

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Jitka Skochová

**ROLE OBČANSKÝCH SDRUŽENÍ
V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Diplomová práce

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

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): srpen 2012

Čestné prohlášení

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

V Praze dne

Podpis

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala paní JUDr. Martině Frankové, Ph.D. za její velmi vstřícný přístup a cenné připomínky.

OBSAH:

OBSAH:.....	3
ÚVOD.....	6
1. OBECNÁ VÝCHODISKA.....	9
1.1. Nezisková (nevládní) organizace	9
1.1.1. Typologie neziskových organizací v ČR.....	11
1.1.2. Funkce a význam neziskových organizací.....	13
1.2. Občanské sdružení	16
1.2.1. K terminologii pojmu občanské sdružení	17
1.2.2. Právní prameny sdružovacího práva.....	18
1.2.3. Pojmové znaky občanského sdružení	20
1.2.4. Vybrané aspekty zákona o sdružování občanů	22
1.2.5. Spolky dle nového občanského zákoníku.....	26
1.3. Veřejná prospěšnost	30
1.3.1. Statut veřejné prospěšnosti v novém občanském zákoníku.....	31
2. OBČANSKÁ SDRUŽENÍ PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	34
2.1. Pojem životní prostředí	34
2.2. Ochrana životního prostředí.....	35
2.3. Jednotlivé role občanských sdružení v ochraně životního prostředí.....	37
2.3.1. Role osvětová, výchovná a úloha praktické ochrany přírody.....	39
2.3.2. Účast občanských sdružení na tvorbě legislativy	42
3. ÚČAST NA ROZHODOVACÍCH PROCESECH.....	45
3.1. Východiska předpisů na mezinárodní a evropské úrovni	46
3.1.1. Veřejnost a tzv. „dotčená veřejnost“	46
3.1.2. Úloha „ekologických organizací“ dle Úmluvy	48
3.1.3. Právní postavení Aarhuské úmluvy v ČR.....	50
3.1.4. Účast na rozhodování o specifických činnostech	53
3.2. Konzultativní účast na rozhodovacích procesech	54
3.2.1. Proces EIA	55
3.2.2. Územní plánování	57
3.2.3. Ostatní případy možnosti konzultativní účasti občanských sdružení	58
3.3. Účast občanských sdružení ve správních řízeních	59
3.3.1. Obecná úprava účastenství ve správních řízeních	59
3.3.2. Účastenství dle zákona o ochraně přírody a krajiny	60
3.3.3. Účastenství dle zákona o vodách a IPPC.....	62
3.3.4. Účastenství v navazujících správních řízeních dle EIA.....	64
3.3.5. Účastenství dle stavebního zákona	65
3.3.6. Účastenství dle horního zákona, zákona o hornické činnosti a atomového zákona	68
3.4. Nedostatky současné právní úpravy a návrhy de lege ferenda	70
4. PŘÍSTUP K SOUDNÍ OCHRANĚ	72
4.1. Aktivní žalobní legitimace občanských sdružení.....	72
4.1.1. Občanské sdružení a právo na příznivé životní prostředí	73
4.1.2. Vývoj judikatury v otázce žalobní legitimace občanských sdružení	75

4.2.	Východiska mezinárodně právní úpravy.....	77
4.2.1.	Přístup k soudní ochraně dle Aarhuské úmluvy	77
4.2.2.	Nedostatky implementace třetího pilíře Aarhuské úmluvy	79
4.2.3.	Kontrolní mechanismus pro dodržování Úmluvy.....	83
4.3.	Možnosti k zajištění efektivnější soudní ochrany	86
	ZÁVĚR	89
	SEZNAM ZKRATEK	93
	POUŽITÉ ZDROJE.....	94
	RESUMÉ	101
	ABSTARCT (Zusammenfassung)	103
	KLÍČOVÁ SLOVA	105

ÚVOD

Cílem této práce je vymezit úlohu občanských sdružení při ochraně životního prostředí. Pro přehlednost této práce se úvodem krátce vyjádřím k významu a funkci občanské společnosti, neboť tato je bezpochyby základem fungování svobodného a demokratického státního zřízení a také předpokladem reálné účasti veřejnosti na vytváření hodnot směřujících k vytvoření prosperujícího a demokratického státu. Občané České republiky vyjádřili již v preambuli své Ústavy¹ odhodlání řídit se všemi osvědčenými principy právního státu, založeného na úctě k lidským právům a přihlásili se k zásadám občanské společnosti.

Václav Havel, bývalý prezident České republiky, byl vždy přesvědčen o tom, že k budování demokracie je třeba především občanské angažovanosti. Při svém vystoupení na Fóru 2000 v roce 2003 se vyjádřil k tomuto tématu mimo jiné následovně: *„Občanská společnost je něco, co vzniká samostrukturací společnosti, co vzniká zdola. Obvykle se tím myslí nadace a spolky. A samozřejmě, že přirozené lidské sdružování do nejrůznějších nevládních neziskových organizací, spolků, občanských iniciativ je nesmírně důležité a je páteří občanské společnosti a podhoubím demokracie. Demokracie bez ní chřadne a chátrá. Slyšíme-li názor, že základními demokratickými institucemi jsou parlament, vláda a politické strany, pak musíme konstatovat, že to není pravda. Bez živného zázemí iniciativního, zdola vznikajícího života, včetně života spolkového, z něhož by mohly politické strany čerpat inspiraci, impulzy a nápady, tyto strany chřadnou.“*²

V českých zemích měla silná občanská společnost dlouholetou tradici, ať už ve spojení s národním hnutím v době rakousko-uherské monarchie, či dále po vzniku samostatného státu, kdy se československý stát zařadil po boku demokraticky nejvyspělejších států Evropy a občanský sektor se nadále rozvíjel. Tento trend byl násilně zpřetrhán nástupem komunistického režimu v únoru roku 1948 a vývoj občanské společnosti a jejích hodnot byl téměř zastaven. Po roce 1989 byla snaha

¹ Srov. zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky (v platném znění)

² Více SKALSKÝ, M.; TOŠNER, O. *Občanské sdružení: proč a jak je založit*. Praha: Arnika, 2005. s. 1.

rekonstituovat občanskou společnost a zařadit se tak opět mezi demokratické státy západní Evropy. Do jisté míry se tyto představy podařilo naplnit, stále však přetrvávají byrokratické a legislativní překážky, které je třeba do budoucna odstranit. Ve své práci se podrobně zaměřím především na možnosti občanského sektoru v rámci ochrany životního prostředí, proto tedy mé případné připomínky k nedostatku legislativní úpravy a možnosti řešení *de lege ferenda* se budou týkat této oblasti.

Přestože se dále ve své práci budu věnovat především občanským sdružením na úseku ochrany životního prostředí, je nezbytné nejdříve vymezit některé obecné pojmy pro systematický přehled vymezeného tématu. V první kapitole se budu snažit definovat pojem nevládní neziskové organizace, pokusím se vymezit její funkce a význam v demokratickém státě a dále nastíním určitou typologii těchto organizací v České republice. V další části kapitoly vymezím právní postavení a účel občanského sdružení dle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, neboť toto je nejrozšířenější právní forma využívaná v rámci neziskového sektoru a pochopení tohoto pojmu bude také stěžejní pro další části práce. Nezbytné v tomto ohledu bude také nastínit změny týkající se oblasti sdružování občanů, které přinese od 1. ledna 2014 zákon č. 89/2012 Sb., zcela nová kodifikace občanského práva.

Zákoník zavádí pojem tzv. veřejné prospěšnosti. Jedná se o statusovou otázku právnických osob, jejichž posláním je dosahování obecného blaha. Občanská sdružení zabývající se ochranou životního prostředí, se obecně považují za organizace veřejně prospěšné, neboť jejich cílem je veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Nová úprava veřejné prospěšnosti bude mít na jejich činnost značný dopad, proto považuji za vhodné s k této otázce v rámci první kapitoly vyjádřit.

V rámci druhé kapitoly se budu věnovat občanským sdružením při ochraně životního prostředí. Nejprve vyložím pojem životního prostředí a jeho ochrany a dále se již budu zabývat cíly a účely sdružení působící v této oblasti. V České republice působí široké spektrum sdružení, které zahrnuje jak malé místní organizace zabývající se především výchovnou a osvětovou činností, tak takové, které disponují odborným především pak právnickým aparátem. Činnost profesionálních občanských sdružení

působících v oblasti ochrany životního prostředí se stejně jako místní sdružení zaměřuje na zajištění co nejvyšší úrovně ochrany životního prostředí, ale pro dosažení tohoto cíle užívají především prostředky právní, ať už v oblasti správních řízení s dopadem na životní prostředí, či v oblasti připravované legislativy mající na životní prostředí potencionálně negativní vliv. Z těchto důvodů je skoro nemožné vytvořit univerzální šablonu, která by dopadala na všechny uvedené formy sdružení, proto vymezím alespoň stručně jejich možné role při ochraně životního prostředí s krátkým zastavením u role osvětové a výchovné a úloze sdružení při přípravě právních předpisů.

V rámci třetí kapitoly se zaměřím na úlohu sdružení v rozhodovacích procesech ve věcech životního prostředí. Sdružení se v této oblasti mohou účastnit zásadně dvojím způsobem. Prvním zmiňovaným způsobem je tzv. „*soft participation*“, kdy má účast občanských sdružení povahu konzultativní a sdružení hájí zájmy ochrany přírody pouze prostřednictvím připomínek a podnětů. Druhou kategorií je tzv. „*hard participation*“, kdy se sdružení mohou stát plnoprávními účastníky správního řízení se všemi procesními právy a povinnostmi. V této kapitole budu věnovat pozornost mezinárodním pramenům práva, zejména pak tzv. Aarhuské úmluvě, která je pro českou právní úpravu úcastenství občanských sdružení zásadní. Pokusím se přehledně vymezit možnost účasti občanských sdružení na rozhodování dle jednotlivých právních předpisů jak v oblasti konzultativní, tak v oblasti plnoprávné účasti na řízení. Na závěr kapitoly zhodnotím nedostatky právní úpravy a navrhu možnosti řešení, jak participaci občanských sdružení na rozhodovacích procesech ve věcech životního prostředí rozšířit a zefektivnit.

Samotná možnost sdružení účastnit se na rozhodování ve věcech životního prostředí by však neměla smysl za předpokladu, že by byla sdružením následně odepřena možnost domáhat se soudní ochrany. Přístup k soudní ochraně tedy bude tématem třetí kapitoly. Východiska právní úpravy opět nalezneme především v pramenech práva mezinárodního. Stěžejním mezinárodním pramenem práva je i zde Aarhuská úmluva, proto se v této kapitole zaměřím na konkrétní nedostatky její implementace a vyjádřím se také k návrhům řešení těchto nedostatků *de lege ferenda*.

1. OBECNÁ VÝCHODISKA

Jak již bylo úvodem řečeno, cílem této práce je provést analýzu jednotlivých právních prostředků ochrany životního prostředí, které právní řád poskytuje občanským sdružením k tomu, aby se mohla aktivně podílet na jeho ochraně. Tato družení se již tradičně řadí do oblasti neziskového sektoru a jsou považována za tzv. neziskové či nevládní organizace. Vzhledem k tomu, že v této práci bude s těmito pojmy pracovat, je nezbytné vymežit jejich obsah a význam.

1.1. *Nezisková (nevládní) organizace*

Nezisková organizace, anglicky často Non- (Not-for-) Profit Organization, není v právním řádu České republiky definována. Problémy způsobuje především pojem „nezisková“, který je v českém právním řádu užíván jen sporadicky a je odmítán i vědeckou právní doktrínou. Nicméně v praxi se tento výraz hojně užívá, především pak v oborech ekonomických a společenských, přestože se jedná o pojem terminologicky značně nejasný. Kupříkladu Telec³ vyjadřuje své přesvědčení opustit užívání tohoto vadného překladu amerického právního výrazu a navrhuje vrátit se k pojmu nevýdělečný, který dle jeho názoru sice také není zcela přesný, nicméně je alespoň v našem právním prostředí ustálený, tradiční a známý též platnému českému právu. Navzdory všem snahám, se však prozatím nepodařilo najít vhodnější ekvivalent a pokusy o právní vymezení neziskové organizace prozatím v české legislativě nebyli úspěšné.⁴ Proto i já budu nadále s tímto pojmem pracovat.⁵

³ Srovnej TELEC, Ivo. *Spolkové právo*. Praha: C.H. Beck, 1998. str. 30. ISBN 80-717-9194-6.

⁴ Srovnej např. s úpravou SR, kde zákon č. 213/1997 Z.z. definuje ve svém § 2 odst. 1 neziskovou organizaci takto: „*Nezisková organizácia je právnická osoba založená podľa tohto zákona, ktorá poskytuje všeobecne prospesné služby za vopred určených a pre všetkých používateľov rovnakých podmienok a ktorej zisk sa nesmie použiť v prospech zakladateľov, členov orgánov ani jej zamestnancov, ale sa musí použiť v celom rozsahu na zabezpečenie všeobecne prospesných služieb.*“

⁵ Více k otázce terminologie neziskové organizace v BAČUVČÍK, Radim. *K terminologii neziskového sektoru*. In. ŠKARABELOVÁ, Simona. *Definice neziskového sektoru: sborník příspěvků z internetové diskuse CVNS*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru, 2005. 52 s. ISBN 80-239-4057-0.

V rámci této práci bud vycházet z mezinárodně uznávané definice neziskové organizace profesorů Salomona a Anheira.⁶ Tito autoři chápou neziskový sektor jako soubor institucí, které existují vně státních struktur, avšak slouží v zásadě veřejným zájmům, na rozdíl od zájmů nestátních. Za určující považují pět základních vlastností, podle níž jsou nestátní neziskové organizace:

- 1.) **institucionalizované** (organized) – tj. mají jistou institucionální strukturu, jistou organizační skutečnost, bez ohledu na to, zda jsou formálně nebo právně registrovány.
- 2.) **soukromé** (private) – tedy jsou institucionálně odděleny od státní správy, ani jí nejsou řízeny. To neznamena, že nemohou mít významnou státní podporu nebo že ve vedení nemohou být mj. státní úředníci. Rozhodující je zde fakt, že základní struktura neziskových organizací je ve své podstatě soukromá.
- 3.) **neziskové** (non-profit) – ve smyslu nerozdělování zisku, tj. nepřipouští se u nich žádné přerozdělování zisků vzniklých z činnosti organizace mezi vlastníky nebo vedení organizace. Neziskové organizace mohou svou činností vytvářet zisk, ovšem ten musí být použit na cíle dané posláním organizace.
- 4.) **samosprávné a nezávislé** (self-governing) – jsou vybaveny vlastními postupy a strukturami, které umožňují kontrolu vlastních činností, tzn., že neziskové organizace nejsou ovládány zvenčí, ale jsou schopny řídit samy sebe. Nekontroluje je ani stát, ani instituce stojící mimo ně.
- 5.) **dobrovolné** (voluntary) – využívají dobrovolnou účast na svých činnostech. Dobrovolnost se může projevat jak výkonem neplacené práce pro organizaci, tak formou darů nebo čestné účasti ve správních radách.

⁶ ŠKARABELOVÁ, Simona. Vymezení pojmu nestátní neziskové organizace. In. *Definice neziskového sektoru: sborník příspěvků z internetové diskuse CVNS*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru, 2005. s. 24. ISBN 80-239-4057-0.

V právním řádu ČR je definici neziskové organizace nejbližší vymezení v § 18 odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, který klade důraz na institucionální formu neziskových organizací a za neziskové organizace označuje právnické osoby, které nebyly zřízeny nebo založeny za účelem podnikání. Zákon sem řadí tyto organizace:

- zájmová sdružení právnických osob, pokud tato sdružení mají právní subjektivitu,
- občanská sdružení včetně odborových organizací,
- politické strany a politická hnutí,
- registrované církve a náboženské společnosti,
- nadace, nadační fondy,
- obecně prospěšné společnosti,
- veřejné vysoké školy,
- veřejné výzkumné instituce
- školské právnické osoby podle zvláštního právního předpisu
- obce,
- kraje,
- organizační složky státu,
- příspěvkové organizace,
- státní fondy
- subjekty, o nichž tak stanoví zvláštní zákon.

Tento výčet je demonstrativní, zákonodárce zde užívá slova „zejména“, a proto je třeba na toto ustanovení nutno nahlížet pouze jako na jakési vodítko při hledání definice neziskové organizace.

1.1.1. Typologie neziskových organizací v ČR

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (dále jen „RNNO“)⁷ rozlišuje pod pojmem neziskové organizace dva druhy organizací:⁸

⁷ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace byla zřízena usnesením vlády z 10. června 1992 č. 428 jako Rada pro nadace, usnesením vlády z 30. března 1998 č. 223 byla poté transformována na Radu vlády pro nestátní neziskové organizace. Jedná se o stálý poradní, iniciativní a koordinačním orgáne vlády ČR.

- **vládní (státní, veřejné) neziskové organizace**, které zabezpečují převážně realizaci výkonu veřejné správy. Jejich opodstatnění je dáno jejich posláním, kterým je podílení se na výkonu veřejné správy na úrovni státu, regionu či obce. Jejich právními formami jsou v podmínkách ČR příspěvkové organizace a bývalé rozpočtové organizace, od roku 2001 organizační složky státu, kraje či obce.

- **nestátní (nevládní, občanské, soukromé) neziskové organizace**, jejichž existence vychází z principu sebeřízení společnosti, tj. schopnosti určitého společenství lidí žijících a spolupracujících ve vymezeném prostoru organizovat a vzájemně usměřňovat své jednání.

RNNO řadí do nestátních neziskových organizací čtyři právní formy organizací. Tyto jsou zároveň rozhodujícími právními formami v ČR z hlediska počtu a zaměření jejich činnosti.

- **občanská sdružení⁹** - naplňují práva občanů sdružovat se za jakýmkoliv účelem s výjimkou sdružování v politických stranách a hnutích, v církvích a náboženských společnostech, za účelem výtěžné činnosti nebo výkonu povolání.

- **nadace¹⁰** - jsou sdružením majetku a měly by představovat trvalý zdroj finančních prostředků pro tu oblast neziskového sektoru, v němž nadace působí. Hlavním účelem nadace je spravovat majetek a poskytovat příspěvky (granty) třetím osobám, jak jednotlivcům, tak organizacím.

- **nadační fondy¹¹** - jsou také sdružením majetku. Na rozdíl od nadací však shromažďují majetek ke konkrétně definovanému, krátkodobému cíli (např. zakoupení lékařských přístrojů apod.). Nejsou tedy instrumentem vytvářejícím trvalé finanční zdroje, ale slouží k bezprostřednímu rozdělování získaných finančních prostředků.

⁸BERKA, A. KUBĚNKA, M. *Nestátní neziskové organizace v České republice*. Ústav ekonomiky a managementu. Fakulta ekonomicko-správní. Univerzita Pardubice, 2006. s. 3. Dostupné také z WWW: http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/35104/1/BerkaA_Nestatni%20neziskove_VS_2006.pdf

⁹ Srov. zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů

¹⁰ Srov. zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních společnostech

¹¹ Srov. tamtéž

- **obecně prospěšné společnosti**¹² - poskytují veřejnosti obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek.

- **círky a náboženské společnosti**¹³ - zřizují především účelová zařízení, která slouží k realizaci humanitárních, charitativních a vzdělávacích záměrů.

Členění dle kritéria globálního poslání

Toto kritérium užívá ve své typologii Rektorič,¹⁴ který dělí neziskové organizace na dvě kategorie:

- **organizace veřejně prospěšné** (Public Benefit Organizations - PBO), které jsou založeny za účelem poslání spočívající v produkci veřejných a smíšených statků, které uspokojují potřeby veřejnosti (např. ekologie, vzdělávání, veřejná správa).

- **organizace vzájemně prospěšné** (Mutual Benefit Organizations - MBO), které jsou založeny za účelem vzájemné podpory skupin fyzických i právnických osob, jež jsou spjaty společným zájmem. Jejich posláním je tedy uspokojování svých vlastních zájmů (kultura, profesní komory).

Význam tohoto členění dnes můžeme spatřovat především v novém, prozatím neúčinném občanském zákoníku, který zavádí pojem veřejné prospěšnosti ve spolkovém právu a počítá s přijetím zvláštního zákona, který stanoví podmínky udělování tohoto statusu. Zákonodárci si od tohoto kroku slibují větší transparentnost financování neziskového sektoru.

1.1.2. Funkce a význam neziskových organizací

Vymezit účel a jednotlivé funkce neziskových organizací, není nikterak jednoduché, a to především s ohledem na rozmanitost jejich právních forem a nejasnost hranic občanského sektoru.

¹² Srov. zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech

¹³ Srov. zákon č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech

¹⁴ REKTOŘÍK, J. *Organizace neziskového sektoru: základy ekonomiky, teorie a řízení*. Praha: Ekopress, 2001. 177 s.

Neziskové organizace plní řadu funkcí. Vedle toho, že prostřednictvím dobrovolných organizací lidé mohou formulovat a zveřejňovat své požadavky a představy změn a nových řešení problémů, se jedná o funkce, které jsou výrazem demokratického uspořádání společnosti.¹⁵

Sektor neziskových organizací hraje důležitou roli v každé oblasti sociální aktivity. Organizace přispívají k vytváření zaměstnanosti, aktivnímu občanství, demokracii, zajišťují širokou škálu služeb, zastupují zájmy občanů vůči různým veřejným úřadům a hrají důležitou roli v podpoře a zaručování lidských práv.¹⁶

Protože pojem neziskové organizace je pojem pohybující se na rozhraní mnoha oborů, vymezují také jednotliví zástupci těchto oborů účel a funkce neziskové organizace různým způsobem. Vzhledem k tomu, že se zákonodárcům stále nepodařilo učinit neziskovou organizaci pojmem právním, vyložím funkce neziskové organizace z pohledu ostatních vědních oborů.

Ekonomové vnímají existenci a rozvíjení se tohoto sektoru jako institucionální odpověď na nedostatky státu a trhu. Když uvažují o státu, poukazují na jeho menší schopnost uspokojit požadavky různých menšin při poskytování veřejných statků. V případě trhu poukazují na informační nesoulad mezi výrobcem a spotřebitelem, kdy neziskové organizace působí jako důvěryhodnější partner, přestože jeho cílem není dosažení zisku.

Politologové zdůrazňují zprostředkovatelskou roli neziskových organizací v prostoru mezi státem a trhem nebo jako část společnosti, ve které dochází k zmírňování sociálního napětí a politických konfliktů. Sociální antropologové uvádějí,

¹⁵ DOHNALOVÁ, Marie. *Sociálně – ekonomické souvislosti občanské společnosti*. In. *Občanský sektor: Studie a souvislosti: sborník textů*. Praha: Univerzita Karlova, 2002. s. 133. ISBN 80-865-1107-3.

¹⁶ DOHNALOVÁ, M. *Občanský sektor*. In. *Definice neziskového sektoru: sborník příspěvků z internetové diskuse CVNS*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru, 2005. s. 6. ISBN 80-239-4057-0.

že dobrovolná sdružení se vyskytují častěji a jsou významnější v těch prostředích, kde dochází ke změnám – sociálním, technologickým, civilizačním.¹⁷

Vzhledem k tomu, že v ČR je neziskový sektor stále poměrně těžko definovatelný prostor a stále se významně profiluje, vymezím teoretický rámec úlohy a funkce neziskového sektoru prostřednictvím zahraničních studií. Jednou z nejtěžejnějších prací co do rozsahu a významu je srovnávací projekt Johns Hopkins University¹⁸, která použila konceptuální rámec, v jehož rámci byly identifikovány hlavní funkce neziskových organizací a vytvořena jejich mezinárodní klasifikace (International Classification of Nonprofit Organizations - ICNPO). O všech neziskových organizacích působících v oblastech sociální služby, zdraví, vzdělávání rozvoje, životního prostředí, kultury atd. se předpokládá, že plní funkci servisní (poskytování služeb), advokační (prosazování zájmů) a funkci budování komunity (integrační role rozvíjející demokratické hodnoty společnosti). Hlavními funkcemi jsou ty, které odkazují na referenční rámec celé společnosti, rozdělené do subsystémů ekonomiky, politiky a komunity. Mezi těmito body se funkce shlukují do tří hlavních skupin, z nichž každá míří k jednomu subsystému.¹⁹

- **servisní funkce** - poskytování služeb je funkce spjatá s ekonomickým subsystémem. V jejím rámci neziskové organizace vyplňují prostor mezi státem a trhem a produkují služby, které tyto dva subjekty nejsou ochotny poskytnout. Nepř. Jenkins²⁰ konstatuje, že poskytování služeb vytváří dělitelné neboli individuální užitky, k nimž patří individuální hmotné statky (např. jídlo, čisté injekční stříkačky) i individuální nehmotné statky (poradenství, jazykové kurzy pro imigranty).

¹⁷ BEDNAŘÍK, Aleš. *Čítanka pre neziskové organizácie: pre všetkých ľudí z nadácií, občianskych združení, samospráv, škôl, cirkví, kultúrnych centier či iných neziskových spoločenstiev, ktorí chcú lepšie a príjemnejšie naplniť svoje ciele*. 1. vyd. Ilustrace Vladimír Labáth. Bratislava: Centrum prevencie a riešenia konfliktov, 1998. s. 163. ISBN 80-967-8905-8.

¹⁸ SALAMON, L. M., ANHEIER, H. K. *The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1, 1996*. Working Paper of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project No. 19. Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.

¹⁹ POSPÍŠIL, Miroslav. *Neziskové organizace a jejich funkce v demokratické společnosti: pre všetkých ľudí z nadácií, občianskych združení, samospráv, škôl, cirkví, kultúrnych centier či iných neziskových spoločenstiev, ktorí chcú lepšie a príjemnejšie naplniť svoje ciele*. 1. vyd. Ilustrace Vladimír Labáth. Brno: Společnost pro studium neziskového sektoru, 2009. s 9-10. ISBN 978-80-904150-3-4.

²⁰ JENKINS, J. C. *Nonprofit Organizations and Policy Advocacy*. In Powell W. W. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987. s. 296-318.

- **advokační funkce** - prosazování zájmů je úloha spjatá s politickým subsystémem. Prostřednictvím neziskových organizací se lidé zapojují do veřejného života (politické rozhodování, vládnutí a diskuse na věci veřejnými). Prostředky k naplňování této funkce jsou různé, od formálního připomínkování legislativy či koncepčních záměrů v oblasti správního práva, po neformální lobování nebo PR kampaně zaměřené na aktivizaci veřejnosti nebo ovlivnění veřejného mínění.

- **budování komunity** - je třetí funkcí v kategorizaci a do jisté míry završující úlohou neziskového sektoru. Úzce souvisí s dvěma předchozími kategoriemi. Podstata této úlohy spočívá ve vytvoření jakési pospolitosti či komunity. Tuto strukturu pak pojí důvěra a pocit vzájemnosti, sdílení životních postojů. To vede k posilování demokratických hodnot a společnost se obohacuje o nové inovativní přístupy. Pouze taková skupina je pak schopná plnit svoji advokační a servisní funkci.

Je třeba zdůraznit, že aby mohl neziskový sektor řádně plnit své výše zmíněné funkce, je nutné, aby byl především ze strany veřejné moci vnímán jako rovnocenný partner. Této problematice se budu věnovat v následujících kapitolách této práce, při vymezení možnosti účasti občanských sdružení na rozhodování ve věcech životního prostředí, kde i přes existenci závazných mezinárodních pramenů práva zaručujících široké participační možnosti účasti veřejnosti, dochází opakovaně k pokusům o jejich omezování především z důvodů ekonomických.

1.2. Občanské sdružení

Občanské sdružení je samostatnou právnickou osobou, a ačkoliv zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (dále jen „ZSO“), který tento právní pojem do českého právního řádu terminologicky zavádí, legální definici neobsahuje, mohli bychom občanské sdružení označit za společenství soukromého práva, které je

právníckou osobou sdružující primárně fyzické osoby, s omezenou druhotnou účastí právníckých osob, pokud se nejedná o sdružení právníckých osob či svazy spolků.²¹

ZSO byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 29. 3. 1990 a nabyl účinnosti k 1. květnu téhož roku. Jedná se o jeden z prvních federálních právních předpisů, na jehož základě začalo vznikat velké množství spolků. Tato právní úprava se však jeví jako nevyhovující především pro svou stručnost a neúplnost. Je s podivem, že tato úprava i přes svoje značné mezery nebyla výrazně novelizována a spolkové právo se dočkalo výrazné revize až zákonem č. 89/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2014.

1.2.1. K terminologii pojmu občanské sdružení

Důvodová zpráva k zákonu o sdružování občanů uvádí, že termín občanské sdružení je etymologicky odvozen ze slovesa „*sdružovat se*“ a navazuje na výrazy jako „*druh*“, ve smyslu společník, „*soudruh*“, „*družba*“ ve smyslu sdružování nebo přátelství, „*družina*“, „*družiti se*“, „*družný*“.²²

Tento výraz však nelze považovat za vhodný, a to z hlediska požadavku legislativně jazykové a názvoslovné jednoty soukromého práva. To platí i přesto, že je tento výraz v praxi i v dnešním právním řádu pod vlivem ZSO dosti rozšířený. Sdružení má totiž v českém legislativním prostředí též jiné významy.²³

Zkratka sdružení se používá v následujících případech:

- a) jako legislativní zkratka „*občanské sdružení*“, resp. sdružení pro spolky, společnosti, svazy, hnutí, kluby atd.
- b) jako „*sdružení*“ dle smlouvy o sdružení dle § 829 a násl. zákona č. 40/1964 Sb.
- c) jako „*zájmové sdružení právníckých osob*“ dle § 20f a násl. zákona č. 40/1964 Sb.

²¹ RONOVSÁ, Kateřina. *Spolkové a nadační právo: s komentářem*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 24. Edice učebnic Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 404. ISBN 978-802-1045-125.

²² viz. důvodová zpráva k návrhu zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů

²³ TELEEC, Ivo. *Spolkové právo*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 1998. str.5. ISBN 80-717-9194-6.

Tento stav je nežádoucí především s ohledem na různé právně nebezpečné záměny, které mohou způsobovat v praxi značné potíže. Proto lze kvitovat, že tento stav bude s nabytím účinnosti nového občanského zákoníku odstraněn, neboť tento právní předpis se terminologicky vrací k tradičnímu označení „*spolek*“.

1.2.2. Právní prameny sdružovacího práva

Na prvním místě je třeba uvést, že Česká republika je vázána řadou mezinárodních smluv, ke kterým dal souhlas Parlament ČR dle čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR. Takto ratifikované a vyhlášené smlouvy jsou součástí právního řádu ČR a mají bezprostřední závaznost a přednost před zákonem. Mezinárodní prameny práva deklarují v podstatě shodně sdružovací svobody jako politické právo. Mezi nejvýznamnější patří dokumenty Rady Evropy a Organizace spojených národů (dále jen „OSN“). S ohledem na členství ČR v Evropské unii (dále jen „EU“), je třeba nastínit i postoj tohoto uskupení k otázce práva na svobodné sdružování.

Výrazným mezníkem v této oblasti bylo přijetí Všeobecné deklarace lidských práv (dále jen „Deklarace“) na půdě OSN v roce 1948. Členské státy zde vyjádřili v Chartě OSN odhodlání k zachování mezinárodního míru a bezpečnosti a zajištění mezinárodní bezpečnosti. Jedná se sice z právního pohledu o právně nezávazný dokument, ale pro svoji faktickou autoritu je uznáván na celém světě. Svobodě sdružování se pak věnuje článek 20, dle kterého je každému zaručena svoboda pokojného shromažďování a sdružování. Nikdo nesmí být nucen, aby byl členem nějakého sdružení.

Později následovalo zakotvení svobody sdružování i v právně závazných dokumentech. V této souvislosti bych připomněla především Mezinárodní pakt o občanských a politických právech vyhlášený vyhláškou ministra zahraničních věcí pod č. 120/1976 Sb., který se svobodě sdružování zabývá ve svém článku 22. V neposlední řadě je třeba zmínit i Úmluvu o ochraně lidských práv a svobod, která svobodu sdružování zakotvuje v čl. 11 ve znění pozdějších protokolů vyhlášené sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb. Tato Úmluva

má z hlediska mezinárodního práva regionální povahy velký význam, neboť je stále rozvíjena v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva a tak je prováděna neustálá kontrola jejího dodržování.

Ústavně právní rámec práva na sdružování je dán zejména ustanovením čl. 20 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené usnesením předsednictva České národní rady pod č. 2/1993 Sb. (dále jen „LZPS“). Dle odstavce 1 citovaného ustanovení je právo svobodně se sdružovat zaručeno. Každý má právo se spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech, a jiných sdruženích. Výkon těchto práv lze omezit dle odstavce 3 citovaného ustanovení pouze v případech stanovených zákonem, jestliže je to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.

LZPS pojímá právo na svobodné sdružování jako právo všeobecné, zaručené bez ohledu na státní příslušnost, neváže toto právo pouze na „*občany*“, o kterých hovoří v duchu předrevoluční terminologie zákon o sdružování, ale obecně na každého. Ústavní zákon má bezesporu přednost před zákonem nižší právní síly, LZPS je dle článku 3 Ústavy ČR součástí ústavního pořádku České republiky. Vzhledem k tomu, že se v případě článku 20 jedná o právo přiznané bez ohledu na občanství, je třeba slovem „*občan*“ v zákoně o sdružování rozumět každého člověka.²⁴

Základním českým soukromoprávním pramenem práva jsou obecná ustanovení občanského zákoníku (dále je „OZ“), která se týkají právnických osob všeobecně. Konkrétně se jedná o ustanovení § 19 až 20a OZ. Tato obecná úprava o právnických osobách se ale uplatní pouze tehdy, pokud zvláštní zákona nestanoví něco jiného, neboť zvláštní zákon (*lex specialis*) má přednost před obecnou právní úpravou v OZ (*lex generalis*). Ve sdružovacím právu se ovšem základní práva příliš neuplatní, kromě některých skutečně základních ustanovení, jako je jednání právnické osoby či zrušení právnické osoby, zde platí zvláštní právní úprava.²⁵

²⁴ Srov. JEMELKA, L., BŘEŇ, J. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním: s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. s. 3. ISBN 978-807-3572-792.

²⁵ TELEEC, Ivo. *Spolkové právo*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 1998. s.37. ISBN 80-717-9194-6.

Nejvýznamnějším pramenem v oblasti sdružovacího je již výše zmiňovaný zákon o sdružování občanů. ZSO upravuje zejména základní zásady sdružovacího práva, registrační princip, úpravu založení a vzniku sdružení, zásady činnosti a vnitřní organizace, soudní ochranu členů a smlouvy o součinnosti mezi sdruženími. Působnost zákona je vymezena negativně, nevztahuje se na sdružování v politických stranách a politických hnutích, k výdělečné činnosti nebo k zajištění řádného výkonu určitých povolání a na sdružování v církvích a náboženských společnostech. Podzákoné prováděcí předpisy, které by se týkaly sdružovacího práva, přijaty nebyly. Svoboda sdružování je chráněna veřejným právem, porušování svobody sdružování může být trestným činem dle § 179 zákona č. 41/2009 Sb.

1.2.3. Pojmové znaky občanského sdružení

Následující charakteristika je shrnutím teoretických atributů občanských sdružení jako právnických osob zvláštního druhu. S ohledem na to, že se jedná právně-teoretické uspořádání, budu hovořit v této části hovořit o občanském sdružení jako o „*spolku*“ v souladu s právní teorií spolkového práva. Základními pojmovými znaky spolků jsou tedy:

- osobní korporativní podstata
- princip dobrovolnosti a otevřenosti členství
- princip oddělenosti od státu, což je odrazem ústavně zaručeného práva na svobodu sdružování
- členská základna s hlasovacím právem a spolková samospráva
- účel, jiný než hospodářský (dosažení zisku)

Dobrovolnost členství, svoboda jeho vzniku, trvání i zániku a zákonný osobní členský princip, to jsou pojmové znaky, z nichž se dovozuje právní povaha spolků jako souboru osob (osobních korporací, nikoliv souboru majetku). Spolky mají personální substrát, který má právní formu členstva. Nemají substrát věcný či jiný majetkový, jaký mají např. nadace. Svoboda členství je svobodou osobní, která patří potencionálně každému jednotlivci a není přitom majetkově vyjádřena. Právě v tom spočívá právní i

ekonomická podstata soukromoprávního institutu členství ve spolku. Institut členství nevyjadřuje žádnou míru, jakou se člen podílí na čistém obchodním jmění spolku. Vyjadřuje ovšem míru, jakou se člen podílí na rozhodování o spolku.²⁶

Princip odloučenosti od státu se promítá především v tom, že stát se na vzniku spolku autoritativně nepodílí tak, že by svým rozhodnutím učiněným prostřednictvím soudního nebo správního orgánu rozhodl o jeho vzniku. K tomu, aby spolek mohl vzniknout, není potřeba úřední povolení, stát tyto spolky pouze eviduje na základě registračního principu, pokud spolek splní zákonem stanovené podmínky, vzniká na registraci právní nárok. Odloučenost od státu se projevuje i vtom, že spolky nejsou napojeny na žádný veřejný rozpočet. Možnost ucházet se o dotaci z veřejného rozpočtu je zaručena, je třeba však ke každé žádosti přistupovat jednotlivě a rozhodnout o jejím udělení, neexistuje pro ni právní nárok.

Založení spolku za jiným účelem než podnikáním či jinou výdělečnou činností je jednou z příznačných vlastností spolku. Jiným účelem se pak má na mysli zájem společný (zájmový). Takové spolky právní teorie označuje za vzájemně prospěšné. Anebo se jím rozumí účel veřejně prospěšný. Takové spolky označujeme za veřejně, či obecně prospěšné. Toto dělení nabývá na významu především ve světle nově přijatého občanského zákoníku, který spolky primárně označuje za vzájemně prospěšné a dává jim možnost se ucházet o tzv. status veřejné prospěšnosti, se kterým jsou spojeny především daňové výhody a dotační privilegia.

Nutno dodat že současná platná právní výdělečnou činnost spolku pojmově nevyklučuje. Je třeba odlišit význam sdružování se za účelem dosažení zisku, která plyne z negativního vymezení spolků dle ZSO a případnou výdělečnou činností jako např. případný zdroj financování sledovaného jiného účelu spolku. Co se týče případného disponibilního zisku, ten se nerozděluje zakladatelům ani členům spolku, nýbrž zůstává zachován v majetku spolku ve prospěch jeho činnosti, tento princip plyne z povahové absence majetkové participace členů spolku a i v praxi je tento princip všeobecně uznáván.

²⁶ TELEČ, Ivo. *Spolkové právo*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 1998. s. 55. ISBN 80-717-9194-6.

1.2.4. Vybrané aspekty zákona o sdružování občanů

Vzhledem k omezenému rozsahu této práce se v následující části nebudu zabývat komplexně platnou právní úpravou sdružování občanů, ale vyberu pouze určité aspekty, které považuji za významné.

Založení občanského sdružení

Založení spolku je soukromoprávní projev vůle zakladatelů. V souladu s ustanovením § 6 ZSO se pro založení spolku vyžaduje účast minimálně 3 osob, z nichž alespoň jedna musí být starší 18 let. Tyto potom tvoří tzv. přípravný výbor. Současná právní úprava výslovně neřeší formu zakladatelského soukromoprávního předpisu. Je otázkou, zda použít subsidiárně generálního předpisu, tedy § 19 a násl. OZ, který stanoví, že ke zřízení právnické osoby je třeba písemné listiny nebo zakládací smlouvy. Druhý možný výklad, ke kterému se přiklání i praxe Ministerstva vnitra je ten, že existuje mezi členy přípravného výboru jakási nepsaná dohoda o založení sdružení. Tento výklad by pak byl právně přijatelný za předpokladu nevyvratitelné právní domněnky o tom, že taková neformální dohoda existuje. Tento nedostatek nejednoznačnosti zákona je současné právní úpravě vytýkán, stejně jako chybějící ustanovení o tom, kdo jedná za založené občanské sdružení před jeho vznikem, včetně otázek případné odpovědnosti za škodu a za vzniklé závazky.²⁷

Vznik občanského sdružení

Občanské sdružení vzniká trojím alternativním zákonným způsobem:

- a) **registrací** Ministerstvem vnitra
- b) **pravomocným rozhodnutím** Nejvyššího soudu o zrušení rozhodnutí Ministerstva o odmítnutí registrace
- c) **ex lege**, a to marným uplynutím lhůty k doručení rozhodnutí o odmítnutí registrace. Tato lhůta činí 40 dní a počíná běžet od zahájení řízení o registraci.²⁸

²⁷ Srov. se zákonnou úpravou ve švýcarském Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB), kde okamžik založení a vzniku spolku splývá v jedno, viz. § 60 ZGB.

²⁸ TELEEC, Ivo. *Spolkové právo*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 1998. s.114. ISBN 80-717-9194-6.

Občanská sdružení vznikají na registračním principu individuálním správním aktem registračního orgánu, jímž je Ministerstvo vnitra. Individuální správní akt nemá podobu rozhodnutí, ale faktického provedení registrace. Registrační princip znamená, že ministerstvo v rámci řízení o registraci zkoumá, zda sdružení, resp. jeho stanovy splňují zákonné požadavky; pokud jsou splněny, na registraci je právní nárok. Registraci získává občanské sdružení právní subjektivitu. Návrh na registraci podávají členové přípravného výboru. Některé náležitosti návrhu na registraci upravuje § 6 odst. 2 zákona o sdružování občanů, v ostatním se použije správní řád.

Řízení je tedy zahájeno dnem doručení bezvadného návrhu na registraci a stanov, případně doručením podání, jímž přípravný výbor odstranil jejich vady, neúplnosti nebo nepřesnosti. Oproti většině řízení zahajovaných na návrh je tu tedy rozdíl spočívající v tom, že řízení není zahájeno dnem doručení byť i vadného návrhu na zahájení řízení, přičemž v rámci již zahájeného a probíhajícího řízení se posléze odstraňují vady návrhu, nýbrž až dnem doručení bezvadného návrhu; úprava je nelogická v tom, že nejprve se mimo řízení odstraňují vady a teprve potom je řízení zahájeno. Posuzování formálních náležitostí návrhu a odstraňování případných vad tedy probíhá ještě před zahájením správního řízení. Toto řešení je v našem právním řádu poněkud neobvyklé a je kritizováno. Ze strany občanských sdružení bývá vytýkáno, že současná úprava svádí k posuzování jiných než formálních náležitostí Ministerstvem vnitra již před zahájením správního řízení a Ministerstvo odmítá řízení zahájit, dokud není návrh bez vad podle jeho představ, tedy bez vad nikoli jen formálních.²⁹

K odmítnutí registrace může dojít jen z důvodů taxativně stanovených v ustanovení § 8 odst. 2 zákona, tj. například tehdy, jedná-li se o politickou stranu, či politické hnutí nebo o společnost zakládanou za účelem výdělečné činnosti, o sdružení občanů v rámci církví a náboženských společností apod. Registrace musí být odmítnuta i tehdy, obsahují-li předložené stanovy jakékoli diskriminující ustanovení osob na činnosti sdružení se podílejících nebo naopak stojících mimo ně, jakož i ustanovení

²⁹ KŮRKOVÁ, A. *Občanská sdružení jako veřejně prospěšné organizace*. Brno, 2008. s. 34-35. Rigorózní práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. Katedra práva občanského práva.

omezující jakkoli svobodu rozhodnutí ohledně členství ve sdružení a k účasti na jeho činnosti.³⁰

Úpravě vzniku sdružení je vytýkán především samotný registrační princip, který není dle odborníků v souladu se základními principy spolkového práva. Dále je to nevhodná forma zahájení řízení, kdy k zahájení řízení dochází nesystematicky a nelogicky až doručením bezvadného návrhu. Toto činí v praxi potíže, kdy se de facto nelze odvolat, protože de iure řízení ještě nebylo v případě doručení vadného návrhu zahájeno.

Vnitřní právní poměry sdružení

Vnitřní právní poměry sdružení, včetně jejich organizační struktury, primárně upravují stanovy sdružení, neboť jde o úpravu právních vztahů soukromoprávní osoby. ZSO stanoví obligatorní obsahové náležitosti stanov zejména v § 6 odst. 2 tohoto zákona. Jedná se o tyto náležitosti:

- a) název
- b) sídlo
- c) cíl činnosti
- d) orgány
- e) ustanovení o organizačních jednotkách
- f) zásady hospodaření.

Při založení spolku musí být určena alespoň minimální vnitřní organizační struktura s ohledem na účel sdružení. Zákon ponechává organizační strukturu na stanovách. Určuje pouze, že takový údaj je nutnou obsahovou náležitostí. Takové řešení je do jisté míry v rozporu s ochranou oprávněných zájmů členů a lze dovodit i problematickou ochranou práv třetích osob, především vzhledem k neveřejnosti rejstříku sdružení, který má pouze informační charakter. Pravidelně bývá ve spolcích ustanovován nejvyšší orgán, výkonný orgán a kontrolní orgán, není však vyloučeno, vzhledem k existenci jen velmi obecné právní úpravy, aby mělo sdružení třeba jen

³⁰ DEVEROVÁ, L., PAJAS, P., PETRLÍKOVÁ, B., a kol. *Průvodce neziskovým právem*. 1. díl. Praha: Informační centrum nadací a jiných neziskových organizací, 1996. s. 31.

jediný orgán. V souvislosti s chybějícími pravidly pro vnitřní organizaci, vzniká v praxi celá řada sporů a patových situací.³¹

Členství ve sdružení

Členství je základním pojmovým znakem sdružení (spolků). Členem sdružení může být fyzická nebo právnická osoba. Podmínky vzniku členství musí být stanoveny ve stanovách. Variant podmínek vzniku členství je celá řada. Vázání vzniku členství na splňování podmínek spočívajících v určitém způsobu jednání, určitých vlastnostech je i formou obrany sdružení proti zneužití k individuálním popř. skupinovým zájmům. Formou omezení může být např. stanovení podmínky garantů členství – osob, které členství doporučí, podmínky předchozí spolupráce se sdružením apod. Ve stanovách musí být stanoveno, jakým způsobem členství vzniká.

Z praxe lze doporučit, aby o členství vždy někdo rozhodoval, a to buď shromáždění členů sdružení, nebo výkonný orgán. Ve stanovách musí být ustanovení o ukončení členství. Standardní způsoby jsou uplynutí funkčního období, které je stanoveno stanovami, vzdání se funkce a vyloučení. Pokud se stanoví možnost vyloučení, je nutné určit důvody, pro které lze člena vyloučit, kdo může vyloučení navrhnout, který orgán o něm rozhoduje a jaká je procedura odvolání. Pokud není procedura stanovena, může docházet v případě vyloučení člena k nepříjemným sporům o platnost takového rozhodnutí, který může v konečném důsledku rozhodovat až soud.

Ve stanovách musí být podle § 3 odst. 3 zákona vymezena práva a povinnosti členů. Práva a povinnosti člena sdružení jsou vázána na osobu člena sdružení a nejsou převoditelná na jiné osoby. Podle podmínek jednotlivých sdružení lze vymezení práv a povinností doplňovat.³² Mezi práva členů může patřit například aktivní i pasivní volební právo do orgánů sdružení, právo účastnit se akcí sdružení a jednání orgánů, být informován o činnosti sdružení a jednání jeho orgánů, být informován činnosti sdružení,

³¹ RONOVSÁ, Kateřina. *Spolkové a nadační právo: s komentářem*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 30-31. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. č. 404. ISBN 978-802-1045-125.

³² DEVEROVÁ, L. *Typologie neziskových organizací v ČR*. In: DEVEROVÁ, L. a kol. *Společenský a legislativní rámec neziskového sektoru*. Praha: Agnes, 2008. s. 34-35. ISBN 978-80-903696-2-7.

podávat návrhy a připomínky funkcionářům sdružení, obracet se ve sporech na příslušný orgán sdružení apod.³³

Zánik sdružení

ZSO ve svém ustanovení § 12 stanoví, že občanské sdružení zaniká buď dobrovolným rozpuštěním či sloučením s jiným sdružením, nebo pravomocným rozhodnutím ministerstva o jeho rozpuštění. Pokud není ve stanovách určen způsob dobrovolného rozpuštění nebo sloučení s jiným sdružením, rozhoduje o něm jeho nejvyšší orgán. Tento orgán sdělí zánik sdružení do 15 dnů MV ČR.

Při zániku sdružení je nutno provést v dikci § 13 ZSO majetkové vypořádání, kde je stanoveno, že při zániku sdružení rozhodnutím Ministerstva vnitra provede majetkové vypořádání likvidátor jmenovaný Ministerstvem. Z toho lze logickým výkladem dovodit, že v případě dobrovolného rozpuštění provede likvidaci sdružení likvidátor určený sdružením. Likvidátor při likvidaci sdružení postupuje přiměřeně podle §§ 70 - 75 zákona č. 531/1991 Sb., obchodního zákoníku. ZSO nijak neupravuje způsob naložení s likvidačním zůstatkem. Primárně je nutno postupovat podle stanov. V podstatě není vyloučeno rozdělení likvidačního zůstatku mezi členy sdružení. Takový postup je však předmětem kritiky a je i v rozporu s definováním sdružení jako nestátní neziskové organizace.³⁴

1.2.5. Spolky dle nového občanského zákoníku

Nový občanský zákoník byl publikován pod č. 89/2012 Sb. dne 22. března 2012. V účinnost vstoupí 1. ledna 2014. Publikací tohoto zákoníku tak byly završeny téměř dvanáctileté rekodifikační práce soukromého práva. Dle autorů kodexu bylo záměrem vytvořit standartní občanský zákoník kontinentálního typu, kdy hlavními přístupovými hledisky, o něž se tento zákoník, opírá je konvence, diskontinuita a integrace.

³³ JEMELKA, Luboš. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním: s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. s. 13. ISBN 978-807-3572-792.

³⁴ DEVEROVÁ, L. *Typologie neziskových organizací v ČR*. s. 38. In: DEVEROVÁ, L. a kol. *Společenský a legislativní rámec neziskového sektoru*. Praha: Agnes, 2008. ISBN 978-80-903696-2-7.

Konvenční pojetí spočívá v tom, že měl být vytvořen kodex konvenční vůči standartním úpravám kontinentálního typu s respektem ke středoevropskému právního myšlení a k tradicím vycházejícím z římského práva. K naplnění tohoto cíle je pak třeba v duchu zásady diskontinuity rozchod s právními tradicemi socialismu, to především vůči občanským zákoníkům z let 1950 a 1964. Spojením těchto dvou metod má za cíl celkovou integrační funkci nového občanského zákoníku. Autoři prohlašují, že hlavní směrnice pro myšlenkové pojetí zákoníku jsou Ústava ČR a LZPS, a účelem kodexu je pak především umožnit a garantovat svobodné utváření soukromého života, proto také autoři kladou zásadní důraz na svobodu jednotlivce a autonomii vůle.³⁵

Do jaké míry se autorům podařilo tyto zásady do skutečné podoby zákoníku prosadit, ukáže jeho vstup v život 1. 1. 2014. Nicméně již dnes se ozývají hlasy, že je zákoník koncipován příliš doktrinálně a pro laickou veřejnost bude chaotický, neboť opouští i právní pojmy sice zavedené socialistickým zákoníkem, přesto plně vyhovující zásadám soukromého práva a zavádí pojmy a instituty nové, které budou zbytečně matoucí pro soukromoprávní vztahy.

Nový občanský zákoník ustanovení o spolcích systematiky řadí do obecné části 3. dílu hlavy II., kterou věnuje právnickým osobám. V následujících oddílech se pak nejprve stanoví pravidla pro právnické osoby obecně a poté rozlišuje v souladu s právní teorií korporace a nadace. Spolky jsou právnickými osobami korporálního typu, proto následuje systematicky pododdíl věnovaný právě jim v ustanoveních §§ 214 až 302 zákoníku.

Z hlediska systematiky je takové řazení zcela jistě v pořádku, obávám se pouze určité výkladové obtížnosti, kdy je třeba při výkladu ustanovení o spolcích subsidiárně použít nejenom obecná ustanovení týkající se korporací, ale i obecná ustanovení týkající se právnických osob.

Spolek mohou založit nejméně 3 osoby k naplnění společného zájmu. Je nerozhodné, zda se jedná o fyzické či právnické osoby, či o občany ČR nebo cizince.

³⁵ Více k hlavním zásadám nového občanského zákoníku v ELIÁŠ, Karel. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, 2012. 1119 s. ISBN 978-807-2089-222.

V tomto se tedy jedná o novum oproti současné právní úpravě.³⁶ Spolek je vymezen s důrazem na jeho základní znaky, jimiž jsou samospráva, dobrovolnost členství, oddělení majetkových sfér spolku a jeho členů s vyloučením zákonného ručení členů spolku za spolkové dluhy a spolkovou činností jako hlavní statutární činností spolku.

Vedle hlavní činnosti může spolek sice vykonávat i činnost vedlejší, a to i výdělečnou, ale jen za účelem podpory vlastní spolkové činnosti – i při hospodárném využití majetku spolku bude konečným efektem výdělku rovněž podpora spolkové činnosti, včetně správy spolku.³⁷ Toto ustanovení kvituji, neboť v současné úpravě chybí výslovné řešení otázky případné vedlejší výdělečné činnosti spolku.

Původní návrh nového občanského zákoníku obsahoval povinnost, aby spolky ve svém názvu obligatorně užívaly označení „*spolek*“ včetně dodatku, po ohlášení spolku „*ohlášený spolek*“, popř. zkratku „*o. s.*“³⁸ Tato pasáž byla z návrhu vypuštěna, a nyní je pro spolky stanovena povinnost pouze užívat dodatek, „*zapsaný spolek*“ či zkratku „*z. s.*“³⁹

Část věnovaná založení a vzniku spolku se jeví jako problematická, především pak pasáž o založení, kde se stanoví, že spolek je založen buď smlouvou uzavřenou konvenčním způsobem, nebo přijetím stanov na ustavující schůzi. Toto řešení vyvolává otázky, neboť není zcela jasné, proč zákonodárce zvolil tuto formulaci, dle mého názoru by zcela stačilo, kdyby obsahoval ustanovení, že k založení dojde shodou na obsahu stanov.

Velmi negativně hodnotím upuštění od původně navrhovaného **evidenčního principu** vznik spolků. Návrh občanského zákoníku (verze 03. 06. 2007) původně ve svém ustanovení § 202 stanovil, že spolek vzniká dnem účinnosti stanov a zápis do veřejného rejstříku měl mít pouze deklaratorní účinky.

³⁶ Srov. ust. § 1 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

³⁷ ELIÁŠ, Karel. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, 2012. 1119 s. ISBN 978-807-2089-222.

³⁸ Srov. Eliáš, Karel, Zuklínová, Michaela. *Návrh občanského zákoníku. Návrh pracovní komise*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, verze z 3. 6. 2007. s. 99.

³⁹ Tato změna ovšem souvisí s vypuštěním evidenčního principu vzniku spolků.

Tvůrci návrhu se v důvodové zprávě k tomuto ustanovení ostře postavili proti dosavadnímu registračnímu principu. Zdůraznili, že v kontextu tradičních evropských demokracií se jeví jako neúnosné pokračovat v dosavadní praxi spojující vznik spolků s registrací stanov příslušným orgánem veřejné moci, jímž je podle současné úpravy ministerstvo vnitra. Toto pojetí odpovídá praxi policejního státu, zavedeno bylo v někdejší habsburské monarchii v období bachovského absolutismu (samotné Rakousko tuto praxi již dávno opustilo) a v našem státě se z různých příčin uchovalo do současné doby. Osnova i v tomto směru sledovala obecnou zásadu, že funkcí soukromého práva je umožnit svobodné rozvíjení soukromého života. Se zřetelem k tomu a po vzoru švýcarské, nizozemské a dalších evropských úprav pak autoři navrhovali stanovit, že spolek vzniká přijetím stanov.⁴⁰

Spolkové organizace mohou již dnes zřizovat - a mohly tak činit i v minulosti - organizační jednotky s vlastní právní subjektivitou. Tyto vedlejší právnické osoby ZSO zcela nevhodně označuje jako „*organizační složky*“. Tato terminologie se opouští a osnova zavádí pojem pobočného spolku. Protože je pobočný spolek právnická osoba s odvozenou subjektivitou, záleží v první řadě na spolkových stanovách, zda bude vůbec zřízena - a pokud ano, v jakém rozsahu bude způsobilá právně jednat. Vzhledem k tomu, že stanovy mohou tuto způsobilost v různých směrech omezit a že toto omezení má povahu interního opatření právnické osoby, nemohou taková opatření vést k újmě třetích osob.⁴¹

Vnitřní organizace spolku je především jeho věcí. V zájmu bezpečnosti právního styku je nezbytné, aby spolek měl statutární orgán, neboť ten jej také zastupuje navenek v právním styku spolku s jinými osobami. Proto se také vyžaduje, aby stanovy určily, jaký má spolek statutární orgán, jak se tento orgán utváří a jak spolek zastupuje. Odpovídá zásadě samosprávy spolku, že je především na stanovách, aby určily, jaké další orgány spolek bude mít a jaká bude jejich působnost. Stejně tak je na stanovách určit, jak se tyto orgány svolávají nebo obsazují.

⁴⁰ Srov. důvodová zpráva k návrhu občanského zákoníku verze ze dne 3. 6. 2007. Dostupná z WWW: http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/2011/OZ_s_DZ_verze_2007.06.03.pdf

⁴¹ Srov. ELIÁŠ, Karel. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, 2012. s. 147. ISBN 978-807-2089-222.

Novinkou, která však odpovídá standardním kontinentálním úpravám, je konstrukce navržená v § 245. Obecně platí, že usnesení nejvyššího orgánu korporativně strukturované právnické osoby, byť odporuje právnímu předpisu nebo stanovám, nelze prohlásit za neplatné i po uplynutí neúměrně dlouhé doby, neboť by to složitě strukturované poměry těchto právnických osob znejišťovalo a destabilizovalo.⁴² Občanský zákoník upravuje také nově samostatně likvidaci a možnou fúzi spolku.

Oddíl věnovaný spolkům v občanském zákoníku je převážně dispozitivního charakteru, což lze hodnotit kladně. Na druhé straně tato úprava klade na spolky možná až přílišné nároky, neboť pokud nebudou mít spolky podrobně upraveny všechny otázky ve stanovách, bude třeba podpůrně užít občanský zákoník, a to může být zejména pro malé místní spolky nadměrná zátěž z toho důvodu, že zákoník je na některých místech moc podrobný a popisný.

Úprava spolků v novém občanském zákoníku je koncipována tak, že počítá se zakládáním spolků tzv. vzájemně prospěšných, které souží především k naplňování společných zájmů svých členů. Nicméně je třeba zdůraznit, že i spolky mohou být založeny k poskytování obecně prospěšných služeb či k naplňování veřejně prospěšných cílů. Nový občanský zákoník s takovou variantou počítá a pro takové případy zavádí nový pojem tzv. „*veřejné prospěšnosti*“ jako status právnické osoby bez ohledu na jejich právní formu.

1.3. Veřejná prospěšnost

Statut veřejné prospěšnosti je ve většině evropských zemí používán pro vymezení organizací, které svojí činností přispívají k veřejnému blahu a mají proto možnost ucházet se o podporu z veřejných zdrojů i požívat určitých výhod (typicky

⁴² Srov. ELIÁŠ, Karel. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, 2012. s. 152. ISBN 978-807-2089-222.

daňových úlev). Statut veřejné prospěšnosti organizace obdrží na základě svého poslání, činnosti, a po splnění určitých podmínek, týkajících se zejména její transparentnosti.

V České republice je situace jiná, přístup ke zvláštním výhodám zde tzv. neziskové organizace mají na základě své právní formy. Jedinou další evropskou zemí, která tento princip používá je Bulharsko. Poslání organizace je posuzováno především při jejím vzniku. Další sledování činnosti organizace může být problematické zvláště v případě občanských sdružení, která jsou stále nejrozšířenější formou neziskových organizací v České republice. Občanská sdružení nemají zákonnou povinnost vydávat výroční zprávy a jména jejich statutárních zástupců nelze vyhledat v žádném veřejném rejstříku. Nízká obligatorní transparentnost občanských sdružení činí tuto právní formu snadno zneužitelnou pro daňovou a finanční kriminalitu, jak ostatně ukazují některé případy z nedávné minulosti.

Diskuse o zavedení statusu veřejné prospěšnosti je v České republice vedena už od přelomu let 2004 – 2005. Mezi neziskovými organizacemi a státem se však nepodařilo najít shodu o parametrech ani o způsobu přidělování statusu, různé názorové skupiny se zformovaly i uvnitř samotného neziskového sektoru. Přesto byl v květnu 2010 schválen věcný záměr zákona o veřejné prospěšnosti a do konce roku 2012 mělo vzniknout jeho paragrafové znění. Kvůli politickým změnám a odporu části neziskových organizací však byly práce na zákonu zastaveny a zákon byl vrácen do připomínkového řízení.⁴³

1.3.1. Statut veřejné prospěšnosti v novém občanském zákoníku

Veřejné prospěšnosti je věnován § 146 - 151 nového občanského zákoníku. Zákon definuje veřejně prospěšnou právnickou osobu ve svém § 146 jako právnickou osobu, jejímž posláním je přispívat v souladu se zakladatelským právním jednáním vlastní činnosti k dosahování obecného blaha, pokud na rozhodování právnické osoby

⁴³ AVPO. *Co je veřejná prospěšnost?* [online, cit. 6. 8. 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.avpo.cz/clanek/1477/614/home/co-je-verejna-prospesnost/>

mají podstatný vliv jen bezúhonné osoby, pokud nabyla majetek z poctivých zdrojů a pokud hospodárně využívá jmění k veřejně prospěšnému účelu.

Důvodová zpráva k citovanému ustanovení uvádí, že základní znaky právnické osoby jako veřejně prospěšné jsou (1) přispívat vlastní činností k naplňování obecného blaha, (2) ve shodě s účelem vyjádřeným v zakladatelském právním jednání, (3) hospodárné využití vlastního jmění – tedy i nabytého zisku - k tomuto účelu, (4) poctivost zdrojů, z nichž nabyla majetek a (5) bezúhonnost osob, které mají na právnickou osobu rozhodující vliv, ať již to jsou členové orgánů nebo jiné osoby. Důraz na rousseauovský pojem obecného blaha má smysl v tom, že se vyhýbá rozdělení soukromého a veřejného a poukazuje na to, že obecné blaho není věcí monopolu veřejné moci, jakkoli je zejména stát v tomto směru významným činitelem. Výrazem „*poslání*“ se zdůrazňuje, že má jít o vlastnost právnické osoby trvalou nebo přinejmenším dlouhodobou. Výslovné zdůraznění, že právnická osoba má stanovenému účelu přispívat „*vlastní činností*“ poukazuje na nutnost aktivního naplňování účelu a vylučuje z tohoto okruhu rozličné „*spící*“ entity.

Veřejná prospěšnost je vázána na fakticitu a věcný obsah, nikoli na právní formu, jak tomu bylo doposud. Ustanovení nespojuje fakt veřejné prospěšnosti s registrací. Není vyloučeno, že určitá právnická osoba splní znaky vymezené tímto ustanovením, ale její zakladatelé, její orgány nebo členové či společníci nebudou mít zájem o formální registraci. Navrhovaná úprava tuto možnost jen nabízí, nevnučuje ji, ale s registrací veřejné prospěšnosti spojuje zvláštní právní následky.⁴⁴

V souvislosti se zavedením legální definice pojmu veřejné prospěšnosti, se zavádí také veřejný rejstřík, kam se mají právo osoby splňující podmínky veřejné prospěšnosti zapisovat. Zatímco otázka veřejné prospěšnosti se považuje za otázku statusovou, která má být řešena v soukromoprávním kodexu. Otázka konkrétních podmínek pro zápis statusu veřejné prospěšnosti bude s ohledem na nutnou podrobnou úpravu rozlišující jednotlivé právní formy organizací řešena v samostatném zákoně.

⁴⁴ Srov. ELIÁŠ, Karel. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, 2012. s. 124-125. ISBN 978-807-2089-222.

Nehledě na to že otázka veřejného rejstříku je otázkou veřejnoprávní a ta jako taková do občanského zákoníku nepatří.

Status veřejné prospěšnosti může být do veřejného rejstříku zapsán, tím uveden ve veřejnou známost, a pak s ním lze spojit výhody vyplývající z § 150. Je-li tento status zapsán ve veřejném rejstříku, nutně výmazem zanikne. Buď proto, že se jej právnická osoba vzdá anebo proto, že právnická osoba přestane splňovat stanovené podmínky a o odnětí statusu veřejné prospěšnosti rozhodne soud.⁴⁵

V současnosti se vede odborná diskuse k zavedení statusu veřejné prospěšnosti do české legislativy. Přípravou tohoto speciálního zákona je pověřeno Ministerstvo spravedlnosti, které úzce spolupracuje s Asociací veřejně prospěšných organizací AVPO, která se na realizaci projektu velkou měrou podílí a klade si za cíl v období od 1. 6. 2012 – 31. 5. 2013 vtělit obecná ustanovení o veřejné prospěšnosti v občanském zákoníku do speciálního zákona, ve kterém bude veřejná prospěšnost podrobně upravena. Zákon by měl být předložen vládě v paragrafovém znění do konce roku 2012 s tím, že má nabýt účinnosti k 1. lednu 2014.⁴⁶

Neziskové organizace jsou prozatím v otázce dopadu zavedení statusu veřejné prospěšnosti na spolkový život názorově nejednotné. Některé jsou toho názoru, že jeho zavedení pomůže zprůhlednit prostředí pro poskytování veřejně prospěšných služeb a nastaví spravedlivé principy pro poskytování státní podpory.⁴⁷ Druhá skupina zase jeho zavedení důrazně odmítá a připravovanou změnu považuje za zbytečnou, diskriminační a manipulativní.⁴⁸

⁴⁵ Srov. tamtéž s. 126.

⁴⁶ Pracovní verze paragrafového znění dostupná z WWW: http://www.avpo.cz/clanek/1529/622_638/vse-o-avpo-projekty/projekt-quotzavedeni-statusu-verejne-prospesnosti-do-ceske-legislativyquot/

⁴⁷ Srov. AVPO. 2011. Společně prohlášení neziskových organizací podporujících legislativní zakotvení statutu veřejné prospěšnosti. Dostupné z WWW: <http://www.avpo.cz/clanek/1510/619/zpravy/spolecne-prohlaseni-neziskovych-organizaci-podporujicich-legislativni-zakotveni-statutu-verejne-prospesnosti/>

⁴⁸ MAJER, J. 2011. Stovky NNO odmítají legislativní úpravu statusu veřejné prospěšnosti. A říkají proč. [online]. Česká rada dětí a mládeže [citováno 20. 8. 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.adam.cz/clanek-2011060046-stovky-nno-odmitaji-legislativni-upravu-statusu-verejne-prospesnosti-a-rikaji-proc.html>

2. OBČANSKÁ SDRUŽENÍ PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Občanská sdružení, která se zaměřují na ochranu životního prostředí, jsou zcela jistě nezastupitelným subjektem při prosazování tohoto zájmu a jejich role je zcela zásadní. Ještě než přistoupím k tomu, jaké jednotlivé funkce v ochraně životního prostředí zastávají a kterými otázkami a problémy se v této oblasti zabývají, je třeba si zodpovědět základní otázku, co rozumíme pod pojmem životní prostředí a jeho ochranou.

2.1. *Pojem životní prostředí*

Co se rozumí pod pojmem životního prostředí, definují autoři odborné literatury různým způsobem. Kupříkladu Všeobecná encyklopedie Diderot pod pojmem životního prostředí chápe prostor, ve kterém organismus žije a jeho systém vazeb k prostředí. Současně jej definuje jako souhrn všech vnějších vlivů (přírodních i kulturních), které jedince obklopují a umožňují mu podmínky k životu a „obyvatele“ životního prostředí považuje nejen za objekt, ale i za aktivního spolutvůrce.⁴⁹ Podle definice Ministerstva životního prostředí České republiky je životním prostředím „*system složený z přírodních, umělých a sociálních složek materiálního světa, jež jsou nebo mohou být s uvažovaným objektem ve stálé interakci.*“⁵⁰

Legální definici pojmu nalezneme v § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Tento vymezuje životní prostředí jako vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje a demonstrativně pak vypočítává jednotlivé složky životního prostředí: ovzduší, vodu, horniny, půdu, organismy, ekosystémy a energie.

⁴⁹ Všeobecná encyklopedie ve čtyřech svazcích, díl 4, Diderot 1999. s. 489.

⁵⁰ Srov. Bibliografické databáze Wikipedia, cs.wikipedia.org/wiki/, heslo „*Životní prostředí*“ [cit. 20. 7. 2012].

Se shora uvedeného je třeba učinit závěr, že životním prostředím rozumíme vše, co nás obklopuje, ať už se jedná o prostředí přirozené, či uměle vytvořené člověkem. Je zřejmé, že zachování příznivého životního prostředí je elementárním předpokladem dalšího vývoje člověka a všech organismů vůbec.

2.2. Ochrana životního prostředí

Potřeba chránit životní prostředí je fenoménem druhé poloviny 20. století. Ruku v ruce s průmyslovým vývojem ve světě v 19. a 20. století, vzrůstala také potřeba člověka při užívání přírodních zdrojů, především pak těch, které soudobá terminologie označuje za zdroje neobnovitelné. Zásahy člověka do přirozeného životního prostředí nabyly především v průběhu 20. století na intenzitě a došlo k narušení rovnováhy mezi činností člověka a vývojem přírody. Schopnost přírody k samostatné regulaci a obnově byla vlivem člověka značně narušena, dochází k znečišťování vod, ovzduší, ohrožení a úbytku biodiverzity, degradaci a desertifikaci půdy, úbytku lesů apod.

Výrazné zhoršení stavu životního prostředí vedlo k politické debatě o změně postoji k tomuto negativnímu fenoménu a státy si začaly uvědomovat nenávratnost některých neblahých změn životního prostředí. Výrazným mezníkem těchto snah bylo konání první konference o životní prostředí ve Stockholmu v roce 1972⁵¹, kde došlo k prvnímu formulování principů ochrany životního prostředí. Právně závazné dokumenty pak byly přijaty až o dvacet let později na třetí konferenci o životním prostředí v Riu. Vzhledem k poměrně těžkému procesu přijímání dohod na mezinárodní úrovni, kdy je třeba vždy jednomyslného konsensu k přijetí multilaterálních smluv, bylo třeba, aby i jednotlivé státy převzaly odpovědnost za stav životního prostředí. Na našem území došlo k realizaci ochrany životního prostředí až po obnovení demokratického ústavního zřízení po roce 1989, kdy se Česká republika stala smluvní stranou mnoha mezinárodních smluv v oblasti ochrany životního prostředí a sama přijala řadu důležitých norem.

⁵¹ Srov. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Prohlášení Konference Organizace spojených národů o životním prostředí) 1972. Dostupná také z WWW: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>

Česká republika vyjádřila své odhodlání k ochraně životního prostředí již v preambuli své Ústavy⁵² a následně i legálně definovala v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí obsah pojmu ochrana životního prostředí. Zákon stanoví, že ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování omezuje nebo odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů, nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.

O smyslu ochrany životního prostředí jistě nelze polemizovat, neboť je spjato s existencí lidské civilizace a jejího možného dalšího rozvoje. Přírodní zdroje na planetě Zemi jsou omezené, a proto je třeba k otázce ochrany životního prostředí přistupovat náležitě zodpovědně. Z hlediska postavení subjektů při uplatňování zájmu na ochraně životního prostředí, je možné tyto subjekty rozdělit do dvou kategorií. Tou první skupinou jsou subjekty, které svoji účast na ochraně životního prostředí vykonávají jako svou právní a politickou povinnost a vykonávají při tom svoji pravomoc. Jednu ze zásadních rolí zde hraje Parlament ČR. Jeho úloha spočívá v přijímání legislativy v dané oblasti. Těžiště práce však spočívá na bedrech moci výkonné, která tuto činnost vykonává prostřednictvím soustavy svých orgánů a ostatní veřejné správy.

Druhou skupinu tvoří subjekty, které při péči o životní prostředí realizují výkon svých individuálních oprávnění. Do této kategorie patří veřejnost, která zde může vystupovat v roli hájící zájmy obecné, veřejné, nebo i v roli opačné a hájící zájmy ryze soukromé povahy. Jaké subjekty rozumíme pod pojmem veřejnost je těžko definovatelné, ale obecně bychom zde mohli zařadit tyto subjekty:

- a) jednotlivé osoby fyzické i právnické
- b) neformální skupinu jednotlivců bez právní subjektivity
- c) formální skupiny subjektů podle speciálních předpisů bez právní subjektivity (petiční výbor, občanská iniciativa)

⁵² Srov. preambule Ústavy ČR: „...odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství...“

- d) skupiny subjektů s právní subjektivitou (občanská sdružení, politické strany apod.)⁵³

S ohledem na zaměření této práce nadále nebude věnována pozornost první zmiňované kategorii subjektů ochrany životního prostředí, stejně jako ostatním formám možné účasti veřejnosti při péči o ochranu přírody.

2.3. Jednotlivé role občanských sdružení v ochraně životního prostředí

Jak uvádí Agenda 21 z Ria⁵⁴, hrají nevládní neziskové organizace klíčovou roli při utváření participační demokracie. Neziskové organizace musí být partnerem a nikoliv protivníkem veřejných úřadů. Mezi nejdůležitější úkoly patří zvyšování veřejného povědomí, monitorování činnosti veřejných úřadů, vytváření průhlednosti a tlak na lepší aplikaci existující environmentální legislativy a dohod. Zvyšování vážnosti role environmentálních nevládních organizací je důležitou částí vývoje směrem k otevřenější participační a demokratické společnosti.⁵⁵

Vymezit obecným způsobem jednotlivé možnosti zapojení občanských sdružení při ochraně životního prostředí není nikterak jednoduché, proto nejdříve uvedu hlediska několika autorů a pak se pokusím pro potřeby této práce zabývat se těmi, které považují z hlediska právního i faktického za nejdůležitější.

Kupříkladu Kašpar dělí role nevládních neziskových organizací v ochraně životního prostředí na čtyři zásadní. Jejich význam vidí především v tom, že jsou

⁵³ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. 153 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 295. ISBN 80-210-2947-1.

⁵⁴ Agenda 21 je rozsáhlý dokument z Mezinárodní konference o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro (1992), který se stal strategickým plánem rozvoje společnosti na prahu třetího tisíciletí. Dokument určil hlavní směry omezení negativních projevů naší civilizace v různých oblastech (sociální rozdíly mezi bohatým a chudým světem, nedostatky ve zdravotní péči, globální ohrožení životního prostředí, expanze lidských sídel, nárůst populace, atd.).

⁵⁵ JECH, Karel. *Průvodce ochránce životního prostředí Evropskou unií*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2000. s. 51, ISBN 80-863-4508-4.

praktickými ochránci přírody, tzv. „*watchdogs*“ přírody, lobisty ve prospěch přírody a institucemi provozující ekologickou výchovu.⁵⁶

Podle Jančářové spočívá hlavní přínos občanských sdružení při ochraně životního prostředí v tom, že přispívají ke zlepšení environmentálního uvědomění společnosti. Jejich aktivity mohou být zaměřeny na ekologickou výchovu dětí a mládeže, výměnu informací, realizování různých kampaní, organizování a účast na různých seminářích a konferencích, spolupráci s odborníky a s představiteli politické a ekonomické sféry, vydávání různých periodik a šíření jiných informačních materiálů, účast v procesu prosazování vlivů činnosti na životní prostředí, realizace projektů na jeho ochranu a zlepšení jeho stavu, vytváření a udržování kontaktů se zahraničními organizacemi, poradenskou a odbornou činnost spočívající ve vypracování posudků, analýz, studií, realizaci konkrétních záchranných akcí, organizování demonstrací, výstav přednášek a zapojení do legislativního procesu, jakož i ovlivňování celkové státní environmentální politiky.⁵⁷

Dle mého názoru spočívá jejich významná role v činnosti osvětové, výchovné a zároveň v činnosti zaměřené na praktickou stránku ochrany přírody. Jedná se především o občanská sdružení místního charakteru, kterých je velké množství a co do výsledku jejich práce je jejich snažení často korunováno úspěchem právě proto, že jejich působnost je místně omezená a znají tak dobře mechanismy prosazení svých zájmů v konkrétním právněpolitickém prostředí.

Další neméně významnou úlohu hrají občanská sdružení v roli „*lobistů*“ za zájmy přírody v podobě participace na legislativních procesech. Takto se zapojují především větší organizace s odborným aparátem, které se snaží prosazovat pozitivní legislativní změny a účastnit se v co nejranější fázi vzniku obecně závazných norem. Přestože účast neziskových organizací na legislativních procesech, nemá v ČR zatím vybudovanou dlouhodobou tradici, dochází v této oblasti v posledních letech

⁵⁶ KAŠPAR, J. *Neziskovky a ochrana přírody*. Časopis Ochrana přírody: 2010. roč. 65, č. 2, s. 22-23.

⁵⁷ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 23. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. č. 295. ISBN 80-210-2947-1.

k postupnému obratu, a právě např. Ministerstvo životního prostředí je resortem, který úzkou spoluprací s občanskými sdruženími podporuje.

Stěžejní je však role občanských sdružení v pozici obhájců veřejného zájmu na ochraně životního prostředí při účasti na rozhodovacích procesech s možným dopadem na životní prostředí. K této roli pak neodmyslitelně řadím také zaručený přístup občanských sdružení k soudní ochraně, neboť samotné zaručení možnosti účasti na rozhodovacích procesech bez možnosti obrátit se na soud, není dostatečné. Co se týče možné účasti občanských sdružení na rozhodovacích procesech a následném soudním přezkumu, zasluhují si tyto otázky více prostoru, a proto jim věnuji podrobnější náhled v samostatných kapitolách.

2.3.1. Role osvětová, výchovná a úloha praktické ochrany přírody

Environmentální vzdělávání, výchova a osvěta (EVVO) jsou významnými preventivními nástroji Státní politiky životního prostředí ČR. Úkolem EVVO je vést občany k takovému myšlení a jednání, které je v souladu s principy udržitelného rozvoje, k vědomí odpovědnosti za udržení kvality životního prostředí a k úctě k životu ve všech jeho formách.⁵⁸

Význam EVVO byl mnohokrát zdůrazňován v mezinárodních dokumentech, mimo jiné také v Aarhuské úmluvě, kde smluvní strany již v preambuli vyjádřili své odhodlání podporovat environmentální vzdělávání a osvětu přispívající k pochopení problematiky životního prostředí a udržitelného rozvoje. Hlavním garantem koordinace EVVO v ČR je Ministerstvo životního prostředí, zásadní a neodmyslitelnou roli však v oblasti environmentálního vzdělávání a výchovy hrají neziskové organizace, zejména na pak občanská sdružení.

Smyslem ekologické výchovy a osvěty je dosažení takového stavu, kdy občané jsou objektivně informováni o stavu a vývoji životního prostředí a získávají k prostředí vztah, který je základem šetrného a předvídatelného chování a jednání. To vyžaduje určité

⁵⁸ MŽP. Environmentální vzdělávání a poradenství [online, cit. 6. 8. 2012]. Dostupné z WWW: http://www.mzp.cz/cz/environmentalni_vzdelavani_poradenstvi

znalosti a dovednosti a hlavně silnou motivaci. Tím, že lidé většinou ztratili přímý kontakt s přírodou, si neuvědomují tak jako dříve, jak je pro ně zdravé a funkční prostředí důležité. Proto je třeba je k tomuto ekologickému povědomí vést. Ekologická výchova a osvěta jsou tedy spolu s nástroji ekonomickými a legislativními důležitým preventivním nástrojem ochrany životního prostředí. Ekonomické a legislativní nástroje jsou nezbytné a účinné, nemohou však zaručit kladný vztah k životnímu prostředí, který je podmínkou vhodného chování a jednání i tehdy, kdy je kontrola obtížná, a také nezaručují pochopení souvislostí jednotlivých jevů v prostředí.

Ekologická výchova a osvěta má přispívat k přijetí zodpovědnosti za stav životního prostředí. Má vytvářet podmínky pro konkrétní zapojení jednotlivce do ochrany životního prostředí, má aktivizovat obyvatele v oblasti ochrany životního prostředí. Základním předpokladem zapojení veřejnosti do řešení problémů životního prostředí je informovanost obyvatel o stavu a vývoji životního prostředí a o ekologických problémech

Ekologická výchova zahrnuje tři základní směry působení, které mají být v praxi neoddělitelně propojeny. Prvním je poskytnutí informací a vzdělání, potřebných k ochraně životního prostředí (tzv. „*ekologická gramotnost*“). To může být zprostředkováno různými cestami, jako jsou zpravodaje, vývěsky, přednášky, školení, odborná literatura, masmédiá apod. Druhým je vytvoření vztahu k prostředí, směřujícího ke způsobu života příznivému pro životní prostředí i pro jedince samého (umění, účast na akcích, vlastní práce, zájmová činnost). Třetím směrem je zprostředkování takových dovedností, které umožní ekologicky přijatelný způsob života. Cestou je praktická činnost pro životní prostředí a zapojení do konkrétních projektů.⁵⁹

Na ochranu přírody je zaměřeno i mnoho výukových programů, které nabízejí **ekocentra** působící po celém území České republiky. Ekocentra pracují nejen s dětmi a studenty, ale i širokou veřejností. Formy programů jsou velmi rozmanité, od terénních

⁵⁹ REITSCHMIEDOVÁ, Alena. *Obce, životní prostředí a veřejnost : řešení ekologických problémů a práce s veřejností v podmínkách obce*. 1. vyd. V Praze: Ministerstvo životního prostředí České republiky a Český ekologický ústav, 1996. s. 106. ISBN 80-850-8746-4.

programů a exkurzí přes klasické výukové programy až po celoškolní ekologické projekty a kampaně pro veřejnost. Ministerstvo životního prostředí provozuje oficiální portál,⁶⁰ který by měl zprostředkovat nabídku sítě ekocenter školám i široké veřejnosti.⁶¹

V oblasti environmentálního vzdělávání a osvěty se stát bez pomoci neziskových organizací resp. občanských sdružení neobejde. Sdružení středisek ekologické výchovy **Pavučina** je toho důkazem. Usiluje o rozvoj vzdělávání a výchovy v oblasti životního prostředí a udržitelného rozvoje v České republice. Prosazuje společné zájmy členských organizací, podporuje jejich činnost, odborný růst a vytváří prostor pro spolupráci. Sdružení středisek ekologické výchovy Pavučina je celostátní síť organizací, která podporuje vzájemnou výměnu zkušeností svých členů v oblasti praktické ekologické výchovy, vzdělávání a osvěty, zprostředkovává příjem a šíření aktuálních informací zvenčí, výměnu informací mezi členy a dle potřeby členů podporuje spolupráci a koordinuje jejich činnost.⁶²

Neziskové organizace jsou nezastupitelné také pro praktickou ochranu přírody. Umějí pracovat s dobrovolníky a jejich členové a zaměstnanci chrání přírodu s nadšením. Nejvýznamnější je role občanských sdružení především při managementu malých zvláště chráněných území, ať už jde o přírodní památky, přírodní rezervace. Státní ochrana přírody by se bez pomoci neziskových organizací neobešla. Naprosto nezastupitelná je role občanských sdružení v péči o území, která státní ochrana přírody nepokrývá vůbec. Podobně nesmíme zapomenout na jejich význam v druhové ochraně, ať už jde o konkrétní práci v přírodě či o systematickou práci třeba v záchranných stanicích.⁶³

⁶⁰ www.ekocentra.cz

⁶¹ KNAPPOVÁ, H. *Podpora neziskovek v oblasti environmentální výchovy*. Časopis Ochrana přírody: 2010. roč. 65, č. 4, s. 24-25.

⁶² Srov. *Poslání a činnost SEVV Pavučina* [online, cit. 15. 8. 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.pavucina-sev.cz/?idm=12>

⁶³ KAŠPAR, J. *Neziskovky a ochrana přírody*. Časopis Ochrana přírody: 2010. roč. 65, č. 2, s. 22-23.

2.3.2. Účast občanských sdružení na tvorbě legislativy

Je nepochybné, že při přijímání legislativy v otázkách životního prostředí, je dialog mezi orgány veřejné moci a zástupci veřejnosti žádoucí. Podrobná diskuse a jednání o znění navrhovaného předpisu v průběhu legislativního procesu pak může být cestou, jak dosáhnout přijetí skutečně kvalitní právní normy, která bude v souladu s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí. Osobně považuji participaci občanských sdružení při tvorbě právních předpisů za velice zásadní. Lobování za soukromé zájmy investorů není v legislativním procesu žádnou výjimkou. Je třeba si uvědomit, že právě tyto záměry jsou často v rozporu se zájmem na ochraně životního prostředí, a proto je nezbytné, aby při jednání o podobě nových právních předpisů v oblasti životního prostředí, byly pečlivě slyšeny obě strany. Tedy je třeba zohlednit jak zájmy soukromých investorů, jejichž cílem je především ekonomický prospěch, stejně jako zájmy občanských sdružení, jejichž cílem je co nejvyšší míra ochrany životního prostředí.

Východiska pro možnost občanských sdružení zapojit se do legislativního procesu vyplývají z tzv. Aarhuské úmluvy⁶⁴, která v článku 8 mimo jiné uvádí, že státy budou usilovat podporování účinné účasti veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a jiných, obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. K tomuto účelu by měly být učiněny tyto kroky:

- (a) měl by být stanoven dostatečný časový rámec pro účinnou účast
- (b) návrh předpisů by měl být publikován nebo jiným způsobem zpřístupněn veřejnosti
- (c) veřejnosti by měla být dána příležitost podávat připomínky přímo nebo prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů.⁶⁵

Přestože Aarhuská úmluva ponechává státům značný prostor pro implementaci těchto ustanovení, z jejího obsahu vyplývá, že výsledek účasti veřejnosti je třeba zohlednit v maximální možné šíři.

⁶⁴ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí publikovaná pod č 124/2004 Sb. m. s.

⁶⁵ HLADKÁ, M. *Participace neziskových organizací na tvorbě veřejných politik*. [citováno 20. 8. 2012]. 2009. Dostupné z WWW: http://www.e-cvns.cz/soubory/Clanek_ESF_2009.pdf

K ovlivnění politiky lze využít jak neformální, tak formální komunikační kanály. Neformální kanály nejsou institucionalizované a závisí na osobních vazbách mezi představitelům státní instituce a neziskové organizace. Tyto kontakty není třeba vnímat a priori negativně. Jsou přirozenou součástí politické kultury i ve vyspělých demokraciích.

Formálním a institucionalizovaným mechanismem spolupráce mezi politickými představiteli a neziskovými organizacemi je především tzv. „*připomínkování*“ věcných záměrů a návrhů zákonů. Ovlivnění podoby zákona či přijetí zcela nového zákona je velmi zdlouhavý proces. V každém případě je nutné znát velmi dobře legislativní proces, časový harmonogram schvalování návrhu daného zákona, roli a především stanovisko jednotlivých účastníků legislativního procesu.⁶⁶

Připomínkování právních předpisů ošetřují Legislativní pravidla vlády⁶⁷ a také Obecné zásady pro hodnocení dopadu regulace RIA.⁶⁸ Legislativní pravidla vlády dělí připomínková místa na obligatorní a fakultativní. Pro fakultativní místa upravují režim vyhodnocování připomínek pouze rámcově, když stanoví, že orgán, který daný materiál k připomínkám zaslal, projedná s připomínkovými místy jejich připomínky, pokud to považuje za potřebné.

Ministerstvo životního prostředí vypracovalo vnitřní směrnici č. 3/2001, která zavádí seznam fakultativních připomínkových míst, mezi které patří také některá občanská sdružení k ochraně přírody. Na základě této vnitřní směrnice mají občanská sdružení možnost připomínkovat návrhy právních předpisů týkajících se životního prostředí v rámci vnějšího připomínkového řízení. MŽP tyto návrhy pak rozesílá vybraným organizacím a zveřejňuje je i na svých internetových stránkách. V některých

⁶⁶KOPEČNÝ, O. *Jak ovlivnit politiku v České republice a Evropské unii?* Manuál pro nevládní neziskové organizace. Praha: Pražský institut pro globální politiku – Glopolis, o.p.s., 2008. s. 56-57.

⁶⁷ schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 v platném znění, naposledy změněná usnesením vlády ze dne 11. ledna 2010 č. 36

⁶⁸ Regulatory Impact Assessment - toto hodnocení je povinnou součástí všech nově předkládaných předpisů a jeho smyslem je vést diskuzi o potřebě a možných způsobech regulace před jejím přijetím. Více na: www.ria.mvcr.cz

případech umožňuje vyjadřovat se k návrhům právních předpisů již ve fázi jejich přípravy nebo v rámci vnitřního připomínkového řízení.⁶⁹

Je třeba podotknout, že stav dnešních konzultačních mechanismů není dostatečný. Bohužel neexistují oficiální statistiky mapující kvalitu a dopad konzultativních mechanismů při legislativní tvorbě, a tak je v této otázce možné přihlídnout k analýzám, které byly zpracovány samotnými neziskovými organizacemi. Většina analýz uvádí totožné problematické oblasti při spolupráci se státními institucemi. Jedná se o:

- (1) nedostatečně či nevhodně nastavené legislativní podmínky
- (2) nerovnoprávné postavení neziskových organizací ve vztahu k politikům a státní správě
- (3) potíže s dostupností informací.^{70 71}

⁶⁹ Více ve zprávě o plnění úkolů Akčního plánu Státního programu environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty v České republice za rok 2002

⁷⁰ KOPEČNÝ, O. *Jak ovlivnit politiku v České republice a Evropské unii?* Manuál pro nevládní neziskové organizace. Praha: Pražský institut pro globální politiku – Glopolis, o.p.s., 2008. s. 52

⁷¹ Srovnej Legislativní centrum Fóra dárců: Analýza participace neziskových organizací na legislativním procesu v České republice, s. 15-16, závěry analýzy současného stavu včetně doporučení k dalšímu rozvoji jak pro samotné NNO a tak pro politickou reprezentaci a úředníky státní správy.

3. ÚČAST NA ROZHODOVACÍCH PROCESECH

Česká právní úprava odlišuje v užším slova smyslu dva možné druhy účasti veřejnosti, a to účast konzultativní (tzv. „*soft participation*“) a účast plnoprávnou (tzv. „*hard participation*“)

První výše jmenovaná se objevuje kupříkladu v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí⁷² a ve stavebním zákoně,⁷³ co se týče územního plánování. Veřejnost resp. každý má možnost podávat písemná vyjádření ke stavbám, činnostem, nebo technologiím, jednoduše k projektovým záměrům, které by mohly mít dopad na životní prostředí. Stejně tak každý má právo uplatňovat své připomínky v procesu územně plánovací dokumentace. Tato forma účasti bývá kritizována jako neúčinná, protože je ze strany investorů a státních orgánů brána spíše jako formální účast bez většího skutečného dopadu nebo vlivu. Veřejná diskuse o navrhovaných aktivitách se nepředpokládá a pravidla pro vypořádání se s vyjádřeními a připomínkami veřejnosti nejsou důsledná nebo chybí.⁷⁴

Plnoprávná účast na rozhodovacích procesech pak předpokládá zapojení veřejnosti, resp. občanských sdružení v postavení účastníka správního řízení. Tato forma účasti se považuje za jednu z nejvýznamnějších a také nejefektivnější ze způsobu zapojení občanských sdružení při ochraně životního prostředí. Jako účastníci správního řízení mají všechny práva jako jakýkoliv jiný účastník řízení, včetně možnosti podat odvolání či posléze i správní žalobu u správního soudu na přezkoumání správního rozhodnutí.⁷⁵ Úprava možné účasti občanských sdružení je značně roztržštěná, což způsobuje v praxi někdy problémy. Na správní řád⁷⁶, který je základním právním předpisem upravujícím účastenství ve správním řízení, navazuje značné množství

⁷² Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění.

⁷³ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu v platném znění

⁷⁴ PRŮCHOVÁ, Ivana (ed.). *Aktuální otázky práva životního prostředí*. 1. vyd. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2005. s. 87. ISBN 80-210-3629-X.

⁷⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Editor Ivana Průchová. Praha: C.H. Beck, 2010. s. 238. ISBN 978-807-4003-387.

⁷⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v platném znění

zvláštních složkových předpisů, které možnosti účasti občanských sdružení na správních řízeních ve věcech životního prostředí upravují rozdílným způsobem.

3.1. Východiska předpisů na mezinárodní a evropské úrovni

Z hlediska mezinárodní právní úpravy je stěžejní Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. (dále jen „Aarhuská úmluva“ nebo „Úmluva“). Jedná se o průlomovou mezinárodní smlouvu v oblasti ochrany životního prostředí. Aarhuská úmluva byla podepsána dne 25. června 1998 v dánském Aarhusu na konferenci OSN. Česká republika ratifikovala Úmluvu dne 6. 7. 2004. Závaznou se pro ČR stala dne 4. října 2004 poté, co byla zveřejněna pod č. 124/2004 Sbírky mezinárodních smluv (Sb.m.s.).

Úmluva již ve své preambuli zdůrazňuje důležitost rolí, kterou v ochraně životního prostředí mohou hrát jednotliví občané a nestátní organizace a přeje si aktivní účast veřejnosti a především neziskových organizací na rozhodování včetně mechanismů soudní ochrany při prosazování zájmů na ochraně životního prostředí.

3.1.1. Veřejnost a tzv. „dotčená veřejnost“

Aarhuská úmluva pro účely zapojení veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí rozlišuje pojmy dva základní obecné pojmy, které jsou základními stavebními kameny celkové konstrukce Úmluvy.

Prvním z nich je pojem **veřejnost**, pod kterým Úmluva rozumí „jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu vnitrostátní právní úpravou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny.“⁷⁷ Takové vymezení pojmu odpovídá v české právní úpravě pojmu „každý“ a český právní řád jej užívá při tzv. konzultativní účasti veřejnosti na rozhodování, kdy je sice okruh oprávněných osob k účasti neomezený, ale faktický dopad případné jejich účasti není významný, a to v důsledku toho, že případné námitky sdružení nemusí být v konečném rozhodnutí zohledněny.

⁷⁷ Srov. čl. 2 odst. 4 Úmluvy

Za tzv. „*dotčenou veřejnost*“ se podle čl. 2 odst. 5 Úmluvy považuje veřejnost,⁷⁸ která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem.“ Úmluva tak rozlišuje dvě kategorie subjektů, které za zainteresovanou veřejnost považuje.

- a) Dotčenou veřejností může být každý, kdo tvrdí, že mohl být rozhodnutím dotčen, či ovlivněn. Je třeba říci, že v tomto ohledu je implementace bezproblémová, neboť český správní řád ve svém § 27 odst. 1 a 2 upravuje definici účastenství obdobným způsobem.
- b) Pod druhou část definice „*dotčené veřejnosti*“ pak spadá ta část veřejnosti, která má na environmentálním určitý zájem. Úmluva výslovně zmiňuje, že u nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí, se takový zájem předpokládá. Úmluva tak zaručuje environmentálním organizacím zcela specifické postavení, neboť ve věcech ochrany přírody jsou zahrnuty vždy mezi dotčenou veřejnost.

V českém právním řádu stále **neexistuje definice dotčené veřejnosti** ve smyslu Úmluvy. Tato skutečnost má v praxi závažné následky – okruh účastníků řízení je mnohem užší, než jaký požaduje Úmluva. Řízení se tak prakticky účastní pouze občanská sdružení a nikoliv jiné právní formy organizované veřejnosti ani jednotlivé fyzické osoby, tedy neorganizovaná veřejnost. Občanská sdružení přitom na druhou stranu mají problémy s přístupem k právní ochraně a k soudnímu přezkumu rozhodnutí.⁷⁹ Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 9 As 88/2008-301 ze dne 6. srpna 2009 v souladu s Úmluvou uvedl, že „*se za dotčenou veřejnost považuje veřejnost, která je nebo může být ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem, přičemž pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.*“

⁷⁸ Rozuměj veřejnost ve smyslu č. 2 odst. 4 Úmluvy

⁷⁹ Srov. O IMPLEMENTACI AARHUSKÉ ÚMLUVY 2010 - *Deset let práva na informace o životním prostředí*. Zpracovala Petra Humlíčková. Zelený kruh: Praha, 2011. s. 12. Dostupné z WWW: <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/aarhuska-umluva-2010.pdf>

Pod těmito „požadavky vnitrostátních předpisů“ by pak měly být rozuměny pouze požadavky předpisů upravující vznik a fungování těchto nevládních neziskových organizací (majících tvořit dotčenou veřejnost). Rozhodně jimi nelze rozumět právní předpisy, které stanovují podmínky přístupu k environmentálním procesům (např. typy a rozsah záměrů), protože tím by byla Aarhuská úmluva fakticky suspendována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je nestátní nezisková organizace založena v souladu se zákonem o sdružování občanů, má právní subjektivitu a má-li za cíl ochranu životního prostředí či jeho složek, pak logicky splňuje „požadavky vnitrostátních předpisů“, které mohou být maximálně kladeny pro naplnění definice dotčené.⁸⁰

K otázce problematické české právní úpravě účasti veřejnosti se vyjádřili ESD⁸¹ když rozhodl o nedostatečné transpozici práva na účast veřejnosti v rozhodování ze směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí do českého právního řádu.

3.1.2. Úloha „ekologických organizací“ dle Úmluvy

Není překvapením, že se občanská sdružení často odvolávají na práva zaručená jim právě Aarhuskou úmluvou, neboť tato jejich účast ve věcech ochrany životního prostředí předpokládá a právě tzv. „ekologické organizace“ považuje za zásadní partnery při utváření politiky životního prostředí. Nejenom že jim Úmluva zaručuje stejná práva jako fyzickým osobám při prosazování zájmů ochrany přírody a krajiny ale v mnohém mají oprávnění daleko širší. Ať už se jedná o jejich specifické postavení v rozhodovacích procesech v otázkách ochrany životního prostředí, jak bylo pojednáno v předchozí části práce, tak např. dle Výboru pro dodržování Úmluvy hrají zásadní roli také při provádění a implementaci Úmluvy. Právě proto, že jejich motiv na ochraně životního prostředí je zřejmý, často se stávají hlavním iniciátorem pozitivních legislativních změn, hlídají nad dodržováním práv veřejnosti plynoucích z Úmluvy, dbají na prosazení co nejširší ochrany životního prostředí. K prosazení těchto zájmů jim Úmluva jim zaručuje poměrně silné právní prostředky Smluvní strany se zároveň

⁸⁰ Zelený kruh, 2009. *Aarhuská úmluva - Analýza dotčených ustanovení právního řádu*. s. 10. [online, cit. 13. 8. 2012], podobně aplikoval např. Městský soud v Praze v rozsudku čj. 8 Ca 368/2007-62 z 14. 12. 2009.

⁸¹ Srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ESD C-378/09, ze dne 10. 6. 2010.

zavázaly k tomu, že budou podporovat environmentální výchovu a informování veřejnosti o otázkách životního prostředí a také budou co nejvíce podporovat sdružení, organizace nebo skupiny, které mají za cíl ochranu životního prostředí.

Úmluva spočívá na třech pilířích, které společně tvoří jednotu a jejich cílem je co nejširší zapojení veřejnosti v oblasti životního prostředí. Prvním z nich je zajištění přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, které mají k dispozici orgány veřejné moci, druhým pak podpora účasti veřejnosti na rozhodování, které ovlivňuje životní prostředí a konečně třetí je zaměřen na rozšíření podmínek přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

V konkrétní rovině pak Úmluva zaručuje občanským sdružením následující oprávnění:

a) Právo na informace (čl. 4 a 5 Úmluvy)

Aarhuská úmluva usiluje o zlepšení informovanosti veřejnosti o stavu životního prostředí a o dopadech jeho kvality na lidské zdraví. Dle Aarhuské úmluvy má **každý**⁸² právo takové informace získat. Důraz je přitom kladený na aktivní přístup veřejné správy v poskytování informací, na srozumitelnost předkládaných informací a na přístupnost informací především prostřednictvím internetu. V českém právním řádu je poskytování informací upraveno celkem dvěma zákony.⁸³ Cílem Aarhuské úmluvy je podpořit poskytování informací na žádost veřejnosti i z vlastní aktivity orgánů veřejné správy.⁸⁴

b) Účast na rozhodování (čl. 6 – 8 Úmluvy)

⁸² Srov. definice veřejnosti dle článku 2 odst. 4 Úmluvy, tedy i občanská sdružení lze takto zařadit mezi oprávněné subjekty.

⁸³ Zákon o právu na informace o životním prostředí č. 123/1998 Sb. a zákon o svobodném přístupu k informacím č. 106/1999 Sb., který se použije subsidiárně v případech, kde speciální předpis o „environmentálních“ informacích nic nestanoví.

⁸⁴ Srov. O IMPLEMENTACI AARHUSKÉ ÚMLUVY 2010 - Deset let práva na informace o životním prostředí. Zpracovala Petra Humlíčková. Zelený kruh: Praha, 2011. s. 6-8. Dostupné z WWW: <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/aarhuska-umluva-2010.pdf>

Úmluva vychází z předpokladu, že pouze informovaná veřejnost má zájem na účasti v rozhodovacích procesech v oblasti životního prostředí, veřejnosti tedy i občanským sdružením je zajištěn přístup ke třem typům rozhodování.

- účast na rozhodování o specifických činnostech dle čl. 6⁸⁵
- účast při přípravě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí dle čl. 7
- účast na přípravě právních předpisů dle čl. 8

c) Přístup k soudní ochraně (čl. 9 Úmluvy)

Soudní přezkum podle Aarhuské úmluvy je občanským sdružením otevřený. Právě v této oblasti je nedostatek implementace Úmluvy v českém právu nejproblematictější. Přestože je okruh záležitostí, na které se Úmluva vztahuje omezený,⁸⁶ okruh subjektů oprávněných k účasti stanoví úmluva široce dle vymezení v již zmiňovaném čl. 2 odst. 5 Úmluvy. Občanská sdružení do definice „dotčené veřejnosti“ patří, a proto jim také náleží všechny v Úmluvě stanové oprávnění jako tzv. kvalifikovanému subjektu, u nějž se zájem na ochraně životního prostředí presumuje.

3.1.3. Právní postavení Aarhuské úmluvy v ČR

Článek 1 odstavec 2 Ústavy České republiky, stanoví že „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“. Podle článku 10 Ústavy „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“. Podle názoru teorie i soudní praxe jsou tzv. „bezprostředně použitelné“ mezinárodní smlouvy, z jejichž ustanovení lze přímo dovodit práva fyzických a právnických osob vůči státu.⁸⁷

⁸⁵ Možnosti účasti občanských sdružení v těchto řízeních jsou široké, proto je jim věnována samostatná kapitola 3.

⁸⁶ Úmluva umožňuje přezkum rozhodnutí podle čl. 4. čl. 6. Nevztahuje se na aktivní poskytování informací podle čl. 5, dále na rozhodování o plánech a programech podle čl. 7, nebo na rozhodování o legislativě podle čl. 8 Aarhuské úmluvy.

⁸⁷ MOTZKE, R., PODSKALSKÁ, S. *Aarhuská úmluva ve správní teorii a praxi*. Planeta: odborný časopis pro životní prostředí. 2007. roč. XV, č. 6, s. 6.

K postavením Úmluvy v právním řádu České republiky se již několikrát vyjadřoval Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) i Ústavní soud. Bohužel je třeba konstatovat, že vývoj soudní judikatury v otázce přímého účinku Úmluvy není z hlediska postavení občanských sdružení pozitivní.

NSS v jednom ze svých prvních rozhodnutí k této otázce zaujal právní názor, že Úmluva má v právním řádu ČR přímé účinky a tudíž je tzv. „*self executing treaty*“, když v této souvislosti plně odkázal na čl. 1. odst. 2 Ústavy ČR, kde se Česká republika zavazuje k dodržování závazků, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva stejně jako na čl. 10 Ústavy, dle kterého „*vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána jsou součástí právního řádu a stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“

Ve svých dalších rozhodnutích však již NSS tento právní názor nepotvrdil a zaujal ohledně přímé použitelnosti ustanovení Úmluvy postoj spíše odmítavý. Nejdříve dovedl, že Úmluva není přímo aplikovatelná, pokud jde o aktivní žalobní legitimaci pro občanská sdružení s odůvodněním, že z Úmluvy nevyplývají konkrétní práva jednotlivých osob.⁸⁸

Později se kupříkladu vyjádřil NSS tak, že Úmluva nesplňuje podmínky pro přímou použitelnost, neboť její ustanovení nejsou konstruována „*natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření.*“⁸⁹

Kupříkladu Pavel Černý jeden z předních odborníků environmentálního práva, který se opakovaně zabývá aplikací Úmluvy, vyjádřil svůj názor na interpretační praxi českých soudů tak, že v současnosti převažuje názor, že Úmluva není přímo aplikovatelná podle čl. 10 Ústavy. S tímto tvrzením by bylo možné podle něj polemizovat, neboť ustanovení Úmluvy jsou sice formulována jako závazky státu, současně však z řady z nich lze dovést zcela konkrétní práva jednotlivců a sdružení.

⁸⁸ Srov. usnesení NSS 3 Ao 2/2007 ze dne 24. 1. 2007.

⁸⁹ Srov. rozsudek NSS 9 Ao 1/2008 ze dne 18. 9. 2008.

Navíc mezi orgány státu, vázané Úmluvou, patří i samotné soudy (srov. také čl. 95 odst. 1 Ústavy). Na druhé straně, přes nedůslednost v některých rozsudcích, se NSS výslovně vyslovil ve prospěch povinnosti soudů vykládat české právo v souladu s požadavky Úmluvy. Pokud by soudy tuto svou povinnost důsledně dodržovaly, nemusela by dle jeho názoru otázka její přímé aplikovatelnosti být pro praxi zásadní. Ve většině případů by i „pouhý“ výklad souladný s mezinárodními závazky měl vést ke stejnému výsledku, jako přímá aplikace Úmluvy.⁹⁰

S tímto právním názorem se ztotožňuji, neboť prosazení přímého účinku Úmluvy v praxi českých soudů vidím jako velice problematické. Otázkou přímé použitelnosti Úmluvy se zabýval již i ESD. Toto rozhodnutí se sice týká unijní rovinně aplikace Úmluvy, přesto je zřejmé, že takto vyslovený názor bude mít vliv i na rozhodování českých soudů a povede spíše k utvrzení dosavadního způsobu interpretace, neboť ESD se vyslovil k otázce přímé použitelnosti negativně a došel k závěru, že „*ustanovení čl. 9 odst. 3 Úmluvy neobsahují žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla upravovat právní situaci jednotlivců.*“⁹¹

K uvedenému je třeba dodat, že Aarhuská úmluva je také součástí práva Evropské unie. Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistoupilo k Úmluvě také Evropské společenství a tato se tak stala součástí práva komunitárního, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Díky změnám, které přinesla Lisabonská smlouva⁹², se stala Úmluva také součástí práva unijního.

K provedení úmluvy bylo přijato několik směrnic. Povinnosti vyplývající z prvního pilíře byly konkretizovány ve směrnici 2003/4/ES⁹³ ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. Závazky druhého pilíře pak

⁹⁰ ČERNÝ, Pavel. Aarhuská úmluva v dosavadní judikatuře českých soudů. [online]. VIA IURIS Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE [citováno 6. 8. 2012]. Dostupné z WWW: http://www.viaiuris.cz/index.php?p=sluzby_viaiuris.

⁹¹ Srov. rozsudek ESD ze dne 8.3.2011 sp.zn. C-240/09.

⁹² ... jejím cílem bylo především reformovat instituce EU a její fungování, podepsána 13. prosince, ratifikována 3. listopadu 2009 a vstoupila v platnost 1. prosince 2009.

⁹³ Srov. Úřední věstník L 041, 14/02/2003 S. 0026 – 0032.

provedla směrnice 2003/35/ES⁹⁴ ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí.

Druhá směrnice upravuje tři samostatné oblasti, které jsou spojené tématem účasti veřejnosti. První oblastí je stanovení základních pravidel pro účast veřejnosti na vypracovávání plánů a programů pro skupinu směrnic, která dosud tyto pravidla neobsahovala. Druhou a třetí oblastí je změna směrnic IPPC a EIA tak, aby vyhovovaly požadavkům na účast veřejnosti obsaženým v Úmluvě.

V oblasti přístupu k soudní ochraně stále neexistuje na evropské úrovni žádná úprava. Evropská komise sice připravila návrh směrnice o přístupu ke spravedlnosti COM (2003) 624⁹⁵, ale návrh legislativním procesem neprošel, a jiný návrh na provedení třetího pilíře směrnice přepraven není.

3.1.4. Účast na rozhodování o specifických činnostech

Úmluva v čl. 6 požaduje po smluvních stranách zajistit účast veřejnosti na rozhodování o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I. Úmluvy. Jedná se o provozy s významnějším vlivem na životní prostředí v sektoru energetiky, výroby a zpracování kovů, těžby a zpracování nerostů, chemického průmyslu, nakládání s odpady, dále velké čistírny odpadních vod, výstavbu letišť, železnic, silnic a dálnic, přehrad atd. Úmluva rozlišuje mezi veřejnostmi, která zahrnuje každého a dotčenou veřejnostmi, za níže jsou považováni ti, kdo jsou nebo mohou být dotčeni rozhodováním v daném případě, a dále ti, kdo mají na rozhodování určitý zájem. Takový zájem se *ex contractu* předpokládá u občanských sdružení zabývajících se ochranu životního prostředí, pokud splňují požadavky vnitrostátního práva.⁹⁶

⁹⁴ Srov. Úřední věstník L 156, 25/06/2003 S. 0017 – 0025.

⁹⁵ Proposal for an EC directive on access to justice in environmental matters. Dostupné z WWW: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0624en01.pdf

⁹⁶ KUSÁK, M. *Věčné snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v kontextu Aarhuské úmluvy*. České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí. Eva Rozkotová – IFEC, Praha, ročník 2006. číslo 17. ISSN 1213-5542

Úmluva stanoví k prosazení svého záměru následující práva:

- čl. 6 odst. 1 upravuje právo veřejnosti účastnit se povolování všech záměrů typově vymezených nebo překračujících limity v příloze č. I Úmluvy a dále právo veřejnosti účastnit se povolování záměrů, které nespadají do přílohy č. I, ale mohou mít významný vliv na životní prostředí včetně práva státu vyloučit veřejnost z povolování záměrů určených k zajištění bezpečnosti státu.
- čl. 6 odst. 2 upravuje právo dotčené veřejnosti být přiměřeně, včas a účinně informována o tom, že probíhá povolovací řízení, kterým úřadem je vedeno, a co se povoluje
- čl. 6 odst. 3 právo veřejnosti na dostatečnou lhůtu pro přípravu na jednotlivé fáze povolování
- čl. 6 odst. 4 právo veřejnosti účastnit se rané fáze povolování v době, kdy jsou ještě všechny alternativy otevřené
- čl. 6 odst. 6 právo přístupu ke všem informacím, které jsou podkladem pro povolení, s výjimkou informací utajovaných podle čl. 3 a 4 Úmluvy (např. obchodní tajemství, duševní vlastnictví, informace důležité pro obranu státu)
- čl. 6 odst. 8 právo veřejnosti na vypořádání připomínek ve výsledném rozhodnutí
- čl. 6 odst. 9 právo veřejnosti na přístup k výslednému rozhodnutí včetně odůvodnění.⁹⁷

3.2. Konzultativní účast na rozhodovacích procesech

Tyto procesy nemají povahu správních řízení. To znamená, že v nich nejsou přijímána konečná rozhodnutí, přímo zasahující do něčích práv. Tím však není řečeno,

⁹⁷MOTZKE, R., PODSKALSKÁ, S. *Aarhuská úmluva ve správní teorii a praxi*. Planeta: odborný časopis pro životní prostředí. 2007. roč. XV, č. 6, s. 18.

že by byly nutně méně důležité. Naopak, např. územní plánování, které mezi tyto postupy patří, může mít z hlediska ochrany životního prostředí zcela zásadní význam. Postavení veřejnosti v těchto typech úředních postupů se od možnosti účasti ve správním řízení liší ve dvou odlišných směrech. Na jedné straně jsou vesměs „otevřenější“, je jednodušší získat o nich informace a každý má právo se k nim vyjadřovat. Nevýhodou je, že pokud je někdo s výsledkem procesu nespokojen nebo se dokonce domnívá, že byl v jeho průběhu porušen zákon, nemá tak účinné možnosti domáhat se přezkoumání a nápravy, jako ve správním řízení. Přesto je pro veřejnost důležité se těchto procesů od počátku účastnit. Jednak lze v jejich rámci někdy lépe než v následných správních řízeních uplatnit věcnou argumentaci, a i pokud se to nepodaří, je zapojení do úředních postupů v určité věci již v počáteční fázi rozhodování jistou zárukou silnější pozice i pro budoucí vývoj případu.⁹⁸

Občanská sdružení se těchto postupů mohou účastnit několika různými způsoby, a to podáváním připomínek, podnětů a stížností, či účastí na veřejném projednávání.

3.2.1. Proces EIA

Poměrně velký prostor pro zapojení veřejnosti je vytvořen v proceduře posuzování vlivů činností na životní prostředí (dále jen „EIA“).⁹⁹EIA je procedura pro hodnocení pravděpodobného vlivu navrhované aktivity na životní prostředí. Představuje způsob, jakým lze poskytnout analýzu a hodnocení možných vlivů záměrů na životní prostředí ještě před tím, než je učiněno rozhodnutí a započato s prováděním zamýšlené činnosti. Jejím smyslem je zabránit vzniku nenapravitelných škod a minimalizovat škodlivé dopady lidských činností na životním prostředí. Účast veřejnosti je jednou ze základních zásad této procedury, neboť zapojení jednotlivců, organizací a jejich skupin je nezbytným předpokladem její úspěšnosti.¹⁰⁰

⁹⁸ Dohnal, V., Černý, P.: *Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí*. 3. vydání. Praha: Ekologický právní servis, 2005. s. 46.

⁹⁹ EIA je mezinárodní zkratka pro systém hodnocení vlivů na životní prostředí (Environmental Impact Assessment). Česká právní úprava je obsažena v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů v planém znění.

¹⁰⁰ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 92. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 295. ISBN 80-210-2947-1.

Samotná procedura EIA není správním řízením a není zakončena rozhodnutím. Výstupem procedury je stanovisko (§ 10 zákona EIA), které shrnuje všechny zjištěné vlivy na životní prostředí a navrhuje opatření pro jejich zamezení nebo zmírnění. Z konstantní judikatury NSS vyplývá, že stanovisko EIA lze přezkoumat až v rámci konečného rozhodnutí.¹⁰¹ Stanovisko je povinným podkladem pro navazující rozhodnutí. Pokud by procedura EIA neproběhla a stanovisko nebylo vydáno, bylo by navazující rozhodnutí nezákonné. Ovšem pokud stanovisko vydáno je, nemusí navazující rozhodnutí respektovat jeho obsah, pokud řádně odůvodní, proč tak činí.¹⁰²

Co se týče samotné procedury, vyjadřování ve všech fázích není omezeno na dotčenou veřejnost (v souvislosti s možností vyjadřování se užívá termínu „každý“ a rovněž lhůty pro vyjadřování (20. resp. 30 dnů) lze považovat za dostačující. Veškeré podněty a vyjádření uplatněná v průběhu procesu (a to nejen v písemných vyjádřeních, ale i na tzv. veřejném projednání, které se koná u naprosté většiny záměrů) jsou podkladem pro vydání konečného stanoviska.¹⁰³

Kromě staveb a činností se posuzování vlivů na životní prostředí provádí také u tzv. koncepcí. Postup upravuje zákon o EIA v § 10a až § 10j zákona EIA. Koncepcí se v podstatě rozumí strategie, politiky, plány nebo programy orgánů veřejné správy. I zde je možno se ke všem odborným studiím vyjadřovat a účastnit se veřejného projednání návrhu koncepce a jeho vyhodnocení, které sestávají spolu se zápisem z tohoto projednání podkladem pro vyhotovení stanoviska.¹⁰⁴

Tato procedura tedy umožňuje občanským sdružením široký prostor pro možné zapojení, nevýhodou této úpravy však je faktický dopad případné účasti sdružení. EIA je oddělena od navazujících správních řízení – například územního a stavebního, která jsou otevřena pouze účastníkům řízení.

¹⁰¹ Srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.6.2007, č.j. 1 As 39/2006-55.

¹⁰² Dohnal, V., Černý, P.: *Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí*. 3. vydání. Praha: Ekologický právní servis, 2005. s. 29.

¹⁰³ Srov. *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*. EKOLOGIE A PRÁVO. Lexis Nexis CZ s.r.o., Praha, 2006, ročník II. číslo 10.

¹⁰⁴ Dohnal, V., Černý, P.: *Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí*. 3. vydání. Praha: Ekologický právní servis, 2005. s. 47.

3.2.2. Územní plánování

Územní plánování je jakousi počáteční fází při rozhodování o využití území, jehož cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území.¹⁰⁵

Účast veřejnosti je zakotvena u všech typů územně plánovací dokumentace.¹⁰⁶ Příprava územních plánů probíhá ve třech fázích, a to zadání, konceptu a návrhu. V každé z těchto fází má právo každý, tedy i občanská sdružení, nahlížet do podkladů k budoucímu územnímu plánu ve lhůtách a způsobem v zákoně stanovených. Zároveň má každý právo podávat do 15 dnů od posledního dne vystavení jednotlivých fází dokumentace své připomínky. Pořizovatel územního plánu je povinen všechny připomínky shromáždit a vyhodnotit je v souborném stanovisku pro zpracování návrhu územního plánu. Pro účast veřejnosti na procesu pořizování územních plánů velkých územních celků a obcí je významné, že podléhají proceduře „SEA“.¹⁰⁷

Je žádoucí, aby se občanská sdružení účastnila již v počáteční fázi rozhodování o využití území, neboť takto může být snadnější prosadit zájmy na ochraně životního prostředí a zároveň i pro investory je jednodušší učinit kompromisy v rané fázi zamýšlených projektů, než se započne s realizací stavby. V praxi však často dochází k vývoji opačnému, kdy jsou námitky občanských sdružení považovány za čistě formální a jsou přehlíženy v důsledku toho, že v této fázi nemají občanská sdružení právní nástroje k prosazení zájmu na ochraně životního prostředí. Následně v navazujících územích či stavebních řízeních, kde již občanská sdružení prostředky k hájení svých zájmů disponují, dochází k obviňování těchto subjektů z ekoterorismu a zbytečných obstrukcí při realizaci investičních záměrů.

¹⁰⁵ Srov. cíle a úkoly územního plánování v ust. § 18 a 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu v platném znění. (dále jen „SZ“)

¹⁰⁶ Srov. jednotlivé typy územně plánovací dokumentace: politika územního rozvoje (§ 31 až § 35 SZ), zásady územního rozvoje (§ 36 až § 42 SZ), územní plán (§ 43 až § 57 SZ) a regulační plán (§ 61 až § 75 SZ).

¹⁰⁷ Dohnal, V., Černý, P.: *Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí*. 3. vydání. Praha: Ekologický právní servis, 2005. s. 48.

3.2.3. Ostatní případy možnosti konzultativní účasti občanských sdružení

Ustanovení o možnostech veřejnosti k vyjádření bychom našli i v některých dalších předpisech. **Zákon o prevenci závažných havárií** upravuje způsob zapojení veřejnosti tak, že provozovatel objektu nebo zařízení specifikovaného zákonem je povinen zpracovat bezpečnostní program nebo bezpečnostní zprávu (dle zařazení do zákonných kategorií). Krajský úřad zajišťuje veřejné projednání návrhů bezpečnostního programu, bezpečnostní zprávy a vnějšího havarijního plánu a jejich aktualizace. Krajský úřad zasílá návrh těchto dokumentů mimo jiné k vyjádření dotčeným obcím. Obec oznamuje veřejnosti způsobem v místě obvyklým do 15 dnů ode dne obdržení těchto návrhů, kdy a kdy lze do nich lze nahlížet, činit si výpisy, opisy, popřípadě kopie. Veřejné nahlížení musí být umožněno po dobu 30 dnů ode dne oznámení. V této lhůtě se může každá fyzická osoba nebo právnická osoba k navrhovaným dokumentům písemně vyjádřit. Obec pak tyto vyjádření shromáždí, předá Krajskému úřadu, který je při schvalování zohlední.¹⁰⁸

Zákon o nakládání s geneticky modifikovanými organismy stanoví, že každý může zaslat své písemné vyjádření Ministerstvu ŽP do 30 dnů ode dne zveřejnění shrnutí obsahu žádosti pro udělení povolení pro uzavřené nakládání, povolení pro uvádění do životního prostředí a o zápisu do Seznamu pro uvádění do oběhu. Jestliže Ministerstvo obdrží nesouhlasné vyjádření s uvedením geneticky modifikovaného organismu do životního prostředí, popřípadě s uvedením geneticky modifikovaného organismu nebo genetického produktu do oběhu, kterým jsou zpochybňovány výsledky hodnocení rizika nebo kterým se namítá nedostatečné zajištění ochrany zdraví a životního prostředí, zajistí veřejné projednání před tím, než o podané žádosti rozhodne. Při svém rozhodování Ministerstvo vychází též z vyjádření veřejnosti. Součástí rozhodnutí o podané žádosti je vždy souhrnné vypořádání vyjádření podaných veřejností, zákon však nestanoví postup vypořádání s připomínkami.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Srov. ustanovení § 22 až 24 zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými chemickými látkami a přípravky.

¹⁰⁹ Srov. ustanovení § 5 zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty.

3.3. Účast občanských sdružení ve správních řízeních

Nejefektivnějším způsobem, kterým se občanská sdružení mohou snažit zasahovat do rozhodování o konkrétních otázkách souvisejících s ochranou životního prostředí, je právě účast ve správních řízeních. Orgán vydávající povolení k určité činnosti musí zjistit, zda povolovaný záměr neohrožuje zdraví, majetek, životní prostředí nebo jinak neporušuje právní předpisy a veřejné zájmy.¹¹⁰

3.3.1. Obecná úprava účastenství ve správních řízeních

Základním právním předpisem, který upravuje správní řízení v českém právním řádu je správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.). Správní řád obsahuje obecnou úpravu účastenství, na něj pak navazují speciální složkové předpisy, které jeho postavení v různé míře modifikují, proto je při vymezení účastníků třeba si uvědomit princip subsidiarity správního řádu. Z hlediska vztahu zvláštních právních předpisů ke správnímu řádu může dojít k následujícím základním situacím:

- na případ se vztahuje pouze obecné vymezení účastníků ve správním řádu¹¹¹
- zvláštní zákon umožňuje občanským sdružení stát se účastníky řízení vedle těch, které určuje správní řád¹¹²
- zvláštní zákon obsahuje vlastní definici účastníků a použití správního řádu vylučuje¹¹³.

Správní řád ve svém ustanovení § 27 stanoví, že účastníkem řízení se může stát osoba (fyzická či právnická – tedy i občanské sdružení) dle následujících kritérií:

¹¹⁰ Dohnal, V., Černý, P.: *Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí*. 3. vydání. Praha: Ekologický právní servis, 2005. s. 39.

¹¹¹ Srov. zákon o ovzduší č. 86/2002 Sb.

¹¹² Srov. zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon.

¹¹³ Srov. horní zákon, atomový zákon.

- a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V řízení z moci úřední pak dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají či nemají. Občanská sdružení mohou získat postavení takového účastníka v případě, že se stanou vlastníkem nemovitosti, o které má být rozhodnuto (např. malou parcelu uprostřed území, které má být rozhodnutím dotčeno).
- b) další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech. Takto mohou své účastenství občanská sdružení založit, pokud jsou vlastníky nemovitosti bezprostředně souvisejících s územím, o kterém se rozhoduje.¹¹⁴
- c) Osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon

Současná právní úprava ochrany životního prostředí uvádí takovéto speciálně určené účastníky řízení v následujících složkových předpisech. Nejdůležitějšími z nich jsou: zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, zákon o integrované prevenci a omezování znečištění. Všechny tyto zákony práva spojená s účastí veřejnosti upravují příznivěji než správní řád. Naopak restriktivně se k účasti veřejnosti staví horní zákon a atomový zákon. Subsidiárně použitelný je správní řád i vůči stavebnímu zákonu, ten upravuje územní plánování, územní řízení (včetně svého vztahu k řízení EIA) a konečně i stavební řízení.¹¹⁵

3.3.2. Účastenství dle zákona o ochraně přírody a krajiny

Z hlediska účasti veřejnosti (občanských sdružení) ve správních řízeních je nejvýznamnějším a nejčastěji užívaným předpisem zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), který se neomezuje pouze na řízení podle tohoto

¹¹⁴ Srov. Hadrabová, A. *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*. EKOLOGIE A PRÁVO. Lexis Nexis CZ s.r.o., Praha, 2007. ročník III. číslo 13. s. 8.

¹¹⁵ HUMLÍČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi*. Praha, 2009. str. 58. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí.

zákona, ale subsidiárně se použije i na řízení podle jiných zákonů, kde mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

Podle § 70 ZOPK může občanské sdružení, jehož hlavním cílem podle stanov je ochrana přírody a krajiny (nebo jeho místně příslušná jednotka, která má právní subjektivitu), požádat kterýkoliv orgán státní správy, aby ji předem informoval o všech zásazích a jím zahajovaných řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. V praxi bývají vzhledem k rozdělení kompetencí mezi jednotlivé správní orgány nejčastějšími adresáty takovýchto žádostí pověřené obecní úřady obcí s rozšířenou působností, stavební úřady, krajské úřady a správy národních parků a chráněných krajinných oblastí.

Podle úpravy účinné od 28. 4. 2004 je žádost podle § 70 odst. 2 ZOPK platná 1 rok a musí být místně a věcně specifikovaná. Není tedy možné podávat zcela obecné „generální“ žádosti (což byla běžná praxe před citovanou novelou) a je důležité evidovat datum podání žádosti. Jako „věcná specifikace“ by mělo postačit vymezení typu správních řízení, o která má sdružení zájem (buď obsahově - např. řízení o kácení dřevin, řízení týkající se dopravních staveb - nebo podle příslušných ustanovení právních předpisů). Jako místní specifikace pak například území obce či chráněné krajinné oblasti (nebo jejich část), případně i „celý obvod místní příslušnosti správního orgánu“.

Na základě podané žádosti jsou správní orgány povinny sdružení vždy informovat o tom, že na něčí návrh či z vlastního podnětu zahajují správní řízení, které by mohlo ovlivnit zájmy ochrany přírody a krajiny.¹¹⁶ Ve vztahu k ustanovení § 70 je zásadní právě možnost zde uvedených sdružení být nejen účastníky řízení vedených podle ZOPK (typické příkladem jsou: zásah do krajinného rázu, kácení dřevin, zásah do významného krajinného prvku, výjimka z ochrany zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a památných stromů, výjimka z ochrany zvláště chráněných území), ale také podle zákonů, kde mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Účastníci podle tohoto ustanovení mohou být účastníky také v rámci územního a stavebního řízení,

¹¹⁶ Dohnal, V., Černý, P.: *Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí*. 3. vydání. Praha: Ekologický právní servis, 2005. s. 41.

řízení podle horního zákona či zákona o IPPC, a to bez dalších kroků potřebných pro nové účastníky v IPPC.

Právě takový výklad umožňující, co nejširší účast občanských sdružení v řízeních, kde mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny je žádoucí a v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy.¹¹⁷ Nicméně stále se objevují legislativní návrhy, jejichž cílem je omezit prostor pro účast veřejnosti v řízeních.¹¹⁸ Je zřejmé, že tlaky k takovýmto legislativním změnám směřují především z řad investorů, kteří lobují za omezení možností sdružení k účasti především v územních a stavebních řízeních často s nepodloženými odůvodněními, že ekologická sdružení pouze blokují, zdržují a protahují realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi. I v rozhodovací praxi soudů se místy objevuje snaha o restriktivní výklad § 70 ZOPK¹¹⁹, v současnosti se však zdá, že minimálně co se týče účasti sdružení ve stavebním řízení, je judikatura příznivá.

Pokud se chce sdružení řízení účastnit, musí to příslušnému správnímu orgánu písemně oznámit do 8 dnů od data, kdy bylo informováno o zahájení řízení. Podle úpravy účinné od 1. 1. 2007 postačí k naplnění „*informační povinnosti*“ správního orgánu, pokud je informace o zahájení řízení zveřejněna na úřední desce příslušného správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy na internetu (na internetu musí být ostatně podle § 26 odst. 1 správního řádu přístupný celý obsah úřední desky). V tomto případě se občanské sdružení do řízení přihlásit do 8 dnů od zveřejnění informace na úřední desce.¹²⁰

3.3.3. Účastenství dle zákona o vodách a IPPC

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, upravuje například povolování těžby šterku z říčních koryt, vysazování stromů v záplavových územích a stavbu rybníků a hrází.

¹¹⁷ Srov. zejména její článek 6 odst. 2, požadující „*přiměřené, účinné a včasné*“ informování veřejnosti.

¹¹⁸ Srov. KUSÁK, M. *Věčné snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v kontextu Aarhuské úmluvy*. České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí. Eva Rozkotová – IFEC, Praha, ročník 2006, číslo 17. ISSN 1213-5542

¹¹⁹ Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 825 publikované v č. 4/2006 Sb. NSS nebo Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 943 publikované v č. 9/2006 Sb. NSS

¹²⁰ Ekologický právníkový servis. *Účast v řízeních podle zvláštních předpisů*. Dostupné z WWW: <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/obcanska-sdruzeni-zalozeni-fungovani-cinnost/rada/ucast-v-rizenich-podle-zvlastnic>

Ustanovení § 115 odst. 6 a 7 vodního zákona zakládá právo občanských sdružení účastnit se řízení vedených vodoprávním úřadem. Dle ustanovení § 6 je občanské sdružení, jehož cílem je podle stanov ochrana životního prostředí oprávněno být informováno o zahajovaných správních řízeních vedených podle tohoto zákona, pokud o tyto informace vodoprávní úřad požádá. Tato žádost musí být co do předmětu místa řízení specifikována, je platná jeden rok ode dne jejího podání a lze ji podávat opakovaně.

Občanské sdružení má postavení účastníka řízení vedeného podle tohoto zákona, jestliže o to požádá do 8 dnů od sdělení informace podle odst. 6. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňující dálkový přístup.

Rozdíl oproti úpravě účasti občanských sdružení v ZOPK spočívá v tom, že podle § 115 vodního zákona se sdružení mohou účastnit výlučně řízení, vedených podle tohoto zákona, zatímco § 70 ZOPK se vztahuje i na další typy řízení, jak je uvedeno výše. Tato roztržitá úprava možné účasti veřejnosti jistě není žádoucí, a do budoucna by bylo dobré zvolit obecnou úpravu účasti veřejnosti ve správních řízeních ve věcech ochrany životního prostředí, která by lépe vyhovovala požadavkům vyplývajícím z Aarhuské úmluvy.

Zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečišťování a integrovaném registru znečišťování (dále jen „zákon o IPPC“), který je v ČR účinný od 1. 1. 2003, byla v procesu přibližování k evropskému právu do českého právního řádu implementována Směrnice ES o IPPC č. 96/61/ES. Zákon IPPC si v souladu s právem EU klade za cíl dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Ukládá proto u vybraných záměrů a zařízení s nejvýznamnějšími dopady na životní prostředí, tedy např. velkým průmyslovým podnikům, povinnost projít procesem „*integrovaného povolení*“. V tomto procesu příslušný orgán (krajský úřad) v případě, že se rozhodne povolení vydat, stanoví žadateli závazné podmínky provozu zařízení. Zároveň se integrovaným povolením nahrazují souhlasy a vyjádření vydávané v jiných

případech podle jednotlivých, tzv. složkových předpisů (například podle zákona o ovzduší, vodách, lesích, o ochraně přírody a krajiny a dalších).¹²¹

Účastenství v řízení o integrovaném povolení je upraveno v § 7 zákona o IPPC. Účastníky jsou vždy provozovatel zařízení, obec a kraj, na jejichž území je nebo má být zařízení umístěno. Podle § 7 odst. 1 písm. d) zákona IPPC se účastníky řízení mohou dále stát občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, předmětem jejichž činnosti je prosazování a ochrana profesních nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů.¹²² Podle § 7 odst. 2 jsou účastníky řízení i další subjekty, jež by jimi byli v řízeních vedených podle zvláštních právních předpisů, kdyby tato řízení nenahrazovalo řízení o integrovaném povolení.¹²³

3.3.4. Účastenství v navazujících správních řízeních dle EIA

Samotný postup posuzování vlivů na životní prostředí podle (tzv. proces EIA) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí není správním řízením, jak jsem uváděla výše.¹²⁴ Zákon o EIA však zároveň obsahuje ustanovení, umožňující účast veřejnosti ve správních řízeních, které na proces EIA navazují. Ve svém § 23 odst. 9 stanoví, že místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů, nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem řízení o povolení záměru, posuzovaného v procesu EIA, podle zvláštních právních předpisů (například podle stavebního či horního zákona) za splnění následujících podmínek:¹²⁵

- a) podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku,

¹²¹ Dohnal, V., Černý, P. *Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí*. 3. vydání. Praha: Ekologický právní servis, 2005. s. 42.

¹²² Např. zákon č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR.

¹²³ Např. zákon o ovzduší, zákon o ochraně přírody a krajiny, o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o vodách, zákon o odpadech atd.

¹²⁴ Srov. část 3.2.1. práce.

¹²⁵ Dohnal, V., Černý, P. *Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí*. 3. vydání. Praha: Ekologický právní servis, 2005. s. 44.

- b) příslušný úřad ve svém stanovisku podle ustanovení § 10 odst. 1 uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul,
- c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.

Toto vymezení znamená, že úřady mají nepoměrně silnější pozici při ovlivňování toho, kdo z „veřejnosti“ se takovým účastníkem stane, protože musí být zároveň naplněna nejen podmínka toho, aby takovéto osoby podaly ve stanovených lhůtách písemné vyjádření k jednotlivým fázím posuzování EIA, ale příslušný úřad musí ve svém stanovisku i uvést, že tyto připomínky do stanoviska zcela nebo částečně zahrnul. Zda tak učiní, je na jeho rozhodnutí. Správní úřad v navazujícím řízení nesmí rozhodnout, že veřejné zájmy hájené občanským sdružením nejsou v navazujícím řízení dotčeny.¹²⁶

Negativně formulovaná podmínka pod písm. c) se vztahuje pouze na občanská sdružení. Pokud správní úřad rozhodne v navazujícím řízení, že veřejné zájmy občanských sdružení nejsou v řízení dotčeny, nemůže být toto občanské sdružení účastníkem takového řízení, byť by předchozí dvě podmínky pod písm. a), b) splněny byly. I přes to, že proti takovému rozhodnutí existuje možnost odvolání a koneckonců i žaloby, jde o konstrukci dávající správnímu řádu neúměrně velké oprávnění posuzovat a rozhodovat o tom, jaké veřejné zájmy má občanské sdružení ve vztahu k danému řízení hájit. Tato podmínka je zřejmě v rozporu s definicí „dotčené veřejnosti“ ve směrnici EIA a Aarhuské úmluvy.¹²⁷

3.3.5. Účastenství dle stavebního zákona

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „SZ“) upravuje několik typů správních řízení a dalších postupů, souvisejících se stavební či jinou obdobnou činností, které mohou mít větší či menší vliv na ochranu životního prostředí. Z hlediska ochrany životního prostředí má největší význam řízení územní,

¹²⁶ Srov. Hadrabová, A.: *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*. EKOLOGIE A PRÁVO. Lexis Nexis CZ s.r.o., Praha, 2007. ročník III. číslo 13. s. 9.

¹²⁷ Srov. TICHÁ, T., DVOŘÁK, L. *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*. EKOLOGIE A PRÁVO. Lexis Nexis CZ s.r.o., Praha, 2006. ročník II. číslo 10, s. 4.

jehož cílem je vydání územního rozhodnutí dle § 77 SZ a řízení stavební, jehož cílem je vydání rozhodnutí dle stavebního řádu. SZ rozlišuje tyto konkrétní správní postupy:

- územní řízení,
- zjednodušené územní řízení,
- územní souhlas,
- ohlášení,
- stavební řízení,
- zkrácené stavební řízení,
- oznámení o užívání stavby,
- kolaudační souhlas,
- odstraňování staveb.¹²⁸

SZ obsahuje vlastní definici účastenství jak v územním, tak stavebním řízení, a tím vylučuje obecnou definici okruhu účastníků dle § 27 správního řádu. Co se týče okruhu účastníků řízení dle § 85, není pro občanská sdružení složité založit účast na takovém řízení, a to s ohledem na odst. 2 písm. c) citovaného ustanovení, který stanoví, že účastníkem je také ten, o kterém to stanoví zvláštní právní předpis. Takovýmto zvl. předpisem je ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a také ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Takový postup je ustálenou praxí a s účastí občanských sdružení v této fázi rozhodování o umístování staveb nebývají potíže.¹²⁹

Úprava okruhu účastníků stavebního řízení dle ustanovení § 109 SZ na rozdíl od úpravy předchozí dle ustanovení § 59 zákona č. 50/1976 Sb. a také na rozdíl od platné úpravy účastenství v územním řízení podle § 85 SZ výslovně neuvádí, že účastníky stavebního řízení jsou také osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Z této skutečnosti některé stavební úřady a soudy dovozují, že úmyslem zákonodárce bylo

¹²⁸ Ekologický právní servis. *Účast v řízeních podle zvláštních předpisů*. [online, cit. 2. 8. 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/obcanska-sdruzeni-zalozeni-fungovani-cinnost/rada/ucast-v-rozenich-podle-zvlastnic>

¹²⁹ Srov. s publikací o možnostech účastenství veřejnosti při rozhodovacích procesech v jednotlivých fázích dle stavebního zákona: ČERNOHOUS, Pavel a Luděk ŠIKOLA. *Od územního plánování po stavební povolení: kdy a jak se účastnit*. Praha: Zelený kruh, 2007. 32 s. ISBN 978-80-239-9951-8.

v platné právní úpravě vyloučit možnost účasti občanských sdružení, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, resp. životního prostředí, ve stavebních řízeních.

Kupříkladu Černý poukazuje na nutnost výkladu v souladu s Aarhuskou úmluvou tak, že se ve stavebních řízeních, týkajících se povolení staveb, jimiž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, v plném rozsahu uplatní ust. § 70 ZOPK (jakožto „lex specialis“ vůči obecné úpravě účastníků stavebního řízení ve stavebním zákoně). Z odst. 2 a 3 tohoto ustanovení vyplývá, že občanská sdružení jsou při splnění stanovených podmínek oprávněna účastnit se správních řízení, jimiž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Takovýmto správním řízením nepochybně může být dle konkrétních okolností i stavební řízení. Obě normy je tedy nutné aplikovat vedle sebe. Jestliže tedy ust. § 109 stavebního zákona stanovuje okruh účastníků, který bude dán u každého stavebního řízení, potom se k němu u specifických řízení, v nichž budou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, přidávají (za splnění všech podmínek tam uvedených) i osoby uvedené v ust. § 70 ZOPK.¹³⁰

S tímto výkladem se ztotožnil ve své rozhodovací praxi také NSS v rozsudku ze dne 27. 05. 2010, čj. 5 As 41/2009 – 91, když potvrdil, že občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno se účastnit stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. SZ, pokud mohou být v tomto řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a pokud občanské sdružení stavebnímu úřadu svou účast v souladu s § 70 odst. 2 a 3 ZOPK řádně a včas oznámí. V odůvodnění tohoto rozsudku mimo jiné uvádí, že *„zákonné ustanovení, které doplňuje okruh účastníků řízení o osoby, jimž takové právo zakládá zvláštní zákon, není totiž ničím jiným než explicitním odkazem na zvláštní právní úpravu, již je však třeba v každém případě použít před právní úpravou obecnou. Zákonodárce může takový odkaz do zákoné definice okruhu účastníků řízení zařadit ve snaze vymezit okruh účastníků co nejúplněji a nejpřesněji, s cílem poskytnout vodítko pro budoucí aplikaci takového ustanovení. Absence výslovného odkazu však nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné či osobní,*

¹³⁰ ČERNÝ, P., *K účastenství nevládních organizací ve stavebním řízení podle nového stavebního zákona*. Praha: Ekologický právní servis, 2010. s. 2.

*bude muset být podle pravidla lex specialis derogat generali aplikována před úpravou obecnou, tzn. že ji buď zcela nahradí, nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje.*¹³¹

3.3.6. Účastenství dle horního zákona, zákona o hornické činnosti a atomového zákona

Obdobně jako v případě územního a stavebního řízení je okruh účastníků vymezen také v § 28 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), pro účely řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru. Účastníky řízení o stanovení dobývacího prostoru jsou mimo jiné také fyzické a právnické osoby, jejichž vlastnická práva a jiná práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru přímo dotčena. Vzhledem k tomu, že ZOPK je lex specialis vůči tomuto zákonu, mohou se občanská sdružení účastnit těchto řízení v případě, že jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny dle ZOPK.

Vymezení účastníků řízení o povolení hornické činnosti, které se vede podle § 17 a násl. zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě jsou mimo jiné také občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny. I zde obdobně jako ve výše uvedeném horním zákoně, je možné založit účast občanských sdružení na řízení dle pravidla speciálního předpisu ZOPK.

Bez možnosti účasti občanských sdružení je dle stávající právní úpravy řízení o stanovení chráněného ložiskového území je podle § 17 horního zákona, kdy může být účastníkem pouze navrhovatel – tedy většinou těžařská společnost, která má zájem o budoucí využití ložiska.

Zcela analogická situace nastává v řízeních vedených podle zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon). Jde o řízení vyjmenovaná v § 9 tohoto zákona, v jejichž rámci rozhoduje Státní úřad pro jadernou bezpečnost (SÚJB) o povolení k různým činnostem, souvisejícím s provozem

¹³¹ Podobně se Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 01. 06. 2011, č.j. 1 As 6/2011 – 347, či v rozsudku ze dne 4.8.2010, č.j. 9 As 63/2010 – 111.

jaderných zařízení a s nakládáním s radioaktivními látkami. V § 14 atomový zákon pro tyto případy explicitně stanoví, že „žadatel je jediným účastníkem řízení“.¹³²

Atomový zákon neumožňuje veřejnosti účastnit se na povolovacích řízeních. Omezuje tak problematiku využívání jaderné energie a ionizujících záření paradoxně jen na osoby sledující v této oblasti své soukromé zájmy (např. žadatele o povolení k provozu jaderného zařízení. Zájem veřejnosti na ochraně před škodlivými účinky jaderné energie a ionizujících záření je tak odsunut na okraj a svěřen do rukou provozovatele jaderného zařízení nebo zdroje ionizujícího záření. V této souvislosti tedy vyvstává otázka, kdo je tedy subjektem, který by měl v řízeních dle atomového zákona hájit veřejný zájem na ochraně životního prostředí.¹³³

Občanská sdružení se v minulosti pokoušela založit své účastenství obdobně jako ve SZ s odkazem na ZOPK, v této souvislosti NSS takový výklad vyloučil a stanovil, že atomový zákon má mezi zvláštními právními předpisy, upravujícími jednotlivé úseky výkonu státní správy, určité výhradní postavení v tom, že výkon státní správy a dozor není decentralizován, ale je svěřen jednomu odbornému ústřednímu orgánu. SÚJB není zahrnut mezi jiné orgány státní chránící jiné zájmy upravené zvláštními předpisy.

S ohledem na výslovnou úpravu účastníků řízení v § 14 odst. 1 atomového zákona a na předně uvedené výhradní postavení SJÚB, NSS uzavírá, že ZOPK je zvláštním zákonem, který při splnění podmínek v § 70 přiznává postavení účastníka občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle správního řádu. Toto postavení jim však nepřísluší v řízení, kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení. A contrario tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl, jak to činí ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona.¹³⁴

¹³² Dohnal, V., Černý, P. *Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí*. 3. vydání. Praha: Ekologický právní servis, 2005. s. 44.

¹³³ VLČKOVÁ, V. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí*. PRŮCHOVÁ, Ivana (ed.). *Aktuální otázky práva životního prostředí*. 1. vyd. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2005. 219 s. ISBN 80-210-3629-X.

¹³⁴ Srov. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2.12.2003 č.j. 7 A 56/2002-54 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.10.2007, č.j. 2 As 13/2006-110.

3.4. *Nedostatky současné právní úpravy a návrhy de lege ferenda*

Jak vyplývá z předchozí části práce, vykazuje česká platná úprava v otázce účasti veřejnosti stále značné nedostatky především, co se týče závazků pro ČR vyplývajících z Aarhuské úmluvy, která je založena principu co nejširšího prostoru pro účast veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí.

Plná procesní účast občanských sdružení mající za cíl ochranu životního prostředí je explicitně zavedena jen v některých zákonech (ZOPK, IPPC, vodní zákon, EIA – co se týče navazujících správních řízení), v jiných zákonech je zavedena jen konzultativní účast (zákon o geneticky modifikovaných organismech, zákon o EIA, zákon o prevenci závažných havárií). Tato forma účasti je málo efektivní z důvodu, že veřejnost nemá přístup k opravným prostředkům a následně k soudní ochraně, a přestože teoreticky je subjektům zaručen široký prostor pro vyjádření formou připomínek, skutečný dopad není dle praxe velký. V tomto ohledu by bylo žádoucí rozšířit prostřednictvím novelizací těchto předpisů i zde občanským sdružením plnoprávnou účast.

Zvláštní kategorií je pak proces EIA. Hlavním nedostatkem zákonné úpravy o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je to, že není správním řízením ve smyslu správního řádu. Jedná se toliko o správní postup, jehož výsledkem není vydání rozhodnutím nýbrž pouze vydání stanoviska. Proces EIA tedy nemá účastníky ve smyslu správního řízení. Účast veřejnosti je jen konzultativní, což umožňuje přehlížet připomínky veřejnosti. Vhodné opatření by bylo přijetí novelizace, která zavede plný soudní přezkum stanoviska EIA a to tak, aby byl přístupný celé dotčené veřejnosti a zároveň byl přiměřeně včasný a efektivní.¹³⁵

V dalších zákonech (atomový zákon a horní zákon) je účast veřejnosti resp. občanských sdružení výslovně vyloučena. Zákon stanoví uzavřený okruh účastníků tak, že tento není možné rozšířit ani výkladem, což potvrdil ve svém rozhodování i NSS. Je

¹³⁵ Srov. Zelený kruh. *Aarhuská úmluva – hlavní problémy implementace v České republice*. Praha, 2009. Dostupné Z WWW: <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/policy-paper-aarhus-final.pdf>

žádoucí změna tohoto stavu a zavedení i zde plnoprávné účasti občanských sdružení založených k ochraně zájmů přírody a krajiny.

Jako nejvhodnější řešení výše uvedených nedostatků platné právní úpravy by bylo zakotvení nové a obecné úpravy účasti veřejnosti, která by nahradila současný roztržitý stav v jednotlivých zákonech a lépe vyhovovala požadavkům čl. 6 Aarhuské úmluvy. Jedním z důvodů pro úvahy nad novou úpravou účasti veřejnosti v řízeních jsou i neustálé útoky navrhovatelů předpisů s cílem tuto účast redukovat. Předpisem, který se pro takové ustanovení jeví vhodným je zákon č. 17 /1992 Sb., o životním prostředí, který je základním předpisem pro právo životního prostředí, neboť definuje základní pojmy ochrany životního prostředí a hlavní principy a zásady, na kterých je české právo životního prostředí vystaveno. Systematicky je proto na místě, aby vymezoval i obecný rámec pro účast veřejnosti v řízeních s environmentálním prvkem.¹³⁶

¹³⁶ Srov. Ekologický právní servis. *Aktuální dokumenty k Aarhuské úmluvě: příručka meziresortní pracovní skupiny pro environmentální vzdělávání, výchovu a osvětu*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2006. Str. 84. Obsahuje mimo jiné legislativní návrh takovou obecnou úpravu účastenství veřejnosti ve věcech životního prostředí.

4. PŘÍSTUP K SOUDNÍ OCHRANĚ

Následující kapitola je věnována problematice přístupu občanských sdružení k soudní ochraně ve věcech životního prostředí, a to především v souvislosti s vývojem správního soudnictví v Čechách od 90. let 20. století. Dále se budu zabývat i vztahem české právní úpravy k závazkům, které pro ČR vyplývají z již zmiňované Aarhuské úmluvy. V závěru pak nastíním možné návrhy na zlepšení současného stavu.

4.1. *Aktivní žalobní legitimace občanských sdružení*

Občanská sdružení získala možnost přístupu k soudům ve věcech životního prostředí na začátku 90. let. Získání této možnosti bylo způsobeno dvěma základními legislativními počiny:

Prvním bylo přijetí právních předpisů, které umožnily občanským sdružením, pokud splnily stanovené podmínky, získat postavení účastníků některých správních řízení ve věcech životního prostředí. Původně šlo o dodnes platný ZOPK, později byla podobná ustanovení vtělena i do dalších právních předpisů.¹³⁷

Druhou zásadní skutečností pro vznik možnosti občanských sdružení podávat žaloby ve věcech ochrany životního prostředí bylo obnovení obecného správního soudnictví v ČR od 1. 1. 1992. Základní koncepce obnoveného správního soudnictví vychází z doktríny o tzv. „zásahu do subjektivních veřejných práv“.¹³⁸ Takové pojetí činí v praxi občanským sdružením nemalé problémy při prosazování zájmů na ochraně přírody, neboť tato koncepce přetrvává a převzala ji i současná platná právní úprava správního soudnictví účinná od 1. 1. 2003 dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“).¹³⁹

¹³⁷Viz. zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon č. 76/2001 Sb., o integrované prevenci, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách apod.

¹³⁸Tato doktrína byla převzata z rakousko-neměckého správního systému, založeného již tzv. prosincovou ústavou z roku 1867

¹³⁹Více v publikaci: *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?* Sborník z mezinárodní konference. Editor Petra Humlíčková. Praha: Zelený kruh, 2008. s. 9. ISBN 978-80-903968-2-1.

Otázka žalobní legitimace občanských sdružení je obecně formulována v ustanovení § 65 SŘS. Dle tohoto ustanovení má právo podat žalobu ten, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím úřadu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, zkrácen na svých právech, a dále účastník správního řízení, který tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých právech takovým způsobem, že to mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že k podání žaloby jsou aktivně legitimovány pouze osoby, které namítají zásah do svého subjektivního práva. Z povahy věci však vyplývá, že občanská sdružení mají zájem na prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, a koncepce českého správního soudnictví s doktrínou o zásahu do subjektivních práv žalobce postavení občanských sdružení v otázkách soudní ochrany komplikuje.

4.1.1. Občanské sdružení a právo na příznivé životní prostředí

Význam práva na příznivé životní prostředí pro občanská sdružení resp. pro právnické osoby není pouze v teoretickém konstatování, že mu přísluší. Případné přiznání takového práva by bylo rozhodné z hlediska soudní ochrany zajišťované především ve správním soudnictví.

LZPS ve svém ustanovení § 35 odst. 1 stanoví, že právo na příznivé životní prostředí má každý. Přestože právní teorie a praxe dospěly k názoru, že příznivé životní prostředí je veřejným statkem, zároveň vyvodil, že se jedná o subjektivní veřejné právo, které sice LZPS každému přiznává, zároveň však v čl. 41 odst. 1 stanoví, že tohoto práva se lze domáhat pouze v mezích stanovených zákonem. Proto záleží na obsahu jednotlivých zákonů, jaký standart životního prostředí bude považován za příznivý a pouze v tomto rozsahu pak bude možné se práva na příznivé prostředí před soudem domáhat.

Na tomto místě je třeba si položit otázku, komu výše uvedené právo přísluší, či kdo je jeho subjektem. Zatímco u fyzických osob při interpretaci ustanovení čl. 35 odst. 1 LZPS problém nevzniká, jinak je tomu u osob právnických. Ústavní soud se k této

otázce vyjádřil tak, že právo na příznivé životní prostředí na právnické osoby vztahovat nelze s odůvodněním, že zřejmě, 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., čemuž ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.¹⁴⁰

Takový výklad je často kritizován i z toho důvodu, že založil určitou nerovnováhu mezi oprávněními a povinnostmi právnických osob v otázkách životního prostředí. Čl. 35 odst. 3 LZPS stanoví povinnost každému, aby neohrožoval a nepoškozoval při výkonu svých práv životní prostředí, přičemž subjektem této povinnosti jsou i právnické osoby.

Ústavní soud se v rozhodnutí vůbec nezabýval zvláštní povahou právnických osob zabývajících se ochranou životního prostředí, kterým zákony v různých případech přiznávají možnost účastnit se řízení, které se ochrany životního prostředí dotýkají. Tyto právní předpisy zajišťují, že se ochrana přírody uskutečňuje za přímé účasti občanů prostřednictvím jejich občanských sdružení. Občanská sdružení, jejichž hlavním cílem je ochrana přírody a krajiny, by měla být informována o zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a mají možnost se těchto řízení účastnit. Na jedné straně zákon přiznává sdružením silnější postavení, když mají na rozdíl od jednotlivých fyzických osob právo účastnit se řízení, v němž jsou otázky ochrany přírody řešeny, na druhou stranu je ochrana slabší, když na rozdíl od fyzických osob nemají možnost domáhat se porušení práva na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 LZPS. Ačkoliv prostřednictvím občanských sdružení má být zajištěna účast občanů a ochrana jejich práv, paradoxně je tak v důsledku interpretace Ústavního soudu tato účast i ochrana omezena.¹⁴¹

¹⁴⁰ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 06. 01. 1998.

¹⁴¹ *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí*. Sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů. Editor Pavel Černý, Vítězslav Dohnal. Praha: ASPI, 2004. s. 117.

4.1.2. Vývoj judikatury v otázce žalobní legitimace občanských sdružení

Vývoj přístupu správních soudů k otázce žalobní legitimace občanských sdružení proti rozhodnutím ve věcech ochrany životního prostředí lze rozdělit do určitých fází, tyto nejsou nijak ostře ohraničeny, ale pokusím se ilustrovat alespoň hlavní mezníky rozhodovací praxe soudů v této oblasti.

Poté, co občanská sdružení získala možnost účastnit se některých druhů správních řízení ve věcech ochrany životního prostředí, začala se také pokoušet proti takovým rozhodnutím správních orgánů podávat žaloby k soudu. Jejich argumenty z logiky věci spočívaly v tom, že uvedená rozhodnutí jsou v rozporu s hmotně právní úpravou ochrany jednotlivých složek životního prostředí, neboť cílem občanských sdružení bylo právě zajistit dodržování ustanovení k ochraně životního prostředí a tím přispět k veřejnému zájmu na ochraně tohoto statku. Z uvedeného vyplývá, že hlavní snahou občanských sdružení bylo chránit životní prostředí ve veřejném zájmu. Tento jistě logický postup občanských sdružení se však dostal do přímého rozporu s koncepcí správního soudnictví, které k založení aktivní legitimace nutně požadovala prokázání zásahu do subjektivních práv žalobce.

Proto v prvních letech po obnovení správního soudnictví soudy žaloby občanských sdružení spíše odmítaly jako podané „zjevně neoprávněnou osobou“. Argumentace soudu vycházela z (explicitně či implicitně) vyjádřeného předpokladu, že občanskému sdružení, účastnícímu se správního řízení na základě některého ze zvláštních právních předpisů (tedy v podstatě z titulu ochrany veřejného zájmu) vůbec nemohou v tomto řízení příslušet taková subjektivní práva, do nichž by mohla rozhodnutí zasáhnout, a která by tedy mohla založit jeho žalobní legitimaci.¹⁴²¹⁴³

Později došlo k postupnému zmírnění prvotního zcela odmítavého postoji soudů, a tyto se začaly zabývat alespoň ochranou procesních práv žalobce jejich právem na spravedlivý proces. Významným krokem k rozšíření soudního výkladu možnosti

¹⁴² Více v publikaci: *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?* Sborník z mezinárodní konference. Editor Petra Humlíčková. Praha: Zelený kruh, 2008. s. 9. ISBN 978-80-903968-2-1.

¹⁴³ Viz. např. usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 7A 82/99-19 ze dne 20.9.1999.

přístupu občanských sdružení k soudní ochraně ve věcech životního prostředí se mohl stát rozsudek Vrchního soudu v Praze, týkající se územního rozhodnutí o dálničním obchvatu v Plzni.¹⁴⁴ Soud konstatoval, že zkrácení na subjektivním právu (jako neopominutelná podmínka aktivní legitimace a úspěšnosti žaloby) se stává „*klíčem otevírajícím cestu soudní žaloby*“, s jehož použitím se pak „*soukromý žalobce může – chce – li – stát tribunem hájícím zájmy veřejné*“. U občanských sdružení tento klíč shledal v jejich procesních právech, která jim ve správním řízení přísluší, a zásah, do nichž mohou v žalobě úspěšně namítat.¹⁴⁵

Naděje na vstřícnější přístup soud v otázce přezkoumávání námitek občanských sdružení však své naplnění nenalezla a soudy se v následujících letech zabývaly výhradně otázkami souvisejícím pouze s procesními právy žalobci. Toto spolu s ustáleným výkladem soudů o tom, že právo na příznivé životní prostředí náleží pouze fyzickým osobám, vedlo k tomu, že občanská sdružení začala pod tlakem všech okolností opírat své žalobní návrhy o tvrzení, že bylo zasaženo do jejich práva na spravedlivý proces, ačkoliv skutečným cílem jejich žaloby byla ochrana životního prostředí. Toto vedlo mimo jiné k obviňování občanských sdružení z obstrukcí a formalismu, především ale pak k nedůsledné ochraně životního prostředí samotného.¹⁴⁶

Nová úprava správního soudnictví účinná od 1. 1. 2003 mnoho nového v oblasti zkoumané otázky nepřinesla, neboť doktrínu o zásahu do subjektivních práv převzala. K zásadnímu obratu ve vývoji otázky žalobní legitimace a přezkoumávaných námitek hmotně-právní povahy nedošlo, pouze ojediněle se objevují rozhodnutí, které se zabývají i věcně právní stránkou námitek sdružení s odůvodněním, že hmotně-právní porušení ustanovení k ochraně přírody mohou současně znamenat zásah do procesních práv občanských sdružení.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Více rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25.8.1997. č.j. 6 A 98/94.

¹⁴⁵ Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů. Editor Pavel Černý, Vítězslav Dohnal. Praha: ASPI, 2004, s. 100.

¹⁴⁶ Více v publikaci: *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?* Sborník z mezinárodní konference. Editor Petra Humlíčková. Praha: Zelený kruh, 2008. s. 10. ISBN 978-80-903968-2-1.

¹⁴⁷ Viz. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.8.2003, č.j. 7A 198/2000-51, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.10.2010, č.j. 6 Ao 5/2010 - 43

Lze tedy shrnout, že judikatura v otázce nutnosti zásahu do subjektivních práv žalobce jako podmínky aktivní žalobní legitimace a podmínky přezkumu namítaných hmotně-právních porušení k lepšímu postavení občanských sdružení nepřispěla. Stále je zřetelná tendence k zachování současného stavu, a to i přesto, že soudy k této otázce přistupují již méně přísně.

4.2. *Východiska mezinárodně právní úpravy*

Na tomto místě je třeba uvést, že otázce přístupu občanských sdružení k soudní ochraně ve věcech životního prostředí se věnuje především již v předchozích kapitolách zmíněná Aarhuská úmluva. Tato Úmluva je součástí právního řádu ČR, a přestože se o jejím postavení v jeho rámci stále vedou diskuse v řadách odborné i laické veřejnosti, je třeba se s východisky v ní stanovené seznámit, neboť tyto zásadním způsobem prolamují koncepci českého správního soudnictví a jeho doktríny o poskytování ochrany pouze v případech zásahu do subjektivních veřejných práv.

4.2.1. Přístup k soudní ochraně dle Aarhuské úmluvy

Přístup k právní ochraně je posledním a nezbytným krokem završujícím celou Aarhuskou úmluvu. Bez správně nastavené možnosti přístupu k soudní ochraně se veškerá předchozí oprávnění, tedy právo veřejnosti na informace a možnost veřejnosti účastnit se rozhodovacích procesů v otázkách životního prostředí, stávají nevymahatelnými a bezobsažnými prohlášeními.

Přístup k právní ochraně ve věcech životního prostředí znamená možnost napadat správní akty či opomenutí správních úřadů i soukromých osob u nezávislého a nestranného orgánu. Aarhuská úmluva toto oprávnění dále dělí ve svém článku 9 na tři oblasti:

- a) soudní přezkum v oblasti práva na informace o životním prostředí (odst. 1)
- b) soudní přezkum rozhodnutí souvisejících s účastí veřejností na rozhodování (odst. 2)

- c) soudní přezkum aktů a opomenutí správních orgánů a soukromých osob související s aplikací vnitrostátního práva v oblasti ochrany životního prostředí (odst. 3)

Ustanovení odst. 1 zaručuje veřejnosti možnost přezkoumání rozhodnutí vydaných podle čl. 4 Úmluvy o přístupu k environmentálním informacím. Každá osoba z řad veřejnosti by tak měla mít možnost přezkumu, pokud se domnívá, že její žádost o informaci nebyla správně vyřízena v souladu s čl. 4.

Z pohledu aktivní legitimace občanských sdružení je stěžejní především odst. 2 a 3 čl. 9 ve spojení s čl. 6 a čl. 2 odst. 5 Úmluvy. Z čl. 6 vyplývá zjednodušeně řečeno, povinnost smluvních stran zajistit přístup zainteresované veřejnosti k povolovacím (správním) řízením týkajícím se životního prostředí, a to minimálně v rozsahu podle Přílohy I. V těchto správních řízeních musí mít zainteresovaná veřejnost zajištěna přinejmenším ta procesní práva, která jsou uvedena v čl. 6 Úmluvy. Z čl. 9 odst. 2 Úmluvy pak vyplývá pro osoby z řad zainteresované veřejnosti, splňující případná dodatečná kritéria¹⁴⁸ právo na přístup k soudu (nebo jinému nestrannému a nezávislému orgánu), u něž musí mít možnost napadat nezákonnost jakýchkoli rozhodnutí nebo opomenutí, na něž se vztahuje čl. 6 Úmluvy, a to po stránce věcné (hmotně-právní) i procesní, tedy jak z hlediska porušení právní ochrany životního prostředí, tak z hlediska procesních předpisů. Tím jsou zahrnuty i smíšené otázky jako například nedostatečné vypořádání námitek a připomínek veřejnosti, uplatněných při projednávání záměru. Předmětem přezkumu mohou být i opomenutí příslušných orgánů (například nekonání veřejného projednání záměru nebo neposkytnutí informací o jeho konání). Přezkum se neomezuje jen na konečná rozhodnutí o záměru, ty ale mohou vyžadovat vyčerpání administrativních opravných prostředků jako podmínku přístupu k soudní ochraně.¹⁴⁹

¹⁴⁸Tato kritéria mají být podle čl. 9 odst. 2 vykládána „s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti Úmluvy“.

¹⁴⁹Více v příspěvku Jerzy Jendroška *Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy* přednesený na Mezinárodní konferenci o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi v Brně dne 16. -17. dubna 2009. Dostupný z WWW:[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pristup_k_pravni_ochrane/\\$FILE/OMV-Jendroska_ceske_shruti-220110113.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pristup_k_pravni_ochrane/$FILE/OMV-Jendroska_ceske_shruti-220110113.pdf)

Úmluva přitom výslovně stanoví, že nevládní organizace spadají pod vymezení v jejím čl. 2 odst. 5 tato kritéria „*automaticky*“ splňují. Ustanovení čl. 2 odst. 5 ve spojení s čl. 6 a čl. 9 odst. 3 Úmluvy tedy zaručují „environmentálním,, organizacím zcela specifické postavení, odpovídající v podstatě právu na podání žalob ve veřejném zájmu ve věcech životního prostředí.¹⁵⁰

Článek 9 odst. 3 Úmluvy vyvolává více aplikačních nejasností, zástupci nevládních organizací se přiklání k extenzivnímu výkladu daného ustanovení v tom smyslu, že je ve vztahu k odst. 2 čl. 9, který se omezuje na přezkum rozhodnutí a řízení uvedených v Příloze, určitou generální klauzulí, a že tedy zakládá všeobecný přístup k soudům ve věcech životního prostředí. Účelem tohoto ustanovení je založení tzv. „*actio popularis*“ neboli občanské žaloby, jež by umožnila podání žaloby ve věcech životního prostředí ve veřejném zájmu. Touto otázkou se zabýval i Výbor pro dodržování Úmluvy¹⁵¹, který došel k závěru, že výše uvedený článek nezakládá povinnost smluvních států zavést „*actio popularis*“ ve smyslu práva každého, bez jakýchkoli dalších podmínek napadat jakékoli environmentální rozhodnutí, zároveň však nesmí být stanoveny tak omezující podmínky, které by fakticky odepřeli přístup k soudné ochraně všem nebo téměř všem nevládním organizacím.¹⁵²

Čl. 9 odst. 4 Úmluvy klad důraz hlavně na čestné, spravedlivé a hlavně včasné projednání žalob dotčené veřejnosti včetně rozumných nákladů na řízení tak, aby jejich výše fakticky neznamenala omezení přístupu ke spravedlnosti.

4.2.2. Nedostatky implementace třetího pilíře Aarhuské úmluvy

Implementace části Úmluvy týkající se přístupu veřejnosti k soudní ochraně je bezesporu nejproblematictější a některé její požadavky byly do českého právního řádu transponovány nedostatečně nebo úprava chybí vůbec

¹⁵⁰ *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí*. Sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů. Editor Pavel Černý, Vítězslav Dohnal. Praha: ASPI, 2004, s. 103-104. ISBN 80-735-7028-9.

¹⁵¹ Tzv. *Compliance Committee*, nezávislý výbor složený z 9 odborníků volených smluvními stranami Úmluvy na základě regionální vyváženosti.

¹⁵² Blíže viz případ CCC/C/11 (Belgie), CCC/C/18 (Dánsko).

Přístup ke spravedlnosti dle čl. 9 odst. 1 Úmluvy je z hlediska právního rámce zajištěn, neboť každý má právo obrátit se na soud. V praxi se často vyskytují nedostatky z důvodů dlouhých lhůt a rozhodování o oprávněnosti odepření informací, nikoliv o nařízení poskytnutí informace, což celý proces ještě více prodlužuje.¹⁵³

Stále problematická se jeví stále i implementace čl. 9 odst. 2 Úmluvy (přezkum nezákonnosti rozhodnutí, jiných aktů nebo nečinnosti, ke kterým došlo v rozhodování o specifických činnostech. Právo na přezkum má v této věci pouze dotčená veřejnost dle čl. 2 odst. 5 Úmluvy, v českém právním řádu však stále chybí legální definice tohoto pojmu. V praxi se přístupu k soudu domáhají především občanská sdružení, jimž je však odepíráno hmotné právo na příznivé životní prostředí, a tedy i právo na přezkum rozhodnutí po stránce hmotné správnosti. To celý proces komplikuje a nutí občanská sdružení odvolávat se především na procesní pochybení.¹⁵⁴

Dalším nedostatkem implementace čl. 9 odst. 2 Úmluvy je nemožnost dosáhnout přezkumu nečinnosti správního orgánu. Český právní řád upravuje toto v ustanovení čl. 79 SŘS. Podle tohoto ustanovení *„ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé“*

V této úpravě se ovšem (za současného výkladu českých správních soudů) nachází velmi významná mezera, v důsledku které nelze dosáhnout soudního přezkumu v situaci, kdy správní orgán nezahájí řízení z moci úřední, ačkoliv by tak podle zákona udělat měl (např. řízení o odstranění stavby realizované bez stavebního povolení). V takové situaci mohou dotčené osoby pouze požádat nadřízený správní orgán o opatření proti nečinnosti. Pokud je ale nečinný též nadřízený orgán, soudy nemohou

¹⁵³ Zelený kruh. 2009. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2008*. s. 3. ISBN: 978-80-903968-7-6. Dostupná z WWW: <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/aarhuska-umluva-2-2009-web-final.pdf>

¹⁵⁴ Srovnej tamtéž.

správnímú úřadu nařídít, aby řízení zahájil.¹⁵⁵ Takové závěry lze vysledovat i z rozhodování Nejvyšší správní soudu.¹⁵⁶

Lze tedy shrnout, že úprava českého právního řádu porušuje závazky vplývající z čl. 9 odst. 2 Úmluvy, podle něhož mají mít občanská sdružení právo na přezkum po stránce věcné i procesní a dále závazky ohledně povinnosti zajistit dotčeným osobám přístup k soudnímu přezkumu nečinnosti správních orgánů.

Co se týče čl. 9 odst. 3 Úmluvy, ten je jakousi generální klauzulí, která zakládá veřejnosti právo na soudní přezkum nezákonných rozhodnutí o životním prostředí v případech, které nejsou předmětem předchozích odstavců. Tento článek není v českém právním řádu nijak transponován. Článek 9 odst. 3 Úmluvy teoreticky umožňuje dovodit právo veřejnosti na přístup k soudní ochraně ve věcech životního prostředí i v případech, kdy vnitrostátní právo žádnou úpravu ve vztahu k tomuto článku neobsahuje. Takový závěr je ovšem závislý na přiznání tzv. přímého účinku Aarhuské úmluvě, resp. jeho konkrétním článkům. Soudní praxe se však k přiznání přímého účinku staví spíše odmítavě a české soudy se spíše vyhýbají povinnosti vykládat vnitrostátní právo konformně s Aarhuskou úmluvou.¹⁵⁷ Nedostatečná implementace čl. 9 odst. 3 má za následek především vyloučení některých aktů ze soudního přezkumu s ohledem na explicitně uzavřený okruh účastníků v některých typech řízení (podle § 9 atomového zákona či dle § 17 horního zákona)¹⁵⁸, jakož i ve všech řízeních, kde občanská sdružení účastníky nebyla.

Díky problematičkému výkladu a aplikaci přiznávání odkladného účinku nebo předběžného opatření v souvislosti s žalobami občanských sdružení jsou spíše nenaplněny i požadavky článku 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy – tedy čestné, spravedlivé a hlavně včasné projednání žalob dotčené veřejnosti (včetně rozumných nákladů na řízení). Přiznání předběžného opatření i odkladného účinku je totiž pro občanská

¹⁵⁵ Ekologický právní servis. 2010. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*, s. 1. Dostupné z WWW.

http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/nedostatky_implementation_c19_aarhuske_umluvy.pdf

¹⁵⁶ Srovnej rozsudek NSS ze dne 29.5.2008, č.j. 2Ans 2/2008-57, ze dne 26.6.2007 č.j. 4 Ans 10/2006-59 nebo ze dne 23.3.2009 č.j. 2 Ans 1/2008-84.

¹⁵⁷ Zelený kruh. 2009. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2008*, s. 24. ISBN: 978-80-903968-7-6. Dostupná z WWW: <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/aarhuska-umluva-2-2009-web-final.pdf>

¹⁵⁸ Srov. kap. 3.3.6.

sdružení téměř nemožné. Soudy vesměs návrhy na odklad vykonatelnosti odmítají s odkazem na koncept, podle něž může napadené rozhodnutí zasáhnout pouze do procesních práv občanských sdružení. Proto mu „z povahy věci“ nemůže vzniknout nenahraditelná újma. Navíc soudy nemají pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku stanovenu žádnou konkrétní lhůtu. Při výše popsané situaci tak dochází k případům, kdy soudy ruší nezákonná rozhodnutí, např. v územním nebo stavebním řízení, na základě žalob občanských sdružení až po několika letech. Stavba je proto již dávno postavená. K následnému nařízení jejich odstranění v praxi většinou (s odkazem na ochranu dobré víry investora) nedochází.¹⁵⁹

Rozhodování soudů v této otázce je stále značně nekonzistentní, zatímco NSS již několikrát vyslovil právní názor, že na základě čl. 9 odst. 4 Úmluvy musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti¹⁶⁰ vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován v některých případech,¹⁶¹ v rozhodování správních soudů je tendence rozhodování o povolení odkladného účinku žalob občanských sdružení stále spíše negativní s argumentací nenaplnění požadavků vnitrostátní úpravy.¹⁶²¹⁶³

¹⁵⁹ Zelený kruh. 2009. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2008*, s. 24-26. ISBN: 978-80-903968-7-6. Dostupná z WWW: <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/aarhuska-umluva-2-2009-web-final.pdf>

¹⁶⁰ Srov. čl. 2 odst. 5 Úmluvy: „dotčená veřejnost“ je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“

¹⁶¹ Viz rozsudky 1 As 13/2007-63 ze dne 29. 08. 2007, 1 As 39-2006-55 ze dne 14. 06. 2007, 5 As 53/2006-46 ze dne 28. 06. 2007, 4 As 70/2006-72 ze dne 26. 06. 2007, 2 As 1/2008-77 ze dne 15. 05. 2008

¹⁶² Podle ustanovení § 73 SŘS soud žalobám odkladný účinek přiznává, pokud jsou současně splněny tři podmínky.

- 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenají pro žalobce nenahraditelnou újmu
- 2) přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob
- 3) přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem.

¹⁶³ Např. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2008, č. j. 31 Ca 154/2007-82, Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 11. 2005, sp. zn. 30 Ca 28/2005, Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2009, č. j. 10 Ca 302/2009-45, více k otázce v publikaci: ČERNÝ, P., PLŠEK, J. *Odkladné účinky správních žalob nevládních organizací ve věcech životního prostředí*. Ekologický právní servis, 2010.

4.2.3. Kontrolní mechanismus pro dodržování Úmluvy

V souvislosti s aplikací Úmluvy a nedostatky její implementace považují na tomto místě za vhodné krátce představit kontrolní mechanismus v rámci Úmluvy, který byl zaveden na základě čl. 15 Úmluvy. V roce 2002 byli na prvním zasedání stran zvoleni členové tzv. „*Compliance Committee*“ (Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy). Kontrolní mechanismus Úmluvy zahrnuje jednak povinnost všech smluvních stran předkládat pravidelné zprávy o její implementaci a zejména pak činnost Výboru.

Výbor se musí zabývat veškerými podněty, stížnostmi či sděleními učiněnými v souladu s odstavci 15 až 24 rozhodnutí I / 7, připravuje na žádost smluvních stran zprávu o dodržování nebo provádění ustanovení této úmluvy, sleduje, vyhodnocuje a usnadňuje provádění a dodržování požadavků na podávání zpráv podle článku 10. odst. 2. Výbor také může činit stranám doporučení, pokud je to vhodné.¹⁶⁴

Výbor je složen z devíti nezávislých odborníků volených smluvními stranami na základě regionální vyváženosti. Kontrola dodržování Úmluvy Výborem je založena především na možnosti každého, jednotlivce či organizace, podat k Výboru stížnost na kterýkoli smluvní stát, tvrdící nedodržování požadavku Úmluvy tímto státem. Takovýchto stížností bylo podáno již asi 70. Na základě těchto stížností se podařilo Výboru vytvořit jakési „*case law*“, které slouží jako komentář k jednotlivým ustanovením Úmluvy.¹⁶⁵ Výbor rozlišuje, zda podání směřuje z řad veřejnosti, pak jej označuje jako „*Communications*“ (Sdělení, Stížnost), nebo zda je podán smluvní stranou, pak jej označuje za „*Submission*“.

Stížnost směřuje typicky buď proti obecným nedostatkům v legislativě smluvní strany, nebo proti konkrétním případům špatné aplikace Aarhuské úmluvy v praxi.

¹⁶⁴ Srov. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. Guidance on the Aarhus Convention Compliance Mechanism. Dostupné z WWW:

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf

¹⁶⁵ Srov. Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee. RACSE, 2008. Vybrané části z „*case law*“ Compliance Committee Aarhuské úmluvy, vložené do textu úmluvy k odpovídajícím ustanovením. Publikace obsahuje všechny případy posuzované Compliance Committee do 3. setkání stran Aarhuské úmluvy v Rize (2008) kromě dvou. Dostupné z WWW:

http://www.rac.org.ua/fileadmin/user_upload/publications/CL3_en_web.pdf

Výbor po podání stížnosti posuzuje nejprve kriteria její přijatelnosti, k nimž kromě srozumitelnosti tvrzených skutečností do okruhu otázek upravených Úmluvou patří také vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků (pokud z okolností případu nevyplývá, že není na místě tuto podmínku vyžadovat). Výbor po projednání stížnosti vydává na konci řízení o stížnosti jednak závěr o tom, zda je legislativa a/nebo praxe smluvní strany v souladu s požadavky Úmluvy nebo ne, a dále, pokud shledá v některém bodě rozpor se závazky vyplývajícími z Úmluvy, doporučení, jaké opatření by měl příslušný stát přijmout. Závěry a doporučení schvaluje nejbližší jednání smluvních stran, teprve pak se stávají formálně závaznými.

Stát by měl na základě závěrů a doporučení Výboru přijmout strategii k naplnění svých závazků z Úmluvy, spočívající ve změně legislativy a/nebo v důsledné aplikaci Úmluvy v konkrétních případech (tedy interpretovat vnitrostátní právo v souladu s požadavky Úmluvy).¹⁶⁶

Výbor si je vědom zásadní role právě ekologických organizací (u nás jsou to občanská sdružení), při naplňování a implementaci Úmluvy v jednotlivých státech, a proto zdůrazňuje svůj zájem na úzké spolupráci právě s komunitou neziskových organizací v této oblasti a kromě výše zmíněné možnosti podávat tzv. Sdělení jim zaručuje široký prostor k dialogu.¹⁶⁷

V červnu roku 2010 podalo Sdělení ohledně naplňování závazků Úmluvy v ČR také již několikrát v textu citované občanské sdružení založené k ochraně životního prostředí a lidských práv Ekologický právní servis. Sdělení je vedeno pod sp.zn. ACCC/C/2010/50. V tomto sdělení namítá sdružení především výše zmíněné nedostatky naplňování III. pilíře Úmluvy, mezi největší nedostatky řadí celkovou nejednotnost úpravy účastenství veřejnosti v environmentálních řízeních, která je

¹⁶⁶ Srov. příspěvek Jerzy Jendroska téma *Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy* přednesený na Mezinárodní konferenci o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi v Brně dne 16. -17. dubna 2009. [online, cit. 2. 8. 2012]. Dostupný z WWW: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pristup_k_pravni_ochrane/\\$FILE/OMV-Jendroska_ceske_shrnuti-220110113.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pristup_k_pravni_ochrane/$FILE/OMV-Jendroska_ceske_shrnuti-220110113.pdf)

¹⁶⁷ Více k úloze NNO v procesu kontrolního mechanismu Úmluvy viz. Srov. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. Guidance on the Aarhus Convention Compliance Mechanism. str. 27-30. Dostupné z WWW: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf

roztříštěna v několika právních předpisech, omezování účastenství především pro občanská sdružení v některých správních řízeních a následné omezení jejich aktivní žalobní legitimace včetně rozsahu jejich možných námitek pouze na zásah do jejich procesních práv. Dále poukazuje na proces EIA, který není dle české právní úpravy správním řízením ve smyslu správního řádu a není tedy zakončen správním rozhodnutím, které by bylo samostatně přezkoumatelné. V neposlední řadě namítá, že Úmluvě není přiznáván přímý účinek a tedy i aplikační přednost před zákonem, jak vyplývá z čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy ČR.

Proces ohledně vyřízení výše uvedeného Sdělení byl dne 6. 8. 2012 ukončen, když Výbor vydal ve věci shrnutí a učinil pro ČR doporučení k lepšímu naplnění požadavků Úmluvy. Česká republika ve svém „*response*“ (vyjádření ke Sdělení zpracovaného prostřednictvím Ministerstva životního prostředí došla k závěru, že česká právní úprava je s úpravou Úmluvy v souladu a zcela konformní.¹⁶⁸

Výbor doporučuje České republice podniknout nezbytné právní, správní, administrativní a jiná opatření k zajištění toho, aby:

- (a) se členové dotčené veřejnosti, včetně nevládních organizací, kteří splňují požadavky článku 2. odst. 5 Úmluvy, mohli účinně zapojit a předložit připomínky během celého rozhodovacího procesu dle článku 6.
- (b) byly na výsledku rozhodování o povolení činnosti podléhající dle čl. 6 náležitě zohledněny všechny námítky veřejnosti, a to ze všech fází rozhodování.
- (c) nevládní organizace splňující požadavky článku 2. odst. 5, měly právo na přezkum ve všech řízeních stanovených v čl. 6, a v tomto ohledu se mohly domáhat přezkumu nejen po stránce procesní, ale také hmotně-právní.

¹⁶⁸ Written Statement (odpověď MŽP) na sdělení vedené u Compliance Committee ze dne 14. 3. 2011. [online, cit. 14. 8 2012]. Dostupná z WWW: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>

- (d) dotčená veřejnost, jak je definována v článku 2, odst. 5 měla možnost přezkumu závěrů procesu EIA jak po stránce procesní tak hmotně-právní, neboť tyto závěry slouží jako podklad pro rozhodnutí dle článku 6
- (e) členům veřejnosti přístup ke správním nebo soudním orgánům tak, aby měli možnost napadnout akty soukromých osob i nečinnosti orgánů, které mají za následek rozpor s vnitrostátním právem týkajícího se hluku a územního plánování.¹⁶⁹

4.3. Možnosti k zajištění efektivnější soudní ochrany

Prvním předpokladem je samozřejmě zachování alespoň současného standardu právní úpravy přístupu k soudní ochraně ve věcech životního prostředí, s tím souvisí i otázka případných změn současné právní úpravy. Námětů by byla celá řada, jak dílčích (například změna úpravy zákonných podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobám, zakotvení definice „dotčené veřejnosti“), tak obecnějších. Nabízí se zejména myšlenka větší integrace povolovacích řízení v oblasti zásahů do životního prostředí se základním cílem, aby po provedené EIA a vydání základního rozhodnutí o přípustnosti či nepřípustnosti posuzovaného záměru (resp.) některé z jeho variant a případném soudním přezkumu takového rozhodnutí byla otázka „záměr ano nebo ne“ jednoznačně vyřešena, a to současně dříve, než dojde k započetí realizace stavby.¹⁷⁰ Účinnější by mohl být i přímý přezkum stanovisek EIA, což by za předpokladu, že by soudy důsledně přihlížely k požadavku souladného výkladu vnitrostátních předpisů s Aarhuskou úmluvou, neměla být nepřekonatelná výkladová překážka.

K zajištění lepší ochrany veřejného zájmu na ochraně životního prostředí za účasti občanských sdružení by bylo možno dosáhnout mimo jiné dvěma způsoby. Jednak změnou výkladu § 65 odst. 2 odst. 2 SŘS za současného opuštění názoru, podle něž občanská sdružení nejsou subjekty práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35

¹⁶⁹ Srov. Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic ze dne 29. 6. 2012. [online, cit. 14. 8 2012]. Dostupné z WWW: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C201050/Communication/C50_CzRepFinding_s.pdf

¹⁷⁰ Srov. *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?* Sborník z mezinárodní konference. Editor Petra Humlíčková. Praha: Zelený kruh, 2008. s. 12. ISBN 978-80-903968-2-1.

odst. 1 LZPS, nebo zakotvením možnosti občanských sdružení podat tzv. žalobu ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 4 SŘS.

První jmenovaná možnost předpokládá, že odst. 65 odst. 2 SŘS bude vykládán v souladu s požadavky Úmluvy. Tento postup přichází v úvahu tam, kde se sdružení v souladu s vnitrostátní úpravou mohou účastnit správních řízení. I kdyby nedošlo k žádným legislativním změnám, požadavek konformního výkladu vnitrostátní úpravy s mezinárodními závazky by měl stačit k tomu, aby byla žalobní legitimace občanských sdružení vykládána tak, že mohou bez dalšího napadat veškeré hmotně-právní i procesní nezákonnosti rozhodnutí vydaných v řízení, jejichž byla účastníky.

V souvislosti s požadavky čl. 9 odst. 3 Úmluvy se nabízí otázka, jak nejlépe toto ustanovení v praxi české právní úpravy naplnit. Do úvahy přichází možnost žalob soukromých osob resp. občanských sdružení ve veřejném zájmu, jak předpokládá zatím nenaplněné ustanovení § 66 odst. 4 SŘS.

Žaloba ve veřejném zájmu je právním institutem, prostřednictvím něhož je chráněn veřejný zájem namísto ochrany individuálně určených práv žalobce. Žalobní důvod zde tedy nespočívá v tvrzeném zásahu do subjektivních práv žalobce, nýbrž v tvrzeném zásahu do veřejného zájmu. Žalobu ve veřejném zájmu je proto možné podávat i v těch případech, kdy neexistuje individuálně určený subjekt, jehož práva byla porušena, avšak je evidentní, že nezákonným jednáním osoby soukromého nebo veřejného práva došlo k negativnímu zásahu do veřejného zájmu.¹⁷¹

Důvodů k zavedení tohoto institutu je hned několik a nejsou to pouze již zmíněné nedostatky implementace mezinárodních závazků, jak bylo zmíněno v předchozí kapitole, ale především zájem na efektivnější ochraně zájmů životního prostředí jako takovém. Cílem takového institutu je ustanovit životnímu prostředí tzv. „advokáta“ z řad veřejnosti, a to především z toho důvodu, že kontrola fungování veřejné správy je často nedostatečná. Systém soudní kontroly veřejné správy je závislý

¹⁷¹ KOUKALOVÁ, M., *Význam žaloby ve veřejném zájmu v oblasti ochrany před diskriminací*. [online]. VIA IURIS Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE [citováno 17. 8. 2012]. Dostupné z WWW. <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=197>

na tom, zda v případě postupu správy v rozporu s právem dojde současně i k dostatečnému zásahu do dostatečně individualizovaného hmotného práva konkrétního subjektu. Nelegální postup veřejné správy, který nemá za následek dostatečně identifikovatelný zásah do hmotného práva určitého subjektu, nepodléhá soudnímu přezkumu.¹⁷²

Současně je dalším z důvodů pro zavedení tohoto institutu i nedostatečná efektivita veřejné správy při prosazování zájmů na ochraně životního prostředí. Veřejný zájem na ochraně životního prostředí je často ohrožován jinými veřejnými zájmy, na jejichž ochraně mají bezprostřední zájem ekonomicky silné subjekty. Žaloba ve veřejném zájmu v rukou environmentálních organizací by se tak mohla stát jedním z prostředků, který by přispěl ke zlepšení celkového konceptu ochrany životního prostředí a alespoň částečně by směřoval k rovnosti zbraní při prosazování zájmů veřejnosti na ochraně životního prostředí a zájmů ekonomicky motivovaných investorů k realizaci svých ekologicky zatěžujících záměrů.

Ustanovení § 66 odst. 4 SŘS předpokládá, že žalobu k ochraně veřejného zájmu je oprávněn podat ten, komu takové oprávnění výslovně svěčuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva. Vzhledem k tomu, že při současné výkladové praxi správních soudů je naděje na prosazení přímého účinky Aarhuské úmluvy a jejího čl. 9 odst. 3, téměř ztracena, bylo by vhodné institut žaloby ve veřejném zájmu zakotvit ve zvláštním zákoně. Z hlediska systematiky by bylo nejvhodnější tak učinit v základním předpise týkající se ochrany životního prostředí. Proto bych navrhovala legislativní změny provést v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Tato úprava by pak sloužila jako všeobecné ustanovení pro občanská sdružení k tomu, aby mohla bránit zájmy na životním prostředí efektivně i v případě, kdy nedojde k zásahu do subjektivních práv jednotlivce, ale toliko bude zasaženo do veřejného statku životního prostředí.

¹⁷² *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí*. Sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů. Editor Pavel Černý, Vítězslav Dohnal. Praha: ASPI, 2004. s. 178. ISBN 80-735-7028-9.

ZÁVĚR

Již v úvodní části práce jsem zjistila, že problematické je už samotné vymezení pojmu neziskové organizace. Do dnešního dne neobsahuje česká právní úprava legální definici tohoto pojmu, přesto se tento pojem i v právním prostředí hojně užívá, právě z tohoto důvodu, že se nepodařilo najít vhodný ekvivalent.

Co se týče stávající právní úpravy občanských sdružení, není vyhovující především pro svou stručnost a neúplnost. Stávající platné právní úpravě je vytýkán především samotný registrační princip, který není v souladu se základními principy spolkového práva. Dále je to nevhodná forma zahájení řízení, kdy k zahájení řízení dochází nesystematicky a nelogicky až doručením bezvadného návrhu, stejně jako chybějící ustanovení o tom, kdo jedná za založené občanské sdružení před jeho vznikem, včetně otázek případné odpovědnosti za škodu a za vzniklé závazky.

Nový občanský zákoník byl vytvořen s ambicí diskontinuity ke všem právním tradicím socialismu. Dle autorů kodexu byl při jeho tvorbě kladen zásadní důraz na svobodu jednotlivce a autonomii svobodné vůle při utváření soukromého života. O to nepochopitelnější je pak upuštění od původně navrhovaného evidenčního principu vzniku spolků, zákoník zachovává tolik kritizovaný registrační princip. Nová právní úprava volí především dispozitivní ustanovení, což je sice v souladu s výše uvedenými zásadami, na druhé straně při nedostatečné úpravě vnitřních poměrů spolku ve stanovách, může podpůrně užitá úprava v zákoníku představovat pro mnohé spolky nadměrnou zátěž, neboť spolková úprava je až příliš podrobná a tím místy nepřehledná. Jaký dopad na spolkový život bude mít zavedení statusu veřejné prospěšnosti lze zatím pouze odhadovat. Nicméně dosavadní diskuse odborné veřejnosti je názorově nejednotná. Určitá část je toho názoru, že zavedení statusu pomůže zprůhlednit prostředí pro poskytování veřejně prospěšných služeb a nastaví spravedlivé principy pro poskytování státní podpory. Druhá skupina zase jeho zavedení důrazně odmítá a připravovanou změnu považuje za zbytečnou a diskriminační.

Stěžejním cílem práce bylo vymezit úlohu občanských sdružení při ochraně životního prostředí. Je třeba říci, že role občanských sdružení je co do cíle a smyslu

poměrně jednoznačná. Úlohou jednotlivých sdružení, ať už se jedná o malé místní spolky či o profesionální ekologické organizace, je zajištění co nejvyšší možné úrovně ochrany životního prostředí. Je jisté, že široké spektrum sdružení čítá velké množství subjektů, které k naplňování zájmu na ochraně životního prostředí užívají různé prostředky. Menší občanská sdružení se soustřeďují hlavně na praktickou ochranu přírody. Jejich přínos spočívá zcela jistě také v tom, že vykonávají činnost osvětovou a výchovnou, která plní v ochraně životního prostředí především funkci preventivní.

Další neméně významnou úlohu hrají občanská sdružení v roli „lobistů“ za zájmy přírody v podobě participace na legislativních procesech. Takto se zapojují především větší organizace s odborným aparátem, které se snaží prosazovat pozitivní legislativní změny a účastnit se v co nejranější fázi vzniku obecně závazných norem. Přestože i na tomto poli je stále spousta prostoru pro vylepšení možné participace, je Ministerstvo životního prostředí spíše příkladem pro ostatní resorty a účast sdružení na legislativním procesu podporuje.

Stěžejní roli hrají občanská sdružení při účasti na rozhodovacích procesech. Zásadně se mohou účastnit dvojím způsobem, a to buď v rámci „soft participation“ prostřednictvím vyjádření, podnětů a připomínek, nebo v rámci „hard participation“ jako účastníci správního řízení. Východiskem v této oblasti jsou položeny v Aarhuské úmluvě, této ale není přiznáván přímý účinek a výkladová praxe soudů naznačuje, že ani v budoucnu se v tomto ohledu změna nečeká. Úmluva rozlišuje dvě možné kategorie subjektů („veřejnost“ a „dotčená veřejnost“), kterým zaručuje právo účastnit se rozhodování.

Pojmu „veřejnosti“ dle Úmluvy odpovídá v českém právním řádu označení „každý“, tedy i pro občanská sdružení se zde otevírá široký prostor pro možnou účast, ale pouze v rozsahu konzultativní účasti. Občanská sdružení nemají v těchto postupech postavení účastníka řízení, proto je tato forma účasti málo efektivní z důvodu, že občanská sdružení nemají přístup k opravným prostředkům a ani následně k soudní ochraně, proto skutečný dopad není dle praxe velký. Konzultativní účast upravuje a předpokládá procedura EIA, zákon o prevenci závažných havárií, zákon o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a dále postupy při územním plánování.

Možným řešením k efektivnější účasti sdružení ve výše zmíněných úředních postupech, by mohlo být přiznání sdružením postavení účastníka řízení se všemi právy a povinnostmi.

Pod pojem *dotčené veřejnosti* Úmluva mimo jiné zahrnuje také občanská sdružení na ochranu životního prostředí, kterým zaručuje zcela specifické postavení, když presumuje jejich zájem na ochraně životního prostředí a ve věcech ochrany přírody jim zaručuje vždy přístup k rozhodovacím procesům. Souhrnné hodnocení možné účasti sdružení v řízeních ve věcech životního prostředí není možné, neboť český právní řád definici dotčené veřejnosti nezná a neexistuje ani právní předpis, který by možnou účast občanských sdružení na řízení jednotně upravoval. Současná právní úprava je v tomto ohledu roztržštěná do několika složkových předpisů, které zavádí samostatné definice účastníků. Nejdůležitějšími z nich je ZOPK, který umožňuje účast občanských sdružení nejen v řízeních podle tohoto zákona ale i v řízeních jiných, kde mohou být zájmy ochrany přírody dotčeny. Dle tohoto zákona je dovozena možná účast občanských sdružení např. v územním a stavebním řízení. Podobnou možnost účastenství předpokládá i zákon o EIA v navazujících správních řízeních, ale v praxi občanská sdružení využívají k založení účastenství především ZOPK. Samostatnou úpravu účastenství pak obsahují zákon o vodách a zákon o IPPC. Naopak restriktivně se k účasti veřejnosti staví horní zákon a atomový zákon, které vylučují účastenství občanských sdružení v určitých typech řízení. Jako nejvhodnější řešení výše uvedených nedostatků platné právní úpravy by bylo zakotvení nové a obecné úpravy účasti veřejnosti v jednom předpise (např. zákon č. 17/1992 Sb.), která by nahradila současný roztržštěný stav v jednotlivých zákonech a lépe vyhovovala požadavkům Aarhuské úmluvy.

Zdaleka nejproblematičtější je omezená možnost sdružení v přístupu k soudní ochraně, v důsledku čehož dochází *de facto* k omezení práv sdružení v úcastech na rozhodovacích procesech. Aarhuská úmluva zaručuje sdružením přístup k soudům nejen ve věcech, kde byla účastníkem řízení, ale zaručuje jim také právo napadnout nezákonné rozhodnutí s dopadem na životní prostředí ve věcech, kde účastníkem předchozího řízení nebyla.

Česká právní úprava je nedostatečná v několika ohledech. Zásadní nedostatek spatřuji v tom, že občanská sdružení mají právo na přezkum pouze po stránce procesní a k věcným připomínkám není často vůbec přihlíženo, neboť správní soudnictví je založeno na doktríně tzv. *zásahu do subjektivních práv* a sdružením jako právníckým osobám je subjektivní právo na příznivé životní prostředí odpíráno.

Co se týče požadavku Úmluvy, který zakládá přístup sdružení k soudům ve věcech životního prostředí obecně (tedy v případech, kde je explicitně uzavřený okruh účastníků v některých typech řízení, jakož i ve všech řízeních, kde občanská sdružení účastníky nebyla) není v českém právním řádu nijak transponován, v důsledku čehož zůstává tento požadavek zcela nenaplněn. Nejednotné rozhodování soudů provází také přiznávání odkladného účinky žalob sdružení. Zatímco NSS se již několikrát vyslovil pro využívání tohoto institutu, aby bylo dosaženo efektivní ochrany životního prostředí, v praxi správních soudů je situace spíš opačná.

K zajištění lepší ochrany veřejného zájmu na ochraně životního prostředí za účasti občanských sdružení v soudních řízeních by bylo možno dosáhnout mimo jiné dvěma způsoby. Jednak změnou výkladu čl. 35 odst. 1 LZPS, podle nějž občanská sdružení nejsou subjekty práva na příznivé životní prostředí, nebo zakotvením možnosti občanských sdružení podat tzv. žalobu ve veřejném zájmu k ochraně veřejného zájmu namísto ochrany individuálně určených práv. Žalobu ve veřejném zájmu by bylo možné podat i v těch případech, kdy neexistuje individuálně určený subjekt, jehož práva byla porušena, avšak je evidentní, že nezákonným jednáním osoby soukromého nebo veřejného práva došlo k negativnímu zásahu do veřejného zájmu.

SEZNAM ZKRATEK

AARHUSKÁ ÚMLUVA - Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

AVPO - Asociace veřejně prospěšných organizací

EIA - Environmental Impact Assessment (Vyhodnocení vlivů záměrů na životní prostředí)

ESD – Evropský soudní dvůr

EU – Evropská unie

EVVO - Environmentální vzdělávání, výchova a osvěta

ICNPO - International Classification of Nonprofit Organizations (Mezinárodní klasifikace neziskových organizací)

IPPC - Integrated Pollution Prevention and Control (Integrovaná prevence a omezování znečištění)

LZPS – ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

MBO - Mutual Benefit Organizations (organizace vzájemně prospěšné)

MV – Ministerstvo vnitra

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

NNO – nevládní nezisková organizace

OSN – Organizace spojených národů

OZ – občanský zákoník

PBO - Public Benefit Organizations (organizace veřejně prospěšné)

RIA - Regulatory Impact Assessment (hodnocení dopadu regulace)

RNNO - Rada vlády pro nestátní neziskové organizace

SEA - Strategic environmental assessment (Vyhodnocení vlivů koncepcí na životní prostředí)

SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

SSEV - Sdružení středisek ekologické výchovy

SZ - zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

SÚJB – Státní úřad pro jadernou bezpečnost

Ústava ČR – ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

ZSO – zákon o sdružování občanů

POUŽITÉ ZDROJE

Literatura

BAČUVČÍK, R. *K terminologii neziskového sektoru*. In. ŠKARABELOVÁ, Simona. *Definice neziskového sektoru: sborník příspěvků z internetové diskuse CVNS*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru, 2005. ISBN 80-239-4057-0.

BEDNAŘÍK, A. *Čítanka pre neziskové organizácie: pre všetkých ľudí z nadácií, občianskych združení, samospráv, škôl, cirkví, kultúrnych centier či iných neziskových spoločenstiev, ktorí chcú lepšie a príjemnejšie naplniť svoje ciele*. Bratislava: Centrum prevencie a riešenia konfliktov, 1998. ISBN 80-967-8905-8.

BERKA, A., KUBĚNKA, M. *Nestátní neziskové organizace v České republice*. Ústav ekonomiky a managementu. Fakulta ekonomicko-správní. Univerzita Pardubice, 2006.

ČERNOHOUS, Pavel a Luděk ŠIKOLA. *Od územního plánování po stavební povolení: kdy a jak se účastnit*. Praha: Zelený kruh, 2007. 32 s. ISBN 978-80-239-9951-8.

ČERNÝ, P. *K účastenství nevládních organizací ve stavebním řízení podle nového stavebního zákona*. Praha: Ekologický právní servis, 2010.

DAMOHOŘSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-807-4003-387.

DEVEROVÁ, L. *Typologie neziskových organizací v ČR*. In: DEVEROVÁ, L. a kol. *Společenský a legislativní rámec neziskového sektoru*. Praha: Agnes, 2008. ISBN 978-80-903696-2-7.

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

DOHNAL, V., Černý, P. *Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí*. 3. vydání. Praha: Ekologický právní servis, 2005.

DOHNALOVÁ, Marie. *Sociálně – ekonomické souvislosti občanské společnosti*. In. *Občanský sektor: Studie a souvislosti: sborník textů*. Praha: Univerzita Karlova, 2002. ISBN 80-865-1107-3.

DOHNALOVÁ, M. *Občanský sektor*, In. *Definice neziskového sektoru: sborník příspěvků z internetové diskuse CVNS*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru, 2005. ISBN 80-239-4057-0.

ELIÁŠ, K. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, 2012. ISBN 978-807-2089-222.

HUMLÍČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi*. Praha, 2009. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí.

JANČÁŘOVÁ, I. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 295. ISBN 80-210-2947-1.

JECH, K. *Průvodce ochránce životního prostředí Evropskou unií*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2000. ISBN 80-863-4508-4.

JEMELKA, L. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním: s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-807-3572-792.

JENKINS, J. C. *Nonprofit Organizations and Policy Advocacy*. In Powell W. W. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987.

KŮRKOVÁ, A. *Občanská sdružení jako veřejně prospěšné organizace*. Brno, 2008. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva občanského práva.

REKTOŘÍK, J. *Organizace neziskového sektoru: základy ekonomiky, teorie a řízení*. Praha: Ekopress, 2001.

RONOVSKÁ, Kateřina. *Spolkové a nadační právo: s komentářem*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 404. ISBN 978-802-1045-125.

TELEC, I. *Spolkové právo*. Praha: C.H. Beck, 1998. str. 30. ISBN 80-717-9194-6.

VLČKOVÁ, V. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí*. PRŮCHOVÁ, Ivana (ed.). *Aktuální otázky práva životního prostředí*. 1. vyd. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2005. 219 s. ISBN 80-210-3629-X.

Všeobecná encyklopedie ve čtyřech svazcích, díl 4, Diderot 1999.

Články, sborníky, příručky

HADRABOVÁ, A. *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*. EKOLOGIE A PRÁVO. Lexis Nexis CZ s.r.o., Praha, 2007. ročník III. číslo 13.

Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?. Sborník z mezinárodní konference. Editor Petra Humlíčková. Praha: Zelený kruh, 2008, s. 12, ISBN 978-80-903968-2-1.

KAŠPAR, J. *Neziskovky a ochrana přírody*. Časopis Ochrana přírody: 2010. roč. 65, č. 2, s. 22-23

KNAPPOVÁ, H. *Podpora neziskovek v oblasti environmentální výchovy*. Časopis Ochrana přírody: 2010. roč. 65, č. 4, s. 24-25

KOPEČNÝ, O., *Jak ovlivnit politiku v České republice a Evropské unii? Manuál pro nevládní neziskové organizace*. Praha: Pražský institut pro globální politiku – Glopolis, o.p.s., 2008.

KUSÁK, M. *Věčné snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí v kontextu Aarhuské úmluvy*. České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí. Eva Rozkotová – IFEC, Praha, ročník 2006. číslo 17. ISBN 1213-5542

MOTZKE, R., PODSKALSKÁ, S. *Aarhuská úmluva ve správní teorii a praxi*. Planeta: odborný časopis pro životní prostředí. 2007. roč. XV, č. 6, s. 6

POSPÍŠIL, M. *Neziskové organizace a jejich funkce v demokratické společnosti: pre všetkých ľudí z nadácií, občianskych združení, samospráv, škôl, cirkví, kultúrnych centier či iných neziskových spoločností, ktorí chcú lepšie a príjemnejšie naplniť svoje ciele*. Brno: Společnost pro studium neziskového sektoru, 2009. ISBN 978-80-904150-3-4.

Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů. Editor Pavel Černý, Vítězslav Dohnal. Praha: ASPI, 2004.

REITSCHMIEDOVÁ, A. *Obce, životní prostředí a veřejnost: řešení ekologických problémů a práce s veřejností v podmínkách obce*. 1. vyd. V Praze: Ministerstvo životního prostředí České republiky a Český ekologický ústav, 1996. 106 p. ISBN 80-850-8746-4.

SALAMON, L. M., ANHEIER, H. K. *The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1,1996*. Working Paper of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project No. 19. Baltimore: The JohnsHopkins University Institute for Policy Studies.

SKALSKÝ, M.; TOŠNER, O. *Občanské sdružení: proč a jak je založit*. Praha: Arnika, 2005.

ŠKARABELOVÁ, S. *Vymezení pojmu nestátní neziskové organizace*. In. *Definice neziskového sektoru: sborník příspěvků z internetové diskuse CVNS*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru, 2005. ISBN 80-239-4057-0.

TICHÁ, T., DVOŘÁK, L. *Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*. EKOLOGIE A PRÁVO. Lexis Nexis CZ s.r.o., Praha, 2006. ročník II. číslo 10, s. 4.

Ostatní

ČERNÝ, Pavel. Aarhuská úmluva v dosavadní judikatuře českých soudů.[online]. VIA IURIS Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE [citováno 6. 8. 2012]. Dostupné z http://www.viaiuris.cz/index.php?p=sluzby_viaiuris.

Důvodová zpráva k návrhu občanského zákoníku verze ze dne 3. 6. 2007. Dostupná z WWW:http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymcestorage/files/2011/OZ_s_DZ_verze_2007.06.03.pdf

ELIÁŠ, K., ZUKLÍNOVÁ, M. *Návrh občanského zákoníku*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, verze z 3. 6. 2007

HLADKÁ, M., Participace neziskových organizací na tvorbě veřejných politik, zveřejněno leden 2009, dostupné z WWW: http://www.ecvns.cz/soubory/Clanek_ESF_2009.pdf

KOUKALOVÁ, M., *Význam žaloby ve veřejném zájmu v oblasti ochrany před diskriminací*. [online]. VIA IURIS Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE [citováno 17. 8. 2012]. Dostupné z <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=197>

MAJER, J. 2011. Stovky NNO odmítají legislativní úpravu statusu veřejné prospěšnosti. A říkají proč. [online]. Česká rada dětí a mládeže [citováno 20. 8. 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.adam.cz/clanek-2011060046-stovky-nno-odmitaji-legislativni-upravu-statusu-verejne-prospesnosti-a-rikaji-proc.html>

O IMPLEMENTACI AARHUSKÉ ÚMLUVY 2010 - Deset let práva na informace o životním prostředí. Zpracovala Petra Humlíčková. Zelený kruh: Praha, 2011. Dostupné z WWW: <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/aarhuska-umluva-2010.pdf>

Príspevek Jerzy Jendroška Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy přednesený na Mezinárodní konferenci o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi v Brně dne 16.-17. dubna 2009. Dostupný z WWW: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pristup_k_pravni_ochrane/\\$FILE/OMV-Jendroska_ceske_shrnuti-220110113.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pristup_k_pravni_ochrane/$FILE/OMV-Jendroska_ceske_shrnuti-220110113.pdf)

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. Guidance on the Aarhus Convention Compliance Mechanism. Dostupné z WWW: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf

Zelený kruh. *Aarhuská úmluva – hlavní problémy implementace v České republice*. Praha, 2009. Dostupné z WWW: <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/policy-paper-aarhus-final.pdf>

Zelený kruh, 2009. *Aarhuská úmluva - Analýza dotčených ustanovení právního řádu*. [online, cit. 13. 8. 2012]

Internetové zdroje

www.adam.cz
www.avpo.cz
www.eps.cz
www.e-cvns.cz
www.eur-lex.europa.eu
www.mzp.cz
www.obcanskyzakonik.justice.cz
www.pavucina-sev.cz
www.rac.org.ua
www.ria.mvcr.cz
www.unece.org
www.unep.org
www.ucastverejnosti.cz
www.viaiuris.cz
www.ekocentra.cz

Judikatura

Rozsudek Evropského Soudního dvora ESD C-378/09 ze dne 10. 6. 2010.
Rozsudek Evropského soudního dvora sp.zn. C-240/09 ze dne 8.3.2011.
Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 06. 01. 1998.
Usnesení Nejvyššího správního soudu SS 3 Ao 2/2007 ze dne 24. 1. 2007.
Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 7 A 56/2002-54 ze dne 2.12.2003.
Rozsudek Nejvyšší správního soudu č.j. 9 As 88/2008-301 ze dne 6. 8. 2009.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu 9 Ao 1/2008 ze dne 18. 9. 2008.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 39/2006-55 ze dne 14.6.2007.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 41/2009 – 91 ze dne 27. 05. 2010.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 6/2011 – 347 ze dne 01. 06. 2011.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 63/2010 – 111 ze dne 4.8.2010.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 13/2006-110 ze dne 9.10.2007.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7A 198/2000-51 ze dne 13.8.2003.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ao 5/2010 - 43 ze dne 13.10.2010.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2Ans 2/2008-57 ze dne 29. 5. 2008.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Ans 10/2006-59 ze dne 26. 6. 2007.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 1/2008-84 ze dne 23.3.2009.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 70/2006-72 ze dne 26.06.2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 13/2007-63 ze dne 29. 8. 2007.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 39-2006-55 ze dne 14. 06. 2007.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 53/2006-465 ze dne 28. 6. 2007.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Aps 1/2008-77 ze dne 15.05.2008.
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 825 publikované v č. 4/2006 Sb. NSS
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 943 publikované v č. 9/2006 Sb. NSS
Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 7A 82/99-19 ze dne 20.9.1999.
Rozsudek Vrchního soudu v Praze. č.j. 6 A 98/94 ze dne 25. 8. 1997.
Usnesení Krajského soudu v Brně, č.j. 31 Ca 154/2007-82 ze dne 23. 1. 2008.
Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, sp. zn. 30 Ca 28/2005 ze dne 29. 11. 2005.
Usnesení Městského soudu v Praze, č.j. 10 Ca 302/2009-45 ze dne 27. 10. 2009
Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 8 Ca 368/2007-62 ze dne 14. 12. 2009.

Právní předpisy

Všeobecné deklarace lidských práv

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech vyhlášený vyhláškou ministra zahraničních věcí pod č. 120/1976 Sb.

Úmluva o ochraně lidských práv a svobod ve znění pozdějších protokolů vyhlášené sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí č 124/2004 Sb.m.s

Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění

Směrnice evropského parlamentu a rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí

Směrnice evropského parlamentu a 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

zákon č. 531/1991 Sb., obchodní zákoník
zákon č. 41/2009 Sb., trestní zákoník
zákon č. 89/2012 Sb., (nový) občanský zákoník
zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů
zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních společnostech
zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech
zákon č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech
zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů
zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
zákon č. 17/1992 Sb. o životním prostředí
zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečišťování a integrovaném registru znečišťování
zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (neplatný)
Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
zákon č. 86/2002 Sb., o ovzduší
zákon č. 254/2001 Sb., o vodách
zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství
zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě
zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření
zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými chemickými látkami a přípravky
zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty
zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR
zákon č. 213/1997 Z.z., o neziskových organizacích poskytujících všeobecně prospěšné služby

Role občanských sdružení v ochraně životního prostředí

RESUMÉ

Cílem této práce je vymezit úlohu občanských sdružení při ochraně životního prostředí. Občanská sdružení jsou nevládními neziskovými organizacemi, které prosazují veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Aby mohla řádně plnit svoji klíčovou roli, musejí být rovnocenným partnerem a nikoliv protivníkem správních úřadů. Mezi jejich nejdůležitější úkoly patří praktická ochrana přírody, výchovná a osvětová činnost, participace na tvorbě environmentální legislativy a účast na rozhodovacích procesech ve věcech životního prostředí. Zvyšování vážnosti role občanských sdružení v oblasti ochrany životního prostředí je důležitou částí vývoje směrem k otevřenější participační a demokratické společnosti.

Tato práce se skládá ze čtyř hlavních částí, které jsou dále členěny na kapitoly a případně na podkapitoly. První úvodní část se zaměřuje na obecná pojmová východiska a obsahuje tři kapitoly zabývající se definicí neziskové organizace a jejím významem, právní formou občanského sdružení a také úpravě spolku dle nového občanského zákoníku včetně plánovaného statusu veřejné prospěšnosti.

Druhá část je rozdělena do tří kapitol a zaměřuje se na občanská sdružení z pohledu environmentálního. Definuje pojmy životního prostředí a jeho ochrany a poskytuje stručný přehled a charakteristiku jednotlivých rolí občanských sdružení při ochraně životního prostředí.

Těžiště této práce leží v části třetí, která je rozdělena na čtyři kapitoly a věnuje se účasti sdružení v rozhodovacích procesech ve věcech ochrany životního prostředí. Kapitola první se zabývá prameny mezinárodního práva a definuje jejich vztah k národní právní úpravě. Druhá pak poskytuje přehled právních předpisů, dle kterých mají občanská sdružení participovat na rozhodování, nejdříve v podobě konzultativní účasti a následující kapitole ve formě účastenství na správním řízení. Čtvrtá kapitole pak hodnotí nedostatky právní úpravy a navrhuje možné řešení.

Čtvrtá část je logickým vyústěním části třetí a věnuje se přístupu sdružení k soudní ochraně ve věcech životního prostředí. První kapitola se zaměřuje na aktivní legitimaci sdružení ve správním soudnictví včetně rozsahu přezkumu jejich možných námitek. Česká právní úprava se jeví jako nedostatečná především ve světle kapitoly druhé, která poskytuje přehled požadavků vyplývajících z mezinárodněprávní úpravy. Třetí kapitola proto navrhuje možné řešení k zajištění efektivnější soudní ochrany pro občanská sdružení.

Závěrem pak shrnuji předchozí zjištění především v oblasti nedostatků české právní úpravy a navrhuji změny, které by mohly vést k efektivnější úpravě *de lege ferenda*.

Role of civil associations in environmental protection

ABSTARCT (Zusammenfassung)

Das Ziel dieser Arbeit ist die Rolle eingetragenen Vereinen im Umweltschutz zu definieren. Eingetragene Vereine sind sog. Non-Profit-Organisationen, die das öffentliche Interesse am Schutz der Umwelt durchsetzen. Um diese Schlüsselfunktion zu erfüllen, müssen die Vereine als gleichberechtigter Partner der Staatsverwaltung betrachtet werden. Ihre Hauptaufgaben umfassen vor allem praktische Naturschutz, Bildung und Aufklärung der Öffentlichkeit, Teilnahme an der Gesetzgebung des Umweltrechts als auch die Beteiligung an Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten. Alle oben genannten Aufgaben eingetragenen Vereinen im Umweltschutz gehören zum wichtigen Teil der Entwicklung offenen, und demokratischen Gesellschaft.

Diese Arbeit besteht aus vier Hauptteilen, die weiter in Kapitel und Unterabschnitte unterteilt sind. Der erste Teil stellt die Einleitung des Themas dar, konzentriert sich auf die allgemeine konzeptionelle Grundlage und enthält drei Kapiteln. Das erste Kapitel widmet sich der Definition einer Non-Profit-Organisation und ihrer Bedeutung im Rechtsstaat. Weiter konzentriere mich auf die Rechtsform eingetragenen Vereinen unter Berücksichtigung der Veränderungen des neuen Bürgerlichen Gesetzbuches, das das Konzept des öffentlichen Nutzens einführt.

Der zweite Teil ist in drei Kapitel gegliedert und konzentriert sich auf eingetragene Vereine aus ökologischer Sicht, definiert die Begriffe der Umwelt und des Umweltschutzes und gibt einen kurzen Überblick über die Merkmale und Funktionen der Umweltschutzorganisationen in einer demokratischen Gesellschaft.

Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt im dritten Teil, der in vier Kapitel gegliedert ist und beschäftigt sich mit der Beteiligung eingetragenen Vereinen an Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten. Kapitel eins befasst sich mit den Völkerrechtsquellen und definiert ihr Verhältnis zu nationalen Rechtsvorschriften.

Kapitel zwei bietet einen Überblick der Vorschriften, nach denen die Vereine an Entscheidungsverfahren partizipieren können. Es sind zwei Varianten möglicher Partizipation zu unterscheiden. Erstens die sog. „*soft participation*“ in Form von Stellungnahmen und Bemerkungen und zweitens die sog. „*hard participation*“ in Form der vollberechtigten Teilnahme an Verwaltungsverfahren. Das vierte Kapitel bewertet dann die Mängel an der Gesetzgebung und schlägt mögliche Lösungen vor.

Der vierte Teil ist die logische Schlussfolgerung des dritten Teiles und befasst sich mit dem Zugang eingetragenen Vereinen zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Das erste Kapitel konzentriert sich auf die Aktivlegitimation eingetragenen Vereinen in der Verwaltungsrechtspflege. Das zweite Kapitel vergleicht die tschechische Regelung mit Anforderungen der internationalen Regelung und das dritte Kapitel schlägt mögliche Lösungen für Verbesserung der Effektivität des Gerichtschutzes vor.

Schließlich fasse ich alle Erkenntnisse und Mängel zusammen und schlage ich Änderungen *de lege ferenda*, die zu einer besseren Regelung führen könnten und dadurch auch zur effektiveren Umweltschutz.

KLÍČOVÁ SLOVA

Občanské sdružení

Ochrana životního prostředí

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

KEYWORDS

Civil associations

Environmental protection

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