právních předpisů Unie. Jelikož nejsou tato ustanovení vyjádřena právními předpisy EU, bude pro jejich vynutitelnost platit to, co bylo uvedeno v podkapitole 2.3. Pokud tak Unie nezajistí účinnou účast veřejnosti prostřednictvím vlastních právních předpisů, vzniká taková povinnost členským státům. Pokud jsou tedy ustanovení právního řádu členského státu Unie v rozporu s Úmluvou, dochází tím k porušení práva Evropské unie.

Druhá situace nastává v případě, kdy právní předpisy EU převzaly konkrétní instituty či ustanovení Aarhuské úmluvy. Je tomu tak například v případě povinností, které státům přináší Aarhuská úmluva v čl. 9 odst. 2. Ty se fakticky překrývají s požadavky procesu posuzování vlivů na životní prostředí a procesu integrovaného povolování. Taková ustanovení jsou přímo vynutitelná právem Unie a navíc podléhají výkladu SDEU. Soudní dvůr je tak může dále rozvádět a interpretovat. Úmluva ovšem v čl. 6 odst. 1 písm. b) pamatuje také na rozhodnutí

¹⁷² S podáním připomínek není spojeno právo na právní ochranu, jak vyžaduje Aarhuská úmluva. Výjimkou v tomto ohledu může být právo zástupce veřejnosti domáhat se soudního přezkumu. Tento instrument je však velice specifický a vymyká se běžné účasti veřejnosti.

¹⁷³ Srov. RYALL, Á. *Access to Justice in Environmental Matters in the Member States of the EU: the Impact of the Aarhus Convention*. Jean Monet Working Paper, 5/16, s. 53 násl.

o činnostech, které mohou mít významný vliv na životní prostředí a zároveň nejsou uvedeny v Příloze č. I Úmluvy. Přílišné zúžení výkladu těchto požadavků se přitom může dostat až do rozporu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Špatně implementovaných unijních směrnic se totiž lze, na rozdíl od ustanovení Aarhuské úmluvy, dovolávat přímo. Nejedná se přitom pouze o směrnice EIA a IPPC, ale také o směrnici Rady č. 92/43/EHS z 21. května 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin („**směrnice o stanovištích**“). Ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy tak může mít pro členské státy větší důsledky, než by se na první pohled mohlo zdát. „*Přestože při aplikaci tohoto ustanovení svědčí stranám Úmluvy široké uvážení, mohou se při restriktivním výkladu střetnout s rozdílným přístupem Soudního dvora EU, který v novější judikatuře vykládá čl. 6 Úmluvy ve vztahu k unijní úpravě tak, že toto ustanovení zahrnuje přinejmenším ochranu lokalit v soustavě Natura 2000.*“¹⁷⁴ Tendenci judikatury Soudního dvora je totiž zpřístupnění soudní ochrany dotčené veřejnosti.¹⁷⁵ V souladu s tímto pojetím SDEU umožňuje dotčené veřejnosti dovolávat se před soudy splnění požadavků plynoucích z uvedených směrnic v případě, že tyto směrnice mají přímý účinek.

Shrnutí. Česká republika v současné době nezajišťuje skutečně účinnou účast veřejnosti dle požadavků Úmluvy. Jelikož je právní úprava účasti veřejnosti v ČR v rozporu s Aarhuskou úmluvou, dostává se také do konfliktu s právem EU. Úmluva je totiž jeho součástí. Z pohledu environmentálních spolků je vnitrostátní právní úprava účasti veřejnosti v tuto chvíli v souladu s nejdůležitějšími evropskými směrnicemi. Co se týče účasti fyzických osob, je však česká právní úprava v rozporu s právem EU, které není evropskými právními předpisy výslovně upraveno. Právní zakotvení účasti veřejnosti je tak v této chvíli v rozporu s hlavními zahraničními závazky České republiky. Evropská unie přitom má poměrně účinné prostředky na to, aby soulad právních předpisů s Aarhuskou úmluvou vynutila. O nápravu by se však v první řadě měla pokusit sama Česká republika.

5.3. Nedostatečné prostředky ochrany

Na ideová východiska účasti veřejnosti se zaměřila podkapitola 2.1 této práce. V této souvislosti je třeba opět připomenout zejména to, že jak čl. 36 Listiny, tak čl. 38 Listiny

¹⁷⁴ VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 3/2017, s. 53.

¹⁷⁵ Srov. rozsudky Soudního dvora Evropské unie C-237/07 ve věci Dieter Janecek v. Freistaat Bayern ze dne 25. 7. 2008, C-529/15 ve věci předběžné otázky od Verwaltungsgerichtshof, Rakousko ze dne 1. 6. 2017 či C-664/15 ve věci Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation v. Bezirkshauptmannschaft Gmünd ze dne 20. 12. 2017.

se netýkají pouze řízení soudních. Tyto ustanovení Listiny je možné naopak vztáhnout také na správní řízení. Novela ovšem zásadně zasahuje do možnosti spolků domáhat se ve správních řízeních svých práv. Omezení účastenství nechává spolky téměř bez možnosti obrany, a to bez ohledu na to, zda jim právo na příznivé životní prostředí náleží či nikoliv. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny totiž přiznává každému procesní právo na stanovený postup orgánu veřejné moci v případě, že je rozhodováno o jeho subjektivním právu. Takový stanovený postup je dále upraven v čl. 38 odst. 2 Listiny. Ke smyslu těchto ustanovení se přitom Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS. 72/06. „*Smyslem a účelem ‚obyčejného‘ zákona dle čl. 36 odst. 4 Listiny je pouze stanovit podmínky a podrobnosti realizace co do svého obsahu (již) ústavodárcem v čl. 36 Listiny zakotvených práv, tedy podmínky a podrobnosti čistě procesní povahy (nikoli ‚materiálně právní‘). Má-li každý dle čl. 36 odst. 1 Listiny právo domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu, přičemž podmínky a pravidla realizace tohoto práva stanoví zákon, pak takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, nemůže nárok každého domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu v té které situaci zcela negovat, a tím tedy ústavně zaručené základní právo, byť i toliko v určitých případech, popřít.*“¹⁷⁶ Listina tedy každému přiznává možnost domáhat se předepsaným způsobem ochrany svého práva u soudu či jiného orgánu veřejné moci. Přitom zde neexistuje žádné ústavní omezení toho práva. Pokud bychom tedy zákonem vyloučili tuto možnost určité osoby, odebrali bychom jí tím také její právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Zákonodárce by tedy paušálním omezením jakékoliv možnosti účinné účasti veřejnosti zašel příliš daleko. Je třeba přiznat, že i po zásahu novely by český právní řád měl spolkům umožňovat obranu. Součástí práva na spravedlivý proces je taktéž přístup k soudní ochraně, nebo slovy Aarhuské úmluvy k právní ochraně. Žalobu ve správním soudnictví je možné podat při naplnění podmínek žalobní legitimace. Těmi jsou především vyčerpání opravných prostředků a existence pravomocného rozhodnutí správního orgánu, proti kterému žaloba směřuje. V tomto ohledu se přitom jedná o opravné prostředky řádné, které zákon v dané situaci připouští.¹⁷⁷ Novela ovšem navodila novou situaci, kdy žádné řádné opravné prostředky fakticky neexistují. Spolky se nově nestanou účastníky řízení dle stavebního zákona. Přezkum rozhodnutí je tedy možný pouze cestou přímé žaloby k správnímu soudu. Tento stav je však z několika důvodů nežádoucí. V první řadě je takové podání správní žaloby proti smyslu soudního řádu správního. Podle ustanovení § 78 odst. 3 soudního řádu správního *zrušuje-li soud*

¹⁷⁶ Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS. 72/06.

¹⁷⁷ Srov. ustanovení § 5 a § 68 písm. a) soudního řádu správního.

rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Z tohoto ustanovení tedy vyplývá, že správní žaloba nemá v první řadě směřovat proti prvostupňovému rozhodnutí, které má soud rušit jen toliko podle okolností. Žalováno by naopak dle konstrukce a pojetí celého soudního řádu správního mělo být rozhodnutí odvolacího orgánu veřejné správy. Možnost podání žaloby ve správním soudnictví přitom nelze považovat za dostačující zajištění ochrany přírody a krajiny. I přes podání žaloby proti pravomocnému rozhodnutí bude mít stavebník před vydáním rozhodnutí dostatek času svůj záměr alespoň částečně provést. Tím může dojít k nevratnému poškození životního prostředí. Následný výrok soudu, který by pravomocné prvostupňové rozhodnutí zrušil, bude tak již pouze akademický. V praxi toto soudní rozhodnutí tedy ztratí svůj význam. Správní řád v ustanovení § 94 odst. 4 a 5 poskytuje ochranu stavebníkovi, který získal pravomocným rozhodnutím právo umístit či realizovat stavbu. Stavebník se tak bude vždy moci bránit tím, že svůj záměr realizoval v dobré víře. Zákonnost rozhodnutí správního orgánu tak není v tomto okamžiku relevantní. Poskytnutou ochranu tak lze jen stěží považovat za ochranu účinnou, jak požaduje Aarhuská úmluva.

Zároveň lze očekávat, že součástí žalob proti rozhodnutím prvostupňových orgánů vydaných v řízeních podle stavebního zákona bude také v budoucnu návrh, aby správní soudy přerušily soudní řízení až do rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení novely. Pokud zůstane novela v platnosti i po rozhodnutí Ústavního soudu, můžeme navíc očekávat nárůst návrhů na přiznání odkladného účinku. Ten je přitom v souladu s ustanovením § 73 soudního řádu správního a ustálenou judikaturou soudů přiznáván v případech, kdy výkon rozhodnutí znamenal pro environmentální spolek nepoměrně větší újmu, než jaká může vzniknout staviteli nebo jiným osobám, a jestliže to není v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Vzhledem k tomu, že novela omezuje ochranu životního prostředí v řízeních podle stavebního zákona, mohlo by rozhodnutím orgánů státní správy dojít k jeho ohrožení či dokonce nezvratnému narušení. Takový následek může být do budoucna novým důvodem pro přiznání odkladného účinku žalobě. Omezení stavebníka v podobě přerušování výstavby přitom nelze považovat za dostatečný důvod pro nepřiznání odkladného účinku žalobě environmentálního spolku.¹⁷⁸ Dosavadní judikatura soudů byla v otázce přiznávání odkladného účinku správním žalobám restriktivní a uchýlovala se k tomuto postupu jen ve výjimečných případech. V souvislosti s omezením účastenství spolků v řízeních podle stavebního zákona ovšem nelze vyloučit

¹⁷⁸ VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 3/2017, s. 38 násl.

proměnu současné rozhodovací praxe soudů. Správní soudy by v rámci svého rozhodování totiž měly postupovat podle zásady zajištění účinné soudní ochrany. Novela přitom posunula hranice toho, v jakém případě bude soudní ochrana skutečně účinná. Pokud by správní soudy těmto návrhům v budoucnu vyhověly, negativní účinky novely by se ještě prohloubily a deklarovaná snaha zákonodárce o zrychlení stavebních procesů by vedla naopak k jejich zásadnímu zpomalení. Jak uvádějí Vojtěch Vomáčka a Dominik Židek, „[t]akové vyústění legislativních změn se jeví jako nešťastné, a to i z pohledu stavebníka, který dostane možnost reagovat na námítky dotčené veřejnosti dost možná až v řízení před soudem. Omezení účasti ekologických spolků tak předvídá, že si správní orgány poradí s nekoncepční a roztržitou, často novelizovanou úpravou, ovšem v důsledku může záměr stavebníka spolehlivě pohřbít (*multitudo canum mors est leporum*).“¹⁷⁹ Novelou proklamované posílení pozice stavebníka vyloučením účastenství environmentálních spolků se tak jeví spíše jako nepromyšlené. Pro samotné stavebníky může být toto řešení v důsledku nevýhodné, jelikož přesouvá těžiště nápravy možných chyb až do soudní fáze přezkumu rozhodnutí správních orgánů. Soudy zároveň v tomto okamžiku mohou nezákonné rozhodnutí pouze zrušit, jiný prostředek nápravy není v tuto chvíli možný. Celá situace tak může paradoxně dobu potřebnou k provedení stavebního záměru výrazně prodloužit.¹⁸⁰

Zákonodárci se tak k řešení této situace nabízí dvě východiska. Prvním z nich je navrácení se ke stavu před novelou, druhou potom vyloučení aktivní žalobní legitimace spolků na ochranu přírody například podmíněním přechozí účasti ve správním řízení. Přístup k soudní ochraně přitom dle ustálené judikatury nelze vázat na předchozí účast subjektu v řízení, ve kterém bylo napadené rozhodnutí vydáno. Již v minulosti Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/99 zrušil ustanovení § 78 odst. 1 starého stavebního zákona ve znění zákona č. 83/1998 Sb. Důvodem pro zrušení tohoto ustanovení byla právě navázanost žalobní legitimace na předchozí účastenství ve správním řízení, kterou označil Ústavní soud za pochybení zákonodárce. Zrušené ustanovení vymezovalo okruh účastníků kolaudačního řízení. Účastníky řízení tak byl stavebník, vlastník stavby, popřípadě také provozovatel stavby. Takové vymezení přitom znamenalo vyloučení účastenství vlastníka pozemku, na kterém stavba stojí, z kolaudačního řízení. Ústavní soud v této souvislosti uvedl: „je třeba trvat na tom, aby zákonodárce při specifickém vymezení účastenství nevyloučil a priori subjekty,

¹⁷⁹ Tamtéž, s. 54.

¹⁸⁰ Tamtéž, s. 36.

*u kterých lze možnost zásahu do jejich práv z povahy řízení důvodně předpokládat.*¹⁸¹ Obdobně se Ústavní soud vyjádřil také v nálezu Pl. ÚS 19/99. Zákonodárce v tomto případě odebral orgánu veřejné správy možnost umožnit účastenství v řízení některým osobám, jelikož vymezil pojem soused přímo v zákoně. Tímto postupem zákonodárce dle Ústavního soudu bere „*správnímu orgánu možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s osobou, která očividně může být rozhodnutím vydávaným ve stavebním řízení dotčena ve svých právech, a to i v právech ústavně chráněných, jako je právo na pokojné užívání majetku, případně právo vlastnické (čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, čl. 11 Listiny).*“¹⁸²

Pokud by tedy zákonodárce přistoupil v souvislosti s novelou k omezení aktivní žalobní legitimace environmentálních spolků, došlo by patrně k odebrání poslední možnosti spolků bránit svá práva. Spolky by v takovém případě jednak nebyly účastníky správních řízení a zároveň by se nemohly bránit ve správním soudnictví. Vzhledem k tomu, že obrana životního prostředí prostřednictvím žaloby v civilním soudnictví je jen těžko představitelná, mohla by taková situace naplnit znaky odepření spravedlnosti. K nepřipustnosti tohoto stavu uvádím například rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 17/2013: „*Pokud by totiž skutečně napadeným rozhodnutím žalovaného došlo ke zkrácení stěžovatelů na jejich právech, mohlo by následkem aplikace právního názoru vyjádřeného v napadeném usnesení městského soudu dojít až k odepření spravedlnosti, a to zejména za situace, kdy v důsledku nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11, byla podstatně omezena, ne-li vyloučena, možnost stěžovatelů domoci se nápravy tvrzeného závadného stavu v řízení před civilními soudy.*“¹⁸³

Vyloučením účastenství spolků z řízení podle stavebního zákona zůstává soudní ochrana vlastně jedinou možností ochrany, které mohou ekologické spolky využít. Smyslem základních práv obsažených v Listině je v tomto případě umožnění soudní ochrany, která tak působí jako prostředek garance řádného výkonu činnosti orgánů moci výkonné. Vzhledem k ustálené judikatuře Ústavního soudu je jakékoliv omezení práva na spravedlivý proces nutné interpretovat a aplikovat restriktivně.¹⁸⁴ Dle čl. 4 odst. 4 Listiny pak musí být při používání takových omezení šetřeno podstaty a smyslu základních práv. Domnívám se přitom, že čl. 36 odst. 2 Listiny není možné vyložit takovým způsobem, který by posvětil

¹⁸¹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99. Obdobně se Ústavní soud vyjádřil ke stejné věci v nálezu ze dne 1. 6. 2000, sp. zn. IV. ÚS 131/2000.

¹⁸² Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99.

¹⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. 4 As 17/2013.

¹⁸⁴ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2004, sp. zn. IV. ÚS 49/04.

vyločení možnosti přístupu spolků k ochraně poskytované ve správním soudnictví. Právní ochrana tak není vyloučena absolutně, jelikož je stále možné podat žalobu proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné správy ve správním soudnictví. Tato forma obrany však v této situaci nepředstavuje vhodný prostředek, který by dostatečně hájil práva environmentálních spolků. Soudní ochrana se totiž v podobných případech jeví v kontextu ochrany poskytované orgány moci výkonné spíše jako neúčinný ochranný prostředek.

Shrnutí. Ústavní soud se ve své judikatuře jasně staví proti naprostému vyloučení ochrany subjektivních práv zaručené v čl. 36 a 38 Listiny. Soudní řád správní sice i nadále přiznává spolkům ochranu prostřednictvím správní žaloby, při zachování současné rozhodovací praxe se ovšem jedná o ochranu nedostatečnou. Obrana pomocí žaloby ve správním soudnictví je poměrně pomalým procesem. Pojetí soudního řádu správního navíc nepočítá s tím, že by žaloba měla být jediným prostředkem obrany. Tomu napovídá i judikatura související s přiznáváním odkladného účinku. V reakci na novelu si ovšem lze představit, že se tato rozhodovací praxe změní. Pokud se tak stane, největší dopad to bude mít paradoxně na stavebníka, kterému měla novela naopak cestu zjednodušit. I to dokládá nekoncepčnost novely v českém právním řádu. Novela se tak pohybuje na samé hraně ústavnosti, jelikož podstatně omezuje ochranu subjektivních práv zaručenou Listinou. To je také důvodem, proč skupina senátorů napadla velkou novelu stavebního zákona před Ústavním soudem.¹⁸⁵ Právě posouzením účinnosti novely a možnými východisky rozhodování Ústavního soudu v této věci se budu dále zabývat.

5.4. Ústavnost novely stavebního zákona

Návrh senátorů na zrušení novely stavebního zákona se domáhal ústavního přezkumu hned ze dvou důvodů.¹⁸⁶ Tím prvním bylo porušení čl. 35 odst. 1 ve spojitosti s čl. 41 odst. 1 Listiny, tím druhým pak nesoulad s čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny. Přezkum v souvislosti s porušením obou namítaných práv se přitom bude vzhledem k jejich zařazení v katalogu základních práv lišit. Při přezkumu porušení práva na příznivé životní prostředí použije Ústavní soud test racionality, jelikož se jedná o právo zařazené do hlavy čtvrté Listiny mezi hospodářská, sociální a kulturní práva. Při zkoumání otázky, zda zákonodárce nezašel novelou příliš daleko

¹⁸⁵ Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb. In usoud.cz [online]. [Cit. 2018-08-26]. Dostupné na: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl_US_22_17_navrh.pdf.

¹⁸⁶ Tamtéž.

a neporušil tak práva na soudní a jinou právní ochranu umístěná v hlavě páté Listiny použije naopak Ústavní soud test proporcionality.

Test racionality se dle ustálené judikatury Ústavního soudu skládá ze čtyř kroků.¹⁸⁷ Na základě jejich vyhodnocení je pak posuzovaný právní předpis shledán za ústavní nebo protiústavní. V první řadě musí Ústavní soud vymezit samotnou podstatu a smysl posuzovaného práva, v našem případě tedy práva na příznivé životní prostředí. Ve druhém kroku bude nutné posoudit, zda se posuzovaný právní předpis nedotýká esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí. Pokud tedy právní předpis neumožňuje realizovat samotnou podstatu tohoto práva, dotýká se jeho existence. V takovém případě by se jednalo o neústavní právní předpis. V případě, že se právní předpis základu práva na příznivé životní prostředí nedotýká, nastoupí na řadu třetí krok. V něm se posoudí konkrétní cíl dané zákonné úpravy. Takový cíl musí být legitimní. Není tak možné svévolně omezit jedno ze základních práv a svobod. K takovému omezení musí být vždy dán důvod. V opačném případě by se jednalo o nežádoucí snížení standardu základních práv, které dle Ústavního soudu není možné. Legitimní dosažení cíle musí být ze strany zákonodávce také racionální. V posledním kroku testu racionality tak soud hledí na to, zda je použitý právní předpis rozumným prostředkem k dosažení cíle právní úpravy. Tento prostředek přitom nemusí být tím nejúčinnějším či nevhodnějším. Při testu racionality tak Ústavní soud zkoumá soulad napadeného právního předpisu s dotčeným právem, a to v kombinaci s povinnostmi obsaženými v čl. 4 odst. 4 Listiny.

Při zkoumání, zda nedošlo přijetím novely k porušení čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny bude Ústavní soud aplikovat test proporcionality. Tato metoda se skládá ze tří fází. Nejprve Ústavní soud posoudí, zda je napadené ustanovení schopné dosáhnout sledovaného cíle. Jedná se o tzv. test vhodnosti. Na něj navazuje test potřebnosti, při kterém soud zjišťuje, zda je zákonodárcem zvolené řešení skutečně nezbytné. Ústavní soud v tomto kroku hledá jiný, vhodnější způsob, kterým by zákonodávce v obdobném rozsahu dosáhl cíle. Takový způsob by měl být zároveň šetrnější k dotčenému základnímu právu a nedotýkal by se tak jeho podstaty. Posledním krokem testu proporcionality je vzájemné poměrování proti sobě stojících hodnot. Jedná se o test proporcionality v užším smyslu.¹⁸⁸ Při posuzování rozporu novely s právem na příznivé životní prostředí vyjde tedy Ústavní z testu racionality. Nejprve bude nutné vymezit samotnou podstatu tohoto práva. Vymezení této podstaty je vzhledem ke komplexnosti práva na příznivé životní

¹⁸⁷ Srov. náleží Pléna Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

¹⁸⁸ Srov. například náleží Pléna Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

prostředí složitou otázkou, jak popisují Veronika Tomoszková a Maxim Tomoszek.¹⁸⁹ „Právo na příznivé životní prostředí je třeba vnímat jako právo kompozitní, dalo by se přirovnat ke kameni, kterému se říká slepenec. Komplexita životního prostředí přesahuje v mnohém možnosti našeho chápání, proto je těžké uchopit a vystihnout obsah práva na příznivé životní prostředí jako celku.“¹⁹⁰ Ústavní soud si následně zodpoví otázku, zda se novela nedotýká samotné podstaty tohoto práva. Dále může být posuzován úmysl a cíl zákonodárce. Jak bylo uvedeno výše, z dostupných dokumentů nelze jednoznačně určit, jaký cíl novela vlastně sleduje. Pozměňovací návrh, kterým bylo přijato ustanovení měnící § 70 odst. 3 ZOPK, totiž neobsahuje odůvodnění. „V důvodové zprávě se tudíž neobjevuje žádné vysvětlení, které by vrhlo alespoň trochu světla na to, jaký cíl tato novela sledovala, nemluvě o racionálních argumentech anebo důvěryhodných empirických poznatcích, na nichž by byly tyto argumenty založeny.“¹⁹¹ Vzhledem k vystoupení poslanců Františka Adámka a Jaroslava Foldyny během rozpravy k novele se však patrně jednalo o urychlení řízení dle stavebního zákona a celkové zjednodušení těchto procesů. Takový cíl lze skutečně považovat za legitimní. Jak ovšem vyplývá z toho, co bylo uvedeno výše, prostředek k dosažení cíle není možné považovat za rozumný. Když se navíc vrátíme k druhému kroku testu racionality, novela do podstaty práva na příznivé životní prostředí s největší pravděpodobností zasahuje. Podobného názoru je také veřejný ochránce práv.¹⁹²

Práva na příznivé životní prostředí se mohou fyzické osoby domáhat prostřednictvím environmentálních spolků, jak vyplývá ze současné rozhodovací praxe Ústavního soudu. V takovém případě by měl Ústavní soud přistoupit k testu proporcionality. Ústavní soud by měl zvolit tento striktnější postup v souladu se svou předchozí judikaturou. „Teprve při případném zjištění v kroku 2) [testu racionality, pozn. autora], totiž že zákon svým obsahem zasahuje do samotného esenciálního obsahu základního práva, by měl přijít na řadu test proporcionality, který by mimo jiné zhodnotil, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala.“¹⁹³ K obdobnému závěru lze dojít také na základě závěrů Komise OSN pro lidská práva, která vykládá ustanovení

¹⁸⁹ Srov. TOMOSZKOVÁ, V., TOMOSZEK, M. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In: MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 115 – 156.

¹⁹⁰ Tamtéž, s. 118.

¹⁹¹ KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Vyjádření vedlejšího účastníka řízení k návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.)*, s. 12 násl.

¹⁹² Tamtéž, s. 11.

¹⁹³ Srov. body 103 – 104 nálezů Pléna Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

Mezinárodního paktu o hospodářských, kulturních a sociálních právech. V případě zásahu do samotné esence sociálního práva pracuje Komise OSN pro lidská práva s obdobnými kritérii jako test proporcionality.¹⁹⁴

Pro tvrzený rozpor novely s čl. 35 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 a 4 se tak uplatní stejná forma přezkumu Ústavním soudem. Při aplikaci testu proporcionality však novela naráží již od prvního kroku, kterým je test vhodnosti. Pokud bylo skutečně cílem novely zrychlení řízení dle stavebního zákona, pak je přijaté řešení neuspokojivé. Omezením účastenství spolků, tak jak bylo novelou provedeno, totiž tohoto cíle patrně dosáhnout nelze. Je pravděpodobné, že zásahem zákonodárce se řízení dle stavebního zákona naopak prodlouží. Důvodem je jednak absence kontroly, kterou spolky vykonávaly nad činností správních orgánů, dále pak odsunutí přezkumu rozhodnutí ke správním soudům. Soudní ochrana je výrazně pomalejší, než ochrana poskytovaná specializovanými orgány veřejné správy. Novela ovšem odporuje také druhému kroku testu proporcionality, tedy posouzení potřebnosti. Je patrné, že za zdlouhavostí řízení podle stavebního zákona stojí více faktorů. Namátkou uvedu činnost zúčastněných správních orgánů, kvalitu předkládaných stavebních záměrů či ochotu všech zúčastněných subjektů řešit vzniklé spory racionální cestou. Omezení účasti veřejnosti není k zajištění práv stavebníka a zrychlení těchto řízení nezbytné. Zákonodárce má v rukou mnohá jiná řešení, která jsou pro dosažení uvedeného cíle vhodnější. Může se jednat například o jisté omezení procesních práv. Další nedostatky vyjmenovává Anna Šabatová. „*Mám za to, že nejefektivnějším a zároveň k ústavně garantovaným právům nejšetrnějším způsobem, jak dosáhnout cíle urychlení předmětných správních řízení, je zaměřit se na prokazatelně nedůvodné průtahy v řízeních způsobené (tolerované) správními úřady. To se týká především situací, kdy správní orgány nedodrží zákonné lhůty a nadřízené správní orgány nedůsledně uplatňují opatření k zamezení této nečinnosti.*“¹⁹⁵ Skutečné zkvalitnění řízení podle stavebního zákona by si ovšem vyžádalo rozsáhlejší legislativní zásah a hlubší koncepční změny v českém stavebním právu. K takovým postupům bohužel v současnosti chybí politická odvaha a také vůle diskutovat o problémech se všemi dotčenými subjekty. Omezení účasti veřejnosti je tak v tomto případě nepřiměřené. V posledním kroku testu proporcionality by Ústavní soud poměřoval proti sobě stojící právo na příznivé životní prostředí, popřípadě právo na spravedlivý

¹⁹⁴ OSN, Komise pro hospodářská, sociální a kulturní práva, General Comment No 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art 2, para 1), 14. prosince 1990, UN Doc E/1991/23.

¹⁹⁵ KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Vyjádření vedlejšího účastníka řízení k návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.), s. 14.*

proces a práva vlastnická, která umožňují provedení stavebních záměrů. S ohledem na argumenty uvedené v tomto textu se domnívám, že by právo na příznivé životní prostředí a právo na spravedlivý proces mělo v této situaci dostat přednost. V případě, že by tomu tak nebylo, měla by být obě Listinou zaručená práva omezena v co nejmenším rozsahu, jak připomíná také Ústavní soud. „*V případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho před druhým ze dvou v kolizi stojících základních práv, resp. Veřejných statků, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich.*“¹⁹⁶ Je však pravděpodobné, že se Plénium Ústavního soudu k vlastnímu porovnávání základních práv vůbec nedostane. Na základě testu proporcionality by měl tedy Ústavní soud konstatovat protiústavnost novely již s ohledem na posouzení vhodnosti, popřípadě potřeby, a sporné ustanovení novely zrušit.

Dalším důvodem pro zrušení dotčených ustanovení velké novely stavebního zákona je postoj Ústavního soudu ke snižování již garantované hranice procedurální ochrany základních práv a svobod. Tento postoj formuloval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01. „*Z ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřípustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.*“¹⁹⁷ Vlivem novely se některé osoby ocitnou téměř bez možnosti obrany proti středně velkým záměrům, u kterých nedochází k posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se zejména o fyzické osoby, kterým nesvědčí v této souvislosti vlastnické ani jiné věcné právo. Tyto osoby se před 1. 1. 2018 mohly domáhat účastenství v řízeních podle stavebního zákona alespoň prostřednictvím spolků na ochranu životního prostředí.¹⁹⁸ Pokud jsou dnes tyto osoby určitým středně velkým záměrem dotčeny, odpadla jim po účinnosti novely i tato možnost obrany. Taková situace se však vzhledem k citovanému nálezu Pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 jeví jako ústavně nekonformní. V uvedeném případě se zcela evidentně snížila již v minulosti zaručená úroveň procedurální ochrany. Uvedené osoby totiž nemohou být účastníky řízení dle stavebního zákona, která se jich přímo dotýkají.

¹⁹⁶ Srov. náleží Pléna Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

¹⁹⁷ Náleží Pléna Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

¹⁹⁸ Skutečností, že ani tento stav nebyl z pohledu mezinárodního práva vyhovující, se tato práce nezabývá.

Také s ohledem na tuto okolnost by se měl Ústavní soud přiklonit ke zrušení dotčených ustanovení velké novely stavebního zákona.

Napadené ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK v tuto chvíli zní *[o]bčanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast [...]*. Jestliže Ústavní soud skutečně tento postup uplatní, dojde k následující situaci. Slovní spojení *podle tohoto zákona* bude zrušeno dnem, který Plénum Ústavního soudu určí ve svém nálezu. Ústavní soud tak bude působit jako negativní zákonodárce.¹⁹⁹ Jelikož při této činnosti původní ustanovení neožívá, bude ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK znít následovně: *[o]bčanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení, pokud oznámí svou účast [...]*. Po zásahu Ústavního soudu by tedy v dotčeném ustanovení zůstalo pouze slovo *řízení*. To by však samo o sobě nemělo působit větší nesnáze. Výkladem by bylo možné snadno dovodit, že se jedná o řízení správní, jako tomu bylo před novelizací.

Shrnutí. Přezkoumání novely stavebního zákona navrhla Ústavnímu soudu skupina senátorů, která shledává novelu v rozporu s čl. 35 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Vzhledem k tomu, že se jedná o 2 různé druhy ústavních práv, měla by se na první pohled lišit také forma jejich přezkumu. Při bližším zkoumání ovšem zjistíme, že test rozumnosti je v tomto případě nedostatečný. Ústavnost novely by tak měla být v obou případech podrobena testu proporcionality. Aplikace testu vhodnosti může narazit na to, že novela není řádně odůvodněna a její účel tak není zcela jasný. Přesto bylo patrně účelem novely zrychlení řízení dle stavebního zákona. Novela podle mého názoru nemůže projít testem potřebnosti, jelikož nepředstavuje příhodný prostředek k dosažení takového cíle. Posledním krokem testu proporcionality je posouzení přiměřenosti konkurujících ústavních práv v užším smyslu. I v tomto kroku by vzhledem k zásadě minimalizace zásahů měl být upřednostněn stav před novelou. Novela navíc má další negativní dopad, když snižuje celkový standard ochrany lidských práv, což je podle Ústavního soudu nepřijatelné. Pokud by Ústavní soud vydal v této věci zrušující nálezn, pak by došlo k mírné proměně ustanovení § 70 odst. 3 oproti stavu před novelou. Taková změna by ovšem neměla pro právní praxi znamenat problémy.

¹⁹⁹ Ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy stanoví, že *Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem*. Toto kompetenční ustanovení je provedeno v § 70 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Pod pojmem negativní zákonodárce se přitom skrývá pravomoc Ústavního soudu „škrtnat“ právní předpisy a jejich ustanovení. Jak uvádí Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 9. 2015, sp. zn. I. ÚS 491/15: *„[t]ento negativní zákonodárce se totiž liší od „pozitivního zákonodárce“, tedy především Parlamentu, nejen tím, že může právní předpisy a jejich ustanovení pouze rušit, nikoli měnit a tvořit.“*

Závěr

Na závěr této práce nejprve shrnu hlavní poznatky, které vzešly z provedené analýzy. Dále se na základě toho, co bylo doposud řečeno, pokusím odpovědět na otázku položenou v úvodu práce.

Ochrana životního prostředí je ve veřejném zájmu, který ovšem může kolidovat s jinými veřejnými zájmy či zájmy konkrétních osob. Veřejná moc by měla v těchto situacích hledat řešení, které by umožnilo určitý kompromis. V praxi však může být často upřednostněn krátkodobý prospěch na úkor ochrany životního prostředí. V takových situacích jsou životní prostředí a jeho složky do jisté míry závislé na činnosti veřejnosti. Aarhuská úmluva v tomto ohledu mluví o efektivní účasti veřejnosti, která by mohla tyto hodnoty hájit. Jako efektivní účast je označována účast včasná, která skutečně může ovlivnit rozhodování a která je podložena dostatečnými informacemi. Efektivní účast veřejnosti je tak předpokladem účinné ochrany životního prostředí. Toho si byli vědomi také tvůrci Aarhuské úmluvy, která tak do právních řádů signatářských států zavedla institut dotčené veřejnosti. Účast veřejnosti prostřednictvím environmentálních spolků je jednou z jejich nejúčinnějších forem v souvislosti s ochranou životního prostředí. Význam spolků je pro ochranu životního prostředí v České republice veskrze pozitivní, i když samozřejmě i v tomto ohledu mohou existovat výjimky.²⁰⁰ Obdobně je to také s účastí veřejnosti. Pokud je využívána správným způsobem, představuje užitečný nástroj občanské společnosti.

Účast veřejnosti ve své nejobecnější podobě je na zákonné úrovni zakotvena ve správním řádu. Kromě něj jsou procesní práva veřejnosti přiznána také na základě dalších právních předpisů. Zásadní je úprava obsažená ve stavebním zákoně. Základní předpoklady pro účastenství environmentálních spolků v řízeních s vlivem na životní prostředí pak nalezneme například v zákoně o posuzování vlivů a dalších předpisech. Po dlouhou dobu byla v tomto ohledu klíčová právní úprava obsažená v ZOPK, která umožňovala účastenství v některých řízeních podle stavebního zákona. Zákonodárce však prostřednictvím velké novely stavebního zákona přistoupil ke změně dotčeného ustanovení § 70 ZOPK. Právě tato změna zásadně vychýlila z rovnováhy účast veřejnosti na ochraně životního prostředí v České republice.

²⁰⁰ Srov. KOTECKÝ, V. Jak vylít vaničku bez dítěte? Vyčistit odpad. In *ekolist.cz* [online]. [Cit. 2018-04-12]. Dostupné na: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/vojtech-kotecky-jak-vylit-vanicku-bez-ditete-vycistit-odpad>, nebo ZAHUMENSKÁ, V., BIDMONOVÁ, Š. *Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání*. Správní právo. 2016, 2016(1), 13, s. 9.

Při změně provedené novelou přitom došlo k přehlédnutí § 70 odst. 2 ZOPK. Stavební úřady proto musí stále žadatele informovat o řízeních s potenciálním vlivem na životní prostředí. Mezi ně bezpochyby patří také správní řízení dle stavebního zákona. Účast veřejnosti v těchto řízeních je pro ochranu životního prostředí nesmírně důležitá. V současné chvíli je však možná efektivní účast veřejnosti pouze v řízeních navazujících na posouzení vlivu na životní prostředí. V praxi se tedy jedná pouze o řízení o větších záměrech se zásadním dopadem na životní prostředí. Takových řízení je ovšem v celkovém počtu záměrů minimum. K dotčení životního prostředí dochází také u středně velkých stavebních záměrů. Podle některých zdrojů dosahuje podíl středně velkých stavebních záměrů až 90% všech záměrů dotýkajících se životního prostředí.²⁰¹ V těchto případech však novela odebrala veřejnosti účastenství v řízeních a tedy i možnost aktivně životní prostředí chránit.

Listina přitom garantuje ochranu subjektivním právům, a to včetně práva na příznivé životní prostředí. Konkrétní způsob ochrany v tomto případě stanovuje zákon. Stavební zákon přiznává skutečně efektivní ochranu pouze právu vlastnickému a dalším věcným právům. Vzhledem k vývojovým tendencím institutu účasti veřejnosti je však stále živá otázka, zda environmentálním spolkům náleží hmotné právo na příznivé životní prostředí. Účast veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona může být podmíněna přiznáním právě některého hmotného subjektivního práva.

V minulosti hrála hlavní roli v otázce účasti spolků na ochranu životního prostředí teorie procesních práv. Ta environmentálním spolkům hmotné právo na příznivé životní prostředí nepřiznávala. Teorie procesních přetrvávala řadu let v rozhodovací praxi českých soudů. I přes tlak odborné veřejnosti a některých institucí tak spolky dlouhou dobu nemohly bránit své hmotné právo na příznivé životní prostředí. Judikatura se však postupně začala přiklánět na jejich stranu a výklad právních předpisů se tak přibližoval do souladu s Aarhuskou úmluvou. V nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 došlo poprvé k zásadnímu prolomení dosavadní praxe. Tento nálezný umožnil fyzickým osobám bránit své právo na příznivé životní prostředí prostřednictvím environmentálních spolků. Na toto rozhodnutí následně navázal Ústavní soud a Nejvyšší správní soud v několika dalších nálezech.²⁰²

²⁰¹ Např. SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*. 2/2018, s. 50 násl., nebo KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Vyjádření vedlejšího účastníka řízení k návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.)*, s. 10.

²⁰² Např. usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2015, sp. zn. I. ÚS 2921/15, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, sp. zn. 10 As 336/2017 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, sp. zn. 3 As 126/2016.

Nyní však stojí Ústavní soud před zásadní otázkou, zda se bude držet této rozhodovací linie také v případě návrhu skupiny senátorů na zrušení velké novely stavebního zákona. Tato práce se pokusila shrnout a rozebrat důvody, proč je účinná právní úprava zavedená novelou neústavní a také nevhodná. Nejprve je třeba připomenout, že výše ustálená judikatura Ústavního soudu a soudů správních se netýká pouze přístupu k soudním řízením. Naopak, lze ji vztáhnout také na účastenství ve správních řízeních, tedy i některých řízeních dle stavebního zákona. Pokud bude Ústavní soud postupovat v souladu se svou předchozí judikaturou, novela by neměla projít sítím ústavnosti. Novela neobstojí v testu proporcionality ani testu racionality. Nejedná se o právní regulaci vhodnou ani potřebnou. Novela navíc zásadním způsobem omezuje již dosaženou úroveň procedurální ochrany základních práv a svobod, což je podle nálezu Pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 nepřípustné. Novela také představuje nekoncepční element v českém právním řádu. Těžiště ochrany, do této chvíle poskytované správními orgány, přemísťuje novela před soudy. Tento důsledek může ještě více zpomalit stavební procesy, které již před účinností novely byly značně zdlouhavé.

Kromě výše uvedeného je novela v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Novela stojí v rozporu s Aarhuskou úmluvou, která žádá po státech, aby ve svých právních řádech zajistili účinnou účast dotčené veřejnosti v řízeních s potencionálním vlivem na životní prostředí. Pro Českou republiku má další konsekvence také to, že je Úmluva součástí práva Evropské unie. Ustanovení přejatá do práva EU jsou totiž vynutitelná v souladu s evropským právem. Dle judikatury SDEU je dodržování takových ustanovení povinností členských států.

Účast veřejnosti může být kontroverzním tématem. Jak bylo řečeno výše, zájmy různých subjektů se mohou lišit a protínat právě během řízení podle stavebního zákona. Je zcela pochopitelné, že ne každému se tak myšlenka účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona zamlouvá. Upřednostnit pouze některé zájmy však nelze. Pokud by výstavba měla v řízeních podle stavebního zákona automaticky zelenou, znamenalo by to rychlou degradaci životního prostředí. Z toho důvodu považují omezení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona provedené velkou novelou stavebního zákona za nežádoucí a krátkozraké řešení. Změna provedená novelou v ustanovení § 70 ZOPK měla negativní vliv na zajištění efektivní účasti spolků na ochranu životního prostředí ve vybraných řízeních podle stavebního zákona. Účast fyzických osob, kterým svědčí jiné právo než právo vlastnické či věcné, dokonce v těchto řízeních novela absolutně vyloučila. V současné chvíli tak účast veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona v České republice nelze považovat za efektivní.

Nyní je tak pomyslně na tahu Ústavní soud, který by měl výše uvedené ustanovení novely zrušit a potvrdit tak dosavadní směr své judikatury.

Situace okolo velké novely stavebního zákona ovšem ukázala na mnohem širší nedostatky. Zřejmým negativem je nevyspělost české parlamentní kultury. Ta se projevila především tím, že Poslanecká sněmovna přijala takto zásadní změnu provedenou prostřednictvím pouhého pozměňovacího návrhu. Zákonodárce tak naprosto rezignoval na použití jakéhokoliv koncepčního řešení pro české stavební právo a odmítl o dané problematice veřejně debatovat s dotčenými aktéry. Na druhou stranu je to také sama občanská společnost, která nedokázala na zákonodárce vytvořit dostatečný tlak k tomu, aby svůj postup přehodnotil. Naopak se ukázalo, že se o problematiku životního prostředí v České republice stále zajímá pouze zlomek společnosti. Pokud by velká novela stavebního zákona při svém projednávání zvedla vlnu nevole napříč společností, možná by Ústavní soud vůbec nemusel návrh na zrušení části novely řešit.

De lege ferenda měl zákonodárce v této věci postupovat přesně naopak. Právní úprava by měla reflektovat zájmy všech dotčených skupin. Zákonodárce by měl zohlednit mezinárodní standardy a zahraniční vývoj v této oblasti včetně práva Evropské unie. Logické by tak bylo spíše přijetí úpravy, která zajišťuje regulérní a účinnou účast veřejnosti, a která počítá s veřejností jako s důležitým partnerem při rozhodování v řízeních dle stavebního zákona. Právní úprava de lege ferenda by tak měla přiznat spolkům na ochranu životního prostředí dostatečná práva. Do budoucna by bylo možné uvažovat například o širším využití žaloby ve veřejném zájmu. Vzhledem k dosavadnímu vývoji judikatury se také nabízí určitá forma účastenství spolků ve správních řízeních přímo na základě práva na příznivé životní prostředí.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

BROWNE, D. Ireland's Compliance with the Aarhus Convention – Some Suggestions for Reform. *Irish Planning and Environmental Law*, 2015, Volume 22, Issue 2, s. 43-62.

ČERNOHOUS, P., ŠIKOLA, L. *Od územního plánování po stavební povolení - kdy a jak se účastnit*. Zelený kruh, 2007, 34 s. ISBN 978-80-239-9951-8.

ČERNÝ, P. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Praha: Ekologický právní servis, 2010, 19 s.

DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 629 s. ISBN 978-80-7400-338-7.

DAMOHORSKÝ, M. Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 4/2004, s. 45-48.

FRANKOVÁ, M. Ochrana nejen vlastnického práva osob dotčených výstavbou ve stavebním právu. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 3/2017, s. 45-75.

FRANKOVÁ, M. Žaloba ve veřejném zájmu při ochraně životního prostředí. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 195-204.

HUMLÍČKOVÁ, P. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010*. Deset let práva na informace o životním prostředí. Praha: Zelený kruh, 2011.

HUMLÍČKOVÁ, P. Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I., a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 53-64.

HUMLÍČKOVÁ, P., VOMÁČKA, V., ZÁHUMENSKÁ, V. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. *České právo životního prostředí*. 1/2015, s. 7-36.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, 950 s.

KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008*. 121 s. ISBN 978-80-210-4822-5.

- KOESTER, V. The Aarhus Convention Compliance Mechanism and Proceedings before its Compliance Committee. In: BANNER, C. *The Aarhus Convention: A Guide for UK Lawyers*. Oxford: Hart/Bloomsbury, 2015.
- KOTECKÝ, V. Jak vylít vaničku bez dítěte? Vyčistit odpad. In ekolist.cz [online]. [Cit. 2018-04-12]. Dostupné na: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/vojtech-kotecky-jak-vylit-vanicku-bez-ditete-vycistit-odpad>.
- KRÄMER, L. *EC Environmental Law*. London, Sweet and Maxwell, 2003, 480 s.
- KLÍMA, K. et alii. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2 vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 1441 s.
- LEE, M., ABBOT, C. The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention. *The Modern Law Review*. 2003, Volume 66, s. 80-108.
- MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Brno: Doplněk, 2014, 500 s.
- MAŘÍKOVÁ, H. *Velký sociologický slovník: P-Z. Díl 2*. Praha: Karolinum, 1996, s. 749-1627.
- MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. Preamble. In: MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2 vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1-8.
- MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. Standardizace veřejných služeb. In: MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., STEJSKAL, J. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, s. 201-216. ISBN 978-80-7478-526-9.
- MUIJSENBERGH, W., REZAI, S. Corporations and the European Convention on Human Rights. *Global Business & Development Law Journal*. 2012, Vol. 25, No. 1, s. 43-68.
- MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, 288 s.
- MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, 125 s.
- POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M. *Stavební zákon - online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015.
- PRŮCHOVÁ, I. et al. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, Acta Universitatis Brunensis Iuridica, č. 396, 487 s.
- PRŮCHOVÁ, I., PEKÁREK, M., DUDOVÁ, J. et al. *Právo životního prostředí 1. díl*. 2. přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 324 s. ISBN 978-80-210-4926-0.

- RAZ, J. *The Morality of Freedom*. Clarendon Press, 1986, 434 s.
- RYALL, Á. *Access to Justice in Environmental Matters in the Member States of the EU: the Impact of the Aarhus Convention*. Jean Monet Working Paper, 5/16.
- RYALL, Á. Planning for Access to Justice in Environmental Matters. *Irish Planning and Environmental Law*. 2014, Vol. 21, Issue 4, s. 131-137.
- SMITH, R., K. *Textbook on International Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2007, 416 s.
- STEC, S., EBBESSON, J. et al. *The Aarhus Convention: an Implementation Guide*. 2nd edition, New York and Geneva, 2013, 297 s.
- STEJSKAL, V. K Účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby. *České právo životního prostředí*. 2/2011, s. 17-30. ISSN: 1213-5542.
- STEJSKAL, V. Veřejný, nebo soukromý zájem na ochraně přírody a krajiny? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 3/2017, s. 75-83.
- SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*. 2/2018, s. 50-64.
- SYLLOVÁ, J. Čl. 7 [Ochrana přírody]. In: MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2 vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 91-98.
- TOMOSZKOVÁ, V., TOMOSZEK, M. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In: MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 115-156.
- VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 3/2017, s. 36-55.
- ZAHUMENSKÁ, V., BIDMONOVÁ, Š. Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání. *Správní právo*. 2016, 2016(1), 13, s. 13-26.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

AARHUS CONVENTION COMPLIANCE COMMITTEE. Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech

Republic. In [unece.org](http://www.unece.org) [online]. [Cit. 2016-03-16]. Dostupné na: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C201050/Findings/C50_CzRepFindings.pdf.

DOHNAL, V. *Mýty o účasti veřejnosti*. Příspěvek na konferenci „Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem.“ Ekologický právní servis, 2002. In aa.ecn.cz [online]. [Cit. 2017-09-16]. Dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/myty_o_ucasti_veřejnosti.pdf.

EVROPSKÁ HOSPODÁŘSKÁ KOMISE OSN. *Příručka implementace Aarhuské úmluvy*. In [unece.org](http://www.mzp.cz) [online]. [Cit. 2016-03-11]. Dostupné na: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementace_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_průvodce_implementation/C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementace_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_průvodce_implementation/C3%AD-20140711.pdf).

Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb. In [usoud.cz](http://www.usoud.cz) [online]. [Cit. 2018-08-26]. Dostupné na: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl._US_22_17_navrh.pdf.

ZELENÝ KRUH. Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2007. In [zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz) [online]. [Cit. 2017-08-09]. Dostupné na: http://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2015/01/Aarhuska-umluva-2008_web.pdf.

3. Seznam použitých právních předpisů

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech Rady Evropy ze dne 23. března 1976, zveřejněn ve Sbírce zákonů pod č. 120/176 Sb.

Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí. Sdělení MZV č. 124/2004 Sb. m. s.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1367/2006/ES ze dne 6. září 2006, o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

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

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

Usnesení Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod.

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

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

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

Závěrečná deklarace konference o životním prostředí a rozvoji z Ria de Janeiro.

4. Seznam použité judikatury

Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95.

Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96.

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

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

Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99.

Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2000, sp. zn. IV. ÚS 131/2000.

Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2004, sp. zn. IV. ÚS 49/04.

Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07.

Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS. 72/06.

Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

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

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2015, sp. zn. IV. ÚS 270/15.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2015, sp. zn. I. ÚS 491/15.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2015, sp. zn. I. ÚS 2921/15.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 5 A 137/2000.

Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, sp. zn. 3 Ao 1/2007.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, sp. zn. 7 As 2/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2011, sp. zn. 2 Afs 4/2011.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. 1 As 176/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, sp. zn. 5 Aos 3/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 6 As 65/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. 4 As 17/2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2014, sp. zn. 4 Ads 107/2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, sp. zn. 1 As 13/2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. 2 As 30/2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2016, sp. zn. 3 As 13/2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 73/2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 1 As 182/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2018, sp. zn. 2 As 328/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, sp. zn. 1 As 15/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. 4 As 17/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2016, sp. zn. 4 As 160/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, sp. zn. 3 As 126/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, sp. zn. 10 As 336/2017.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, sp. zn. 5 A 98/98.

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie C-240/09 ve věci Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ze dne 8. 3. 2011.

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie C-237/07 (Dieter Janecek v. Freistaat Bayern) ze dne 25. 7. 2008.

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie C-529/15 (Předběžná otázka od Verwaltungsgerichtshof, Rakousko) ze dne 1. 6. 2017.

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation v. Bezirkshauptmannschaft Gmünd) ze dne 20. 12. 2017.

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie C-416/10 (Križan a spol. v. Slovenská inšpekcia životného prostredia) ze dne 15. 1. 2013.

Rozhodnutí Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy I/7 ze dne 23. 10. 2002.

High Court of Ireland. *Waterville Fisheries Development Ltd v Aquaculture Licences Appeals Board*, 2013 40, ze dne 7. 11. 2014.

House of Lords. *Berkeley v. Secretary of State for the Environment*, 2001, 2 AC 603, ze dne 6. 7. 2000.

5. Seznam ostatních zdrojů

KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Vyjádření vedlejšího účastníka řízení k návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.).* 15 s.

OSN, KOMISE PRO HOSPODÁŘSKÁ, SOCIÁLNÍ A KULTURNÍ PRÁVA. *General Comment No 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art 2, para 1).* 14. prosince 1990, UN Doc E/1991/23.

Usnesení Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky č. 251/2017.

Účast veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona

Abstrakt

Tato práce se zabývá účastí veřejnosti ve vybraných řízeních podle stavebního zákona. Hlavním cílem je posouzení toho, zda je v České republice zajištěna účinná účast veřejnosti.

Z různých forem účasti veřejnosti se tato práce v detailu zaměřuje na účast spolků na ochranu životního prostředí. Ochrana životního prostředí je ve veřejném zájmu a základní úlohu by při ní měl hrát stát a jeho orgány. Při kolizi protichůdných veřejných zájmů se však může ochrana životního prostředí dostat do pozadí. Z toho důvodu je důležité, aby se i jiné subjekty mohly podílet na ochraně životního prostředí. Klíčovým institutem v této souvislosti je účast veřejnosti. Subjekty odlišné od státu v tomto ohledu disponují různou mírou práv a povinností a jejich postavení a možnost ovlivnit rozhodovací procesy se může lišit.

Účast veřejnosti je v právním systému České republiky zakotvena na různých úrovních. V mezinárodním právu hraje nejdůležitější roli Aarhuská úmluva, v evropském právu umožňují účast veřejnosti některé směrnice a další právní předpisy EU. Vliv na účast veřejnosti má samozřejmě také judikatura Soudního dvora Evropské unie. Ve vnitrostátním právu jsou samotné základy účasti veřejnosti zakotveny v Ústavě a Listině základních práv a svobod. Tato obecná východiska jsou dále rozvedena právními předpisy. Velice důležitou roli zastává také bohatá soudní judikatura.

Vybraná řízení podle stavebního zákona jsou typickými procesy, které mohou mít vliv na životní prostředí. Listina základních práv a svobod garantuje každému právo na příznivé životní prostředí v čl. 35. Z toho důvodu by měla mít veřejnost právo se těchto řízení účastnit v souladu s dalšími ústavními právy. Konkrétní podoba práva na příznivé životní prostředí je ovšem dána až podústavními právními předpisy.

Procesní stránku účasti veřejnosti zajišťuje správní řád a některé zvláštní právní předpisy. Klíčovou roli mezi nimi hrál zákon o ochraně přírody a krajiny, který umožňoval veřejnosti mimo jiné účast v řízeních podle stavebního zákona. Novelizace ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny však s účinností od 1. ledna 2018 zásadně toto právo veřejnosti omezila. Co se týče hmotněprávní stránky, některé druhy správních řízení přiznávají účastenství pouze na základě jejího dotčení. Judikatura však dlouhou zastávala názor, že hmotná stránka práva na příznivé životní prostředí spolkům nenáleží. Nakonec však rozhodovací praxe dospěla k výkladu, podle kterého se za určitých podmínek mohou také spolky domáhat přezkumu na základě tvrzeného zásahu do práva na příznivé životní

prostředí. Právě na vývoj judikatury se práce zaměří v detailu. Dle čl. 36 a 38 Listiny je totiž možné vztáhnout vývoj judikatury, která se týká přístupu k soudům, také na přístup do správních řízení.

Tato práce následně zhodnotí novelu č. 225/2017 Sb. z hlediska její ústavnosti a vhodnosti. Přitom budou zohledněny další aspekty, jako například mezinárodněprávní závazky České republiky či širší postavení a novely v českém právním řádu a důsledky z toho plynoucí.

Klíčová slova: Aarhuská úmluva, účast veřejnosti, novela stavebního zákona

Public participation in the procedures under the Building Act

Abstract

This work deals with the participation of environmental NGOs in environmental decision-making with emphasis on the procedures under the Building Act. The purpose is to evaluate the level of public participation in the Czech Republic and assess whether it meets the international obligations.

The protection of the environment relies on the activity of public authorities. However, the public participation also plays an important role in this matter. The public participation is a valuable tool of a democratic society, as it may help to protect the environment. The institute of public participation takes many different forms. The rights and duties related to the public participation may vary depending on its particular form. Natural and legal persons are both able to take part in decision-making of public authorities. Nevertheless, these two subjects have different position and may set up different claims in the administrative procedures. The institute of public participation is not regulated unanimously. The regulation varies upon different acts and areas of participation.

The regulation of public participation exists at several levels – the international law, the law of the European Union, the national constitutional law and the Czech statutory law. The most important international treaty in the area of public participation is with no doubts the Aarhus Convention. The treaty provides obligations for its member states in order to establish the right to environmental information, the right to participate in decision-making and the right to access to justice. The Aarhus Convention requires an effective public participation to any decision-making procedure that could have an impact on the environment. The public participation is considered as effective when it is enabled from a sufficiently early stage; it provides environmental information and access to them; and public authorities take account of the opinion of the public. The provisions of the Aarhus Convention are not self-executing in the Czech law system.

The European law embraced several provisions of the Aarhus Convention into its directives and the EU acceded to the Aarhus Convention, so the Convention is binding for its bodies and institutions.

The Constitution of the Czech Republic guarantees the right to favourable environment. The scope of this right is however defined by statutes. Czech law recognises several statutes that can provide the participation in the procedures under the Building Act. The most important

one, the Protection of the Nature and the Landscape Act, has been amended in the sense that it no longer provides the right of broad participation in various administrative procedures.

Several statutes set a specific condition of the participation in the requirement of the harm of someone's interest. Therefore, the right to participate is closely connected to the right to favourable environment. This right has been subject to a considerable decision-making development of administrative courts and the Constitutional court of the Czech Republic. Environmental NGOs had been prevented from the access to the courts for a long period of time. However, the recent development entitled the possibility of participation based on the right to the favourable environment even to environmental NGOs. Nevertheless, the amendment of the Building Act disqualified environmental NGOs from a great number of procedures under the Building Act. According to the art. 36 and 38 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, the judicial decisions concerning the access to the courts should be applicable to the access to administrative procedures as well. From this point of view, the amendment of the Building Act stands on the very edge of the constitutionality. This work has therefore reviewed the constitutionality of the amendment of the Building Act and its necessity and suitability for the Czech legal system.

Klíčová slova: Aarhus convention, public participation in environmental decision-making, environmental NGOs