

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Radka Kresslová

# **Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí**

**Diplomová práce**

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

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 5. prosince 2013

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 13. prosince 2013

## **Poděkování**

Ráda bych poděkovala JUDr. Martině Frankové, Ph.D. za cenné rady, věcné připomínky a vstřícnost při konzultacích během mého psaní diplomové práce.

Úvod	1
1. Aarhuská úmluva	3
2. Zapojování veřejnosti na přípravě právních předpisů	7
2.1. Mezinárodní úprava	7
2.1.1. OECD	9
2.1.2. Zapojení veřejnosti do evropského legislativního procesu	10
2.2. Účast veřejnosti na přípravě předpisů na vnitrostátní úrovni	12
2.2.1. Připomínky k návrhům právních předpisů podle Legislativních pravidel vlády	14
2.2.2. Hodnocení dopadů regulace (RIA)	17
2.2.3. Zapojování veřejnosti při přípravě právních předpisů v praxi	28
2.3. Závěrem k zapojování veřejnosti do příprav právních předpisů	30
3. Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik v oblasti životního prostředí	33
3.1. Koncepční nástroje ochrany složek životního prostředí	34
3.1.1. Lesní plánování	35
3.1.2. Ochrana vod	37
3.1.3. Koncepční nástroje ochrany přírody a krajiny	39
3.1.4. Koncepční nástroje v ochraně ovzduší	42
3.1.5. Shrnutí použití koncepčních nástrojů	43
3.2. Územní plánování	44
3.2.1. Zveřejňování písemností	45
3.2.2. Opatření obecné povahy	46
3.2.3. Zástupce veřejnosti	52
3.2.4. Jednotlivé nástroje územního plánování	54
3.2.5. Politika územního rozvoje	54
3.2.6. Územně plánovací dokumentace	56

3.2.7. Zásady územního rozvoje	56
3.2.8. Územní plán	58
3.2.9. Vymezení zastavěného území	60
3.2.10. Regulační plán	61
3.3. Posuzování vlivů na životní prostředí	63
3.3.1. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA)	64
3.3.2. Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA)	66
3.4. Příklady z praxe plány, politiky, programy	69
3.5. Shnutí zapojování veřejnosti při přípravě plánů, programů a politik	70
4. Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech	73
4.1. Územní rozhodnutí a územní řízení	75
4.2. Místní referenda	81
4.3. Závěrem k účasti veřejnosti na rozhodování	83
Závěr	85
Seznam zkratk	88
Použitá literatura	89
Summary	103

## Úvod

Diplomová práce se věnuje účasti veřejnosti na rozhodovacím procesu. Toto právo účasti veřejnosti na rozhodování při ochraně životního prostředí naplňuje základní právo na příznivé životní prostředí. Nejdůležitějším mezinárodním právním pramenem, který mimo jiné toto právo zakotvuje, je Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí. Pro úmluvu se používá zkrácený název Aarhuská úmluva, podle dánského města Aarhus, kde byla 25. června 1998 vyjednána na konferenci ministrů životního prostředí regionu Evropské hospodářské komise OSN. Aarhuskou úmluvou se zabývá mnoho odborných prací. Toto téma je velmi široké a diplomová práce ho zcela určitě nepojme celé. Diplomová práce se tedy orientuje pouze na některé vybrané oblasti, které účast veřejnosti na rozhodovacím procesu zahrnují. První vybranou oblastí je zapojování veřejnosti při přípravě právních předpisů, další okruh se pak zabývá účastí veřejnosti na přípravě plánů, programů a politik. Účasti veřejnosti při specifických činnostech, jak je vymezuje Aarhuská úmluva, je věnována pouze jedna stručná kapitola jen pro přehled.

Aarhuská úmluva zakotvuje ve svém článku 8 právo účasti na zpracování právních předpisů, nicméně ve většině odborných prací, které se věnují účasti veřejnosti, je toto právo zmíněno pouze okrajově. A právě z toho důvodu se tímto tématem diplomová práce více zabývá. Otázka, která vyvstala při přípravě související kapitoly této práce, byla, zda český právní řád toto právo neopomíjí a jak samotná veřejnost s tímto právem nakládá.

Stručně k rozvržení diplomové práce. První kapitola se týká mezinárodní úpravy, především samotné Aarhuské úmluvy. Poté je následující kapitola věnována zapojování veřejnosti na přípravě právních předpisů, jak toto právo vymezuje článek 8 Úmluvy. Posléze je předmětem kapitoly účast veřejnosti na přípravě plánů a programů. Tato posledně zmiňovaná kapitola se orientuje zejména na otázky týkající se zapojení veřejnosti při tvorbě koncepčních nástrojů ochrany složek životního prostředí a územním plánování, a to především ve světle novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb. Důvodová zpráva k této novele několikrát zmiňuje, že jejím cílem bylo zejména dostat závazkům Aarhuské úmluvy. Z toho důvodu bylo zajímavé zjišťovat, zda se nejedná jen

o obvyklou frázi důvodové zprávy. A poslední kapitola se velmi krátce věnuje účasti veřejnosti při rozhodovacích činnostech.

Přestože ke všem případům jsou uváděny příklady účasti veřejnosti z praxe, problém je zpracován z metodologického hlediska pouze v teoretické rovině, především jde o popisný přístup, případně je využita metoda analýzy a komparace. Příklady z praxe jsou však vybírány tak, aby bylo zřejmé, jak se jednotlivé instrumenty v praxi používají.

# 1. Aarhuská úmluva

Základním a současně nejdůležitějším dokumentem, který vymezuje právo účasti veřejnosti na rozhodování při ochraně životního prostředí, je Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, označována také jako Aarhuská úmluva podle dánského města Aarhus, kde byla v roce 1998 sjednána. Její účinnost nastala 1. října 2001. Aarhuská úmluva vychází ze základního práva na příznivé životní prostředí.

Předmět Úmluvy je vymezen třemi pilíři, mimo účasti veřejnosti na rozhodování, se dále zabývá právem na informace o životním prostředí a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Všechny tyto tři složky jsou vzájemně provázané. První pilíř je obsažen v článku 4 a 5 Aarhuské úmluvy (dále též „Úmluva“) a zahrnuje zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti. Informace jsou veřejnosti poskytovány buď z vlastní činnosti orgánů veřejné správy (jedná se tedy o aktivní zpřístupnění informací), nebo na žádost veřejnosti (pasivní zveřejnění informací). Článek 9 a 10 Úmluvy upravuje přístup k právní ochraně v oblasti ochrany životního prostředí. Na soud se veřejnost může obracet, pokud se domnívá, že došlo k porušení požadavků vyplývajících z ustanovení prvního či druhého pilíře. Aarhuská úmluva dále ukládá, aby se veřejnost mohla obracet na soud i v případě, že došlo k porušení vnitrostátního práva upravujícího ochranu životního prostředí. Aby se veřejnost mohla účinně zapojovat do rozhodování, je třeba, aby měla přístup k potřebným informacím a aby současně mohla hájit svá práva soudní cestou<sup>1</sup>.

Česká republika Aarhuskou úmluvu ratifikovala na podzim roku 2004<sup>2</sup>. Aarhuská úmluva se na základě čl. 10 Ústavy svojí ratifikací a vyhlášením stala součástí českého právního řádu. Úmluva je tedy přímo použitelná a má aplikační přednost před zákonem. To znamená, že stanoví-li Úmluva něco jiného než zákon, použije se Úmluva. Stranou Aarhuské úmluvy se stala i Evropská unie, která Úmluvu schválila rozhodnutím Rady 2005/370/ES.

---

<sup>1</sup> MÜLLEROVÁ, H. *Introduction to the Aarhus Convention Implementation* in: MÜLLEROVÁ, H. et al. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, 255 s. ISBN 978-80-87439-14-2. s. 1.

<sup>2</sup> Ve Sbírce mezinárodních smluv byla vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s.



Nicméně Nejvyšší správní soud ve své judikatuře několikrát<sup>3</sup> dospěl k závěru, že Úmluva je natolik neurčitě formulována, že nelze dosáhnout aplikační přednosti před zákonem. K podobnému závěru došel i Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08: „Co se týče názoru stěžovatele na přímou aplikovatelnost Aarhuské úmluvy, Ústavní soud usuzuje, že z textu této úmluvy, jež ve svém článku 1 předpokládá postupné uskutečňování obecně formulovaných cílů smluvními státy, nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních. Úmluva obsahuje závazky států, které mají programovou povahu a jsou průběžně realizovány smluvními stranami.“<sup>4</sup> Také Soudní dvůr EU (dále také „SDEU“) se ve svém rozsudku ze dne 8. března 2011, ve věci C – 240/09 zabýval Úmluvou, konkrétně přístupem k právní ochraně. Soudní dvůr dospěl k závěru: „Článek 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla jménem Evropského společenství schválena rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 nemá v právu Unie přímý účinek.“ Majtényi<sup>5</sup> dovozuje problém přímé aplikovatelnosti z použité formulace, kterou Úmluva používá. Například článek 6 Úmluvy: „Strany budou... b) uplatňovat ustanovení tohoto článku – v souladu se svým vnitrostátním právem – ...c) moci rozhodnout případ od případu, pokud tak stanoví jejich vnitrostátní právo ...“<sup>6</sup> Z textu Úmluvy tak vyplývá, že smluvní strany jsou povinny přijmout taková potřebná právní, správní a jiná opatření, která zajistí implementaci Úmluvy v národním právním řádu tak, aby závazky mohly být naplněny právě v rámci národního právního řádu příslušné smluvní strany. Proto je přímá aplikovatelnost této Úmluvy velmi komplikovaná.

Kontrolním orgánem Aarhuské úmluvy je Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy (Compliance Committee, dále též „výbor“). Výboru mohou podávat smluvní strany, a samozřejmě také veřejnost, podněty, které se týkají otázek naplňování Úmluvy. Výbor nemá žádné účinné nástroje, které by sloužily k vynucení dodržování

---

<sup>3</sup> Například rozsudek ze dne 18. 9. 2008, sp. zn. 9 Ao 1/2008 či rozsudek ze dne 9. 10. 2007, č.j. 2 As 13/2006 – 110

<sup>4</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08 [Výběr ÚS 2418/2010]

<sup>5</sup> MAJTÉNYI, B. *Signpost on the Road? The Aarhus Convention as a Link Between International Environmental Law and International Human Rights Law* in: MÜLLEROVÁ, H. et al. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, 255 s. ISBN 978-80-87439-14-2. s. 22.

<sup>6</sup> Článek 6 odst. 1 písm. b) a c) Aarhuské úmluvy

Úmluvy, pouze stranám Úmluvy navrhuje svá doporučení. V roce 2010 výboru podalo podnět občanské sdružení Ekologický právní servis (dále jen „EPS“) ohledně dodržování Úmluvy v České republice, č. jednacím podnětu bylo ACCC/C/2010/50<sup>7</sup>. Podnět se komplexně zabýval naplňováním Úmluvy v České republice, nešlo o vytýkání určitého porušení Úmluvy v konkrétním případě. Výbor tento podnět prošetřoval a až v roce 2012 vydal své závěry<sup>8</sup>. Podnět se především týkal článku 3 odst. 1, čl. 6 odst. 3 a 8 a článku 9 odst. 2, 3 a 4 Úmluvy. Mezi vytýkanými vadami byla právě neuplatňovaná přímá aplikovatelnost Úmluvy, dále omezování žalobní legitimace občanských sdružení, omezování účasti veřejnosti ve správních řízeních a dále bylo poukazováno na nedostatky procesu EIA. EPS dále poukazoval na to, že v české právní úpravě není vymezená dotčená veřejnost. Úmluva v článku 2 odst. 5 rozlišuje mezi pojmy veřejnost a dotčená veřejnost. Veřejnost zahrnuje všechny fyzické a právnické osoby. Dotčená veřejnost „je pak veřejnost, která je (nebo může být) ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem“<sup>9</sup>. Do této kategorie se řadí i občanská sdružení, jejichž cílem je ochrana životního prostředí. Výbor se podnětem zabýval dva roky. EPS především poukazoval na to, že v případě územního řízení není pojem dotčené veřejnosti dostatečně implementován: „Jedinými účastníky územního a stavebního řízení z řad fyzických osob se mohou stát ti, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno“ (tedy „sousedé“). Další jednotlivci z řad dotčené veřejnosti, kteří mohou být rozhodnutím dotčeni v jiných než vlastnických právech (např. v právu na ochranu zdraví nebo v právu na příznivé životní prostředí), jsou opomenuti. Nemohou se stát účastníky územního řízení ani řízení o vydání stavebního povolení.“<sup>10</sup> Výbor stanovil: „I když je definice ‚dotčené veřejnosti‘ ve smyslu Úmluvy užší definicí pojmu ‚veřejnost‘, je stále velmi široká. Je-li veřejnost ovlivněna záměrem, závisí na povaze a velikosti činnosti... Důležité je, že toto ustanovení Úmluvy nevyžaduje, aby nevládní organizace hájící

---

<sup>7</sup> UNECE. *Aarhus Convention. Czech Republic ACCC/C/2010/50* [Online] 2000 – 2008 [Cit.: červenec 2013] Dostupný z WWW: <<http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50-TableCz.html>>

<sup>8</sup> UNECE. *Aarhus Convention. Czech Republic ACCC/C/2010/50* [Online] 2000 – 2008 [Cit.: červenec 2013] Dostupný z WWW: <<http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50-TableCz.html>>

<sup>9</sup> čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy

<sup>10</sup> Ekologický právní servis: Podnět Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy (Aarhus Convention's Compliance Committee)

životní prostředí dokazovaly, že mají právní zájem být považovány za dotčenou veřejnost. Právě článek 2 odstavec 5 Úmluvy předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají takový zájem.<sup>11</sup> Ohledně dotčené veřejnosti Výbor dospěl k názoru: „Skrze svůj restriktivní výklad ‚dotčené veřejnosti‘ ve fázích rozhodování o povolení záměru podle článku 6 Úmluvy, které následuje po procesu EIA, smluvní strana Úmluvy nedokáže zajistit účinnou účast veřejnosti v průběhu celého rozhodovacího procesu, a proto není v souladu s článkem 6 odstavec 3 Aarhuské úmluvy.“<sup>12</sup>. V doporučení Výbor uvedl, že je nezbytné, aby Česká republika přijala takové legislativní a regulativní opatření, které zajistí, aby byla Úmluva plně dodržována. Co se týče uváděné dotčené veřejnosti, Výbor deklaroval, že interpretace dotčené veřejnosti v kontextu českého právního řádu musí zahrnovat bez výjimky všechny členy dotčené veřejnosti.

Úmluva je velmi důležitá jak pro laickou veřejnost, tak především pro občanská sdružení zabývající se ochranou životního prostředí. Aarhuská úmluva jim totiž přiznává práva dotčené veřejnosti, a tím je opravňuje, aby se zapojovala do rozhodování správních orgánů, a mohla tak naplnit svůj cíl. Aarhuská úmluva umožňuje celé veřejnosti aktivně se do rozhodování zapojovat, a tak nepřímo dohlížet na výkon státní moci.

---

<sup>11</sup> Odst. 66 Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic Adopted by the Compliance Committee on 29 June 2012: „While narrower than the definition of “the public”, the definition of “the public concerned” under the Convention is still very broad. Whether a member of the public is affected by a project depends on the nature and size of the activity... Importantly, this provision of the Convention does not require an environmental NGO as a member of the public to prove that it has a legal interest in order to be considered as a member of the public concerned. Rather, article 2, paragraph 5, deems NGOs promoting environmental protection and meeting any requirements under national law to have such an interest.“

<sup>12</sup> Odst. 89 Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic Adopted by the Compliance Committee on 29 June 2012: through its restrictive interpretation of “the public concerned” in the phases of the decision-making to permit activities subject to article 6 that come after the EIA procedure, the system of the Party concerned fails to provide for effective public participation during the whole decision-making process, and thus is not in compliance with article 6, paragraph 3 of the Convention“

## 2. Zapojování veřejnosti na přípravě právních předpisů

Zákonodárny proces představuje přípravu a tvorbu právních předpisů. Normotvorba se především snaží postihnout každodenní jevy reálného života a minimalizovat dopady negativních jevů. Úkolem je tedy zejména ovlivnit jednání adresátů právních norem. Proto je nanejvýš účelné, aby právě tito adresáti, tedy veřejnost, mohli aktivně ovlivnit podobu právních předpisů. Zapojení veřejnosti zákonodárci jednak umožní obsáhnout a formulovat všechny možné společenské vztahy a jednak pomůže zvýšit u veřejnosti důvěru v zákonodárny proces. A především lze lépe naplnit princip dobré správy.

Ačkoliv je Česká republika vázána, aby veřejnosti umožnila ovlivnění výsledné podoby právních předpisů, není právo účasti na přípravě předpisů ve vědomí veřejnosti hluboce zakořeněno. Až v posledních několika letech je veřejnosti mnohem více umožňováno, aby se do procesů přípravy právních předpisů zapojila.

V roce 2006 uspořádalo Ministerstvo vnitra iniciativu „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“. Touto iniciativou Ministerstvo vnitra vyzvalo širokou veřejnost, aby se vyjádřila ke stavu právního prostředí v České republice. Iniciativa se konala v termínu od 6. března 2006 do 31. prosince 2007 a probíhala formou elektronického dotazníku. Veřejnost se mohla vyjadřovat k právním předpisům a navrhopvat jejich změny. Během necelých dvou let, kdy iniciativa probíhala, bylo přijato 470 podnětů<sup>13</sup>. Lze konstatovat, že projekt zaznamenal poměrně malou účast. Jako možnou příčinu a jeden z velkých nedostatků zapojování veřejnosti je možné označit malou informovanost veřejnosti o této možnosti. Další překážkou, která snižuje zapojení širší veřejnosti, jsou nedostatečné odborné znalosti. Vedle toho lze také počítat s tím, že laická veřejnost se v legislativním textu špatně orientuje a nerozumí mu natolik, aby se mohla do přípravy plnohodnotně zapojit. Na následujících stránkách je zhodnocena současná úprava jak na mezinárodní, tak i na vnitrostátní úrovni.

### 2.1. Mezinárodní úprava

Povinnost zapojovat veřejnost během příprav právního předpisu je dána především mezinárodní úpravou. Aarhuská úmluva ve svém článku 8 stanoví požadavek

---

<sup>13</sup> MVČR. *Vyhodnocení iniciativy „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“ k 31. 12. 2007.* [Online] 2010 [Cit.: červenec 2013] Dostupný z WWW:<<http://www.mvcr.cz/clanek/vyhodnoceni-iniciativy-venuujte-10-minut-pro-zlepseni-pravniho-prostredi-v-cr-k-31-12-2007.aspx>>

zapojení veřejnosti na přípravě předpisů. Orgánům státní správy je uloženo, aby usilovaly „o podporování účinné účasti veřejnosti orgány veřejné správy, ve vhodném stadiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny“<sup>14</sup>. Zároveň článek 8 stanovuje tři kroky, jak má být účelu dosaženo, a to: zavedením dostatečného časového rámce, zpřístupnění návrhu veřejnosti a poskytnutí možnosti veřejnosti podávat připomínky. Celý článek 8 (oproti například článku 6 či 7 Úmluvy) nevyznívá příliš striktně. Účast veřejnosti při přípravě předpisů je pouze podporována<sup>15</sup>, není stanovena jako povinný závazek smluvních stran. Podle Aarhuské úmluvy se veřejnost může účastnit na přípravě „prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů“ jde o velmi široký pojem, který zahrnuje rozličné právní předpisy. Obecně lze říci, že tento pojem zahrnuje všechny typy právních norem, který náš právní řád zná.

„Vhodné stadium, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny“, jak je stanovuje Úmluva, zahrnuje proces od počátku přípravy předpisů při jejich zpracování předkladatelem až po projednání v zákonodárném sboru. Veřejnosti má být umožněno podávat připomínky přímo nebo pomocí reprezentativních poradních sborů<sup>16</sup>.

Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy (Compliance Committee) vydal publikaci<sup>17</sup>, která shrnuje „case law“ výboru a také obsahuje krátké komentáře k jednotlivým článkům Úmluvy. I v této publikaci je článku 8 věnováno jen pár vět. Je krátce shrnut případ<sup>18</sup>, kde bylo potřeba odlišit účast veřejnosti na přípravě předpisů od účasti na přípravě politik a programů: „Výbor dospěl k závěru, že rozhodovací proces týkající se návrhu na zavedení omezení 7.5 nosnosti pro kamiony na trase B 320 nepředstavuje rozhodovací proces týkající se plánu, programu nebo politiky. Jak již bylo zmíněno, Výbor rozhodl neprojednávat otázku podle článku 8 Úmluvy.“<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Článek 8 Aarhuské úmluvy

<sup>15</sup> Článek 8 Aarhuské úmluvy: „Strany budou usilovat o podporování účinné účasti veřejnosti orgány veřejné správy – ve vhodném stadiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny – na přípravě prováděcích předpisů a jiných, obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.“

<sup>16</sup> Reprezentativní poradní sbory však Úmluva nedefinuje.

<sup>17</sup> ANDRUSEVYCH, A., ALGE, T., KONRAD, C. (eds). *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)*, 2nd Edition (RACSE, Lviv 2011). [Online] leden 2011. Dostupný z WWW: <<http://www.unece.org/index.php?id=31320>>

<sup>18</sup> Č. j. ACCC/C/2008/26 ze dne 8. února 2011

<sup>19</sup> Article 8 in: ANDRUSEVYCH, A., ALGE, T., KONRAD, C. (eds). *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)*, 2nd Edition (RACSE, Lviv 2011). s. 64. [Online] leden 2011. Dostupný z WWW: <<http://www.unece.org/index.php?id=31320>>: „The Committee concludes that the decision-making process regarding the proposal to introduce a 7.5 tonnage restriction for lorries on route

### 2.1.1. OECD

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen OECD z anglického Organisation for Economic Co-operation and Development) je mezivládní organizace, která koordinuje ekonomickou spolupráci mezi svými členy. OECD se dlouhodobě zaměřuje na zkvalitnění vládní regulace pomocí programu reforma regulace. „Reforma regulace (často též regulatorní reforma) je souhrn změn, které zlepší kvalitu regulace, to znamená, zvýší výkonnost, nákladovou efektivitu nebo právní kvalitu předpisů a příslušných formalit vyžadovaných státní správou.“<sup>20</sup> Všechny analýzy, zprávy a doporučení, které OECD k reformě regulace vydává, se především zaměřují na podporu národní ekonomiky, soutěžní politiku, na podporu konkurenceschopnosti, hospodářskou politiku apod.

Už v roce 1995 vydala OECD Doporučení Rady OECD ke zlepšení vládní regulace. Toto doporučení obsahovalo deset zásad, které by měly vést k lepší právní regulaci, současně se doporučení věnovalo i hodnocení dopadů regulace (RIA). V roce 1997 OECD vydalo Zprávu o regulatorní reformě, ve které se OECD zaměřila na postupy a doporučení, jak předejít vzniku neefektivní právní regulaci a nadbytečných úředních postupů a jak zjednodušit a zkvalitnit přijímané právní předpisy. Členským vládám bylo doporučeno, aby přijaly k naplnění reformy regulace plán, který stanoví základní principy a cíle, ke kterým má směřovat. Mezi doporučované kroky dále patří vybudovat kontrolní systém, pomocí kterého by bylo možné ověřovat a přezkoumávat účinnost právních předpisů, a to především pomocí hodnocení dopadů regulace. OECD v roce 2001 také vypracovalo Zprávu o regulatorní reformě v České republice<sup>21</sup>. Vláda ČR svým usnesením ze dne 25. června 2001 č. 650 vzala na vědomí Analýzu doporučení OECD pro další postup regulatorní reformy v ČR. Následoval poměrně dlouhý proces implementace hodnocení dopadů regulace, celý tento postup vyústil v současnou podobu hodnocení dopadů regulace (RIA).

---

B 320 does not constitute a decision-making process regarding a plan, programme or policy. As mentioned the Committee has decided not to deal with article 8 issues.“

<sup>20</sup> VLÁDA ČR. *Reforma regulace*. [Online] 2004 [Cit.: srpen 2013] Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/cz/za-premierem-a-vladou/reforma-regulace-4913>>

<sup>21</sup> OECD. *Regulatory reform in the Czech republic: Government Capacity to Assure High-Quality Regulation*. [Online] 2001 [Cit.: srpen 2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2506484.pdf>>

### 2.1.2. Zapojení veřejnosti do evropského legislativního procesu

Evropská unie schválila Aarhuskou úmluvu 17. února 2005. O rok později vydala Unie nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 o použití Aarhuské úmluvy pro orgány a subjekty Evropského společenství. Ustanovení Aarhuské úmluvy lze tedy používat i na evropské orgány. Nařízení výslovně stanovuje, že veřejnost se může zapojovat do přípravy na evropských plánech a programech týkajících se životního prostředí. Nařízení nicméně nezmiňuje právo účasti na přípravě právních předpisů nebo při specifických činnostech. Z tohoto nařízení pro evropské orgány zejména vyplývá jednak veřejnost včas informovat a jednak umožnit její účast pomocí připomínek či konzultací.

Legislativní proces Evropské unie (dále jen „EU“) se týká přijímání sekundárních právních aktů (směrnice, nařízení, doporučení a stanoviska), tato pravomoc vyplývá a je odvozena z evropského primárního práva, které zahrnuje zakládající smlouvy, smlouvy o přistoupení, mezinárodní smlouvy a další. Podle ustálené judikatury Soudního dvora EU má unijní právo aplikační přednost před právem členských států. Evropský legislativní proces je zahajován z iniciativy především Evropské komise, následně návrh schvaluje Evropský parlament společně s Radou.

Lze říci, že evropský legislativní proces je poměrně široce otevřen veřejnosti. Každým rokem je Evropskou komisí vydáván Legislativní a pracovní plán Komise<sup>22</sup>. Legislativní iniciativa náleží především Evropské komisi. V menší míře jsou návrhy sekundárních právních předpisů předkládány skupinou členských států. Už během příprav návrhu právního předpisu Komise pomocí konzultací zjišťuje stanoviska členských států. Zapojování široké evropské veřejnosti se nejčastěji děje skrze iniciativu *Your voice in Europe*, a to pomocí konzultací, které jsou vedeny na základě minimálních norem pro konzultace<sup>23</sup>. Na webových stránkách Evropské komise<sup>24</sup> je průběžně aktualizován seznam připravovaných předpisů, ke kterým se může veřejnost vyjadřovat. Většina konzultací má formu dotazníku. Tato forma je pro příspěvky svazující, protože účastník vybírá pouze z nabízených možností, málokdy je zvolena možnost, aby konzultující občan svůj názor rozepsal. Na druhou stranu si lze jen těžko

<sup>22</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Key documents*. [Online] 2013 [Cit.: srpen 2013]. Dostupný z WWW: <<http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/>>

<sup>23</sup> COM (2002) 704

<sup>24</sup> EVROPSKÁ KOMISE. *Váš hlas v Evropě*. [Online] 2013 [Cit.: srpen 2013]. Dostupný z WWW: <[http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_cs.htm)>

představit, že se Komise podrobně zabývá každým podnětem, který je Komisi k návrhu poslán. Komise se však nijak nezavazuje, že všechny došlé příspěvky do konzultací vypořádá. Pouze deklaruje, že konzultace slouží k tomu, aby Komise získala přehled o všech okolnostech a aby je zohlednila v připravované úpravě. Působí to poněkud účelově. Komise nabádá veřejnost, aby se do legislativního procesu zapojila, ale nezaručuje jejich řádné vypořádání či zohlednění konzultací v připravovaném předpise. Po skončení konzultací je sice vydána zpráva o uskutečněných konzultacích, ta má ale podobu statistického zachycení odpovědí respondentů. Pojem konzultace je velmi nadsazený, lépe by iniciativu *Your voice in Europe* vystihovalo označení dotazníkový průzkum veřejného mínění. Překážkou pro českého občana je určitě i jazyková bariéra, protože dotazníky jsou většinou vedeny v anglickém nebo francouzském jazyce a podklady k nim rovněž. Lhůty, které jsou pro konzultace vymezeny, jsou poměrně dlouhé (alespoň dva měsíce). Nicméně postup, který je dodržován při vypořádání těchto konzultací, Komise nikde nezveřejňuje. Po uskutečněných konzultacích na půdě Rady a Evropského parlamentu a na návrh Komise je sekundární právní akt zpravidla společně přijat (nebo nepřijat) Radou a Evropským parlamentem.

Komise také iniciovala nastartování strategie *Better regulation*, která má za cíl zlepšit právní úpravu, především pomocí užší spolupráce mezi členskými státy, snižování administrativní zátěže, podpory komunikace mezi evropskými legislativními orgány a dotčenými subjekty. Plán *Better regulation* byl nastartován v roce 2001, kdy Komise vydala Bílou knihu evropského vládnutí<sup>25</sup>. Cílem Komise bylo, aby se legislativní proces urychlil, aby pro každý návrh byly podrobně zváženy náklady i předpokládané přínosy, aby se zhodnotily očekávané dopady. V roce 2005 Komise vydala Sdělení o zlepšení právní úpravy v oblasti růstu a pracovních míst v Evropské unii<sup>26</sup>. V tomto dokumentu Komise klade veliký důraz na hodnocení dopadů regulace a především na konzultace, které mají být podle sdělení povinnou součástí.

Společným projektem OECD a Evropské komise je plán SIGMA. Tento projekt slouží ke zhodnocení regulatorních postupů nově přistupujících států k Evropské unii. Hodnocení České republiky těmito organizacemi v rámci projektu SIGMA se zaměřilo

---

<sup>25</sup> COM (2001) 0428

<sup>26</sup> COM (2005) 97



na regulační reformu Better regulation. Hodnotící zpráva<sup>27</sup> byla vydána dva roky po přistoupení. Souhrnně se zabývala procesem implementace evropské legislativy a dále stanovila jako hlavní úkol především zavedení RIA a snížení administrativní zátěže.

Evropská veřejnost může ovlivnit evropský legislativní proces také pomocí konzultací s evropským poslancem. Výhoda jistě je, že český občan může oslovit českého poslance, a tak odpadá překážka jazykové bariéry. Další možností je využití petice, kterou občan EU doručí Evropskému parlamentu. Petiční právo je zakotveno ve Smlouvě o fungování Evropské unie. Peticí se Evropský parlament obligatorně zabývá, k tomu je zřízen petiční výbor parlamentu. Podle Informační kanceláře Evropského parlamentu v ČR je pravomoc petičního výboru především vyšetřovací<sup>28</sup>. To znamená, že petiční výbor komunikuje o daném problému obsaženém v petici s příslušnými orgány, ať už na evropské či národní úrovni. Rozhodně však petiční výbor nemůže vydávat rozhodnutí, ani jiné rozhodnutí změnit. Peticí si také nelze stěžovat na nesprávný úřední postup. Petice musí být v jednom z úředních jazyků Unie, tedy petice může být podána i v češtině.

## **2.2. Účast veřejnosti na přípravě předpisů na vnitrostátní úrovni**

V právní úpravě je účast veřejnosti na ústavní úrovni vyjádřena v článku 17 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listině základních práv a svobod, kde je zaručeno právo na informace a současně je státním orgánům uložena povinnost poskytovat informace o své činnosti. Dále je zapojování veřejnosti na přípravě předpisů legislativně vymezeno zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Kromě toho právní rámec vymezují Legislativní pravidla vlády schválená usnesením č. 188 ze dne 19. března 1998, Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA) schválené usnesením vlády usnesením vlády č. 922 ze dne 14. prosince 2011, Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů schválená usnesením vlády

---

<sup>27</sup> BETTER REGULATION: THE PERSPECTIVE OF NEW EU MEMBER STATES. *OECD*. [Online] květen 2006. [Citace: 2. červenec 2013.] Dostupný z WWW: <<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/36824580.pdf>>

<sup>28</sup> INFORMAČNÍ KANCELÁŘ EVROPSKÉHO PARLAMENTU V ČESKÉ REPUBLICE. *Petice*. [Online] [Cit. srpen 2013] Dostupné na WWW: <<http://www.evropsky-parlament.cz/view/cs/citizens/petice.html>>

ze dne 7. září 2009 č. 1146 a Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů vzat na vědomí usnesením vlády ze dne 31. května 2010 č. 421.

Možnost účasti české veřejnosti na přípravě předpisů nemá nijak dlouhou tradici. Jedním z prvních ústředních orgánů, který se snažil veřejnost zapojit, bylo Ministerstvo životního prostředí, které vydalo směrnici MŽP č. 3/2001, o postupu legislativních prací. Tato směrnice zavedla fakultativní připomínková místa, která byla informována o přípravě předpisů a vyzývána k připomínkám. Dalo by se předpokládat, že zapojení neodborné veřejnosti a laiků může otevřít cestu především chronickým stěžovatelům, kteří nepřinášejí ani konstruktivní kritiku, ani smysluplné řešení problému. Již zmíněnou iniciativou „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR<sup>29</sup>“, kterou organizovalo Ministerstvo vnitra v období od 6. března 2006 do 31. prosince 2007, vyzvalo ministerstvo širokou veřejnost, aby se vyjádřila ke stavu právního prostředí v České republice. Jak vyplývá ze závěrů iniciativy, lze prohlásit, že většina podnětů a odpovědí tvořila věcná hodnocení a smysluplné připomínky. V závěrečné analýze se lze dočíst, že z celkového počtu 470 podnětů je možné 94 příspěvků považovat za nekonstruktivní kritiku, tedy většina byla pro zadavatele přínosná<sup>30</sup>. Lze tedy konstatovat, že veřejnost k možnosti účasti přistoupila zodpovědně.

Zapojení veřejnosti do přípravy právních předpisů se realizuje různými způsoby. Jednou z možností je zasílání připomínek k vládním návrhům zákonů podle Legislativních pravidel vlády, nebo zapojení se do konzultací během hodnocení dopadů regulace (RIA) či přímé oslovování zákonodárných zástupců. Jinými možnostmi je zejména účast ve veřejných debatách, provádění dotazníků ze strany předkladatelů, zapojování veřejnosti do seminářů apod. Důležitým prvkem je především informovanost veřejnosti a otevřenost zpracovatele návrhu právní úpravy ke komunikaci. Česká právní úprava umožňuje veřejnosti účastnit se především na přípravě vládních předpisů. Půjde-li o poslanecký či senátorský návrh zákona, má veřejnost poměrně omezené možnosti, jak se zapojit. Jednou z možností, jak veřejnost může ovlivnit podobu jiného než vládního návrhu předpisu, je kontaktování poslance či

---

<sup>29</sup> MVČR. *Vyhodnocení iniciativy „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“ k 31. 12. 2007.* [Online] 2010 [Cit.: červenec 2013] Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/vyhodnoceni-iniciativy-venuujte-10-minut-pro-zlepseni-pravniho-prostredi-v-cr-k-31-12-2007.aspx>>

<sup>30</sup> MVČR. *Vyhodnocení iniciativy „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“ k 31. 12. 2007.* [Online] 2010 [Cit.: červenec 2013] Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/dokumenty-modernizace-vysledky-2007-pdf.aspx>>

senátora a snažit se je přesvědčit, aby ovlivnili výslednou podobu předpisu. Tento způsob je velmi neformální. Dá se předpokládat, že člen parlamentu z obavy ze ztráty svého voliče přislíbí pomoc, ale nakonec bude tak jako tak jednat podle doporučení svého poslaneckého klubu. Občanské sdružení Brdy nad zlato v souvislosti se změnou horního zákona oslovilo poslance parlamentu. Tato novela horního zákona by mohla vyústit v povolení těžby zlata kyanidovým loužením na Mokrsku<sup>31</sup>, proti čemuž sdružení aktivně bojuje. Ze všech oslovených poslanců odpověděli celkem čtyři poslanci<sup>32</sup>, většina dotázaných se do diskuse vůbec nezapojila. Protože se Poslanecká sněmovna v srpnu roku 2013 rozpustila, nelze zjistit, zda by poslanci opravdu hlasovali, jak přislíbili.

Následující kapitola se bude věnovat možnostem podávat připomínky k návrhům zákona, jak toto oprávnění vymezují Legislativní pravidla vlády. Poté následuje kapitola, která se zabývá hodnocením dopadů regulace – RIA, během které se veřejnost zapojuje do příprav návrhů právních předpisů pomocí konzultací.

### **2.2.1. Připomínky k návrhům právních předpisů podle Legislativních pravidel vlády**

Legislativní pravidla vlády byla přijata usnesením vlády dne 19. března 1998 č. 188. „Současná Legislativní pravidla vlády vymezují svůj hlavní účel a předmět úpravy tak, že jednak upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednávání připravovaných právních předpisů, a dále vymezují požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů.“<sup>33</sup> Legislativní pravidla vlády jsou vydávána ve formě usnesení vlády a regulují legislativní činnost členů vlády, a tudíž činnost všech ministerstev. Usnesením vlády č. 816 ze dne 18. července 2007 byla Legislativní pravidla vlády novelizována tak, aby se na přípravě vládních právních předpisů mohla zapojit i veřejnost. Touto novelou byl veřejnosti umožněn přístup do elektronické Knihovny připravované legislativy (dále jen

---

<sup>31</sup> EKOLIST. *Občanské sdružení Brdy nad zlato se obává těžby na Mokrsku*. [Online] Publikovaný 11. 6. 2013 [Cit: srpen 2013] Dostupné na WWW: <<http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/obcanske-sdruzeni-brdy-nad-zlato-se-obava-tezby-na-mokrsku> a <http://brdynadzlato.cz/>>

<sup>32</sup> Odpovědi jednotlivých poslanců lze nalézt na facebookovém profilu sdružení. VACÍKOV NAD ZLATO. [Online] [Citace: červenec 2013] Dostupné na adrese: <<https://www.facebook.com/pages/Vac%C3%ADkov-nad-zlato/428266783910951?fref=ts>>

<sup>33</sup> BOHÁČ, Radim a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011. ISBN 978-80-7312-074-0. s. 280.

„eKlep“, dostupný na <http://eklep.vlada.cz>), prostřednictvím které mohla veřejnost sledovat postup přípravy vládních dokumentů. Legislativní pravidla vlády v listopadu roku 2012 prošly novelizací, která rozšířila okruh připomínkových míst a mimo jiné také do legislativního procesu zavedla proces hodnocení korupčních rizik (pojmenovaný jako CIA z anglického názvu Corruption Impact Assessment).

Nicméně od 30. července 2013 je však eKlep pro veřejnost nepřístupný. Podle informací na webových stránkách<sup>34</sup> jde o krok v důsledku spouštění nového informačního systému ODok. Veřejnost nyní může sledovat legislativní dokumenty pouze v Knihovně připravované legislativy (dále jen „KPL“). EKlep je tedy přístupný pouze zaměstnancům státní správy. Důvod, proč došlo k rozdělení původního eKlepu na neveřejný eKlep a veřejnou KPL, není nikde osvětlen. KPL obsahuje především návrhy vládních dokumentů, nicméně neobsahuje všechny dokumenty, co lze najít v eKlepu. Dosud se například veřejnosti nezobrazovaly připomínky jednotlivých resortů, veřejnost však našla pouze alespoň dokument o vypořádání připomínek, ten však již veřejnosti nebude nadále přístupný. Vyhledávání v KPL je omezené pouze na název dokumentu, veřejnost tedy nemůže vyhledávat například podle předkladatele návrhu či čísla jednacího. Ačkoliv Úřad vlády prohlašuje, že se jedná o modernizaci státní správy, lze tento krok charakterizovat jako krok zpátky.

Jakmile je návrh právního předpisu zveřejněn, koná se mimoresortní připomínkové řízení, které upravují právě Legislativní pravidla vlády. Způsob vedení vnitroresortního připomínkování upravují interní předpisy jednotlivých ministerstev. Ke zveřejněným dokumentům v KPL může tedy veřejnost posílat svoje připomínky. Podle Legislativních pravidel vlády připomínky musí být formulovány jednoznačně a konkrétně a musí být odůvodněny. Současně veřejnost musí dodržet lhůtu, která je dána pro sdělení připomínek. Tato lhůta, jde-li o věcný záměr zákona či návrh nařízení, činí 15 dnů ode dne, kdy byl dokument vložen do elektronické knihovny. V případě, že se jedná o návrh zákona, lhůta k podávání připomínek činí 20 dnů. Připomínky nesmí být pouze obecné povahy, což v souvislosti s poměrně krátkou lhůtou může být pro veřejnost obtíží. V předkládací zprávě, která je součástí předkládaného návrhu, jsou pak připomínky zběžně vymezeny. V čl. 7 odst. 4 Legislativních pravidel vlády je stanoveno, že takto jsou vymezeny jen připomínky podstatné povahy, Legislativní

---

<sup>34</sup>APLIKACE ODOK. [Online] 2013. [Citace: 1. srpen 2013.] Dostupný z WWW: <<https://apps.odok.cz/home>>

pravidla vlády však takové připomínky samy nedefinují. Záleží tedy na předkladateli návrhu, které připomínky považuje za připomínky podstatné povahy, svoje rozhodnutí nemusí nijak odůvodňovat. Veřejnost na rozdíl od připomínkových míst, které jsou uvedeny v čl. 5 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, nemůže svoje připomínky označit za zásadní (nejedná se o totéž jako připomínky podstatné povahy). Takto označené připomínky, kterým nebylo vyhověno, se stávají předmětem rozporu a takové připomínky podléhají zvláštnímu režimu projednání. Projednávají se obvykle na úrovni náměstků, nevede-li ani to k eliminování neshod, projednává je člen vlády<sup>35</sup>.

Po vypořádání připomínek se návrh zákona pošle k projednání vládě pomocí eKlepu a návrh je projednáván v pracovních komisích Legislativní rady vlády.

Příklady z praxe zapojování veřejnosti se hledají velmi nesnadno. Jde-li o návrh zákona, kterým se mění zákon o ochraně ovzduší (číslo jednacích předkladatele, pod kterým lze najít předpis v eKLEPu je: 11474/ENV/08<sup>36</sup>), shrnující tabulka o vypořádání připomínek obsahuje pouze povinná připomínková místa. Podobně je to mu tak i v případě návrhu zákona, kterým se mění používání fosforečnanů a jiných sloučenin fosforu v pracích prostředcích pro spotřebitele (č. j. předkladatele: 25674/ENV/13<sup>37</sup>). K návrhu věcného záměru zákona, kterým se mění horní zákon (č. j. předkladatele: 48450/12/31100/01000<sup>38</sup>) vyjádřily své připomínky i jiné subjekty než připomínková místa. Mezi nimi např. Teplárenské sdružení ČR, Těžební unie apod. Tyto připomínkující osoby nelze však považovat za veřejnost. Hlavní problém neúčasti nejspíše spočívá v neinformovanosti veřejnosti o možnosti zapojení se do připomínkování. Další překážkou bude těžká orientace neodborníka jak

---

<sup>35</sup> BOHÁČ, Radim a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011. ISBN 978-80-7312-074-0. s. 306.

<sup>36</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů. Č. j. předkladatele 11474/ENV/08. [Citace: 30. 9. 2013.] Dostupné v KPL: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK7BTFYAMW>>

<sup>37</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon), zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Č. j. předkladatele 25674/ENV/13. [Citace: 30. 9. 2013.] Dostupné v KPL: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK96ZM9E9J>>

<sup>38</sup> Návrh věcného záměru zákona, kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Č. j. předkladatele 48450/12/31100/01000 [Citace: 30. 9. 2013.] Dostupné v KPL: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN92YC3TXN>>

v legislativním procesu, tak i v daném tématu. Ale minimálně v posledně jmenovaném případě jde o změnu zákona, která vzbuzuje mezi veřejností diskuzi. Například již zmíněné občanské sdružení Brdy nad zlato proti této novele aktivně vystupuje. Sdružení se zapojilo do souvisejících správních řízení, iniciovalo vznik související petice, dále také novelu konzultovalo s poslanci, přesto se do připomínkování nezapojilo.

### **2.2.2. Hodnocení dopadů regulace (RIA)**

OECD a Evropská komise považují za důležitý krok, jak zapojit veřejnost do přípravy právních předpisů, zavedení hodnocení dopadů regulace. Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment – RIA, dále jen „obecné zásady“ nebo „RIA“) byly schváleny usnesením vlády č. 877/2007, účinné jsou od 1. listopadu 2007. Obecné zásady upravují postup orgánů státní správy pro posouzení a zhodnocení dopadů připravované právní úpravy, obsahují jednak uplatňované procesní zásady a jednak konkrétní postup při zpracování RIA. RIA se uplatňuje během samotného začátku legislativního procesu, kdy se přezkoumávají varianty navrhované právní regulace a jejich možné dopady. Obecné zásady byly na podzim roku 2011 přepracovány a téhož roku i schváleny, v této podobě jsou účinné od 1. ledna 2012. Regulací je myšlen soubor instrumentů, kterými výkonná moc působí na občany, nemusí vždy nutně jít jen o regulaci právní<sup>39</sup>.

Aktivním kontrolním orgánem nad výkonem hodnocení dopadů regulace je Komise pro hodnocení dopadů regulace (dále jen Komise RIA). Tato komise vznikla v roce 2011. Komise RIA je jednou z pracovních komisí Legislativní rady vlády. Její úkoly jsou vymezeny ve Statutu legislativní rady vlády, jde především o projednávání návrhů vyhodnocení dopadů navrhované regulace v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace, dále doporučuje, které návrhy mají projít procesem RIA, a dále konzultuje průběh zpracování dopadů regulace<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> I. Procesní pravidla. Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA) schválené usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922

<sup>40</sup> Čl. 5 odst. 1 písm. d) Statutu legislativní rady vlády schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534: „1. Zřizují se tyto pracovní komise Legislativní rady:... d) pro hodnocení dopadů regulace; tato pracovní komise projednává u legislativních návrhů vyhodnocení dopadů navrhované regulace v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (RIA). Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace dále v rámci posuzování návrhu Plánu legislativních prací vlády navrhuje, u kterých legislativních návrhů má být provedeno hodnocení dopadů regulace, a dále je oprávněna provádět konzultace k hodnocení dopadů regulace v průběhu jeho zpracování ministerstvy nebo dalšími ústředními orgány státní správy.“

Určující zásadou pro celé hodnocení dopadů regulace je princip proporcionality, který jednak zajišťuje, aby nevznikala nadbytečná právní úprava, aby k právní regulaci docházelo pouze v nezbytně nutné míře. A dále jednak ukládá zpracovateli, aby určit, jak podrobné hodnocení dopadů realizuje. Princip proporcionality byl do Obecných zásad zaveden až novelou z roku 2011. Jedná-li se o obsáhlou právní úpravu, je potřeba podrobně vypracovat RIA, a naopak dílčí úprava nevyžaduje důkladně zpracované hodnocení dopadů.

Samotnému procesu RIA předchází zpracování přehledu dopadů. Přehled dopadů povinně předkladatel zpracovává u všech návrhů právních předpisů. Je-li současně s návrhem právního předpisu vypracována RIA, nemusí se zpracovávat přehled dopadů. Zpracování přehledu dopadů slouží jako podklad k rozhodování, zda se provede RIA. Přehled dopadů mimo definice problému, cíle, vymezení dopadů<sup>41</sup> navrhovaného právního předpisu zahrnuje také hodnocení alternativních řešení a stanovisko předkladatele, zda navrhuje provedení RIA<sup>42</sup>.

V celém procesu hodnocení dopadů je kladen velký důraz na konzultace, které jsou jeho povinnou součástí. Obecné zásady ukládají konzultace s dotčenými subjekty, to mohou být orgány státní správy, nevládní organizace, odborná i laická veřejnost. Dotčenými subjekty jsou myšleni ti, na něž bude mít připravovaná úprava přímý nebo nepřímý dopad. Předkladatel je povinen vybrat dotčené subjekty, se kterými již konzultoval a se kterými teprve bude konzultovat. K výběru konzultujících subjektů může předkladateli pomoci databáze DataKO (Databáze konzultujících subjektů), do které se dobrovolně subjekty samy přihlásily. Původně DataKO spravovalo Ministerstvo vnitra, správa databáze byla přesunuta na Úřad vlády<sup>43</sup> a nyní je začleněna v systému ODok. Záleží tedy na uvážení předkladatele, koho ke konzultacím osloví. Posouzení konzultací je zpracováno v závěrečné zprávě RIA. Podle Zprávy o účinnosti

---

<sup>41</sup> Konkrétní dopady, které předkladatel hodnotí, jsou následující: dopady na státní rozpočet a jiné veřejné rozpočty, dopady na konkurenceschopnost ČR, dopady na podnikatelské subjekty, dopady na územní samosprávné celky, sociální odpady, dopady na spotřebitele, dopady na životní prostředí a dopady na rovnost mužů a žen. Dopady na životní prostředí Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace vymezují jako: „Uvedou se zejména dopady na kvalitu ovzduší, vod, půdy a její zóny, produkci odpadů a nakládání s odpady, způsoby využívání energie a využití obnovitelných zdrojů či v neposlední řadě vlivy vedoucí ke zhoršení nebo eliminaci zdravotních rizik pro obyvatele.“

<sup>42</sup> I. Procesní pravidla. Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA), schválené usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922

<sup>43</sup> Správa databáze byla přesunuta usnesením vlády ze dne 13. července 2011 č. 519 o přesunu problematiky koordinace procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) v České republice z Ministerstva vnitra na Úřad vlády. Databáze je dostupná na adrese: <<https://kormoran.odok.cz/ODOK/datako-dir.nsf>>

RIA, kterou vzala vláda na vědomí v říjnu roku 2013: „Z hloubkových analýz zpracovaných RIA vyplývá, že popis konzultací v RIA sice obvykle bývá, nikoliv však popis toho, jak bylo s připomínkami získanými v rámci konzultací naloženo.“<sup>44</sup> Povahu a formu konzultací zvolí předkladatel. Různé možnosti, jak vést konzultace upravuje Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů a na ni navazující Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Konzultace nejsou tedy otevřené úplně všem, ale záleží na výběru konzultujících osob na předkladateli. Na druhou stranu do konzultací je sice zapojen jen úzký výběr konzultujících subjektů, ale účastní se jen ti, na které bude mít úprava dopad. Tedy jde jen o ty osoby, které mají prokazatelný zájem na konečné podobě právního předpisu. Oproti podávání připomínek podle Legislativních pravidel vlády, kdy veřejnost připojuje připomínky poté, co předkladatel návrhů právní předpis zveřejní, RIA konzultace probíhají v počáteční fázi přípravy dokumentů, kdy předkladatel teprve zpracovává konečné znění připravovaného právního předpisu. Rozdíl je také v samotném pojetí zapojování veřejnosti. Připomínky může zasílat každý, naproti tomu RIA konzultací se účastní pouze ti, kteří jsou ke konzultaci přizváni.

Komise RIA na základě zpracovaného přehledu dopadů vydá stanovisko, které doporučuje, nebo nedoporučuje vypracování RIA. Na základě tohoto stanoviska rozhodne Vláda ČR, zda se RIA u návrhu právního předpisu provede. Rozhodnutí o provedení RIA je obsaženo v Plánu legislativních prací<sup>45</sup>, který je schvalován Vládou ČR ve formě usnesení pro následující kalendářní rok. Jde-li o návrh vyhlášky, o provedení RIA rozhoduje předseda Legislativní rady vlády.

RIA se provádí u dokumentů, které tak byly označeny v Plánu legislativních prací, u věcných záměrů zákonů, dále u těch návrhů právních předpisů, které nebyly do Plánu legislativních prací zahrnuty vůbec a které současně nebyly vyloučeny z provedení RIA předsedou Legislativní rady vlády na základě žádosti předkladatele<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Zpráva o účinnosti Obecných zásad RIA vzata na vědomí usnesením vlády ze dne 16. října 2013 č. 774. Podklady pro zprávu byly získány z “Analýzy implementace a efektivnosti stávajícího nastavení procesu RIA v ČR”, která byla zpracována Fakultou sociálních věd Univerzity Karlovy. *Analýza implementace a efektivnosti stávajícího nastavení procesu RIA v ČR*. [Online] 2013. [Citace: 18. listopadu 2013.] Dostupný z WWW: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Zaverecna-zprava-z-evaluace-ucinnosti-RIA\_final.pdf]

<sup>45</sup> Plán legislativních prací je vládní právní akt, který slouží k rozvržení zákonodárných cílů pro příslušné časové období.

<sup>46</sup> Bod č. 3.8, I. Procesních pravidel, Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA) vymezuje případy, kdy se RIA bez ohledu na výše uvedené nezpracovává: „a) u návrhu novely ústavního zákona



Jak upozorňuje Zpráva o účinnosti RIA, článek IV odst. 7 jednacího řádu vlády stanovuje pravidlo, aby při předkládání návrhů nelegislativních materiálů, v jejichž závěrech se navrhuje legislativní řešení, má být zpracován minimálně přehled dopadů v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (přičemž cílem tohoto opatření je zamezení nadbytečnému vytváření regulace ve formě právních předpisů v případech, kdy lze věc řešit alternativní formou regulace nebo jiným nelegislativním opatřením). Zpráva nicméně dochází k závěru, že „tato povinnost v zásadě dodržována není“ a že „toto opatření tedy jako překážka bránící nadbytečnému vytváření regulace nefunguje“<sup>47</sup>.

Stručný postup dodržovaný při hodnocení dopadů regulace je následující. Nejprve je třeba vymezit důvod uvedení návrhu právního předpisu, tedy popíše se stávající právní situace a stanoví se žádoucí cíl. Zpracovatel musí odůvodnit, proč je zapotřebí nové právní úpravy a v čem spatřuje nedostatečnost dosavadní právní regulace. Stejně tak musí vymezit rizika, která jsou spojená s předkládaným návrhem. Poté, co zpracovatel důvody předložení návrhu právního předpisu analyzuje, navrhne způsoby řešení situace. Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace doporučují právě v tuto chvíli provádět konzultace, kdy je možné projednat možné důsledky navrhovaných možností řešení. U všech variant je také zapotřebí vyhodnotit všechny předpokládané náklady spojené s jejich realizací, ale také i jejich přínosy. Nakonec předkladatel vybere tu variantu, která je pro danou situaci nejvhodnější. Na závěr, po přijetí předpisu, se stanoví lhůta, ve které se vyhodnotí efektivita přijaté regulace, posoudí se především, zda jsou naplněny očekávané cíle a zde se právní předpis nestal nadbytečným. Tato lhůta je stanovena jako časový interval od účinnosti právního předpisu. Nicméně podle Zprávy o účinnosti RIA není toto naplňováno: „Velkým nedostatkem, který brání vyhodnocení skutečných dopadů RIA na kvalitu právních předpisů je, že není prováděn k již účinným právním předpisům přezkum účinnosti,

---

č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a ostatních ústavních zákonů, b) u návrhů zákona o státním rozpočtu a státního závěrečného účtu, c) ve zvláštních případech (Legislativní pravidla vlády část čtvrtá, čl. 17 až 19). Platí-li stav legislativní nouze, RIA se vynechá též u souvisejících podzákonných právních předpisů, d) v případech krizových situací, e) pokud tak stanoví vláda v rámci Plánu legislativních prací vlády na příslušný kalendářní rok nebo jiným způsobem, f) v případech parametrických změn, kdy variantní řešení není možné, g) u návrhu těch prováděcích právních předpisů, u nichž je hodnocení dopadů zmocňovacích ustanovení obsaženo již v RIA k návrhu zákona, a současně návrh prováděcího právního předpisu je zpracován v rámci provedené RIA.“

<sup>47</sup> Zpráva o účinnosti Obecných zásad RIA vzata na vědomí usnesením vlády ze dne 16. října 2013 č. 774, s. 5.

který by ukázal, zda vyhodnocení dopadů ex ante odpovídá skutečným nákladům a přínosům ex post.<sup>48</sup>

Výsledkem hodnocení dopadů regulace je závěrečná zpráva RIA, která se stává součástí předkládaného návrhu, a to jako část důvodové zprávy. Poté, co proběhne připomínkové řízení k návrhu právního předpisu, je návrh předložen k projednání vládě. Dále následuje projednání návrhu v pracovních komisích Legislativní rady vlády. Komise RIA přezkoumává závěrečné zprávy RIA, kontroluje jejich soulad s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace a vydává buď kladné, nebo záporné stanovisko.

Obecné zásady z roku 2007 rozeznávaly dva postupy, jak provádět proces RIA. Šlo buď o zkrácený postup (tzv. malá RIA), nebo nezkrácený postup v případě, že šlo rozsáhle dopady (tzv. velká RIA). Malá RIA se prováděla u všech návrhů právních předpisů. Velká RIA následovala po malé RIA, pokud z ní vyplývalo, že se dá očekávat dopad velkého rozsahu. Během velké RIA se přezkoumávala pouze jedna varianta řešení, kterou malá RIA vyhodnotila jako nejvhodnější. Konzultace probíhaly jak během malé RIA, tak i během velké RIA. Od tohoto dělení bylo však opuštěno novelizací Obecných zásad, tím se proces hodnocení dopadů zjednodušil. Další významnou změnou je, že došla k užšímu vymezení výjimek, kdy se RIA neprovádí. Například z předchozí úpravy Obecných zásad byly zcela z procesu RIA vyjmuty všechny obecné procesní předpisy, jako je správní řád, trestní řád apod. s odůvodněním, že RIA se provede až u jednotlivých prováděcích předpisů<sup>49</sup>. Dá se předpokládat, že čím existuje méně výjimek z hodnocení dopadů regulace, tím bude RIA kvalitnější.

Hlavním cílem procesu RIA je především zabránit vzniku nadbytečné právní regulace, zhodnotit všechny možné dopady a ty nežádoucí zmírnit na nejnížší možnou míru a vyvarovat se přebytečné administrativní zátěže. Záměrem také je, aby se do konzultací zapojilo co nejvíce dotčených osob, aby předkladatel měl možnost nahlédnout na návrh i z jiného úhlu pohledu, aby zvažované varianty byly v praxi aplikovatelné. Nicméně se v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace nachází toto ustanovení: „V případě, že dojde ke změnám návrhu právního předpisu po projednání vládou, uvede toto předkladatel v důvodové zprávě k návrhu právního

---

<sup>48</sup> Zpráva o účinnosti Obecných zásad RIA vzata na vědomí usnesením vlády ze dne 16. října 2013 č. 774, s. 21.

<sup>49</sup> Strana 8 Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace schválené usnesením vlády č. 877/2007

předpisu. RIA ani závěrečná zpráva RIA se již nepřepracovává.<sup>50</sup> Pokud by se zpracovávala RIA v případě, že došlo ke změně návrhu, bylo by to jistě časově náročnější. Ale aby bylo úplně dosaženo cíleného účelu, měla by se RIA znovu zpracovat, stejně tak jako závěrečná zpráva RIA. Mnohem problémovější se ale zdá ustanovení, které umožňuje, aby na základě politického rozhodnutí mohlo být rozhodnuto, že do návrhu právního předpisu bude rozpracována varianta, která v rámci RIA nebyla identifikována jako nejvhodnější řešení<sup>51</sup>. V tomto světle se zdá jako celý proces RIA neúčelný, protože návrhovač může celý proces pominout a vybrat tu variantu, která je politicky přijatelnější.

Hodnocení dopadů regulace se tak bohužel může stát pouhým formálním procesem, který má vzbudit zdání, že usiluje o kvalitní právní regulaci. K podobnému závěru dochází i Zpráva o účinnosti RIA: „Na druhou stranu je však třeba dodat, že u části hodnocených RIA (screening i hloubková analýza) se ukazuje, že někteří zpracovatelé doposud v RIA nereflektují, že se jedná o věcné hodnocení (na rozdíl od dalších částí důvodové zprávy), takže i v této části RIA popisují obsáhle formální důvody zpracování návrhu předpisu (typicky u transpozic evropských předpisů – včetně směrnic umožňujících při transpozici volnost, popřípadě u předpisů, kde dochází ke slučování více zákonů do jednoho předpisu) na úkor věcné stránky problému. ... Ze screeningu dále vyplynulo, že zpracovatelé mají problém i při identifikaci dotčených subjektů (zejména co do jejich počtu a podrobnějších charakteristik) a při identifikaci rizik plynoucích z nepřijetí návrhu.“<sup>52</sup> Legislativní proces by měl být odborným postupem než politickým rozhodováním. Co se týče samotné efektivity procesu RIA, Zpráva o účinnosti dochází k tomuto závěru: „Z hloubkové analýzy RIA i z hloubkových rozhovorů vyplývá, že doporučení vzešlá z RIA se promítají do právního předpisu pouze v těch případech, kdy je RIA zpracována včas – tedy před zahájením zpracování samotného předpisu nebo souběžně se zpracováním předpisu. To se děje zejména tehdy, kdy popud k novelizaci nebo k přijetí nového předpisu vznikne ‚zdola‘. Naopak u předpisů, k jejichž vytvoření nebo novelizaci přijde pokyn ‚shora‘ – tedy

---

<sup>50</sup> Bod č. 9, II. Metodiky pro hodnocení dopadů regulace, Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA) schválené usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922

<sup>51</sup> Bod č. 4.1, II. Metodiky pro hodnocení dopadů regulace, Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA) schválené usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922

<sup>52</sup> Zpráva o účinnosti Obecných zásad RIA vzata na vědomí usnesením vlády ze dne 16. října 2013 č. 774, s. 7.

z iniciativy vlády nebo ministra, RIA bývá zpracována spíše formálně a spíše než přizpůsobování předpisu výsledkům RIA dochází k přizpůsobování RIA předpisu. Tento problém souvisí s relativně velmi malým povědomím o RIA a jejím významu na straně vedení úřadů a mezi politickou reprezentací obecně.<sup>53</sup>

Komise RIA však plně nedodrží své úkoly, které jí byly uloženy Statusem legislativní rady vlády. Ve Výroční zprávě komise RIA pro rok 2012 se lze dočíst: „Některé návrhy právních předpisů obsahujících Závěrečnou zprávu RIA nebyly projednány z důvodu časové tísně nebo zanedbatelných dopadů.“<sup>54</sup> Úkolem komise RIA je především kontrolovat kvalitu předkládaných RIA. Aby celý proces byl bez nedostatků a byl naplněn jeho cíl, je potřeba zajistit řádný dozor nad celým postupem. Problémem samozřejmě není, neprojedná-li se závěrečná zpráva RIA z důvodu zanedbatelných dopadů. I když zanedbatelné dopady obecné zásady nevymezují, a snadno tak může docházet k rozdílnému rozlišení dopadů právních předpisů ohledně jejich závažnosti dopadů. Ale svých úkolů se Komise RIA nemůže vzdát z důvodu časové tísně. Celé hodnocení dopadů nepochybně vyžaduje aktivní přístup, který zabere značnou dobu. RIA působí především prevenčně. Hodnocení dopadů ve svém výsledku pomůže ušetřit nadbytečné náklady, které by vznikaly při přijetí chybné a závadné právní úpravy, kdy by bylo zapotřebí upravit nevyhovující situaci novou právní úpravou. Výroční zpráva Komise RIA vznikla v době, kdy Komise za sebou měla teprve rok činnosti. Celé hodnocení dopadů je poměrně nový postup. Je také důležité, aby předkladatelé právních předpisů nebrali RIA jako pouze povinný formální postup a nadbytečnou zátěž, která jenom prodlužuje dobu legislativních prací, ale jako způsob, který jejich návrh může vylepšit a který předejde k přijetí nevyhovujícího právního předpisu. To je především úkol pro Komisi RIA.

Pro přehled jsou zde uvedeny příklady zapojování veřejnosti během RIA konzultací. Jako příklad může posloužit návrh zákona, kterým se mění používání fosforečanů a jiných sloučenin fosforu v pracích prostředcích pro spotřebitele (č. j. předkladatele: 25674/ENV/13<sup>55</sup>). Důvodová zpráva obsahuje závěrečnou zprávu

---

<sup>53</sup> *Zpráva o účinnosti Obecných zásad RIA* vzata na vědomí usnesením vlády ze dne 16. října 2013 č. 774, s. 9.

<sup>54</sup> Hodnocení dopadů regulace – RIA, Výroční zpráva Komise RIA za rok 2012

<sup>55</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon), zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně

RIA, ve které jsou uvedeny konzultované subjekty. Jde především o dotčené orgány státní správy (krajské úřady), dále o výrobce, dovozce a distributory detergentů, celkem zpracovatelka RIA oslovila osm subjektů. Z toho lze považovat tři subjekty za odbornou veřejnost. Jde-li o návrh zákona, kterým se mění zákon o ovzduší (č. j. předkladatele: 11474/ENV/08<sup>56</sup>), předkladatel se zaměřil pouze na konzultace s podnikateli. Neuvedl ani konečný jejich výčet s tím, že „subjekty nejsou z časových důvodů nijak evidovány“<sup>57</sup>. Ani v jednom uvedeném případě nelze toto považovat za dostatečný výčet konzultujících. Výsledky konzultací nejsou ani v jedné uvedené závěrečné zprávě RIA nijak zhodnoceny.

Poměrně široce jsou zpracovány konzultace v rámci RIA v případě návrhu zákona, kterým se měnil stavební zákon<sup>58</sup>. Podle závěrečné zprávy RIA byly do konzultací přibrány i nevládní organizace, zástupci orgánů veřejné správy apod. Konzultací k zákonu ohledně postavení občanských sdružení jako účastníků řízení se účastnil i zástupce Nejvyššího správního soudu. Návrh zákona obsahoval vyjmutí občanských sdružení jako účastníků územního řízení a zajištění účasti veřejnosti tak, aby občanská sdružení nebyla v řízeních privilegovaná, ale aby se mohla účastnit široká veřejnost. Po konzultacích se zástupcem NSS bylo od tohoto upuštěno.

Jako další příklad může posloužit velmi známý a medializovaný návrh zákona Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“), které vládě předložilo návrh zákona o Národním parku Šumava. Ze závěrečné zprávy RIA lze vyčíst, že ke konzultacím byly pozvány mimo jiné i nevládní organizace, konkrétně Hnutí Duha a Český svaz ochránců přírody. Podněty, které byly během RIA konzultací nevládními organizacemi vzneseny, byly „vypořádány s tím, že znění jednotlivých ustanovení bylo dohodnuto jako maximálně možný kompromis při jednáních kulatého stolu“<sup>59</sup>. RIA se takto zdá jako

---

zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Č. j. předkladatele 25674/ENV/13. [Citace: 30. 9. 2013.] Dostupné v KPL: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK96ZM9E9J>>

<sup>56</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů. Číslo jednacích předkladatele 11474/ENV/08. [Citace: 30. 9. 2013.] Dostupné v KPL: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK7BTFYAMW>>

<sup>57</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o ochraně ovzduší, č. j. předkladatele: 11474/ENV/08

<sup>58</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony

<sup>59</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o Národním parku Šumava, č. sněmovního tisku 999.

pouze formální proces, u kterého předkladatel nestojí, aby vedl ke kvalitnější právní úpravě a aby do přípravy právních předpisů zapojil veřejnost. Nevládní organizace sice ke konzultacím pozvány byly, ale jejich upozornění a argumenty byly odmítnuty s tím, že zpracovaná ustanovení už představují poslední možnou podobu.

Spornou otázkou se jeví, že RIA je zpracovávána přímo předkladatelem navrhované právní úpravy. Tedy osobou, která má největší zájem, aby návrh byl bez problémů schválen vládou a následně předložen Poslanecké sněmovně. Stálo by za zvážení, zda by RIA nebyla kvalitněji a pečlivěji zpracována, pokud by ji vypracovávala nezávislá osoba, která by neměla patrný zájem na výsledné podobě návrhu. Ačkoliv závěrečné zprávy RIA podléhají projednání Komisí RIA, nelze to považovat za dostatečný kontrolní mechanismus. Komise RIA provádí pouze dohled po procesní stránce. Přezkoumává pouze samotný průběh hodnocení dopadů a zpracovanou závěrečnou zprávu. V její pravomoci není dohlížet na to, zda byly opravdu zváženy všechny možné varianty, zda vybraná varianta vyplývá jako nejvhodnější řešení, nebo zda ke konzultacím byly přibrány všechny vhodné dotčené osoby. Jiným úskalím je, že samotné konzultace jsou sice povinnou součástí RIA, ale není povinnost jejich výsledky jakýmkoliv způsobem promítnout v připravovaném návrhu. I přes stále prohlašované a opakované zásady, že RIA povede ke kvalitnějšímu právnímu prostředí<sup>60</sup>, cestu si snadno najde návrh, který je politicky přijatelnější.

Jako návod, jakým způsobem je možné konzultace vést, slouží vládní dokument Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (dále jen „metodika“)<sup>61</sup>. Na metodiku navazuje Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (dále jen „manuál“)<sup>62</sup>. Metodika a manuál mají pouze doporučující charakter, jakým způsobem lze vést RIA konzultace. Metodika má za účel doplnit Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace, kde jsou konzultace obligatorní součástí. Metodika i manuál slouží předkladateli návrhu právního předpisu, jejich předmětem je popis metod a postupů, jak zapojit veřejnost do přípravy právních

---

<sup>60</sup> ÚŘAD VLÁDY ČR. Hodnocení dopadů regulace (RIA). [Online] 2009 – 2013. [Citace: 10. červen 2013.] Dostupný z WWW: <<http://ria.vlada.cz/>>

<sup>61</sup> Vláda přijala Metodiku pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (dále jen „metodika“) svým usnesením č. 1146 dne 7. září 2009

<sup>62</sup> Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů byl vzat na vědomí usnesením vlády ze dne 31. května 2010 č. 421

předpisů. Metodiku i manuál lze využívat během procesu RIA, ale lze je aplikovat i během příprav právního předpisu, u kterého se RIA neprovádí.

Metodika vymezuje čtyři základní stupně účasti veřejnosti na konzultacích, a to informování<sup>63</sup>, připomínkování<sup>64</sup>, konzultování<sup>65</sup> a partnerství<sup>66</sup>. Úroveň a metodu zapojení veřejnosti volí zpracovatel návrhu s ohledem na účel připravovaného návrhu. V případě procesu RIA je možné veřejnost zapojit v kterékoliv fázi procesu. Metodika stanovuje jedinou podmínku, která se týká úrovně účasti veřejnosti, totiž takovou, že alespoň jednou musí být dosaženo úrovně konzultování. Konzultace lze vést buď přímo, tedy tváří v tvář, nebo nepřímo, kdy účastníci konzultace nejsou zároveň oba přítomní. Hlavní zásadou pro zapojování veřejnosti je především informovanost a včasnost. Zpracovatel musí veřejnost informovat s dodatečným předstihem, aby se mohla bez problémů účastnit, a současně je povinen poskytnout přiměřenou lhůtu, během které se veřejnost může zapojit. Předkladatel právní úpravy vypracuje seznam konzultovaných osob, na které bude mít připravovaná právní úprava přímý nebo nepřímý dopad, podle manuálu by tento souhrn subjektů měl být co nejširší, aby byly obsaženy různé rozličné názory. Výsledkem je Zpráva o způsobu zapojování veřejnosti, pokud je prováděna RIA, je tato zpráva součástí Závěrečné zprávy RIA.

Fungování metodiky i manuálu bylo v roce 2007 zkoušeno na třech vybraných dokumentech<sup>67</sup>. Účelem bylo ověřit fungování metodiky a manuálu v praxi. Zapojeny byly následující tři návrhy: Národní plán boje proti terorismu, Návrh věcného záměru zákona o jednotném dohledu nad finančním trhem a Návrh zákona o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011. Dokumenty, které byly vybrány pro testování metodiky, jsou pro zapojení veřejnosti celkem nevhodné. Jednak jde o dosti úzce orientované právní předpisy (především v případě Návrhu věcného záměru zákona o jednotném dohledu nad finančním trhem), kdy bylo potřeba odborné znalosti, tím je široká veřejnost ze zapojení už předem vyloučená.

---

<sup>63</sup> „Informování je jednostranný tok informací od zpracovatele dokumentu ke konzultovanému subjektu.“

<sup>64</sup> „Připomínkování je jednostranný tok informací, požadavků, názorů či kritiky od konzultovaných subjektů směrem ke zpracovateli dokumentu.“

<sup>65</sup> „Konzultování je obousměrná výměna informací, názorů či podnětů s tím, že rozhodnutí o tom, co se projednává a jakým způsobem budou konzultace vedeny, je zcela v režii zpracovatele.“

<sup>66</sup> „Partnerství nastává, když zpracovatel dokumentu a konzultované subjekty společně pracují na daném tématu. Konzultovaný subjekt je v rovnocenném postavení vůči zpracovateli dokumentu, i když je nutné přihlížet k tomu, že hlavní odpovědnost má vždycky zpracovatel.“

<sup>67</sup> Usnesením vlády č. 879 ze dne 13. srpna 2007 vzala Vláda ČR na vědomí „Návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů“ a vláda současně schválila tři dokumenty, které byly vybrány, aby na nich bylo ověřeno fungování metodiky

V případě Národního plánu proti terorismu, jde o dokument strategické povahy, tudíž obsah dokumentu je zpracován velmi obecně bez detailnějšího rozboru. V případě tohoto návrhu se Zpráva o vyhodnocení pilotních projektů vyjadřuje spíše pesimisticky k celému projektu: „Vyhodnocení došlých připomínek je pracné a přidaná hodnota celého procesu je sporná.“<sup>68</sup> Ačkoliv podle uvedené zprávy přišlo pouze 24 připomínek a jejich vypořádáním byl pověřen jeden pracovník, předkladatel (tedy Ministerstvo vnitra ČR) považuje zapojení veřejnosti jako zatěžující a ve svém důsledku nadbytečný proces.

Největší účast zaznamenal Český statistický úřad (dále jen ČSÚ), který předkládal Návrh zákona o sčítání lidu, přesně šlo o zapojení 293 osob, které podaly celkem 307 podnětů<sup>69</sup>. Vysoká účast u tak populárního předpisu se dala předpokládat, přesto 293 osob není nijak vysoký počet. ČSÚ na rozdíl od Ministerstva vnitra celý projekt uvítalo, nenamítalo, že by byly vynaloženy náklady navíc<sup>70</sup>. Celkově pilotní projekt měl nízkou účast veřejnosti, především šlo o nevhodně vybrané dokumenty a dá také se předpokládat, že dílem za to mohla i nízká informovanost veřejnosti o možnosti zapojit se do přípravy právních předpisů. Lhůta ve všech třech případech byla poměrně krátká (20 dnů až jeden měsíc), to je další možnou příčinou, proč veřejnost tuto možnost více nevyužila. Po zhodnocení průběhu pilotních projektů Vláda ČR přijala usnesení, kterým metodiku přijalo.

Závěrem lze k hodnocení dopadů regulace říci, že se podle Zprávy o účinnosti RIA, kterou vláda vzala na vědomí v říjnu roku 2013, „RIA zčásti vzdaluje svému cíli, tj. efektivně působit na zlepšení kvality regulace, a stává se tak trochu do sebe uzavřeným procesem, kdy zpracovatelé zlepšují RIA, ale nikoliv předpis samotný“. Zpráva dále dochází k závěrům, že zaměstnanci ústředních správních úřadů, poslanci i senátoři neumějí proces RIA aplikovat a ani nemají o hodnocení dopadů hlubší znalosti<sup>71</sup>. Dalším problémem podle Zprávy je samotné hodnocení variant, zpracovatel

---

<sup>68</sup> MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Zpráva o vyhodnocení pilotních projektů pro ověření funkčnosti metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. Praha: Ministerstvo vnitra. 2008.

<sup>69</sup> ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Veřejná diskuse k návrhu zákona o sčítání lidu, domů a bytů 2011 – souhrnné vyhodnocení*. [Online] 2009 – 2013. [Citace: 2. červenec 2013.] Dostupný z WWW: <[http://www.scitani.cz/sldb2011/redakce.nsf/i/verejna\\_diskuse\\_k\\_navrhu\\_zakona\\_o\\_scitani\\_lidu\\_domu\\_a\\_bytu\\_2011\\_souhrnne\\_vyhodnoceni](http://www.scitani.cz/sldb2011/redakce.nsf/i/verejna_diskuse_k_navrhu_zakona_o_scitani_lidu_domu_a_bytu_2011_souhrnne_vyhodnoceni)>

<sup>70</sup> Tamtéž.

<sup>71</sup> *Zpráva o účinnosti Obecných zásad RIA* vzata na vědomí usnesením vlády ze dne 16. října 2013 č. 774. s. 11 a 16: „[Referenti] z věcných odborů, popřípadě z útvaru koordinujícího ekonomické analýzy (pokud jej příslušný úřad má zřízen) – útvary, které RIA přímo nezpracovávají, ale měly by se k ní



RIA často nedokáže správně vyhodnotit všechny varianty. Na základě Zprávy o účinnosti Obecných zásad RIA zadala vláda Ministerstvu spravedlnosti a Legislativní radě vlády, aby do konce roku 2013 předložily návrhy změn Obecných zásad RIA.

### 2.2.3. Zapořádání veřejnosti při přípravě právních předpisů v praxi

V roce 2007 Ministerstvo spravedlnosti vyzvalo veřejnost, aby se vyjádřila k návrhu trestního zákoníku. Veřejnost mohla během tří měsíců posílat připomínky k novému návrhu zákona, o této možnosti informovala i masová média (TV Nova, MF Dnes apod.). Podle tiskové zprávy ministerstva bylo k návrhu zákona posláno 330 připomínek, z toho 27 podnětů přímo ovlivnilo výslednou podobu návrhu<sup>72</sup>. Byla tedy zapracována přibližně osmina připomínek, to jistě lze považovat za celkem vysoký podíl. Přesto celkový počet podnětů i přes medializaci není nijak vysoký. Návrh zákoníku byl velmi obsáhlý, to nejspíše veřejnost mohlo už na počátku odradit. Podle Venduly Povolné veřejnosti v tomto případě nebyly podány žádné vysvětlující a doprovodné informace<sup>73</sup>.

Jako příklad poslouží také připravovaný zákon o Národním parku Šumava<sup>74</sup>. K oběma návrhům mají výhrady neziskové organizace, akademici, odborníci i široká veřejnost. Přesto, jak vyplývá z důvodových zpráv<sup>75</sup>, k RIA konzultacím nebylo pozváno mnoho dotčených osob a jejich vznesené podněty nebyly brány v potaz. Z celého legislativního procesu v tomto případě je patrné, jak předkladatelé obou návrhů spěchají, aby se celý proces příliš neprodlužoval. V případě návrhu MŽP není

---

vyjadřovat či účastnit se konzultací, o RIA v zásadě nemají hlubší znalosti a vedoucí pracovníci úřadů (v zásadě od ředitele sekce po ministra) nejsou s náležitostími procesu RIA v zásadě rovněž obeznámeni. ... Z provedených hloubkových rozhovorů se zástupci Poslanecké sněmovny ČR a Senátu ČR i z celkového průběhu realizace tohoto dotazování vyplývá, že RIA v rámci legislativní praxe Parlamentu ČR spíše nejsou využívány. Tento závěr lze doložit z následujících výsledků šetření. Za hlavní příčiny nevyužívání RIA v Parlamentu ČR lze označit následující. Poslanci a senátoři proces RIA vůbec neznají a neví, proč je v důvodové zprávě uváděna Závěrečná zpráva RIA, popřípadě vědí, alespoň v základní podobě, k čemu RIA je, ale nezajímá je to.“

<sup>72</sup> MINISTERSTVO SPRÁVEDLNOSTI ČR. *Veřejnost ovlivnila podobu trestního zákoníku, ministr spravedlnosti její zájem vítá*. [Online] 2007. [Citace: 2. červenec 2013.] Dostupný z WWW: <<http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=4176&d=185650>>

<sup>73</sup> POVOLNÁ, Vendula. *Jak se podílet na přípravě (nejen) zákonů: Manuál o účasti veřejnosti při přípravě právních předpisů*. Zář 2007. Ekologický právní servis. Str. 8.

<sup>74</sup> Návrh předložilo v roce 2011 zastupitelstvo Plzeňského kraje, č. sněmovního tisku je 435. Druhý návrh předložilo MŽP, č. sněmovního tisku je 999. Oba návrhy jsou v Poslanecké sněmovně a prošly prvním čtením. Nadále budou nejspíše projednávány dohromady.

<sup>75</sup> Text návrhu MŽP včetně důvodové zprávy je dostupný na adrese: <<http://www.psp.cz/SQL/text/tiskt.sqw?o=6&ct=999&ct1=0>>. Text návrhu Plzeňského kraje včetně důvodové zprávy je dostupný na adrese: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=435&ct1=0>>

v KPL ani k dispozici shrnující dokument, který by obsahoval způsob vypořádání připomínek<sup>76</sup>. Podle serveru Region pod lupou<sup>77</sup> poté, co byl poslán dokument do mezirezortního připomínkového řízení v červenci roku 2012, bylo k návrhu posláno více jak 1 000 připomínek. Jejich vypořádání zabralo pravděpodobně značné časové období, přesto by v KPL by měl být dokument k dispozici. Množství připomínek bylo pravděpodobně hlavní příčinou, proč vláda předložila návrh Poslanecké sněmovně bezmála rok poté. Kdyby předkladatel zohlednil výsledky RIA konzultací, patrně by nemusel vypořádávat tolik připomínek.

Veřejnost se tak ve větším rozsahu zapojuje ve chvíli, kdy je k tomu vyzvána určitou iniciativou, jako je například uskutečněný pilotní projekt k metodice či připomínkování trestního zákoníku. Samotný způsob, jak je možné se zapojit, je velmi nepřehledný a roztržitý. Na mezinárodní úrovni je kladen veliký důraz na proces RIA, ale ve výsledné implementované podobě v českém právním řádu RIA neposkytuje záruku, že bude veřejnost ke konzultacím přibírána. Je to předkladatel, kdo vybírá úzký okruh dotčených osob ke konzultacím a kdo má zároveň zájem na tom, aby jeho návrh byl projednán bez komplikací a v krátké době.

Účast veřejnosti představuje především pro předkladatele vládních návrhů prodloužení předkládacího procesu ve vládě. Provedení konzultací a vypořádání připomínek může v očích předkladatele znamenat pouze vynaložení dalších nákladů a úsilí, a to včetně stoupající časové náročnosti. Laik se také těžko orientuje v odborném právním textu. Navrhovatel by měl veřejnosti pomoci porozumět navrhovanému právnímu předpisu. Právní úprava je mnohdy pro veřejnost nesrozumitelná a složitá, bylo by vhodné, aby navrhovatel pomohl pochopit navrhovaný legislativní text, například pomocí informačních letáků, internetových stránek apod. Proto je zapojení veřejnosti do přípravy právních předpisů skrze občanská sdružení velmi přínosné. Sdružení právnímu textu více rozumí a lépe se orientují v procesu přípravy právních předpisů.

---

<sup>76</sup> Návrh zákona o vyhlášení Národního parku Šumava a o změně zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Č. j. předkladatele 62740/ENV/12 [Citace: 30. 9. 2013.] Dostupné v KPL: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK8WQJQCWQ>>

<sup>77</sup> REGION POD LUPOU. *Plzeňský návrh zákona o Národním parku Šumava na cestě Poslaneckou sněmovnou*. [Online] Publikováno 8. březen 2013. [Citace: 10. červenec 2013.] Dostupný na WWW: <<http://www.regionpodlupou.cz/1234-plzensky-navrh-zakona-o-narodnim-parku-sumava-na-cestě-poslaneckou-snemovnou.xhtml>>

Jedním z příkladů ovlivnění legislativního procesu občanským sdružením je ústavní novela upravující pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu. V dubnu 2011 vláda schválila ústavní novelu, která rozšiřovala pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“). Nevládní organizace Ekologický právní servis znění novely kritizovala s tím, že pravomoc je třeba rozšířit i na právnické osoby, v nichž má Česká republika nebo její územně samosprávný celek alespoň 50% vlastnický podíl a které nemají akcie obchodovatelné na burze (byly myšleny právnické osoby jako ČEZ, České dráhy apod.)<sup>78</sup>. V květnu 2011 organizace EPS a obecně prospěšná společnost Respekt institut společně uspořádaly pro poslance seminář, jehož cílem bylo přesvědčit poslance, aby podali pozměňovací návrh, který by zahrnul i tyto zmíněné osoby. Seminář účel naplnil a Poslanecká sněmovna schválila ve znění, které obě nevládní organizace preferovaly. Novela Ústavy však neprošla Senátem. Přesto je pozitivní, že někteří poslanci byli ochotni se účastnit takového semináře a následně poté jednat takovým způsobem, jakým přislíbili.

Podobnou iniciativou, která se snaží zapojit veřejnost do přípravy předpisů a vzbudit její zájem o legislativní proces, je projekt Rekonstrukce státu<sup>79</sup>. Tento projekt si dal za cíl prosadit 9 zákonů, které mají výrazně omezit korupci. Za projektem stojí řada občanských sdružení a neziskových organizací. Cíle se snaží dosáhnout především informováním veřejnosti a jejím pobízením k oslovování poslanců a senátorů. Iniciativa pracuje s předpokladem, že bude-li veřejnost ve velké míře své volené zástupce oslovovat a konzultovat ohledně připravovaných právních předpisů, zákonodárci budou hlasovat pro veřejností preferovanou variantu právního předpisu.

### **2.3. Závěrem k zapojování veřejnosti do příprav právních předpisů**

Během legislativního procesu je veřejnosti umožněno, aby se účastnila hned několikrát. Na úplném počátku, během příprav návrhu předpisu může být veřejnost zapojována do RIA konzultací. V tomto případě je to však předkladatel (příslušné ministerstvo či jiný ústřední orgán), kdo vybírá subjekty, které se budou konzultací účastnit. Zapojení veřejnosti do věcného posouzení právního předpisu (jak lze proces RIA také charakterizovat) je tedy podporováno, ale rozhodně není garantováno.

---

<sup>78</sup> EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS. *EPS: Ať NKÚ dohlédne také na ČEZ a České dráhy*. [Online] Publikováno 22. 5. 2011. [Citace: 10. září 2013.] Dostupný na WWW: <<http://www.eps.cz/zpravodaj/kategorie/z-medii/eps-nku-dohledne-take-na-cez-ceske-drahy>>

<sup>79</sup> REKONSTRUKCE STÁTU. [Online] 2013. Dostupný na WWW: <<http://www.rekonstrukcestatu.cz/>>

Poté, co je vybrána nejvhodnější varianta návrhu, se připravovaný právní předpis zveřejní v KPL a eKlepu. Ke zveřejněným dokumentům se koná připomínkové řízení, které upravují Legislativní pravidla vlády. V tuto chvíli může veřejnost podávat k návrhu své připomínky. Legislativní pravidla vlády zavazují členy vlády, proto připomínky podle legislativních pravidel může veřejnost podávat pouze k vládním návrhům právních předpisů. Je-li návrh právního předpisu schválen vládou, je předložen ke schválení Parlamentu ČR. Výslednou podobu právního předpisu, který se nachází v Parlamentu, může veřejnost ovlivnit především konzultacemi s poslanci či senátory.

Český právní řád tedy obecně umožňuje, aby se veřejnost zapojovala do procesu příprav právních předpisů. Základní požadavek Úmluvy stanovený článkem 8 je tak naplněn<sup>80</sup>. Rozhodně se však nejedná o účinnou účast, jak Úmluva požaduje. Problematické také je naplňování stanoveného „dostatečného časového rámce“, například Legislativní pravidla vlády stanovují lhůty k podávání připomínek na několik málo dní. Závazek zveřejňovat návrhy právních předpisů je dozajisté naplněn. Veřejnost má možnost v KPL se seznámit s návrhy legislativních dokumentů, a to s návrhy věcných záměrů zákonů, s návrhy zákonů, s návrhy zákonných opatření Senátu, s návrhy nařízení vlády a s návrhy vyhlášek. Další požadavek stanovený Úmluvou zahrnuje právo podávání připomínek přímo, nebo alespoň skrze reprezentativní sbory.

Samotné zapojování veřejnosti je rozhodně garantováno, nicméně není zaručováno, jakým způsobem se má naložit s výsledky účasti veřejnosti. Určitě je zapotřebí, aby právě toto bylo upraveno, aby účast veřejnosti byla účinná a nikoliv pouhým formálním procesem. Také naše platná právní úprava opomíjí kvalitativní stránku účasti. Existují sice dva vládní dokumenty, které se tímto zabývají, a to Metodika a manuál zapojování veřejnosti do příprav právních předpisů, nicméně nemají žádnou právní sílu a slouží pouze jako návod, jak lze veřejnost zapojovat.

I přesto, že náš právní řád veřejnosti zaručuje její účast během procesu příprav právních předpisů, není účast veřejnosti do přípravy právních předpisů příliš obvyklým jevem. Zdá se, že veřejnost je především s tímto svým právem velmi málo srozuměna. Ve velké míře se nezapojují ani nevládní organizace, které se zvládají zapojovat

---

<sup>80</sup> Článek 8 Aarhuské úmluvy: „Strany budou usilovat o podporování účinné účasti veřejnosti orgány veřejné správy – ve vhodném stadiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny – na přípravě prováděcích předpisů a jiných, obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.“

do mnohem složitějších postupů a orientují se v rozličných a mnohdy velmi krátkých termínech.

Podle publikace *Legislativní proces*<sup>81</sup> hlavní příčinou legislativní nedokonalosti je především nedostatečná analytická příprava, která pak vede k časté novelizaci. Právě konzultace s veřejností tomuto můžou zabránit. Stabilita právního prostředí je velmi důležitá pro důvěru adresátů právních norem. Zákonodárce díky zapojení veřejnosti získá celkový přehled o konkrétním problému a hlavně si utvoří jasnější představu o možných dopadech, které můžou nastat po přijetí připravovaného předpisu.

Po novelizaci *Legislativních pravidel vlády* a po zavedení procesu RIA, lze říci, že se objevuje snaha otevřít a zpřístupnit veřejnosti legislativní proces na jeho samotném počátku. V praxi se však projevuje, že je třeba včasnou účast veřejnosti na přípravě předpisů důkladněji implementovat a jednotlivé způsoby účasti podrobněji upravit. Jako velmi rozšířená forma účasti se jeví přímá konzultace se zákonodárci. Veřejnost tento způsob patrně nejčastěji využívá, protože jde o velmi známou možnost. Aktivní účastníci celého legislativního procesu by měli veřejnost více informovat o možné včasné účasti pomocí připomínek, nebo ji více zapojovat do RIA konzultací, aby byl naplněn požadavek včasné účasti veřejnosti.

---

<sup>81</sup> BOHÁČ, Radim a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011. ISBN 978-80-7312-074-0. Str. 61.

### 3. Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik v oblasti životního prostředí

Cílem této kapitoly je představit různé druhy koncepčních nástrojů v ochraně životního prostředí a především platnou právní úpravou garantované způsoby účasti veřejnosti při jejich přípravě s ohledem na požadavky Aarhuské úmluvy. Článek 7 Aarhuské úmluvy stanovuje požadavek účasti veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik, které se týkají ochrany životního prostředí, jde tedy o koncepční a strategické nástroje, které stanovují rámec pro specifické činnosti. Aarhuská úmluva odlišuje plány a programy od politik. Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy vidí rozdílnost v souvislosti se způsobem vzniku politiky, která představuje výsledek politického rozhodnutí<sup>82</sup>. Takto vymezená oblast zahrnující všechny možné strategické plány, politiky a programy je značně rozsáhlá. Plány, programy a politiky není jednoduché jednoznačně definovat. Koncepce, tedy plány a programy, lze vymezit jako dokumenty, které jsou zpravidla připravované pro delší časové období<sup>83</sup> a které jsou zpracované s různou mírou obecnosti s cílem vymezit úkoly ochrany životního prostředí a prostředky, které vedou k naplnění definovaných záměrů<sup>84</sup>.

Samotná úprava v článku 7 Aarhuské úmluvy je velmi stručná a částečně odkazuje na článek 6 této Úmluvy (především na odstavce 3, 4 a 8 článku 6). Mezi základní požadavky, které Úmluva stanovuje, patří zejména závazek vůbec veřejnosti umožnit, aby se mohla do příprav plánů a programů skutečně zapojovat. Dále Úmluva stanovuje, že je potřeba vymezit dostatečnou časovou lhůtu k přípravě a k účinné účasti na přípravě koncepcí. Dalším požadavkem je zakotvení práva na včasnou účast, aby se veřejnost mohla zapojovat na počátku procesu příprav koncepcí, a nakonec Úmluva vyžaduje, aby byly připomínky veřejnosti náležitě zohledněny.

---

<sup>82</sup> HUMLÍČKOVÁ, Petra. *ZPRÁVA O IMPLEMENTACI AARHUSKÉ ÚMLUVY 2010: Deset let práva na informace o životním prostředí*. Praha: Zelený kruh, 2011. 978-80-87417-05-8. s. 15.

<sup>83</sup> DAMOHORSKÝ, M. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu* in: DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Sborník z konference. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko 2003. ISBN 80-85889-47-1

<sup>84</sup> DIENSTBIER, F. *Procesněprávní aspekty vytváření a užití koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí* in: DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Sborník z konference. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko 2003. ISBN 80-85889-47-1

Plány, programy a politiky zahrnují různé koncepční dokumenty, jako jsou plány pro využití území, strategické plány rozvoje obcí, plány ochrany přírody, bezpečnostní politiky apod. Jedním z nejvýznamnějších příkladů plánů je územní plánování, které je upraveno zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Dále sem spadá strategické posuzování vlivů na životní prostředí (SEA). Tato oblast zahrnuje také plány ochrany jednotlivých složek životního prostředí (jako jsou lesnické plány, vodohospodářské plány apod.). Kromě toho koncepční nástroje zahrnují také bezpečnostní programy a havarijní plány, které jsou upraveny zákonem č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky.

Účast veřejnosti při přípravě těchto koncepčních nástrojů může mít dvě podoby, a to konzultativní, kdy veřejnost se vyjadřuje k probíhajícímu řízení, nebo zapojení jako účastníka řízení, kdy účastník nabývá všech práv a povinností.

### **3.1. Koncepční nástroje ochrany složek životního prostředí**

Tato kapitola stručně představí způsoby účasti veřejnosti při přípravě koncepčních nástrojů ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Kapitola nemá za cíl zahrnout všechny koncepční nástroje, pouze slouží pouze jako základní přehled zapojování veřejnosti při přípravě koncepcí a plánů. Jednotlivé koncepční nástroje jsou zpravidla vymezeny příslušnými zákony, které se zabývají ochranou složek životního prostředí.

Stručně lze tvorbu koncepčních nástrojů shrnout do následujících fází. První fází je zadání zpracování koncepce, poté následuje samotné zpracování, které následuje schválení koncepce a po uplynutí určitého časového období, kdy byla koncepce aplikována, je vyhotoveno zhodnocení naplňování koncepce. Aarhuská úmluva stanovuje požadavek, aby se veřejnost zapojovala už v počátečních fázích, proto je nanejvýš nezbytné, aby veřejnosti bylo umožněno se zapojovat do přípravy koncepčních nástrojů již při samotném zadávání zpracování či alespoň na počátku samotného zpracování. Charakteristickým rysem pro tvorbu koncepčních nástrojů je rozdílnost subjektů, které koncepční nástroje zpracovávají a které je schvalují.

Existuje několik možností, jak lze koncepcí třídit. Koncepční nástroje lze rozdělit podle kritéria, zda slouží k ochraně jednotlivých složek životního prostředí

(například lesní hospodářské plány), nebo regulují zdroje znečištění (plány odpadového hospodářství), či slouží k prevenci rizik (povodňové plány). Jiné třídění by mohlo záviset na délce časového období, na které je koncepce zpracovávána, nebo na míře konkrétnosti plánů, či na územní působnosti koncepce (celostátní, regionální). Další možností klasifikace je třídění podle kritéria, zda je či není daný nástroj závazný. Jiné roztřídění vyplývá z míry obecnosti koncepce, a to od velmi obecných či rámcových až po velmi konkrétní. Co se týče formy, jako dalšího možného kritéria třídění, jsou koncepční nástroje vydávány ve formě právních předpisů, správních aktů, opatření obecné povahy či vnitřních právních aktů. Forma koncepčního nástroje úzce souvisí se způsobem zapojování veřejnosti do příprav koncepce. U některých koncepčních nástrojů však není zákonem výslovně stanovena forma, v jaké je koncepce vydávána, a tak je nutné dovodit jejich formu interpretací.

Neurčitost právní formy některých koncepčních nástrojů je překážkou pro naplňování požadavků Úmluvy. Každá forma vyžaduje jiný postup, jak se veřejnost na přípravě koncepce může účastnit, a není-li forma určité vymezena, není jasný ani proces zapojování veřejnosti. Mnoho koncepčních nástrojů je vydáváno ve formě opatření obecné povahy, jehož úprava se řídí správním řádem. Veřejnost je při přípravě opatření obecné povahy zapojována pomocí připomínek a námitek. Připomínky může podávat u správního orgánu každý, „jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny.“<sup>85</sup> Připomínky správní orgán vypořádá v odůvodnění. Pokud by podala připomínky osoba, jejíž práva nebudou opatřením obecné povahy přímo dotčena, správní orgán by se jimi nezabýval. Podrobněji je opatření obecné povahy rozebráno v následující kapitole. Jsou-li koncepční nástroje přijímány ve formě právního předpisu, je třeba, aby se na účast veřejnosti do příprav aplikoval jak článek 8 Úmluvy, tak i článek 7 Úmluvy.

### **3.1.1. Lesní plánování**

Na úseku ochrany lesa se podle lesního zákona č. 289/1995 Sb., zpracovávají následující koncepční nástroje: oblastní plány rozvoje lesů, které představují metodický nástroj státní lesnické politiky, a dále lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy určené jako nástroj pro potřebu vlastníků lesa. Lesní plánování mimo lesního

---

<sup>85</sup> Ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu.



zákona upravuje dále vyhláška Ministerstva zemědělství č. 83/1996 Sb., o zpracování oblastních plánů rozvoje lesů a o vymezení hospodářských souborů a vyhláška Ministerstva zemědělství č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování. Oblastní plány rozvoje lesů vydává Ministerstvo zemědělství, při jeho přípravě mohou připomínky uplatňovat dotčené právnické a fyzické osoby. Oblastní plány rozvoje lesů jsou zpracovávány z podnětu Ministerstva zemědělství Ústavem pro hospodářskou úpravu lesů. Současně s vyhlášením záměru vypracovat oblastní plán rozvoje lesů Ministerstvo zemědělství stanoví lhůtu, během které mohou dotčené fyzické a právnické osoby podávat připomínky. Zpracovatel je povinen doložit na závěrečném šetření, jak s připomínkami naložil. Vypracované oblastní plány rozvoje lesů jsou veřejně přístupné.

Lesní hospodářské plány představují koncepční nástroj pro vlastníky lesa. Jejich zpracování zabezpečují právě samotní vlastníci lesa a následně je schvaluje orgán státní správy lesů. Během základního šetření mohou uplatňovat fyzické osoby (i právnické osoby) své připomínky. Podle prováděcí vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 84/1996 Sb., se základní šetření však koná pouze, hrozí-li střet zájmů oprávněných osob. Nicméně připomínky mohou dotčené osoby podávat i v případě, že by se základní šetření nekonalo, vyplývá tak z ustanovení § 26 odst. 3 lesního zákona<sup>86</sup>. Lesní hospodářské osnovy se zpracovávají pro účely drobných vlastníků lesa. K osnovám mohou opět uplatňovat své připomínky a požadavky na zpracování osnov dotčené právnické a fyzické osoby, a to ve lhůtě stanovené orgánem státní správy lesů, který zpracování osnov zadává.

Lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy představují příklad koncepce, u které zákon výslovně nestanovuje formu, ve které jsou vydávány. „V obou případech se jedná o dokument s právními důsledky pro vlastníka lesa, který podle něj hospodaří a obsahuje vedle doporučujících též závažné části. Zjevná je určitost předmětu (obsahu) i adresáta. Lesní zákon č. 289/1995 Sb., v platném znění však výslovně vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení na řízení o schvalování lesních hospodářských plánů a osnov, aplikace správního řádu se omezuje

---

<sup>86</sup> Ustanovení § 26 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb.: „Právnické a fyzické osoby, jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být dotčeny, a orgány státní správy mohou uplatnit své připomínky a požadavky na zpracování plánů nebo osnov nejpozději v termínu stanoveném schvalujícím orgánem státní správy lesů. Ustanovení § 25 odst. 2 není tím dotčeno.“

na rozhodování o námitkách podaných vlastníkem v případě neschválení LHP (LHO). ... Byť schválení resp. neschválení LHP (LHO) je zcela nepochybně správním rozhodnutím, a plyne to i ze slov ‚řízení‘ a z vyloučení správního řádu, absentující výslovná úprava formy (správního rozhodnutí), stejně tak jako alespoň subsidiární použitelnost správního řádu neodpovídá požadavku právní jistoty a oslabuje též postavení vlastníka lesa.“<sup>87</sup> Prováděcí vyhlášky uvedených koncepcí výslovně vymezují způsoby účasti veřejnosti do jejich příprav konzultativní formou.

### 3.1.2. Ochrana vod

Plánování v oblasti ochrany vod zákon č. 254/2001 Sb., o vodách vymezuje jako soustavnou koncepční činnost prováděnou státem (ustanovení § 23 vodního zákona). Vodní plánování zákon upravuje v hlavě čtvrté a zahrnuje plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik. Jejich cílem je ochrana a zlepšování stavu povrchových a podzemních vod a zachování jejich udržitelného užívání. Plány pořizuje Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí a poté je schvaluje vláda. Plány povodí jsou zpracovávány na třech úrovních – na mezinárodní, národní a dílčí. Národní plány povodí jsou schvalovány vládou a jsou pořizovány pro tři hlavní povodí české republiky: Labe, Odry a Dunaje. Co se týče závaznosti koncepcí v oblasti plánování, říká Tomáš Kocourek následující: „Národní plány povodí obsahují stanovení cílů, souhrny programů opatření k jejich dosažení a strategii jejich financování (§ 24 odst. 4 vodního zákona). Rovněž v případě plánů pro zvládání povodňových rizik je jejich nejdůležitější součástí definování cílů a stanovení programů opatření k jejich dosažení. Programy opatření se u obou druhů plánů člení na základní a doplňkové. O závaznosti národních plánů povodí a plánů pro zvládání povodňových rizik pro orgány veřejné správy není pochyb. Vodní zákon výslovně stanoví, že jsou podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování a vodoprávní řízení (§ 23 odst. 2 vodního zákona). Domnívám se však, že tyto plány nejsou závazné navenek, neboť se bezprostředně nikterak nedotýkají práv ani povinností adresátů veřejné správy.“<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> FRANKOVÁ, M. *Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí* in: DIENSTBIER, F. *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci Právnická fakulta, 2011. ISBN 978-80-87382-13-4. s. 27.

<sup>88</sup> KOCOUREK, T. *Opatření obecné povahy dle vodního zákona*. Právní rozhledy 18/2010, s. 650. ISSN 1210-6410

Vodní zákon upravuje způsoby zapojování veřejnosti při zpracování těchto plánů. Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí při přípravě koncepcí jsou povinny vydat vyhlášku, která mimo jiné vymezuje způsob, jakým se návrhy plánů zveřejní a zpřístupní veřejnosti a jak se mohou uživatelé vody spolu s veřejností zapojit do příprav těchto koncepcí. Národní plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik jsou vydávány ve formě opatření obecné povahy, jejich vydávání se tak řídí režimem správního řádu podle části šesté. Nicméně vodní zákon v ustanovení § 115a odst. 3 vylučuje použití ustanovení správního řádu o možnosti podávání námitek<sup>89</sup>. Námitky lze uplatňovat pouze během procesu vyhlášení ochranných pásem vodního zdroje a vodního díla. Uplatněné připomínky osob, jejichž práva mohou být plány přímo dotčena, tak budou součástí odůvodnění konkrétního opatření obecné povahy.

Podle Tomáše Kocourka je vyloučení podávání námitek protiústavní a navrhuje, že by bylo vhodné, aby se Ústavní soud tímto ustanovením zabýval: „Vodní zákon rámcově upravuje v § 25 průběh procesu zpracování těchto plánů, podrobnosti mají být dále stanoveny vyhláškou Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí. Na tyto speciální normy je třeba ‚naroubovat‘ ustanovení části šesté správního řádu. Právo uplatňovat námitky dle § 172 odst. 5 správního řádu je vyloučeno (§ 115a odst. 3 vodního zákona). Soudní přezkum těchto druhů opatření obecné povahy by neměl být připuštěn z toho důvodu, že se nejedná o akty závazné navenek, neupravují práva ani povinnosti osob, a tudíž ani nikdo nemůže tvrdit, že byl jimi zkrácen na svých právech. ... Vyloučení práva podat námitky lze kvalifikovat jako snížení úrovně procesních garancí ústavně zaručeného práva na ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Důvody pro tento krok však nejsou známy, důvodová zpráva k zákonu č. 150/2010 Sb. je ani v náznaku neobsahuje. Jsem toho názoru, že ačkoliv mohou osoby, kterým je upřeno právo uplatnit námitku, podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, je namíste předložit § 115a odst. 3 vodního zákona Ústavnímu soudu s návrhem na jeho zrušení.<sup>90</sup>“

---

<sup>89</sup> Ustanovení § 115a odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona: „(3) Ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu se v případě vydávání opatření obecné povahy podle § 6 odst. 4, § 25 odst. 3, § 66 odst. 7 a § 109 odst. 1 nepoužije.“

<sup>90</sup> KOCOUREK, T. *Opatření obecné povahy dle vodního zákona*. Právní rozhledy 18/2010, s. 650. ISSN 1210-6410

Další koncepčními nástroji v oblasti ochrany vod jsou plány rozvoje vodovodů a kanalizací upravené zákonem č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích. Plány rozvoje vodovodů a kanalizací jsou vydávány kraji v jejich samostatné působnosti, plán pro oblast území států zpracovává Ministerstvo zemědělství. Při pracování návrhu celostátního plánu rozvoje vodovodů a kanalizací se nařizuje veřejné projednání, kterého se veřejnost může účastnit<sup>91</sup>.

Dalším problematickým jevem v plánování v oblasti ochrany vod je nejednotný ústřední orgán vodního plánování. Část kompetencí je svěřeno Ministerstvu zemědělství a další částí je pověřeno Ministerstvo životního prostředí. Rozhodně by bylo účelné, kdyby pravomoc vodního plánování měl na starost pouze jeden ústřední orgán státní správy. „Již v předchozí právní úpravě vodního zákona (srov. z. 138/1973 Sb., o vodách) figurovala, coby ústřední orgány státní správy, dvě ministerstva, a to Ministerstvo zemědělství (ústřední orgán státní správy s všeobecnou působností) a Ministerstvo životního prostředí (ústřední orgán z hlediska zachování ekologických parametrů vod). Přitom při využití vod není v aplikační praxi často jednoznačné, zda v rámci činnosti, která jinak spadá do oblasti hospodaření s vodami v kompetenci Ministerstva zemědělství, se nejedná současně i o zásah do ochrany vod v působnosti Ministerstva životního prostředí (např. při realizaci malé vodní elektrárny), přičemž je možno odkázat na judikaturu k uvedeným kompetenčním sporům vztahujícím se k předchozí právní úpravě. Současný zákon, účinný od 1. 1. 2002, v tomto ohledu nepřinesl nic, čím by uvedenou nejasnost zprůhlednil.“<sup>92</sup>

### **3.1.3. Koncepční nástroje ochrany přírody a krajiny**

Ochrana přírody a krajiny je právně upravena zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a dále prováděcí vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb. Mezi koncepční nástroje ochrany přírody a krajiny patří zejména územní systém ekologické stability, plány péče o zvláště chráněná území a záchranné programy zvláště chráněných druhů. Ustanovení § 2 zákona č. 114/1992 Sb. vymezuje,

---

<sup>91</sup> Zápis z veřejného projednání návrhu platného Plánu rozvoje vodovodů a kanalizací České republiky je dostupný na WWW: <<http://eagri.cz/public/web/mze/voda/plany-rozvoje-vodovodu-a-kanalizaci/verejne-projednani-navrhu-koncepcie-planu.html>>

<sup>92</sup> DUDOVÁ, J. *Koncepční nástroje v oblasti ochrany vod* in: DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Sborník z konference. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko 2003. ISBN 80-85889-47-1. s. 182.

co je považováno za ochranu přírody a krajiny, a příkladně uvádí nástroje a opatření, které vedou k zajištění ochrany přírody a krajiny. Ve výčtu nástrojů je zahrnuta i účast na tvorbě lesních hospodářských plánů, spoluúčast na územním plánování apod. Proto lze vyvodit závěr, že koncepční plánování je nezbytným nástrojem pro ochranu životního prostředí.

Zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje ve svém ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) územní systém ekologické stability krajiny „jako vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu“. Zákon dále vymezuje, že určení územního systému ekologické stability zajišťuje zachování a reprodukci přírodního bohatství a příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny<sup>93</sup>. Vymezení územního systému ekologické stability (dále jen „ÚSES“) je obsaženo v plánu ekologické stability, který je zahrnut a schvalován jako součást územně plánovací dokumentace. Mimo územní plánování je plán ekologické stability nezbytným podkladem pro lesní a vodohospodářské plánování a dále také pro provádění pozemkových úprav. Plán systému ekologické stability je schvalován v územně plánovací dokumentaci. Před jeho samotným schválením je návrh plánu systému ekologické stability předložen k projednání dotčeným orgánům a účastníkům řízení. Veřejnost se k podobě plánu systému ekologické stability může vyjadřovat tedy během projednávání a přijímání územně plánovací dokumentace, která se vydává ve formě opatření obecné povahy.

Mezi další koncepční nástroje ochrany přírody patří plány péče o zvláště chráněná území, které zákon č. 114/1992 Sb. upravuje ve své části třetí. Náležitosti, které plány péče zvláště chráněných území mají splňovat, vymezuje vyhláška č. 60/2008 Sb., o plánech péče, označování a evidenci území chráněných podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Plány se připravují na časové období 10 až 15 let. Plány péče slouží jako podklad pro zpracování jiných koncepčních nástrojů (jako je územně plánovací dokumentace, lesní hospodářské plány, lesní hospodářské osnovy) a dále slouží pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Plány péče nejsou závazné pro jiné subjekty. Pro přípravu plánů slouží „Osnova plánů péče“, což je metodická příručka, kterou vydalo Ministerstvo životního prostředí. Osnova upozorňuje, že plány nejsou ani závazným právním předpisem, ani správním rozhodnutím a že z jejich

---

<sup>93</sup> § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

specifické povahy vyplývá i to, že v plánech péče nelze nic zakázat či povolit<sup>94</sup>. Plán péče národního parku a chráněné krajinné oblasti zpracovává Ministerstvo životního prostředí. Plán péče národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky zpracovává příslušný orgán ochrany přírody<sup>95</sup>. Před schválením plánu péče je jeho návrh zveřejněn na portálu veřejné správy a projednán s dotčenými obcemi a kraji. Obce a kraje spolu s vlastníky nemovitostí, které jsou dotčeny návrhem plánu, mohou podávat připomínky, jejichž vypořádání příslušný orgán uveřejní v protokolu, který zároveň plán péče schvaluje. K plánům péče se tedy můžou vyjadřovat pouze ti, kterých zvláště chráněné území přímo dotýká. Zákon ani prováděcí vyhláška na zapojování veřejnosti při jejich zpracování nepamatuje. Stejně jako je tomu u systému ekologické stability, veřejnost se může ke koncepci vyjadřovat během projednávání územně plánovací dokumentace, pro kterou slouží plány péče jako podklad. Přímá účast veřejnosti není platnou právní úpravou garantována.

Záchranné programy zvláště chráněných druhů jsou koncepčním nástrojem, který má za cíl vytvořit takové podmínky pro posílení zvláště chráněných druhů rostlin i živočichů. Metodika Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky (dále též „AOPK ČR“) uvádí: „Záchranné programy jsou v dnešní době chápány jako soubor všech opatření nezbytných ke znovuvytvoření dlouhodobě životaschopné populace příslušného druhu.“<sup>96</sup> Právní úprava je obsažena v § 52 zákona č. 114/1992 Sb. Zajištěním záchranných programů byla Ministerstvem životního prostředí pověřena Agentura pro ochranu přírody a krajiny ČR. Na základě podrobné analýzy je stanoveno vhodné opatření, které vede ke zlepšení celkového stavu druhu. Náležitosti záchranných programů jsou vymezeny Metodikou zpracování záchranných programů pro zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů<sup>97</sup>. Vypracováním programu je pověřena AOPK ČR a poté jej schvaluje Ministerstvo životního prostředí. Následně se ve věstníku MŽP zveřejní zpráva o schválení záchranného programu. Pro uskutečnění realizace programu je ustanoven odborný poradní sbor, který každý rok předkládá zprávu o průběhu

---

<sup>94</sup> MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Osnova plánů péče o národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky a jejich ochranná pásma*. Str. 3. [Online] 2013 [cit: 12. října 2013] Dostupné z WWW: <[http://www.mzp.cz/cz/osnova\\_planu\\_pece](http://www.mzp.cz/cz/osnova_planu_pece)>

<sup>95</sup> Příslušný orgán ochrany přírody vymezuje § 75 an. zákona č. 114/1992 Sb., O ochraně přírody a krajiny

<sup>96</sup> AOPK ČR. *Koncepce záchranných programů kriticky a silně ohrožených druhů volně žijících živočichů v České republice*. Praha. AOPK ČR. 2005.

<sup>97</sup> KLAUDISOVÁ, A., *Metodika zpracování záchranných programů pro zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů*. Praha. AOPK ČR. 2002.

záchranného programu. Jednání poradního sboru jsou neveřejná. Záchranné programy jsou především odbornou koncepcí ochrany přírody než právně závazným nástrojem. Při zpracování záchranných programů se s účastí veřejností vůbec nepočítá.

Uvedené koncepce v oblasti ochrany přírody a krajiny ukazují, že v jejich případě není naplňován ani základní požadavek Úmluvy, aby se veřejnost mohla k plánům a programům vůbec vyjadřovat. Není-li splněn ani tento základní předpoklad, nemůžou být naplněny ani částečně ostatní požadavky stanovené Úmluvou na účast veřejnosti podle článku 6.

#### **3.1.4. Koncepční nástroje v ochraně ovzduší**

Základním právním předpisem v ochraně ovzduší je zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Nástroje směřují především ke snižování emisí znečišťujících látek a ke zlepšení kvality ovzduší

Zákon v ustanovení § 8 vymezuje Národní program snižování emisí České republiky. Tento program připravuje Ministerstvo životního prostředí a je schvalován vládou. Aktuální program pro snižování emisí byl schválen dne 11. června 2007 usnesením vlády České republiky č. 630. Hlavním cílem je snížení zátěže životního prostředí a zmenšení celkové úrovně znečištění a znečišťování, a to dodržováním emisních stropů<sup>98</sup>, či zavedením lhůt pro dosažení stanovených hodnot apod. Základním nástrojem je program zlepšování kvality ovzduší upravený ustanovením § 9 zákona č. 201/2012 Sb. Dojde-li k překročení imisních limitů, které stanovuje příloha zákona o ovzduší, zpracuje Ministerstvo životního prostředí spolu s příslušným obecním či krajským úřadem právě program zlepšování kvality ovzduší. Program je vydáván formou opatření obecné povahy. Některé odchylky v řízení o vydání opatření obecné povahy stanovuje přímo zákon. Jde především o vymezení subjektů, které mohou podávat k programu zlepšování kvality ovzduší námitky. Podle ustanovení § 9 odst. 4 zákona námitky mohou podávat „pouze provozovatelé stacionárního zdroje, u kterých byl při zpracování programu zlepšování kvality ovzduší identifikován významný příspěvek k překročení imisního limitu“. Nicméně veřejnost podává připomínky v režimu správního řádu.

---

<sup>98</sup> TOMÁŠKOVÁ, V. *Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší* in: České právo životního prostředí 2012. Ročník XII. Číslo 2. ISSN 1213-5542. s. 23.

Zákon o ochraně ovzduší sice na veřejnost výslovně nepamatuje, ale forma koncepce je jasně vymezená jako opatření obecné povahy, a proto podle ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu mohou ti, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, podávat u příslušného správního orgánu připomínky.

### **3.1.5. Shrnutí použití koncepčních nástrojů**

Koncepční nástroje jsou bezesporu nezbytným a potřebným právním nástrojem ochrany složek životního prostředí. Velkým problémem koncepčních nástrojů a plánů je jejich závaznost a vynutitelnost. Některé jsou závazné pouze pro vnitřní činnost veřejné správy, jiné jsou závazné pro následující řízení či rozhodování správního orgánu a další mohou být závazné pro široký okruh adresátů. Jednotlivé koncepční nástroje jsou velmi různorodé, jsou zpracovávány pro určité časové období, které se pohybuje v rozmezí jednoho roku až několika (i desítek) let. Koncepce v sobě zahrnují různé postupy a metody, které slouží k naplňování požadavků ochrany životního prostředí a které odrážejí základní obecné principy práva životního prostředí. Častým znakem koncepcí je jejich způsob zpracování, které je zpravidla svěřeno do rukou odborníků. Další odlišností jednotlivých koncepčních nástrojů je míra konkrétnosti zpracování, koncepce mohou být zpracovány velmi podrobně i značně obecně.

Způsob zapojování veřejnosti při přípravě koncepčních nástrojů někdy bývá upraven přímo v zákoně, který daný nástroj upravuje, či v prováděcí vyhlášce. Mnohdy na zapojování veřejnosti není zákonem či vyhláškou přímo pamatováno, a tak se veřejnost zapojuje podle generální úpravy obsažené v jiných právních předpisech. Například podle správního řádu v případě, je-li nástroj vydán ve formě opatření obecné povahy, či podle Legislativních pravidel vlády nebo díky RIA konzultacím, zpracovávají se koncepce jako právní předpis apod. Nicméně, ne u všech nástrojů je zcela jasné, jakým způsobem se veřejnost může zapojovat. Tím jistě je porušován požadavek Úmluvy, aby se veřejnost mohla do příprav plánů, programů a politik zapojovat. To je především dáno neurčitostí právní formy daného koncepčního nástroje. Platná právní úprava koncepčních nástrojů s ohledem na účast veřejnosti rozhodně nedostatečně zohledňuje požadavky na kvalitní proces zapojování, požadavek Úmluvy na náležité zohlednění výsledků účasti veřejnosti není dostatečně naplňován. Nemůže se proto



jednat o účinnou účast, jak ji Úmluva stanovuje. Je určitě zapotřebí, aby český právní řád jasně definoval u všech koncepčních nástrojů jejich formu, a nadto aby výslovně stanovil způsoby zapojování veřejnosti do příprav koncepcí. Lze shrnout, že koncepční nástroje vytvářejí rámec pro směřování ochrany životního prostředí.

### **3.2. Územní plánování**

Územní plánování je proces, který směřuje ke koncepčnímu rozvržení využití území s ohledem na udržitelný rozvoj území. Během územního plánování je třeba sladit soukromé a veřejné zájmy, které ovlivňují změny v území, a přitom chránit kulturní a přírodní hodnoty. Územní plánování probíhá na třech úrovních – na celostátní, krajské a obecní. Stavební zákon umožňuje, aby se veřejnost mohla zapojit do procesu územního plánování. Protože během územního plánování je rozsáhle dotčen veřejný zájem, je více než žádoucí, aby se veřejnost aktivně zapojovala. Obecně lze říci, že veřejnost se může v jednotlivých fázích územního plánování účastnit především pomocí připomínek, tedy jde zejména o konzultativní účast. Novela č. 350/2012 Sb., kterou se mění stavební zákon, klade důraz na větší zapojování veřejnosti. Novela je účinná od 1. ledna 2013. Jejím cílem je především více informovat a zapojovat veřejnost přímou účastí. Novela se zejména zaměřila, aby se veřejnost mohla zapojovat už v počátečních fázích rozhodovacího procesu, a mohla tak účinně ovlivňovat výsledek rozhodování. Další možností, jak se aktivně do územního plánování zapojit, je využít institutu zástupce veřejnosti nebo občanských sdružení.

Novela stavebního zákona měla za cíl ovlivnit i postavení občanských sdružení jako účastníků územního řízení. Zamýšleným záměrem bylo, aby se územního řízení mohla účastnit co nejširší veřejnost, nejen „privilegovaná“ občanská sdružení<sup>99</sup>. Na jednu stranu důvodová zpráva k novele dosavadní stav chápe jako „nerovnoměrnou ochranu veřejných zájmů“ a nedostatečnou implementaci Aarhuské úmluvy, na druhou stranu vidí v postavení občanských sdružení jako účastníků řízení „nerovnost účastníků řízení, neboť na roveň vlastníkově a vlastníků sousedních staveb a pozemků je postavena ochrana veřejného zájmu subjektem, kterému z jeho postavení neplynou žádné povinnosti a který ani nenese žádné důsledky přijatých rozhodnutí<sup>100</sup>“. Důvodová

---

<sup>99</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

<sup>100</sup> Tamtéž.

zpráva jako záměr novely označila především zkrácení probíhajících procesů v územním řízení a zrychlení tak celého postupu tím způsobem, že občanská sdružení nebudou nadále účastníky územního řízení. Navrhovanou variantou bylo omezit postavení občanských sdružení jako účastníků řízení a zároveň umožnit veřejnosti podat žalobu k soudu. Na základě RIA konzultací, kterých se účastnil zástupce Nejvyššího správního soudu, bylo od tohoto návrhu upuštěno a ponechal se původní stav.

Během územního plánování mají zvláštní postavení dotčené orgány státní správy. Dotčeným orgánům byla zvláštními předpisy uložena ochrana veřejného zájmu (například v oblasti ochrany životního prostředí apod.)<sup>101</sup> a během územního plánování mohou k jednotlivým nástrojům územního plánování podávat svá stanoviska.

### **3.2.1. Zveřejňování písemností**

Aby se mohla veřejnost plnoprávně zapojovat do územního plánování, musí být o jeho vývoji průběžně informována. Povinnost včas a účinně informovat veřejnost ukládá Aarhuská úmluva. Pro obecnou úpravu informování veřejnosti ve věcech územního plánování byl ve stavebním zákoně zaveden institut zveřejňování písemností. Písemností podle tohoto ustanovení se rozumí návrh zadání územně plánovací dokumentace, zpráva o jejím uplatňování, výkresy, schémata a jiná zobrazení, která souvisí s územním plánováním. Oproti původní úpravě, kdy institut zveřejňování písemností byl obecně určen ve všech věcech územního plánování, novela toto pozměnila, a zveřejňování písemností se tak týká pouze návrhů zadání územně plánovací dokumentace. Zdali šlo o záměr zákonodárce, nebo se jedná o chybnou úpravu, je těžké posoudit.

Protože okruh adresátů zveřejňovaných dokumentů během procesu územního plánování je široký, volí se forma veřejné vyhlášky. Povinnost informovat veřejnost vzniká dnem vyvěšení veřejné vyhlášky a trvá po celou dobu vyvěšení písemnosti. Novelou došlo ke zjednodušení úpravy a k odstranění odlišností oproti správnímu řádu především ve způsobu stanovení pravidel pro doručování veřejnou vyhláškou na úředních deskách více obcí. Správní řád považuje den rozhodující pro běh lhůt den,

---

<sup>101</sup> BLAŽKOVÁ, M. *Dotčené orgány v procesu územního plánování*. Brno. 2006. Internetová příručka, poslední aktualizace 30. 6. 2013.

kdy je veřejná vyhláška zveřejněna na úřední desce úřadu, který písemnost doručuje<sup>102</sup>. Naproti tomu původní úprava stavebního zákona upravovala doručování veřejnou vyhláškou na více úředních deskách tím způsobem, že za den vyvěšení se považuje ten den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději. Podle § 192 stavebního zákona se postupuje podle správního řádu, nestanoví-li stavební zákon jinak, proto bylo třeba ve věcech územního plánování postupovat podle stavebního zákona. V těchto případech se tedy používal stavební zákon, přesto šlo o nedůvodnou odchylku, která byla po novele stavebního zákona odstraněna.

### 3.2.2. Opatření obecné povahy

Tato kapitola rozebere opatření obecné povahy, které se uplatňuje pro vydávání nástrojů územního plánování. Podrobněji jsou jednotlivé nástroje územního plánování a jejich odlišnosti rozebrány níže. Nástroje územního plánování jsou vydávány ve formě opatření obecné povahy, jedinou výjimkou je politika územního rozvoje. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) judikoval, že politika územního rozvoje je koncepčním nástrojem, který nemá vymezený okruh adresátů, a nejde tudíž o opatření obecné povahy<sup>103</sup>. Opatření obecné povahy upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který ho vymezuje jako správní akt, který není právním předpisem ani rozhodnutím<sup>104</sup>. Jeho znakem je, že má konkrétně vymezený předmět a obecně vymezený okruh adresátů<sup>105</sup>. Podle rozsudku NSS ze dne 27. 09. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 – 98: „Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“ „Opatření obecné povahy se vyznačuje tím, že se týká konkrétního předmětu řízení, ovšem okruh jeho adresátů je neurčitý (generální). Všechny tyto

---

<sup>102</sup> Ustanovení § 25 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu: „(3) Jde-li o řízení, ve kterém se veřejnou vyhláškou doručuje ve správních obvodech několika obcí, správní orgán, který písemnost doručuje, ji nejpozději v den vyvěšení zašle též příslušným obecním úřadům, které jsou povinny písemnost bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů. Dnem vyvěšení je den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje. Jinak platí ustanovení odstavce 2 obdobně.“

<sup>103</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009 – 59.

<sup>104</sup> Ustanovení § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

<sup>105</sup> JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 978-80-7400-401-8. s. 617.

formy mají společné, že jsou závazné a bezprostředně vyvolávají právní účinky vůči svým adresátům.<sup>106</sup>

Návrh opatření obecné povahy se doručuje veřejnou vyhláškou. Podle správního řádu platí, že nelze-li na úřední desce vyvěsit celé opatření obecné povahy, musí být zveřejněno, o jaké opatření jde a hlavně či zájmy jsou tímto opatřením přímo dotčeny. Toto ustanovení se samozřejmě týká pouze fyzických úředních desek. Přičemž opatření obecné povahy musí být podle judikatury NSS zveřejněno i způsobem umožňujícím dálkový přístup<sup>107</sup>.

Podle správního řádu je řízení o vydání opatření obecné povahy podle ustanovení § 172 odst. 3 vždy písemné<sup>108</sup>, projevuje se zde zásada písemnosti řízení. Správní řád však připouští možnost konání veřejného projednání. Naproti tomu podle stavebního zákona<sup>109</sup> se při pořizování územně plánovací dokumentace veřejné projednání koná vždy. Veřejné projednání, které je spojeno s přípravou územně plánovací dokumentace, upravuje především § 22 stavebního zákona a částečně je upravené v jednotlivých ustanoveních nástrojů územního plánování. Na rozdíl od neveřejného ústního jednání, které upravuje § 49 správního řádu, během veřejného projednání musí obligatorně veřejnosti být umožněna účast, projednání je tudíž vždy veřejné (jak plyne i z jeho označení). Během veřejného projednání může uplatňovat veřejnost svoje připomínky, zástupce veřejnosti a dotčená osoba námítky, dotčené orgány uplatňují svá stanoviska. Všechny zmíněné podněty musí být zpracovány písemně a musí obsahovat identifikační údaje. Správní řád přiznává právo podávat připomínky komukoliv, „jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením

---

<sup>106</sup> KOCOUREK, T. *Opatření obecné povahy dle vodního zákona*. Právní rozhledy 18/2010, s. 650. ISSN 1210-6410.

<sup>107</sup> Podle rozsudku NSS ze dne 28. 8. 2008, čj. 8 Ao 1/2008 – 102: „Jednou z podmínek toho, aby vyznění o veřejném projednání návrhu územního plánu obce bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce.“

<sup>108</sup> Ustanovení § 172 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu: „(3) Řízení o návrhu opatření obecné povahy je písemné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu. Doba a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na úřední desce nejméně 15 dnů předem; oznámení zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, je možné tuto dobu zkrátit; nestanoví-li zákon jinak, musí zkrácená doba činit nejméně 5 dní.“

<sup>109</sup> Ustanovení § 22 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona: „(1) Veřejné projednání při pořizování územně plánovací dokumentace nařizuje pořizovatel. Je-li to účelné nebo vyžaduje-li to rozsah řešeného území, nařídí pořizovatel více veřejných projednání na jím určených místech. Pro počítání lhůt stanovených zákonem je rozhodný den konání posledního veřejného projednání.“

obecné povahy přímo dotčeny<sup>110</sup>. Stavební zákon ve svých ustanoveních, která upravují jednotlivé nástroje územního plánování, toto právo přiznává každému, tedy široké veřejnosti. Během procesu příprav nástrojů územního plánování může tedy podat připomínku kdokoliv, aniž by jeho práva či zájmy mohly být konkrétním nástrojem dotčeny.

Uplatňování připomínek je tak v souladu s § 172 odst. 4 správního řádu, který vymezuje právo podávat písemné připomínky ke správnímu orgánu. Správní řád však umožňuje, koná-li se veřejné projednání, aby připomínky byly podávány i ústně<sup>111</sup>, námitky však musí být vždy písemné. Stavební zákon však naproti tomu podle ustanovení § 22 odst. 3 striktně trvá na písemných připomínkách i během veřejného projednání<sup>112</sup>.

Podle předchozí úpravy bylo konání veřejného projednání rozhodným okamžikem pro uplatnění námitek, připomínek a stanovisek k nim. Novelou č. 350/2012 Sb. bylo u jednotlivých nástrojů územního plánování stanovena lhůta, ve které lze podávat připomínky a námitky i po konání veřejného projednání, došlo tak k prolomení zásady koncentrace řízení. Nově bylo i obligatorně zavedeno veřejné projednání u politiky územního rozvoje.

Veřejné projednání nařizuje pořizovatel, který současně o jeho průběhu vede písemný záznam a zajistí přítomnost projektanta, aby mohl srozumitelně poskytnout podrobné informace. Veřejné projednání může být nařízeno i několikrát, pro běh lhůt je rozhodné datum konání posledního veřejného projednání. Pořizovatelem je v případě územního plánu obecní úřad, v případě zásad územního rozvoje krajský úřad, jde-li o politiku územního rozvoje, pořizovatelem je Ministerstvo pro místní rozvoj<sup>113</sup>.

Dále je po novele stavebního zákona nově umožněno připomínkovat a ovlivňovat samotné přípravy návrhů územně plánovací dokumentace. Podle důvodové

---

<sup>110</sup> Ustanovení § 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

<sup>111</sup> Ustanovení § 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu: „(4) K návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.“

<sup>112</sup> Ustanovení § 22 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona: „(3) Při veřejném projednání se stanoviska, námitky a připomínky uplatňují písemně a musí být opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která je uplatňuje, a připojí se k záznamu o průběhu veřejného projednání. Stanoviska, námitky a připomínky podané písemně před veřejným projednáním se v záznamu uvedou s odkazem na jejich znění, které se k záznamu připojí.“

<sup>113</sup> Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 183/2006S., stavebního zákona.

zprávy účelem bylo, aby bylo dosaženo závazků Aarhuské úmluvy. Před novelou neměla veřejnost možnost ovlivnit přípravu návrhů územně plánovací dokumentace. Veřejné projednání se vedlo po předchozím posouzení a návrh byl už ve změněné podobě. Veřejnost se tak mnohdy dostala až upravenému návrhu právě až na veřejném projednání a zohlednit její připomínky k návrhu byl často komplikovaný a zdlouhavý postup. Aarhuská úmluva stanoví, že je potřeba umožnit včasnou a účinnou účast veřejnosti, tyto požadavky na včasnou účast byly novelou výrazněji naplněny.

Veřejnost se zapojuje především díky připomínkám nebo pomocí námitek skrze zástupce veřejnosti. Důležitý rozdíl mezi připomínkou a námitkou spočívá v tom, že o námitkách musí správní orgán rozhodnout a své rozhodnutí odůvodnit, kdežto připomínky správní orgán pouze vypořádá. Součástí odůvodnění je vypořádání připomínek veřejnosti a rozhodnutí o námitkách. Jak vypořádání veřejnosti, tak i rozhodnutí o námitkách obsahuje své vlastní odůvodnění, ve kterém podle judikatury NSS musí správní orgán uvést všechny podklady, úvahy a důvody, které vedly k vydání rozhodnutí o námitkách či vypořádání připomínek<sup>114</sup>. Dojde-li ke změně či zrušení rozhodnutí o námitkách, stavební zákon u jednotlivých nástrojů územního plánování stanovuje, že je potřeba uvést v soulad konkrétní nástroj územního plánování se změněným rozhodnutím. Například zásady územního rozvoje kraj povinně musí změnit tak, aby odpovídaly rozhodnutí o námitkách. Než tak kraj učiní, nelze podle zásad postupovat v těch částech, kterých se rozhodnutí týká. Obdobně se postupuje i územního plánu a regulačního plánu. Odchylně je upraven důsledek změny rozhodnutí o námitkách v případě vymezení zastavěného území. Dojde-li ke změně nebo zrušení tohoto rozhodnutí, celé vymezení zastavěného území pozbývá automaticky platnosti.

Proti rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění konkrétního nástroje územního plánování, nelze podat odvolání ani rozklad. Podle K. Marka<sup>115</sup> je možné přezkoumat rozhodnutí o námitkách v přezkumném řízení nebo využít obnovy řízení. Přezkum řízení by byl možný, bylo-li rozhodnutí vydáno v rozporu se zákonem nebo v důsledku procesních vad. V souvislosti s přezkumným řízením je třeba zmínit

---

<sup>114</sup> Podle rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 – 136: „I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.“

<sup>115</sup> MAREK, K., PRŮCHA, P. *Stavební právo v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87579-00-7. s. 65.

ustanovení § 158 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení lze přiměřeně použít ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu i na postup podle části šesté, není-li zrušení úkonu zvláště upraveno. Ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu<sup>116</sup> stanovuje postup správního orgánu, který vydal úkon, jenž je v rozporu s právními předpisy. Orgán takový úkon zruší usnesením. Tento postup lze tudíž použít nejen na nezákonné rozhodnutí o námitkách, které je součástí opatření obecné povahy a je vydáváno právě podle části šesté správního řádu, ale i na vypořádání připomínek veřejnosti, odporuje-li právním předpisům. Tento postup však rozhodně nelze použít na zrušení celého opatření obecné povahy, neboť to je možné zrušit podle soudního řádu správního.

Zahájení obnovy řízení by přicházelo v úvahu jak z moci úřední, tak na žádost, v případě, že by došlo ke změně stanoviska dotčených orgánů a rozhodnutí o námitkách z tohoto stanoviska vycházelo. Obnovené řízení pak vede ten orgán, který rozhodnutí o námitkách vydal. Původní rozhodnutí o námitkách je zrušeno nabytím právní moci nového rozhodnutí.

Lze předpokládat, že rozhodnutí o námitkách je možné přezkoumat ve správním soudnictví, ačkoliv to zákon výslovně nestanovuje. NSS judikoval<sup>117</sup>, že zástupce veřejnosti je legitimován k žalobě proti rozhodnutí o námitkách na základě ustanovení § 65 odst. 2 soudního řádu správního.

Naproti tomu o připomínkách se nerozhoduje, správní orgán s nimi nakládá jako s podkladem pro vypracování územně plánovací dokumentace. Připomínky je však třeba vypořádat, toto vypořádání se stává rovněž součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Další rozlišovacím znakem je subjekt, který může námitku nebo připomínku vznést. Podle rozsudku NSS ze dne 28. 03. 2008, čj. 2 Ao 1/2008 – 51: „Rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl. Pokud jsou tedy výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb,

---

<sup>116</sup> Ustanovení § 156 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu: „(1) Jestliže vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu trpí vadami, které lze opravit, aniž tím bude způsobena újma některé z dotčených osob, správní orgán je opraví usnesením, které se pouze poznamená do spisu.

(2) Vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.“

<sup>117</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24

veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě též zástupcem veřejnosti, musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námítkám.“ NSS tak judikoval v duchu povinnosti, kterou ukládá správní řád, že podání se posuzuje podle jeho skutečného obsahu a nikoliv podle jeho označení, které použil autor tohoto podání. Důležitý a určující princip, který ovlivňuje právo podávat připomínky a námítky, je zásada koncentrace. Oprávněný subjekt musí podat připomínku či námítky ve stanovené lhůtě, zmešká-li ji k jeho připomínce či námítce se nepřihlíží. Námítky i připomínky by měly obsahovat náležitosti podání podle § 37 správního řádu, tedy především uvést, kdo podání činí, které věci se týká a co navrhuje.

Správní řád stanoví, že proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek, důvodem podle komentáře správního řádu<sup>118</sup> je zvláštní povaha opatření obecné povahy a procesu, který předchází jeho vydání. Vyloučena je i obnova řízení, která je přípustná pouze v řízeních, která končí pravomocným rozhodnutím. V části šesté správního řádu sice je zmíněno, že se přiměřeně použije části druhé, ale opatření obecné povahy, jak výslovně stanoví správní řád, není rozhodnutím. Jediným prostředkem přezkoumání opatření obecné povahy je tedy posouzení v přezkumném řízení podle správního řádu, který toto výslovně uvádí v § 174 odst. 2<sup>119</sup>, a to z hlediska jeho souladu s právními předpisy nebo vad řízení. Přezkumné řízení může také nastat, došlo-li ke změně či zrušení rozhodnutí o námítkách, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Ale není to pravidlem, k přezkumnému řízení nemusí dojít vždy, kdy se změní či zruší rozhodnutí o námítkách. Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval okruhem účastníků přezkumného řízení územního plánu. Dospěl k tomuto závěru: „V přezkumném řízení o územním plánu mohou uplatňovat připomínky a námítky osoby, které na základě stavebního zákona měly toto právo v řízení o jeho vydání.“<sup>120</sup> Jde o velmi široce vymezené účastníky. Znamená to tedy, že osoby, které měly právo podávat námítky a připomínky k územnímu plánu, nemusejí toto vůbec právo využít, a přesto jsou účastníky přezkumného řízení. Dále poradní sbor usoudil, že v přezkumném řízení nelze územní plán změnit. Rozhodnutí, které je vydáno

<sup>118</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 978-80-7273-166-4. s. 1374.

<sup>119</sup> Ustanovení § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu: „(2) Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.“

<sup>120</sup> Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009.



v přezkumném řízení, se oznamuje jako opatření obecné povahy podle § 173 odst. 1 správního řádu<sup>121</sup>. Celé opatření obecné povahy nebo jeho část lze zrušit ve správním soudnictví podle ustanovení § 101a an. zákona č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním<sup>122</sup>, k tomu je věcně příslušný krajský soud.

### 3.2.3. Zástupce veřejnosti

Institut zástupce veřejnosti umožňuje, jak jej definuje stavební zákon, aby široká veřejnost, která je oprávněna zasahovat do územního plánování pomocí připomínek, mohla se do územního plánování zapojit i pomocí námitek. Zástupcem veřejnosti může být právnická nebo fyzická osoba, která je způsobilá k právním úkonům. Zástupce je zmocněncem určitého počtu občanů obce nebo kraje<sup>123</sup>, uplatňují-li věcně shodnou připomínku. Občanem obce se rozumí fyzická osoba, která má trvalé bydliště v této obci, musí jít o občana České republiky<sup>124</sup>. Občanem kraje je taková fyzická osoba, která má trvalé bydliště v obci náležející v obvodu kraje<sup>125</sup>.

Podmínkou pro zmocnění zástupce veřejností je uplatnění věcně shodné připomínky. To neznamená, že všichni občané musí uplatňovat totožnou připomínku, ale co do předmětu musí být shodná. Svoje zmocnění musí vždy zástupce veřejnosti doložit seznamem občanů obce nebo kraje a podpisovou listinou s prohlášením

---

<sup>121</sup> Ustanovení § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu: „(1) Opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal.“

<sup>122</sup> Podle rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 – 98: „Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.“

<sup>123</sup> Podle § 23 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona: „(2) Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoliv obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.“

<sup>124</sup> Ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>125</sup> Ustanovení § 12 odst. 1 zákona 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

o zmocnění. Zmocnění představuje plnou moc, ve které musí být identifikováni zmocňující občané i zmocněný zástupce a vyjádřeno zmocnění k podání námítky na základě věcně shodné připomínky. Tato námitka tak vlastně představuje hromadnou připomínku, která díky své síle zmocnění vyžaduje, aby o ní bylo řádně rozhodnuto.

Nejdříve tedy veřejnost musí podat věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace, a až poté může být zmocněn zástupce veřejnosti. Zástupce může tedy podávat námítky, o kterých musí být rozhodnuto a rozhodnutí musí být řádně odůvodněno. Naproti tomu připomínky správní orgán pouze zohlední. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24<sup>126</sup> je zástupce veřejnosti aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí o námítkách, nemůže však podávat žalobu proti územnímu plánu jakožto opatření obecné povahy. Soud došel k závěru, že zmocněnec veřejnosti je legitimován k žalobě proti rozhodnutí o námítkách na základě ustanovení § 65 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Nicméně práva, která jsou zástupci veřejnosti zákonem přiznána, nemají podle judikatury NSS plnohodnotnou ochranu

Zástupce veřejnosti uplatňuje námitku na základě věcně shodné připomínky. Podává-li zástupce námitku k návrhu územně plánovací dokumentace, je zmocněn občany obce. Zmocňují-li zástupce občané kraje, jde o připomínky k zásadám územního rozvoje. Otázkou je, zda si může veřejnost zvolit zástupce k podání námítky k návrhu politiky územního rozvoje, ke které je nově zavedeno povinné veřejné projednání a novelou je výslovně upraveno právo veřejnosti podávat připomínky. Politika územního rozvoje není vydávaná ve formě opatření obecné povahy. V původním znění nebyl výslovně upraven okamžik, kdy je možné podávat připomínky k návrhu politiky územního rozvoje. Ustanovení § 23 stavebního zákona výslovně stanovuje, že zástupce veřejnosti může podávat námítky pouze k územně plánovací dokumentaci<sup>127</sup>. Přestože se podle současné úpravy koná veřejné projednání a zákon výslovně upravuje podávání připomínek veřejností, pravděpodobně si nelze zvolit zástupce veřejnosti, aby podal k návrhu politiky územního rozvoje námitku. Důvodová zpráva zmiňované novely

---

<sup>126</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24: „Zástupce veřejnosti (§ 23 stavebního zákona z roku 2006) je v souvislosti s vypořádáním jím uplatněné námítky proti opatření obecné povahy (územně plánovací dokumentaci) aktivně legitimován pouze k podání žaloby proti rozhodnutí o těchto námítkách (namítající těžké procesní vady předcházející jeho vydání, potažmo nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí), a to dle § 65 odst. 2 s. ř. s.“

<sup>127</sup> Ustanovení § 23 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona: „(1) Veřejnost může být při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti.“

stavebního zákona na mnoha místech poznamenává, že záměrem především bylo, aby bylo plně zajištěno právo včasné účasti veřejnosti na přípravě plánů, čehož bylo dosaženo a veřejnost se může zapojovat v počátečních fázích příprav plánů. Právě právo včasné účasti nebylo podle původní úpravy stavebního zákona plně naplněno.

Jsou-li pochybnosti o splnění podmínek pro výkon funkce zástupce veřejnosti, rozhodne o tomto správní orgán podle správního řádu usnesením. Dokud toto usnesení není v právní moci, má osoba pověřená zmocnění všechna procesní práva a povinnosti.

#### **3.2.4. Jednotlivé nástroje územního plánování**

Tato kapitola se věnuje podrobnému popisu přijímání konkrétních nástrojů územního plánování a zapojování veřejnosti během tohoto procesu. Mezi nástroje územního plánování patří územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Nástroje územního plánování se od sebe odlišují podle oblasti, na kterou se vztahují, a od toho se odvíjí míra podrobného zpracování. Nástroje jsou zpracovávány na třech úrovních, a to na celostátní, krajské a obecní.

Nejobecnější nástrojem územního plánování jsou územně plánovací podklady, tento nástroj zahrnuje územně analytické podklady a územní studie. Jejich charakter je především informační, analyzují a vyhodnocují vývoj území a zejména slouží jako podklad pro další nástroje územního plánování. Pro rozhodování správního orgánu nejsou závazné. K tomuto nástroji územního plánování stavební zákon nestanovuje možnosti účasti veřejnosti, vzhledem k tomu, že se jedná o analyzující nástroj, který především má za účel poskytovat informace, by to ani nebylo účelné.

#### **3.2.5. Politika územního rozvoje**

Dalším nástrojem územního plánování je politika územního rozvoje<sup>128</sup> (dále též „politika“ nebo „PÚR“) sloužící k uspořádání vztahů územního plánování na celostátní úrovni. Zároveň jde o dokument, ke kterému se už široká veřejnost může vyjadřovat a její připomínky musí pořizovatel politiky zohlednit. Politika územního rozvoje na rozdíl od územně plánovací dokumentace není opatřením obecné povahy, a proto ji nelze napadnout žalobou u Nejvyššího správního soudu<sup>129</sup>. Politika především stanovuje

---

<sup>128</sup> Aktuální politika územního rozvoje by schválená usnesením vlády č. 929 ze dne 20. 7. 2009

<sup>129</sup> Podle rozsudku NSS ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009 – 59: „Politika územního rozvoje (§ 31 a násl. stavebního zákona z roku 2006) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů

celostátní priority a koordinuje zájmy využívání území státu. Tento koncepční nástroj územního plánování je závazný pro tvorbu územně plánovací dokumentace jako nástroje, který je na nižším stupni. Návrh politiky územního rozvoje pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj a schvaluje ji Vláda ČR. Návrh je vypracován na základě územně plánovacích podkladů, zprávy o stavu životního prostředí a dalších dokumentů<sup>130</sup>.

Požadavek na včasnou a účinnou účast veřejnosti při přípravě politiky nebylo donedávna příliš naplňován. Nově je však novelou stavebního zákona zavedeno povinné veřejné projednání k návrhu politiky územního rozvoje a pro podávání připomínek je zavedena lhůta, která nesmí být kratší než 60 dnů od veřejného projednání. To znamená, že není možné, aby se veřejné projednání konalo poslední den lhůty. Veřejnost má tedy dostatek času, aby si eventuální připomínky řádně promyslela. Připomínky musí být písemné a jsou podávány Ministerstvu pro místní rozvoj. Ministerstvo předá návrh politiky vládě ke schválení, mimo návrhu předkládá i zprávu, která obsahuje vyhodnocení připomínek veřejnosti.

Politiku územního rozvoje musí Ministerstvo pro místní rozvoj jednou za čtyři roky aktualizovat. Ministerstvo nejprve zpracuje zprávu o uplatňování politiky, tato zpráva zahrnuje vyhodnocení a posouzení dosavadní funkčnosti politiky a návrh na její aktualizaci. K návrhu zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje může veřejnost opět podávat připomínky ministerstvu jakožto pořizovateli. Poté je zpráva předána vládě a ta rozhodne buď o její aktualizaci, nebo o zpracování nového návrhu zprávy.

Ačkoliv politika územního rozvoje se nachází na nejvyšší úrovni a občan může mít pocit, že se ho přímo nedotkne, měla by se veřejnost aktivně zapojovat už od samého počátku. Politika územního rozvoje je totiž závazná pro nižší nástroje

---

územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnoprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a s. ř. s., neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplnuje jeho znaky.“

<sup>130</sup> Úplný výčet dokumentů je upraven v § 33 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona: „(2)

Návrh politiky územního rozvoje pořizuje ministerstvo zejména na základě

- a) územně plánovacích podkladů,
- b) dokumentů určených k podpoře regionálního rozvoje,
- c) podkladů a dokumentů veřejné správy, které mají v mezinárodních a republikových souvislostech vliv na využívání území státu, například politik, strategií, koncepcí, plánů, programů, generelů,
- d) zprávy o stavu životního prostředí,
- e) mezinárodních závazků České republiky vztahujících se k územnímu rozvoji.“

územního plánování a dokumenty územně plánovací dokumentace z ní povinně vycházejí. Jiným důvodem, proč by se měla veřejnost zapojovat už při přípravě politiky, je nemožnost napadnutí politiky žalobou u Nejvyššího správního soudu, a tak je podávání připomínek jedinou možností, jak ovlivnit výslednou podobu tohoto dokumentu.

### **3.2.6. Územně plánovací dokumentace**

Třetím nástrojem územního plánování je územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“), která zahrnuje zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Aby se veřejnost mohla zapojit, je potřeba, aby návrhy územně plánovací dokumentace byly včas zveřejněny. U všech typů nástrojů územně plánovací dokumentace novela odstranila požadavek, že návrhy musí být od doručení veřejnou vyhláškou vystaveny po dobu 30 dnů, a nahradila jej lhůtou podstatně kratší. Ode dne doručení návrhů územně plánovací dokumentace veřejnou vyhláškou běží lhůta 15 dnů, poté se koná veřejné projednání. To představuje podstatně kratší časový úsek, během kterého si veřejnost může připravit své připomínky. Následující kapitoly se podrobně věnují průběhu zpracování územně plánovací dokumentace a postupu, jak se veřejnost může do procesu zapojit.

### **3.2.7. Zásady územního rozvoje**

Zásady územního rozvoje (dále jen „zásady“) jsou vytvářeny pro území kraje ve formě opatření obecné povahy. Zásady územního rozvoje vymezují uspořádání území kraje jeho účelné využití, stanovují požadavky na plochy pro veřejně prospěšné stavby, které jsou určeny pro veřejnou infrastrukturu. Zásady jsou závazné pro obce, které se nacházejí na území tohoto kraje, a současně musí být v souladu s politikou územního rozvoje. Územní plány obcí tedy nesmí odporovat zásadám a vše, co zásady vymezují, nesmí být v územním plánu obce opominuto.

Návrh zásad územního rozvoje připravuje krajský úřad a schvaluje je zastupitelstvo kraje. Po novelizaci stavebního zákona je podrobněji a rozsáhleji upraveno právo podávat připomínky k návrhu zásad. Připomínkování veřejností podle novelizované úpravy lze pomyslně rozdělit do dvou etap. Začátek první etapy lze označit okamžikem, kdy krajský úřad oznámí místo konání společného jednání o návrhu zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, toto vymezuje

ustanovení § 37 stavebního zákona. Zmíněné vyhodnocení obsahuje i vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA). Veřejné projednání se neuskutečňuje ihned po pořízení návrhu, jako je tomu u politiky územního rozvoje. Návrh zásad se doručuje veřejnou vyhláškou a veřejnost může uplatnit své připomínky do 30 dnů od doručení. Připomínky musí být písemné a doručují se krajskému úřadu. Právě toto povinné doručování veřejnou vyhláškou bylo nově upraveno až novelou stavebního zákona. Stejně tak možnost, aby veřejnost mohla připomínkovat přípravu návrhu zásad územního rozvoje už v této chvíli. V tento moment stavební zákon zatím neumožňuje zástupci veřejnosti, aby k návrhu zásad připojoval svoje námítky. Proto by veřejnost měla tuto chvíli využít právě k tomu, aby podávala věcně shodnou připomínku, a zástupce veřejnosti se tak může se svými námítkami připojit během veřejného projednání.

Teprve poté, co krajský úřad vyhodnotí dosavadní projednání návrhu a návrh upraví, vyhlásí veřejné projednání, které je upraveno v § 39 stavebního zákona. Tento okamžik je možné nazvat právě druhou etapou podávání připomínek k návrhu zásad. Veřejné projednání se tedy koná, až krajský úřad zohlední stanoviska dotčených obcí, připomínky, konzultace sousedních států a vyjádření. Veřejnost může podávat svoje písemné připomínky, zástupce veřejnosti a dotčené obce odůvodněné námítky. Dotčené orgány a Ministerstvo pro místní rozvoj mohou podávat k návrhu zásad stanoviska za podmínky, že byl návrh od společného jednání změněn. Novelou byla zavedena sedmidenní lhůta ode dne konání veřejného projednání k podávání připomínek a námitek, byl tak posunut rozhodný okamžik pro připomínky a námítky. Veřejnost má tedy více času pro přípravu připomínky. Posléze krajský úřad rozhodne o námítkách a vyhodnotí připomínky, případně upraví návrh zásad podle výsledků projednání. Jde-li o podstatnou změnu návrhu, krajský úřad nařídí nové veřejné projednání. Ještě před konečným rozhodnutím o námítkách, krajský úřad vypracuje jeho návrh i návrh vyhodnocení připomínek, k těmto návrhům mohou dotčené orgány podávat stanoviska. Rozhodnutí o námítkách, stejně tak i vyhodnocení připomínek je součástí odůvodnění zásad.

Zásady územního rozvoje alespoň jednou za čtyři roky podléhají aktualizaci. Krajský úřad nejprve pořídí návrh zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. Tuto zprávu zašle dotčeným orgánům a obcím, Ministerstvu pro místní rozvoj, Ministerstvu životního prostředí, sousedním krajům k vyjádření, připomínkám a stanoviskům.

Současně je návrh zprávy doručen veřejnou vyhláškou a do patnácti dnů od doručení se může veřejnost vyjádřit pomocí připomínek. Krajský úřad návrh zprávy podle jednání upraví a předloží zastupitelstvu kraje ke schválení. Po schválení zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje provede krajský úřad aktualizaci zásad. Veřejnost se během aktualizace může zapojit jednak připomínkami k návrhu zprávy o uplatňování a jednak připomínkami při samotné aktualizaci, kdy dochází ke změně samotných zásad, a postupuje se tak podle ustanovení o návrhu zásad a řízení o zásadách.

V roce 2009 vydal Magistrát hlavního města Prahy Zásady územního rozvoje účinné od ledna 2010<sup>131</sup>. V odůvodnění lze nalézt vyhodnocení připomínek a vypořádání námitek. Převážná většina připomínek byla označena jako věcně shodná připomínka, ke které byl připojen seznam občanů, kteří tuto připomínku podávají. Věcně shodná připomínka byla tak ve své podstatě podána formou petice. V odůvodnění je ke každé připomínce shrnuto, zda jí bylo či nebylo vyhověno. Rozhodnutí o námitkách je koncipováno jako příloha zásad a nese označení vypořádání námitek. Jde o srovnávací tabulku, která obsahuje přehled podaných námitek a informaci, zda byla námitka přijata či zamítnuta.

### **3.2.8. Územní plán**

Územní plán představuje koncepční nástroj pro území obce. O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce. Podnět k pořízení může podat i občan obce. V takovém případě se podnět řídí ustanovením § 42 správního řádu upravující postup správních orgánů při přijímání podnětů k zahájení řízení. Správní orgán pak ve lhůtě 30 dnů od dne podání podnětu oznámí, zda řízení o vydání územního plánu zahájil. Občanovi sice nevzniká subjektivní právo na zahájení řízení<sup>132</sup>, ale svým podnětem může docílit, aby zastupitelstvo obce rozhodlo o vydání územního plánu.

---

<sup>131</sup> ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE hlavního města Prahy jsou dostupné na WWW <[http://servis.praha-mesto.cz/uzplan/Uzemni\\_plan\\_HMP/zur/vydani2010/zur\\_vyd.htm](http://servis.praha-mesto.cz/uzplan/Uzemni_plan_HMP/zur/vydani2010/zur_vyd.htm)>.

<sup>132</sup> Podle usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 586/02 ze dne 8. 10. 2002: „Pokud jde o další postup Úřadu ve věci samé, lze sice souhlasit s názorem stěžovatelky, že nemůže záležet na libovůli správního orgánu, zda řízení, které lze zahájit pouze z jeho vlastního podnětu, zahájí či nikoliv, neboť jeho činnost je ovládána mj. principem ofi­ciality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí. Na druhé straně však v takovémto případě neexistuje dle názoru Ústavního soudu žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby vůči jinému subjektu bylo zahájeno správní řízení, v rámci něhož by byl tento subjekt za porušení právních předpisů stíhán.“

Takový podnět však může podat pouze občan obce, tedy fyzická osoba, která má v obci trvalý pobyt.

Poté, co zastupitelstvo obce rozhodne o pořízení územního plánu, příslušný obecní úřad vypracuje zadání územního plánu. Návrh zadání se doručuje veřejnou vyhláškou, veřejnost může do 15 dnů od doručení u pořizovatele (příslušný obecní úřad<sup>133</sup>) uplatňovat své písemné připomínky. Připomínky posuzuje pořizovatel, který na základě „výsledků projednání“<sup>134</sup> zadání může upravit. Zadání územního plánu nestanovuje žádné konkrétní podrobnosti územního plánu, vymezuje cíle a záměr územního plánu. Proto vlastníci pozemků a staveb nemají zvláštní postavení, a tudíž nemohou k návrhu zadání uplatňovat námitky. Z toho důvodu jsou oprávněni v této fázi podávat pouze písemné připomínky. Následně je zadání schváleno zastupitelstvem obce.

Před novelou stavebního zákona zpracování územního plánu procházelo mimo stávající etapy (zadání a návrh) ještě jednou etapou, a to konceptem, kdy bylo třeba posoudit varianty řešení územního plánu<sup>135</sup>. Od toho bylo novelou upuštěno, podle důvodové zprávy tím došlo ke zrychlení procesu vypracování územního plánu až o 9 měsíců. Na základě schváleného zadání pořizovatel pak zpracuje návrh územního plánu. O návrhu se koná společné jednání s dotčenými orgány, současně je návrh doručen veřejnou vyhláškou a veřejnost může podávat do 30 dnů u pořizovatele připomínky, ty mohou podávat i sousední obce. Na základě společného jednání a připomínek pořizovatel návrh upraví, doručí opět veřejnou vyhláškou a oznámí konání veřejného projednání. Do 7 dnů od konání projednání může veřejnost podávat své připomínky, veřejný zástupce námitky, stejně tak i vlastníci pozemků a staveb dotčení návrhem řešení, dotčené orgány stanoviska. Judikatura NSS, která se věnuje vymezením dotčených vlastníků staveb, říká, že „pojem dotčenosti je nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Mezující sused“ má právo uplatnit námitky vždy; „nemezující sused“ výjimečně, a to v závislosti na okolnostech konkrétního

---

<sup>133</sup> Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona.

<sup>134</sup> Výsledky projednání podle důvodové zprávy zahrnují připomínky, vyjádření a stanoviska k zadání územního plánu.

<sup>135</sup> HEGENBART, M. a SAKAŘ, B. A kolektiv. Stavební zákon. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-044-7. Komentář k § 48.



případu.<sup>136</sup> Pokud již o námitkách či připomínkách bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, nanovo se k nim nepřihlíží. Pořizovatel zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek. K těmto návrhům dotčené orgány a krajský úřad mohou ve stanovené lhůtě uplatnit svá stanoviska. Novelou byla zavedena fikce souhlasného stanoviska, dojde-li k marnému uplynutí této lhůty. Výsledky projednání pořizovatel zpracuje, pokud podstatně změní návrh územního plánu, koná se nové veřejné projednání, společné jednání se však již nekoná. Návrh územního plánu obecní úřad předá zastupitelstvu obce, to nejprve zkontroluje, zda navrhovaný územní plán je v souladu s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje, poté zastupitelstvo územní plán vydá.

Každé 4 roky pořizovatel zastupitelstvu obce předloží zprávu o uplatňování územního plánu. Na základě této zprávy může dojít ke změně územního plánu. V takovém případě se nepožizuje znovu zadání územního plánu, ale přímo se postupuje podle ustanovení upravující postup vydání územního plánu. Obecně lze říci, že veřejnosti je umožněno vyjadřovat se během celého procesu příprav územního plánu, a to od jeho zadání až po jeho změny, hned několikrát. Připomínky veřejnosti musí pořizovatel však pouze zohlednit, stávají se tak podkladem pro zpracování územního plánu. Z tohoto pohledu je výhodnější využít institutu zástupce veřejnosti, který může na rozdíl od široké veřejnosti podávat námitky, o kterých musí pořizovatel rozhodnout a své rozhodnutí odůvodnit. Veřejnost musí pečlivě sledovat celý proces pořizování územního plánu, sice připomínky může podávat alespoň třikrát, ale lhůty pro jejich podávání nejsou nijak dlouhé.

### **3.2.9. Vymezení zastavěného území**

Protože není stanovena povinnost pro obce vydávat územní plán, lze vydat jako samostatné opatření obecné povahy vymezení zastavěného území. Pořizovatelem je v takovém případě obecní úřad. Vymezení zastavěného území se pořizuje na žádost obce, poté se zpracuje návrh a provede se místní šetření, kterého se účastní dotčené obce a dotčené orgány. Na základě výsledků místního šetření se návrh upraví a následně se koná řízení o vydání vymezení zastavěného území. Zákon nestanovuje, aby řízení probíhalo formou veřejného projednání, řízení tedy bude písemné. Není však vyloučené,

---

<sup>136</sup> Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73. Citováno podle POTĚŠIL, L., a další. *Stavební zákon - online komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck. 2013.

že pořizovatel veřejné projednání nařídí. Zákon nevymezuje možnost podávání námitek zástupcem veřejnosti. Zákon se také nezmiňuje o možnosti podávání připomínek, ale jelikož je vymezení zastavěného územní vydáváno jako opatření obecné povahy, použije se správní řád, který toto umožňuje. Podávání připomínek je však omezeno pouze na ty osoby, jejichž práva a povinnosti mohou být přímo dotčeny. Stavební zákon neuvádí lhůtu, ve které lze námitky uplatnit, proto se použije ustanovení správního řádu, které udává, že lhůta pro podání námitek k opatření obecné povahy je 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu. Z toho plyne povinnost obce návrh zveřejnit. Pořizovatel, je-li to potřebné, na základě výsledků řízení návrh upraví, následně návrh schvaluje a vydává rada obce. Součástí odůvodnění vymezení zastavěného území jako i ostatních nástrojů územního plánování je rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek. Jak je zmíněno výše, změni-li se rozhodnutí o námitkách, celé vymezení zastavěného území pozbývá platnosti. Kdežto u ostatních nástrojů územního plánování je stanovena povinnost pořizovatele uvést v soulad konkrétní opatření obecné povahy se změněným či zrušeným rozhodnutím o námitkách, než se tak stane, nelze postupovat podle dotčených částí konkrétního nástroje územního plánování. S tímto souvisí i odlišné přezkumné řízení, které nemůže nastat v důsledku změny či zrušení rozhodnutí o námitkách. Přezkumné řízení se tak může konat pouze z důvodu rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy.

### **3.2.10. Regulační plán**

Třetí formou územně plánovací dokumentace je regulační plán, který upravuje podrobné podmínky pro využití konkrétních ploch. Může být vydáván na úrovni obce i kraje, tedy pravomoc k jeho vydání má zastupitelstvo obce i zastupitelstvo kraje, je vydáván opět v podobě opatření obecné povahy. Vydání regulačního plánu není obligatorní, záleží na příslušném zastupitelstvu, zda se rozhodne plán vydat. Regulační plán lze vydat z podnětu nebo lze jej také vydat na základě žádosti. O pořízení regulačního plánu na základě podnětu rozhodne zastupitelstvo obce nebo kraje (nebo Ministerstvo obrany v případě vojenského újezdu). Žádost o vydání regulačního plánu je oprávněná podat fyzická či právnická osoba, upravují-li toto zásady územního rozvoje nebo územní plán.

Rozhodne-li zastupitelstvo o vydání regulačního plánu na základě podnětu, pořizovatel poté, co zpracuje oznámení záměru a návrh zadání regulačního plánu, doručí oba dokumenty veřejnou vyhláškou a současně je dodá dotčeným orgánům. Ode dne doručení může veřejnost uplatňovat požadavky na obsah zadání a vyjádření k oznámení. Vyjádření a požadavky jsou zpracovány v závěru zjišťovacího řízení a posléze je tento závěr zveřejněn. Pořizovatel na základě vyjádření upraví návrh zadání a současně vyhodnotí zpracování vyjádření. Poté návrh schválí příslušné zastupitelstvo obce nebo kraje. Na základě schváleného zadání pořizovatel vypracuje návrh regulačního plánu. Tento návrh je doručen veřejnou vyhláškou a každý může ve lhůtě 15 dnů k němu uplatňovat své písemné připomínky. Možnost podávat připomínky k návrhu regulačního plánu už v této fázi jeho přípravy byla zavedena až novelou stavebního zákona, aby byla účelněji naplněna ustanovení Aarhuské úmluvy.

Jak je zmíněno výše, regulační plán lze pořídit také na žádost právnické či fyzické osoby. Podmínkou je, že je tato možnost zahrnuta v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu. Součástí žádosti je mimo jiné samotný návrh regulačního plánu, stanoviska dotčených orgánů, stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí a další. Z toho vyplývá, že podání žádosti vyžaduje poměrně odborné znalosti a potřebný přehled v dané oblasti, a tudíž veřejnost nejspíše nebude toto ustanovení široce využívat.

O regulačním plánu se posléze koná veřejné projednání, jehož konání je oznámeno veřejnou vyhláškou. Veřejnost opět se může zapojit pomocí připomínek, které musí uplatnit nejpozději do sedmi dnů od konání veřejného projednání. Novela opět posunula lhůtu pro jejich podávání, veřejnost si je tedy může řádně promyslet. Nově také mohou podávat námítky osoby uvedené v § 85 odst. 1 a 2 stavebního zákona<sup>137</sup>, ustanovení odkazuje na vymezení účastníků územního řízení. Námítky k návrhu regulačního plánu mohou tudíž podávat i občanská sdružení, která ve svých

---

<sup>137</sup> Ustanovení § 85 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona: „(1) Účastníky územního řízení jsou

a) žadatel,

b) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.

(2) Účastníky územního řízení dále jsou

a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,

b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,

c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.

d) *zrušeno*“

stanovách jako hlavní úkol vymezila ochranu přírody a krajiny, a to podle ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Je-li potřeba, na základě projednání pořizovatel návrh upraví. Jedná-li se o podstatnou změnu návrhu, koná se nové veřejné projednání k těmto změnám. Pokud by byl návrh celý přepracován, postupuje se, jako by šlo o nový návrh.

### **3.3. Posuzování vlivů na životní prostředí**

Posuzování vlivů na životní prostředí je dalším nástrojem ochrany životního prostředí. Jeho cílem je vyhodnotit dopady a vlivy koncepcí a záměrů na životní prostředí, a to ještě předtím, než je konkrétní koncepce či záměr schválen a realizován. Posuzování vlivů má dvě podoby, a to posuzování koncepcí a záměrů, které by mohly závažně ovlivnit životní prostředí. Posuzují se vlivy přímé i nepřímé. Posuzování vlivů koncepcí je označováno jako proces SEA z anglického názvu Strategic Environmental Assessment, posuzování vlivů záměrů se označuje jako EIA z anglického Environmental Impact Assessment.

Posuzování vlivů bylo vymezeno na mezinárodní úrovni Úmluvou o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států v roce 1991 (také nazývaná Espoo úmluva). Espoo úmluva byla připravená Evropskou hospodářskou komisí OSN. Na evropské úrovni byla EIA upravena směrnicí Rady 85/337/EHS ve znění směrnice Rady 97/11/EC a 2003/35/ES. SEA byla upravena později, a to směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES. V českém právním řádu upravuje posuzování vlivů zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, který zmíněné směrnice EU transponuje.

Pro posuzování vlivů je také velmi důležitá Aarhuská úmluva, neboť oba procesy probíhají za účasti veřejnosti, která může do jejich průběhu zasahovat svými vyjádřeními, a ovlivnit tak jejich výsledek. Z toho vyplývá povinnost pro správní úřady, které provádějí proces SEA a EIA, aby v dostačené míře a včas informovaly veřejnost. Současně je třeba, aby správní úřady vyjádření a připomínky veřejnosti při svém rozhodování zohlednily. Účast veřejnosti během posuzování vlivů lze obecně rozdělit na konzultativní účast (tedy podávání vyjádření) a přímou účast, díky které veřejnost během posuzování vlivů nabývá procesních práv a povinností, a stává se tak účastníkem procesu. Tato kapitola se bude zabývat účastí veřejnosti jak v procesu SEA, tak i v EIA.

### **3.3.1. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA)**

Posuzování vlivů na životní prostředí je primárně upraveno zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Cílem procesu SEA je posouzení vlivů koncepcí, strategií, programů a plánů na životní prostředí. Posuzují se ty koncepce, jejichž realizace by mohla mít závažný vliv na životní prostředí. Dalším kritériem výběru koncepcí, které podléhají procesu SEA, je pořizující či schvalující subjekt. Předmětem posuzování jsou takové strategické plány, které jsou zpracované orgánem veřejné správy, nebo je takový orgán schvaluje.

Postup procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí je zahájeno oznámením koncepce předkladatelem. Zákon o posuzování vlivů stanovuje, že k tomuto oznámení koncepce může každý zaslat svoje vyjádření. Následuje zjišťovací řízení, které má za cíl upřesnit rozsah procesu SEA a v případech, kdy je dotčeno území pouze jedné obce, je výsledkem zjišťovacího řízení závěr, zda se SEA bude zpracovávat. Zjišťovací řízení vede podle zákona příslušný úřad, což je buď Ministerstvo životního prostředí (například v případě politiky územního rozvoje), nebo krajský úřad. Pořizovatel koncepce je povinen zadat zpracování vyhodnocení posuzovateli. Posuzovatelem je osoba, která je oprávněná zpracovávat vyhodnocení a která má k tomuto autorizaci podle zákona. Poté pořizovatel vypracuje návrh koncepce, jejíž součástí je vypracované vyhodnocení vlivů. Současně je pořizovatel povinen zveřejnit návrh koncepce a údaje o konání veřejného projednání. V tu chvíli může veřejnost zaslat k návrhu své písemné vyjádření, a to příslušnému úřadu. Vyjádření je nutné podat do 5 dnů ode dne konání veřejného projednání. Na základě návrhu a vyjádření zpracuje příslušný úřad své stanovisko. Toto stanovisko je předpokladem pro schválení návrhu samotné koncepce.

Mezi koncepce, které podléhají procesu SEA, patří i nástroje územního plánování, a to především politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. V jejich případě je postup posuzování vlivů podrobně upraven stavebním zákonem, zákon č. 100/2001 Sb. se použije subsidiárně. Novelou č. 350/2012 Sb. byl přesněji upraven postup procesu SEA během územního plánování. V případě politiky územního rozvoje byl upřesněn okamžik vydání stanoviska a byly stanoveny konkrétní lhůty, které lze však prodloužit. V této souvislosti bylo také nově zavedeno pravidlo, které umožňuje schválení politiky územního rozvoje i bez stanoviska SEA, pokud nebylo

vydáno ani v prodloužené lhůtě<sup>138</sup>. Lhůtu lze podle zákona prodloužit ze závažných důvodů. Ačkoliv zákon č. 100/2001 Sb. ukládá, že bez stanoviska není možné, aby byla koncepce schválena, novela však toto prolomila. Důvodová zpráva k novele výslovně upozorňuje, že se rozhodně nejedná o nenaplnění závazků vyplývajících ze směrnice, nicméně žádné odůvodnění tohoto závěru neposkytuje. Ustanovení § 33 odst. 8 stavebního zákona ukládá, že Ministerstvo pro místní rozvoj musí stanovisko SEA zohlednit. Dále zákon stanovuje, že vláda obdrží návrh politiky územního rozvoje, obligatorní součástí toho návrhu je právě stanovisko SEA a zpráva, jak toto stanovisko bylo zohledněno. Není tedy jasný důvod, proč do ustanovení § 33 odst. 6 stavebního zákona byla začleněna možnost schválit politiku i bez stanoviska SEA. Ve stejném znění byla novelou upravena ustanovení upravující zásady územního rozvoje<sup>139</sup> a územní plán<sup>140</sup>. Nelze si moc dobře představit, jak toto bude probíhat v praxi. Na jednu stranu zákon nově upravuje možnost odchýlit se od předchozí praxe, ale navazující ustanovení toto nereflektují a požadují obligatorní vydání stanoviska SEA ještě před schválením koncepce.

Veřejnost může během procesu SEA uplatňovat svoje vyjádření hned dvakrát, a to k oznámení návrhu koncepce a následně během konání veřejného projednání. Obecně však ustanovení neobsahují postup, jakým způsobem se má správní úřad s vyjádřením zabývat či jak s ním má naložit. Zákon sice vymezuje povinnost zveřejňovat informace o posuzování vlivů a zároveň stanovuje, že se veřejnost může do procesu zapojovat, ale vůbec neupravuje situaci, kdy by správní úřad posuzovaný návrh upravil podle podaných vyjádření. Podle judikatury NSS není možné, aby se SEA konala bez účasti veřejnosti. Rozsudek NSS ze dne 23. září 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 – 185 stanovil, že projednání SEA bez účasti veřejnosti má za následek, že opatření obecné povahy nebylo vydáno v souladu se zákonem, a je proto třeba takové opatření obecné povahy zrušit<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> Věta druhá a třetí § 33 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona: „Ze závažných důvodů, které Ministerstvo životního prostředí sdělí ministerstvu nejpozději do 30 dnů od obdržení podkladů, se lhůta pro uplatnění stanoviska prodlužuje, nejdéle však o 30 dnů. Pokud Ministerstvo životního prostředí stanovisko neuplatní ve lhůtě podle věty druhé ani v prodloužené lhůtě, je možné politiku územního rozvoje schválit i bez jeho stanoviska.“

<sup>139</sup> Ustanovení § 37 odst. 7 zákona č. 183/2006, stavebního zákona.

<sup>140</sup> Ustanovení § 50 odst. 5 zákona č. 183/2006, stavebního zákona.

<sup>141</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/200 – 185: „III. Pokud vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na životní prostředí zpracované podle § 10i odst. 2 a 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), naprosto nevyhovuje požadavkům přílohy k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), anebo vyhodnocení nebylo zveřejněno a

Vydané stanovisko SEA sice není pro konkrétní koncepci závazné, nelze však jeho vydání považovat pouze za formální proces.

### **3.3.2. Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA)**

Předmětem procesu EIA jsou záměry, které vymezuje zákon a jeho přílohy. Celý proces je obdobný postupu SEA. Tedy ve zkratce shrnuto, EIA probíhá v následujících krocích. Po oznámení záměru se koná zjišťovací řízení, které následuje zpracování dokumentace, na základě které je vypracován posudek, celý proces vyústí vydáním stanoviska příslušného úřadu. Veřejnost může podávat k oznámení záměru, k dokumentaci i k posudku svá vyjádření, a to za předpokladu, že dodrží zákonem stanovené lhůty. Zákon výslovně upravuje postup, kdy příslušný úřad nařídí přepracování dokumentace na základě vyjádření veřejnosti. K posudku lze nařídít veřejné projednání, během kterého lze vyjádření uplatnit. Vyjádření veřejnosti k posudku, který je podkladem pro vydání stanoviska, zpracovatel posudku vypořádá a na jejich základě upraví návrh stanoviska.

Zákon o posuzování vlivů stanovuje podmínky, jejichž splnění umožní občanským sdružením stát se účastníky navazujících správních řízení. To jsou taková řízení, ve kterých je vydáno rozhodnutí, pro které je předchozí vydání stanoviska posuzování vlivů po procesní stránce nezbytné. Aby se občanské sdružení stalo účastníkem navazujících řízení, je potřeba, aby během procesu EIA bylo sdružení aktivní, tedy aby včas podalo vyjádření, které příslušný úřad do stanoviska zahrnul. Dalším předpokladem účasti je, aby sdružením hájený veřejný zájem mohl být v následném řízení dotčen. Jsou-li tyto podmínky současně splněny, stává se ze zákona účastníkem. Není potřeba, aby se k účastenství hlásil, jako je tomu v případě územního či stavebního řízení upravené stavebním zákonem. Překážka účasti v navazujících řízeních může nastat, pokud se příslušný úřad rozhodne na základě zjišťovacího řízení, že stanovisko EIA nezpracuje. Tím občanské sdružení nemůže dané podmínky splnit a v navazujících řízeních se nemůže účastnit<sup>142</sup>. Podle judikatury NSS nelze závěr

---

projednáno s veřejností, zpravidla to způsobuje vadu, která znamená, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 101d odst. 2 soudního řádu správního). Vydaný územní plán je třeba v důsledku takové vady zrušit.“

<sup>142</sup> ADAMEOVÁ, Z. *Účast veřejnosti v procesu EIA – případ České republiky* in: *České právo životního prostředí* 2011. Ročník XI. 2/2011 (30). ISSN 1213-5542. s. 9.

zjišťovacího řízení považovat za správní rozhodnutí, a tak se proti němu nemůže občanské sdružení hájit ani soudní cestou<sup>143</sup>.

Hodnocení dopadů podléhají i oblasti zařazené do Natury 2000. „Natura 2000 je soustava chráněných území, které vytvářejí na svém území všechny státy Evropské unie. Cílem této soustavy je zabezpečit ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejcennější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitém území.“<sup>144</sup> Natura 2000 zahrnuje dva typy oblastí, a to evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Základní předpisy, které upravují Naturu 2000, je směrnice Rady 2009/147/EC, o ochraně volně žijících ptáků, a směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Podle ustanovení § 45h zákona č. 114/1992 Sb. podléhá každá koncepce a každý záměr, který by mohl ovlivnit oblasti zařazené v systému Natury 2000, hodnocení vlivů<sup>145</sup>. Postup takového posuzování se řídí zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů. Veřejnost se tedy může k průběhu posuzování vlivů vyjadřovat podle již zmíněných pravidel. „Proces samotného hodnocení vlivů na „naturové“ území podléhá zákonu EIA a je tedy v souladu s Aarhuskou úmluvou. Ovšem proces předběžného hodnocení podle § 45i odst. 1 [zákonu č. 114/1992 sb.] není vůbec upraven. Přitom ho považujeme za nedílnou součást environmentálního rozhodování ve smyslu § 6 odst. 1 Aarhuské úmluvy. Předběžné hodnocení podle § 45i odst. 1 je totiž obdobou zjišťovacího řízení podle zákona EIA. Navíc tomuto předběžnému hodnocení podléhají všechny záměry bez ohledu na velikost a pravděpodobnost dopadů na „naturové“ území. Je proto neslučitelné s Aarhuskou úmluvou, aby se veřejnost nemohla předběžného hodnocení účastnit.“<sup>146</sup>

Proces EIA se stal dílčím předmětem podnětu, který podal EPS k Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy v roce 2010. Stížnost byla vedena pod č. j.

---

<sup>143</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2008, č. j. 3 As 36/2008–57.

<sup>144</sup> MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Natura 2000*. [Online] 2013. [Citace listopad 2013] Dostupný z WWW: < [http://www.mzp.cz/cz/natura\\_2000](http://www.mzp.cz/cz/natura_2000)>

<sup>145</sup> Ustanovení § 45h zákona č. 114/1992 Sb.: „(1) Jakákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek. To se nevztahuje na plány péče zpracované orgánem ochrany přírody pro toto území.

(2) Při hodnocení důsledků koncepcí a záměrů podle odstavce 1 se postupuje podle zvláštních právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud § 45i nebo § 4 odst. 4 nestanoví jiný postup.“

<sup>146</sup> MOTZKE, R., PODSKALSKÁ, S. *Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*. in: *Planeta*. Ročník XV, číslo 6/2007. ISSN 1801 – 6898



ACCC/C/2010/50. Vytýkáno bylo především, že proces EIA je oddělen od následujících řízení a že český právní řád nedává záruku, že vyjádření budou při rozhodnutí o vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení vzata v úvahu. Tím je porušován článek 6 odst. 8 Úmluvy. Výbor došel k závěru: „Tím, že absentuje úprava, která by ukládala závazný požadavek, aby byly názory veřejnosti v procesu EIA zohledněny v dalších fázích rozhodování o specifických činnostech podle článku 6, a tím, že neposkytuje příležitost pro všechny členy dotčené veřejnosti předložit jakékoli připomínky, analýzy nebo stanoviska relevantní pro navrhované činnosti v těchto následujících fázích, dotčená smluvní strana neplní požadavky stanovené v čl. 6 odst. 8 Úmluvy požadující, aby v rozhodnutí byl náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.“<sup>147</sup> A doporučil, aby Česká republika přijala taková opatření, která zajistí účinnou účast veřejnost ve všech fázích rozhodování, aby byly naplněny závazky z článku 6 Úmluvy.

Jako příklad zapojení veřejnosti lze uvést posuzování záměru vybudování severovýchodní části vnitřního Městského okruhu (označován jako Blanka 2). Do procesu EIA se po celou jeho dobu zapojovalo aktivně občanské sdružení Automat. K posudku toho záměru podalo v únoru 2011 sdružení své připomínky, které byly vypořádány a do posudku zahrnuty. Automat však požadoval, aby došlo k přepracování dokumentace, čemuž zpracovatel posudku nevyhověl. Proto sdružení podalo opět další připomínku, která přepracování znovu vyžadovala s odůvodněním, že předchozí připomínky byly vyhodnoceny pouze formálně. V říjnu 2011 se konalo veřejné projednání, o kterém Automat veřejnost informoval. Na tomto projednání se sdružení povedlo ujednat konání veřejné diskuze, které se účastnil investor, projektant a kritici Blanky 2. Kladné stanovisko EIA bylo vydáno na podzim roku 2012<sup>148</sup>. Stanovisko obsahovalo několik desítek podmínek, které však nejsou pro vydání rozhodnutí v navazujícím řízení pro správní orgán závazné. Stanovisko EIA slouží jako odborný

---

<sup>147</sup> odst. 89 písm. b) Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic Adopted by the Compliance Committee on 29 June 2012: „By failing to impose a mandatory requirement that the opinions of the public in the EIA procedure are taken into account in the subsequent stages of decision-making to permit an activity subject to article 6; and by not providing opportunity for all members of the public concerned to submit any comments, information, analyses or opinions relevant to the proposed activities in those subsequent phases, the Party concerned fails to comply with the requirement in article 6, paragraph 8, of the Convention to ensure that in the decision due account is taken of the outcome of the public participation.“

<sup>148</sup> Stanovisko EIA k záměru vybudování části vnitřního Městského okruhu dostupné na [www: <http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA\\_MZP093>](http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP093) a [http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA\\_MZP092](http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP092)

podklad pro vydání rozhodnutí. Magistrát hlavního města Prahy na konci roku 2012 oznámil, že záměr se z finančních důvodů neuskuteční. Příznivě na uvedeném příkladu lze hodnotit ochotu investora a projektanta sejít se na veřejné diskuzi s kritikou záměru, i přesto že se již jednou setkali na veřejném projednání. Veřejnost či občanské sdružení, které se chce do posuzování vlivů zapojit, musí být tedy velice aktivní, aby ovlivnili vydání stanoviska.

### 3.4. Příklady z praxe plánů, politiky, programy

Veřejnost se ve většině případů příprav plánů, programů a politik může zapojovat především konzultativní formou. Zapojení veřejnosti jako účastníků řízení není příliš časté. Zákony právo účasti garantují, ale pokud orgán není ochoten veřejnosti naslouchat a zapojení veřejnosti pojme jako formální proces, nelze proti takovému postoji orgánu nijak účinně bránit. To znamená, že vyjádřit se může široký okruh občanů, ale zpracovatel či pořizovatel konkrétního plánu či programu takové vyjádření bere pouze na vědomí a mechanicky je vypořádá.

Mezi nejznámější případy účasti veřejnosti podle článku 7 Aarhuské úmluvy patří podávání námitek a připomínek během územního plánování nebo během posuzování vlivů na životní prostředí. Připravuje-li se změna územního plánu většího města, zpravidla je veřejnost dostatečně včas informována skrze občanská sdružení. Jako nedávný příklad lze uvést příklad přípravu píseckého územního plánu, o kterém místní občanské sdružení konalo s veřejností besedu<sup>149</sup>, nebo aktualizaci brněnského územního plánu<sup>150</sup>.

Proti České republice bylo z důvodů nedostatečně úpravy o účasti veřejnosti u Soudního dvora EU v roce 2009 zahájeno řízení o porušení Smluv EU (tzv. Infringement)<sup>151</sup>. SDEU pak v roce 2010 shledal, že Česká republika neprovedla dostatečně transpozici směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí do českého právního řádu. Hlavní nedostatek byl spatřován v tom, že dotčené veřejnosti není

---

<sup>149</sup> PÍSECKÝ SVĚT. *Stručně a jasně k novému územnímu plánu Písku – první výstup z besedy s veřejností*: [Online] 25. dubna 2013 [citace: 10. srpna 2013] Dostupné z WWW: <<http://www.pisecky-svet.cz/veci-verejne/strucne-a-jasne-k-novemu-uzemnimu-planu-pisku-prvni-vystup-z-besedy-s-verejnosti>>

<sup>150</sup> OBČANSKÉ OKO. *Připomínkujeme aktualizaci územního plánu Brna*. [Online] 5. 7. 2013 [cit: 10. srpna 2013] Dostupné z WWW: <<http://www.obcanskeoko.cz/aktuality/pripominkujeme-aktualizaci-uzemniho-planu-brna/>>

<sup>151</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. června 2010, č. j. C-378/09

umožněno chránit svoje práva soudní cestou. V rozsudku je zmíněno, že Česká republika se bránila především tím, že proces transpozice nebyl dokončen a že v době konání řízení u ESD se Parlament ČR zabýval novelou zákona č. 100/2001 Sb. Tato novela přidala do zákona o posuzování vlivů ustanovení, které upravuje možnost podat žalobu občanskými sdruženími<sup>152</sup>. ESD tedy posuzoval úpravu bez této změny. Nicméně žaloba, kterou je občanské sdružení oprávněno podat, nemá odkladný účinek.

Jedním z příkladů, který zahrnuje jinou oblast než územní plánování, je projekt Ústecko – živý region<sup>153</sup>. Příprava tohoto programu proběhla v roce 2009. Šlo o strategický plán trvale územního rozvoje Ústeckého kraje, v rámci tohoto plánu byly s občany vedeny diskuze a ankety. Na základě jejich výsledků byly řešeny konkrétní místní problémy (například provoz heren, vandalismus apod.). Podobný strategický plán v roce 2008 zpracovávala Praha, bohužel v tomto případě veřejnost nebyla vyzývána k podávání svých podnětů. K plánu byla podaná pouze jedna připomínka veřejnosti<sup>154</sup>. V květnu 2013 rada hl. m. Prahy vzala na vědomí, že kancelář strategie rozvoje bude připravovat aktualizaci tohoto plánu. Kancelář však nikde neuvádí, v jaké fázi se příprava plánu nachází a jak se veřejnost do jeho příprav může zapojit.

### **3.5. Shrnutí zapojování veřejnosti při přípravě plánů, programů a politik**

Zapojování veřejnosti do přípravy plánů a programů se zdá být již obvyklým jevem především díky právním úpravám přijatým či novelizovaným v posledních několika letech. Jako veliký nedostatek v případě některých koncepčních nástrojů se jeví nejasnost formy koncepce a procesu zapojování veřejnosti. Tím není zcela jistě naplněn požadavek Úmluvy, aby „veřejnosti byla poskytnuta v přiměřeném rozsahu příležitost pro její účast při tvorbě politik týkajících se životního prostředí“<sup>155</sup>. Právní

---

<sup>152</sup> Ustanovení § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb.: „Občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.“

<sup>153</sup> TIMUR. *Ústecko – živý region*. [Online] 2009 [cit: 10. července 2013] Dostupné z WWW: <<http://www.timur.cz/projekty/ustecko-zivy-region-5.html>>

<sup>154</sup> PORTÁL ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ HL. M. PRAHY. *Strategický plán*. [Online] 19. 09. 2012 [cit: 17. července 2013] Dostupné z WWW: <<http://www.urm.cz/cs/strategie-rozvoje>>

<sup>155</sup> Článek 7 Aarhuské úmluvy

předpisy, které upravují jednotlivé koncepční nástroje, mnohdy neobsahují způsob, jak bude naloženo s připomínkami veřejnostmi, a tak nejsou splněny povinnosti, které vyplývají z článku 6 odst. 8 Úmluvy<sup>156</sup>. Další nedostatky účasti veřejnosti lze shrnout: „S ohledem na požadavky Aarhuské úmluvy ohledně části veřejnosti při tvorbě koncepcí vykazuje platná právní úprava zejména tyto nedostatky: 1. veřejnost se nemůže vůbec podílet na tvorbě koncepce, zpravidla v těchto případech není ani stanovena forma koncepce, 2. veřejnost se účastnit může účastnit formou připomínek, nicméně právní úprava neřeší, jak se s připomínkami vypořádat, takže se jedná spíše o formální účast, a nejsou stanoveny záruky pro efektivitu takové účasti, 3. veřejnost má možnost se zapojit až v pozdním stadiu projednávání koncepce, 4. veřejnost se na tvorbě koncepce může skutečně účinně podílet (forma námítky u opatření obecné povahy), okruh subjektů je však příliš úzký (byť u této kvalifikované formy účasti není reálné vyžadovat tak široký okruh subjektů, který spadá pod pojem dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy).“<sup>157</sup>

V případě územního plánování je na účast veřejnosti pamatováno především ve stavebním zákoně a popřípadě ve správním řádu. U většiny nástrojů územního plánování je forma zákonem stanovena jako opatření obecné povahy a proces zapojování veřejnosti je zákonem jednoznačně stanoven. Požadavek včasné účasti dlouho nebyl příliš naplňován, až zmiňovaná novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. podle důvodové zprávy si kladla za cíl umožnit veřejnosti zapojovat se do včasných stádií příprav nástrojů územního plánování. Toho dosáhla novými ustanoveními, která umožňují veřejnosti vyjadřovat se k nástrojům ještě před konáním veřejného projednání. Podle důvodové zprávy cílem bylo, aby bylo vyhověno právě požadavkům Úmluvy na včasnou účast, jak ji stanovuje článek 6 odst. 4 Úmluvy<sup>158</sup>. Co se týče „rozumných lhůt“ pro zapojování veřejnosti podle článku 6 odst. 3 Úmluvy, jsou zpravidla upraveny v řádu několika dnů. Nicméně novela č. 350/2012 Sb., zavedla pravidlo, že připomínky a námítky mohou být podávány i několik dnů po konání veřejného projednání. U všech nástrojů územního plánování je však problematické, že není plně zajištěno, aby byl

---

<sup>156</sup> Článek 6 odst. 8 Aarhuské úmluvy: „Strany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.“

<sup>157</sup> FRANKOVÁ, M. *Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí* in: DIENSTBIER, F. *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci Právnická fakulta, 2011. ISBN 978-80-87382-13-4. s. 36.

<sup>158</sup> Článek 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy: „Strany zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.“

„náležitě brán výsledek účasti veřejnosti“ podle článku 6 odst. 8 Úmluvy. Připomínky veřejnosti u opatření obecné povahy sice musí být vypořádány, ale toto jistě není záruka, že budou řádně zohledněny.

Nejrozšířenější formou účasti veřejnosti je konzultativní podoba zapojování. Jde-li o zapojování veřejnosti jako účastníků řízení, platná právní úprava tuto formu umožňuje spíše výjimečně, například v případě institutu zástupce veřejnosti v oblasti územního plánování. Platná právní úprava se vůbec nezabývá kvalitou procesu zapojování veřejnosti, a vůbec neklade požadavky na dostačující zpracování výsledků účasti. A pouze v případě územního plánování se objevuje snaha dostat závazkům Úmluvy na včasnou účast, nicméně u ostatních koncepčních nástrojů je toto často opomíjeno.

Z pohledu účasti veřejnosti je důležité, aby veřejnost sledovala celý proces územního plánování od samého počátku, a to i přesto, že se konkrétní územní nástroj může zdát veřejnosti vzdálený a že jeho dopad na konkrétní obec není příliš zřetelný. Tyto požadavky na zvýšenou pozornost vyplývají z určující územně-plánovací zásady, která stanovuje, že každý nižší nástroj územního plánování nesmí být v rozporu s nástrojem, který je vyšší úrovní. Nicméně i sebelepší právní předpis v praxi nemusí splňovat očekávaný výsledek. Úskalí, které i bezvadný zákon jen těžko překoná, spočívá především v pasivitě a nezájmu občanů a v neochotě správních orgánů.

## 4. Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech

Tato kapitola pouze velmi stručně vymezení zapojování veřejnosti na rozhodovacích procesech v oblasti životního prostředí. Přestože jde o nejčastější oblast, do které se veřejnost zapojuje, je zde tato kapitola začleněna pouze pro úplnost, aby téma bylo alespoň rámcově pokryto celé. Diplomová práce se soustředí především na účast veřejnosti při přípravě předpisů a dále na zapojování veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik. Podrobněji v této kapitole bude rozebráno územní řízení a územní rozhodnutí podle stavebního zákona, který tyto instituty řadí k nástrojům územního plánování. Kapitola je zaměřena na územní rozhodnutí z toho důvodu, že se jedná o velmi klíčový nástroj pro účast veřejnosti v rozhodování v oblasti životního prostředí. V druhé části této kapitoly bude představeno místní referendum, jako účinný nástroj pro zapojování veřejnosti do rozhodování.

Aarhuská úmluva v článku 6 upravuje účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech. Tyto specifické činnosti jsou vymezené v příloze Úmluvy. Jde o rozhodování o konkrétní činnosti, která může mít vliv na životní prostředí. Aarhuská úmluva rozlišuje mezi veřejností a dotčenou veřejností. Dotčená veřejnost je vymezena jako veřejnost, která je nebo může být ovlivněna rozhodováním v oblasti životního prostředí nebo která má na tomto rozhodování určitý zájem<sup>159</sup>. Mezi práva, která Úmluva dotčené veřejnosti garantuje, patří zejména účinné informování, poskytnutí dostatečných lhůt, zajištění včasné účasti na rozhodování, možnost podávat připomínky a právo na vypořádání podaných připomínek.

V českém právním řádu je správní řízení upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Jde o základní předpis, jehož použití může být speciálními zákony vyloučeno. I přesto v případech, kdy se správní řád nepoužije, se aplikují základní zásady správního řízení upravené správním řádem, jak ukládá ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu<sup>160</sup>. Mezi zvláštní předpisy upravující řízení lze příkladmo uvést zákon o ochraně přírody a krajiny, stavební zákon, vodní zákon a další.

Účast dotčené veřejnosti ve správním řízení je v českém právním řádu upravena hlavně jako účastenství občanských sdružení. Na ně jako na účastníky řízení je

---

<sup>159</sup> Článek 2 bod 5 Aarhuské úmluvy

<sup>160</sup> Ustanovení § 177 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu: „Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“

pamatováno například v ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., dále v ustanovení § 7 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci či v ustanovení § 115 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. Občanské sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se může účastnit v případě, že jde o řízení, ve kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Zapojená občanská sdružení v řízení hájí veřejný zájem. Podle ustálené judikatury se však občanská sdružení nemohou účastnit řízení podle zákona č. 18/1997 Sb., atomový zákon. Například rozsudek NSS č. j. 2 As 9/2011 říká: „Jediným účastníkem řízení o povolení provozu atomového zařízení podle § 9 odst. 1 písm. d) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), je žadatel. To platí i při řízení o povolení provozu zařízení, jež je již provozováno na základě předchozího povolení, jemuž končí časově omezená platnost. Přestože na takové řízení nenavazuje žádné jiné řízení, v němž by své zájmy mohla uplatnit dotčená veřejnost, není to v rozporu s tzv. Aarhuskou úmluvou (č. 124/2004 Sb. m. s.) ani s § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, neboť opakované povolení provozu již provozovaného zařízení se nedotýká ochrany přírody a krajiny způsobem, z něhož by veřejnosti plynulo právo se do tohoto řízení přímo zapojit.“<sup>161</sup>

Jak je uvedeno výše, občanská sdružení se mohou zapojovat do řízení, které vede vodoprávní úřad podle ustanovení § 115 zákona č. 254/2001 Sb.<sup>162</sup> „Podmínkou [účasti občanských sdružení] je věcně a místně specifikovaná žádost, kterou sdružení předem doručí na úřad. Na základě této žádosti je úřad povinen informovat sdružení o každém správním řízení zahajovaném podle vodního zákona. Sdružení má možnost se do řízení přihlásit do 8 dnů od doručení sdělení. Na rozdíl od § 70 ZOPK zde úřad nemá

---

<sup>161</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 05. 2011, čj. 2 As 9/2011 – 154

<sup>162</sup> Ustanovení § 115 odst. 6 a 7 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona: „(6) Občanské sdružení, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí, je oprávněno být informováno o zahajovaných správních řízeních vedených podle tohoto zákona, pokud o tyto informace vodoprávní úřad požádá, s výjimkou stavebních řízení vedených podle § 15; žádost musí být co do předmětu a místa řízení specifikována. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. (7) Občanské sdružení má postavení účastníka řízení vedeného podle tohoto zákona, s výjimkou stavebních řízení vedených podle § 15, jestliže písemně požádá o postavení účastníka řízení do 8 dnů ode dne sdělení informace podle odstavce 6. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

možnost vyvěsit sdělení na úřední desku a internet, ale musí ho doručit jednotlivě („do schránky“) sdružení.<sup>163</sup>

Občanská sdružení se zapojují i do řízení vedeného podle zákona o integrované prevenci<sup>164</sup>. Sdružení se musí do řízení přihlásit, a to do 8 dnů od zveřejnění shrnutí údajů ze žádosti o povolení integrované prevence a omezování znečištění (dále jen „IPPC“). „Za účastníka řízení je ovšem nutno považovat další osoby, o kterých tak stanoví zvláštní předpis. Tímto předpisem může být i správní řád a jeho obecné ustanovení § 27 o účastnících řízení. Podle správního řádu by byli účastníky řízení například vlastníci pozemků, které jsou nebo budou zatěžovány škodlivinami z povolovaného zařízení.“<sup>165</sup>

#### 4.1. Územní rozhodnutí a územní řízení

Územní rozhodnutí a územní řízení stavební zákon systematicky řadí k nástrojům územního plánování. Územní rozhodnutí je individuální správní akt, který je vydáván v rámci územního řízení. „Územní rozhodnutí patří k nejvýznamnějším postupům v rozhodovacích procesech ochrany životního prostředí, kdy je rozhodováno o umístění záměru. To je důvod, proč zvláštní ustanovení stavebního zákona o zapojování veřejnosti je tak důležité pro účast veřejnosti na rozhodování v oblasti ochrany životního prostředí a pro realizování požadavků vyplývajících z článku 6 Aarhuské úmluvy.“<sup>166</sup> Od ostatních nástrojů územního plánování se územní rozhodnutí

---

<sup>163</sup> MOTZKE, R., PODSKALSKÁ, S. *Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*. in: Planeta. Ročník XV, číslo 6/2007. ISSN 1801 – 6898

<sup>164</sup> Ustanovení § 7 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci: „(1) Účastníky řízení o vydání integrovaného povolení jsou vždy

a) provozovatel zařízení,

b) vlastník zařízení, není-li provozovatelem zařízení,

c) obec, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno,

d) kraj, na jehož území je nebo má být zařízení umístěno,

e) občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, dále obce nebo kraje, na jejichž území může toto zařízení ovlivnit životní prostředí, pokud se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti podle § 8.

(2) Za účastníka řízení se považuje také ten, kdo by jím byl podle zvláštních právních předpisů, není-li již jeho postavení účastníka vymezeno v odstavci 1.“

<sup>165</sup> MOTZKE, R., PODSKALSKÁ, S. *Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*. in: Planeta. Ročník XV, číslo 6/2007. ISSN 1801 – 6898

<sup>166</sup> FRANKOVÁ, M. *The Aarhus Convention and the Czech Building Act: Public Participation in Spatial Planning and Subsequent Procedures* in: MÜLLEROVÁ, H. et al. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, 255 s. ISBN 978-80-87439-14-2. s. 185: „As it has been mentioned in the beginning of this chapter,



liší tím, že ukládá konkrétním subjektům konkrétní práva a povinnosti. Jde o realizační nástroj, který nejkonkrétněji stanovuje podmínky pro využívání území. Druhy územního rozhodnutí vymezuje ustanovení § 77 stavebního zákona<sup>167</sup>. Územní rozhodnutí představuje zahájení procesu o umístění konkrétní stavby, kdy nejprve je potřeba záměr posoudit z hlediska souladu s koncepčními nástroji územního plánování.

Územní řízení je zvláštním typem správního řízení, které vedou stavební úřady. Stavební zákon obsahuje oproti správnímu řádu zvláštní vymezení účastníků řízení. Účastníky je především žadatel a příslušná obec. Dále jsou to vlastníci pozemků dotčených zamýšleným záměrem, osoby, které mají vlastnické právo k sousedním pozemkům, a nakonec další osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Tyto další osoby jsou často občanská sdružení, jejichž stanovy vymezují jako hlavní cíl ochranu přírody a krajiny. Zvláštním zákonem je v tomto případě zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podrobné podmínky jsou stanoveny v ustanovení § 70 tohoto zákona. Důležitou podmínkou je, aby se občanské sdružení přihlásilo do řízení jako účastník, a to do 8 dnů ode dne zahájení řízení. Díky svému postavení mohou takto zapojená občanská sdružení připojovat námítky, kterými se správní orgán musí kvalifikovaně zabývat. Občanské sdružení zastupuje ochranu veřejného zájmu, tedy ochranu přírody a krajiny. Námítky, které občanské sdružení podá, se musí týkat právě ochrany přírody a krajiny. Netýkají-li se ochrany takto vymezenému veřejnému zájmu, postačí, zdůvodní-li správní orgán, proč se námítkami nezabýval<sup>168</sup>.

V zákonných stanovených případech lze po novele stavebního zákona územní rozhodnutí nahradit veřejnoprávní smlouvou. Jedná se o typ subordinační veřejnoprávní smlouvy, která je obecně upravena ve správním řádu v části páté, konkrétně jde o ustanovení § 161. Uzavření veřejnoprávní smlouvy není obligatorní, záleží na úvaze

---

planning permission proceedings belong to the most important procedures in the environmental decision-making processes, during which placing of a project is decided. That is why the special provisions on participation in the Building Act are so important for the public participation in environmental issues and for fulfilment of obligations arising from Article 6 of the Aarhus Convention.“

<sup>167</sup> Ustanovení § 77 stavebního zákona: „Územním rozhodnutím je rozhodnutí o a) umístění stavby nebo zařízení (dále jen „rozhodnutí o umístění stavby“), b) změně využití území, c) změně vlivu užívání stavby na území, d) dělení nebo scelování pozemků, e) ochranném pásmu.“

<sup>168</sup> Podle rozsudku NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009 – 80: „S námítkami občanského sdružení, které své postavení účastníka správního řízení odvozuje z § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů, které občanské sdružení ve správním řízení hájí, tj. pokud souvisejí s ochranou přírody a krajiny tak, jak je vymezena citovaným zákonem (srovnej zejména § 1 až § 3 citovaného zákona). V opačném případě postačí, pokud správní orgán přezkoumatelným způsobem zdůvodní, proč se námítky uplatněné občanským sdružením těchto zájmů netýkají.“

žadatele, zda se rozhodne pro uzavření veřejnoprávní smlouvy či pro vydání územního rozhodnutí. Možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu, která nahrazuje územní rozhodnutí, se vztahuje pouze na umístění stavby, změny využití území a změny vlivu užívání stavby na území. V takovém případě žadatel podá návrh smlouvy stavebnímu úřadu. Žadatel musí v návrhu uvést osoby, které by byly účastníky územního řízení. Z hlediska účasti veřejnosti je podstatný souhlas osob, které by byly účastníky územního řízení. Tato podmínka pro uzavření tohoto typu veřejnoprávní smlouvy je upravena jak ve stavebním zákoně, tak i ve správním řádu. Souhlasy osob zajišťuje žadatel a předkládá je stavebnímu úřadu, souhlasy musí být vyjádřeny písemně. Získání souhlasu osob je předpokladem účinnosti smlouvy. Chybí-li tedy souhlas některé osoby, smlouva nenabývá účinnosti. Podle ustanovení § 168 správního řádu platí, že chybí-li některý ze souhlasů, stavební úřad může vydat územní rozhodnutí v územním řízení, a to na základě podkladů, které získal z návrhu veřejnoprávní smlouvy. Stavební zákon ani správní řád však neřeší situaci, kdy by žadatel opomněl získat souhlas některé osoby. Oba zákony stanovují možnost přezkumu veřejnoprávní smlouvy v přezkumném řízení, lze tedy předpokládat, že by bylo možné takovou smlouvu přezkoumat z důvodu rozporů uzavření smlouvy s právními předpisy. Vedral ve svém komentáři<sup>169</sup> dochází k názoru, že opomenutí souhlasu není důvod ke zrušení smlouvy, protože získání souhlasu není podmínkou uzavření smlouvy, ale pouze její účinnosti. Místo přezkumného řízení navrhuje využít řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu<sup>170</sup>.

Územní řízení se zahajuje na písemnou žádost účastníka. Náležitosti žádosti vymezuje zákon. Kromě obecných náležitostí, žadatel k žádosti přiloží stanoviska dotčených orgánů, dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí apod. Územní řízení před novelou stavebního zákona bylo vždy zásadně ústní. Současná právní úprava netrvá na konání ústního jednání vždy, je možné od něj upustit, obsahuje-li žádost všechny podklady a jsou-li správnímu orgánu známy místní poměry. Zahájení územního řízení se již neoznamuje veřejnou vyhláškou, veřejnost tedy nemůže posílat své

---

<sup>169</sup> VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 978-80-7273-166-4. s. 1271.

<sup>170</sup> Ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu upravuje řízení o určení právního vztahu: „Správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.“

připomínky. Zájmy veřejnosti jsou hájeny především skrze občanská sdružení, které mohou být účastníky řízení. Podmínkou jejich účasti je, aby se do řízení včas přihlásili.

Ústní jednání podle ustanovení § 87 odst. 2 stavebního zákona zůstalo zachováno pouze u záměrů, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, dále v těch případech, kdy pro konkrétní území není pořízen územní plán, nebo se koná zjišťovací řízení. V případě, že záměr podléhá posuzování vlivů, oznámí se konání veřejného ústního jednání veřejnou vyhláškou. Vyhláška musí být doručena alespoň 30 dnů před konáním veřejného projednání. Námitky účastníků a připomínky veřejnosti musí být uplatněny nejpozději během konání veřejného ústního jednání, jinak k nim správní orgán nepřihlíží. Připomínky a námitky, které jsou učiněné v územním řízení, nesmí být uplatněny později, než se koná ústní jednání. Jde o rozdílné pojetí oproti územně plánovací dokumentaci, k níž je možné po novele stavebního zákona podávat připomínky a námitky ve lhůtě po skončení veřejného projednání. Připomínky orgán musí vyhodnotit v odůvodnění územního rozhodnutí. V případě, že se nekoná veřejné ústní jednání, veřejnost nemůže podávat připomínky. Pouze účastníci jsou oprávněni uplatňovat námitky, dotčené orgány mohou podávat závazná stanoviska.

Další změnou, kterou přinesla taktéž novela stavebního zákona, je rozsah námitek, které podávají občanská sdružení, respektive osoby, které jsou účastníky územního řízení na základě zvláštního zákona. Námitky tyto osoby mohou podávat pouze v rozsahu, v jakém je dotčen veřejný zájem, který občanské sdružení hájí. Není-li tato podmínka splněna, k námitce se nepřihlíží. Před novelou byla možnost podávat námitky vázána pouze na požadavek, aby byl záměrem dotčen veřejný zájem. Novelou byl tak zúžen rozsah podávaných námitek. Pokud by však přesto občanské sdružení rozsah stanovený rozsah námitky nedodrželo, bylo by vhodné, aby se stavební úřad takovou námitkou zabýval jako připomínkou veřejnosti. Tím by zůstalo naplněno právo účastni veřejnosti. Kromě toho byla po novele stavebního zákona z ustanovení § 92 vypuštěna povinnost správního orgánu, aby v územním rozhodnutí rozhodl o námitkách<sup>171</sup>. Důvodová zpráva novely nezmiňuje důvody, proč k tomuto kroku bylo

---

<sup>171</sup> Současné znění § 92 odst. 1 stavebního zákona: „Územním rozhodnutím stavební úřad schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby; vyžaduje-li to posouzení veřejných zájmů při provádění stavby, při kontrolních prohlídkách stavby nebo při vydávání kolaudačního souhlasu, může uložit zpracování prováděcí dokumentace stavby. V rozhodnutí stavební úřad stanoví dobu platnosti

přistoupeno. Nicméně tato povinnost je nadále zakotvena v ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, který stanoví, že ve zdůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, jak se vypořádal s námitkami. Stavební zákon nadále obsahuje pouze povinnost vyhodnotit v rozhodnutí připomínky veřejnosti. Touto změnou došlo k zeslabení síly námitek, namísto povinnosti rozhodnutí správní orgán námitky nadále pouze vypořádá. V této spojitosti je třeba zmínit novelizované ustanovení § 86 odst. 6 stavebního zákona, který stanovuje, že námitky, u kterých nedošlo mezi účastníky k dohodě, správní orgán posoudí. Před novelou toto ustanovení mluvilo o rozhodování správního orgánu. Stavební zákon mluví o rozhodnutí o námitkách v případě, jde-li o námitky občanskoprávní povahy. To jsou takové námitky, které jsou vznesené na základě existence práva vyplývajícího z občanskoprávního vztahu. Správní orgán rozhoduje o námitkách občanskoprávní povahy, neznamená-li to překročení jeho pravomocí, tedy nerozhoduje o námitkách, které se týkají existence a rozsahu věcných práv<sup>172</sup>. Nově je také výslovně upravena poučovací povinnost stavebního úřadu o podmínkách pro podávání námitek. V případě podávání připomínek není poučovací povinnost výslovně zakotvena. Samozřejmě nelze si představovat, že by správní orgán každého, tedy celou veřejnost, informoval o možnosti podávání připomínek. Nicméně obecná poučovací povinnost správního orgánu je dána ustanovením § 4 odst. 2 správního řádu, který tuto povinnost vymezuje jako přiměřené poučení, které správní orgán dává v souvislosti se svým úkonem.

Nedojde-li k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí, je výsledkem územního řízení územní rozhodnutí, které se doručuje účastníkům řízení. Došlo-li ke změně územně plánovací dokumentace nebo se změnily podmínky v území, je možné pravomocné územní rozhodnutí změnit či zrušit, a to jak na základě žádosti, tak i z moci úřední. Je-li zahájeno řízení o změně nebo zrušení územního rozhodnutí, koná se podle ustanovení upravující vydání územního rozhodnutí. Znamená to tedy, že námitky a připomínky lze uplatňovat i během řízení o změně nebo zrušení územního rozhodnutí.

---

rozhodnutí, má-li být delší, než stanoví tento zákon, a v odůvodnění vždy vyhodnotí připomínky veřejnosti. U staveb dočasných nebo v rozhodnutí o změně využití území pro dočasné činnosti stanoví lhůtu pro odstranění stavby nebo ukončení činnosti a následný způsob úpravy území. V případech podle § 78 odst. 6 stanoví v potřebném rozsahu podmínky pro provedení záměru.“

<sup>172</sup> Judikatura NSS mluví o dvou skupinách námitek občanskoprávní povahy. První skupina zahrnuje námitky, které překračují pravomoc stavebního úřadu. Druhou skupinu pak tvoří námitky, které nepřekračují pravomoc stavebního úřadu, a ten je povinen o nich rozhodnout. Například jde o námitky budoucích imisí, tj. námitky proti přepokládané hlučnosti, prašnosti apod. (Např. rozsudek NSS ze dne 11. listopadu 2010, čj. 1 As 82/2010 – 74)

Žadatel může podat také žádost o konání společného územního a stavebního řízení, jehož výsledkem je jediné rozhodnutí obsahující výroky o územním rozhodnutí a stavebním povolení. Společné územní a stavební řízení je upravené ustanovením § 94a stavebního zákona. Správní orgán nařídí k řízení o žádosti ústní jednání, není však obligatorní. Upustí-li stavební úřad od konání ústního jednání, určí lhůtu, ve které mohou účastníci podávat námítky. Koná-li se v zákonem stanovených případech<sup>173</sup> veřejné ústní jednání, může vedle námitek účastníků podávat své připomínky také veřejnost.

Územní řízení lze vést také ve formě zjednodušeného řízení, které je upraveno ustanovením § 95 stavebního zákona. Potěšil ve svém komentáři charakterizuje zjednodušené řízení takto: „V případě zjednodušeného územního řízení jde o jakousi vzdálenou obdobu příkazního řízení podle § 150 správního řádu.“<sup>174</sup> Zjednodušené řízení se také zahajuje na žádost. Žadatel musí doložit souhlas účastníků, jejichž věcná práva mohou být dotčena. Další podmínky, které určují, kdy je možné zjednodušené řízení vést, stanovuje ustanovení § 95 odst. 1 zákona<sup>175</sup>. Jsou-li tyto podmínky splněny, stavební úřad vyhotoví návrh rozhodnutí a vyvěsí jej na úřední desce. Ve lhůtě 15 dnů od vyvěšení mohou účastníci podávat námítky. Nepřihlíží se k těm námítkám účastníků, jejichž souhlas byl přiložen k žádosti. Jsou-li námítky uplatněny, zjednodušené řízení dále nepokračuje a žádost je projednána v územním řízení. Novelizované ustanovení zjednodušeného řízení ukládá žadateli povinnost, aby zveřejnil informaci, která obsahuje předmět územního řízení a poučení o veřejném ústním jednání. Pravděpodobně půjde o chybu zákonodárce, neboť ustanovení nadále o ústním veřejném jednání nehovoří a ani by nebylo účelné, aby se během zjednodušeného řízení konalo veřejné ústní jednání.

---

<sup>173</sup> Vymezuje ustanovení § 94a odst. 3 stavebního zákona. Jde o případy jako, kdy není vydán územní plán, koná-li se zjišťovací řízení apod.

<sup>174</sup> POTĚŠIL, L., a další. *Stavební zákon – online komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck. 2013.

<sup>175</sup> Ustanovení § 95 odst. 1 stavebního zákona: „Stavební úřad rozhodne o umístění stavby, o změně využití území, o změně vlivu užívání stavby na území a o dělení nebo scelování pozemků ve zjednodušeném územním řízení, jestliže

a) záměr je v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše,  
b) záměr nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí,  
c) žádost je doložena závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů,  
d) žádost je doložena souhlasem účastníků řízení, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, jež jsou předmětem územního řízení nebo mají společnou hranici s těmito pozemky; souhlas s navrhovaným záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu.“

V souvislosti s účastí veřejnosti během územního řízení je třeba zmínit, že podávané námítky a připomínky musí mít náležitosti podání, jak je vymezuje správní řád. Tedy musí nést informace o tom, kdo podání činí, které věci se týká a co navrhuje. Nejsou-li náležitosti dodrženy, stavební úřad pomůže vady podání odstranit nebo poskytne lhůtu, ve které podatel nedostatky odstraní sám. Námítky i připomínky musí být odůvodněny, v případě námitek, musí podatel navíc uvést skutečnosti, které zakládají jeho postavení účastníka. Námítkami a připomínkami, které byly učiněny již během pořizování územního nebo regulačního plánu a které již orgán rozhodoval a vypořádal, se stavební úřad nadále nezabývá. V takovém případě je důležité, jak správní orgán vyhodnotí, že se jedná o totožnou námitku či připomínku. Dá se předpokládat, že stavební úřad se zaměří především, zda podání má totožný předmět a zda bylo učiněno totožnou osobou. Stavební úřad se také musí informovat, jak probíhal proces vydávání územního nebo regulačního plánu. Z toho tedy pro stavební úřad vyplývá povinnost důkladně nastudovat územně plánovací dokumentaci nejen z hlediska souladu záměru.

## 4.2. Místní referenda

Poměrně jednoduchým nástrojem pro zapojení veřejnosti na rozhodování je místní referendum. Je to účinný způsob, jak veřejnost může přímo ovlivnit rozhodování místních zastupitelstev. Občané tak díky místnímu referendu mohou ovlivnit územní rozvoj obce, především novou výstavbu ve svém okolí. Referendum je upraveno zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Návrh na jeho konání musí podat alespoň tři fyzické osoby, které mohou volit do zastupitelstva obce. Návrh musí být odůvodněný, musí být doplněn příslušným počtem podpisů osob<sup>176</sup> a dále musí obsahovat navrhovanou otázku, na kterou je možné odpovědět ano, nebo ne. Důležité také je, aby návrh vymezoval přesné území, na kterém se bude místní referendum konat. Místní referendum se může zabývat pouze problémy, které spadají do samostatné působnosti obce, nelze jej tedy konat o otázkách, které se týkají přenesené působnosti (např.: o rozpočtu obce, o volbě orgánů apod.). Návrh se podává obecnímu úřadu a ten,

---

<sup>176</sup> Přesné vymezení počtu vymezuje § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb.: Návrh přípravného výboru může být podán, pokud jej podpořilo svým podpisem alespoň v obci nebo v její části, jde-li o místní referendum podle § 1 písm. c), anebo ve statutárním městě  
do 3 000 obyvatel ..... 30 % oprávněných osob,  
do 20 000 obyvatel ..... 20 % oprávněných osob,  
do 200 000 obyvatel ..... 10 % oprávněných osob,  
nad 200 000 obyvatel ..... 6 % oprávněných osob.“

shledá-li návrh bezvadným, jej předá zastupitelstvu obce. O návrhu o konání místního referenda rozhodne zastupitelstvo usnesením. Aby bylo hlasování v referendu platné, musí se ho účastnit alespoň 35 % osob, které jsou oprávněny volit do zastupitelstva a zároveň jsou zapsány v stálém seznamu voličů<sup>177</sup>. Samotné rozhodnutí v referendu je pro zastupitelstvo obce závazné, pokud pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných občanů a zároveň alespoň čtvrtina oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.

Vůbec první referendum se v České republice konalo v Táboře v roce 2000. Týkalo se výstavby silnice přes místní botanickou zahradu<sup>178</sup>. Tehdejší úprava stanovovala podmínky pro konání referenda mnohem přísněji, přesto se účastnil dostatečný počet osob a referendum bylo platné a pro zastupitelstvo i závazné. Občané tak výstavbě silnice zabránili.

V lednu roku 2013 se v Plzni konalo referendum o výstavbě obchodního centra<sup>179</sup>. Konání tohoto referenda musel nařídit Krajský soud v Plzni, protože plzeňské zastupitelstvo referendum nevyhlásilo, ačkoliv všechny podmínky pro vyhlášení referenda návrh obsahoval. Poté, co soud referendum vyhlásil, se veřejnost v následujícím hlasování vyjádřila proti stavbě obchodního centra. Nicméně referendem se zabýval i Nejvyšší správní soud, kterému byla ohledně plzeňského referenda podána kasační stížnost na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijaté v místním referendu. NSS neshledal, že by referendum proběhlo v rozporu se zákonem, jak stěžovatelé tvrdili<sup>180</sup>. NSS se například zabýval zakázanou kampaní ve volebních místnostech, členové komise podle stěžovatelů měli připnuté propagační placky. Toto se však neprokázalo, NSS uvedl, pokud by se toto prokázalo, jednalo by se o zakázanou kampaň. Další námitky se týkaly položené otázky, či zveřejňování průběžných výsledků. NSS došel k závěru, že se stěžovatelům nepodařilo prokázat, že by došlo k porušení zákona.

---

<sup>177</sup> Tyto osoby jsou pak oprávněné osoby zapsané v seznamech oprávněných osob.

<sup>178</sup> BOTANICKÁ ZAHRADA V TÁBOŘE. *Táborské referendum*. [Online] 2007. [cit. 26. července 2013]. Dostupný na WWW: <<http://szestabor.cz/botanicka/index.php?idc=58>>

<sup>179</sup> PLZEŇSKÉ REFERENDUM. *Ano pro Plzeň – Přípravný výbor referenda*. [Online] 2013. [cit. 26. července 2013] Dostupný na WWW: <<http://www.anoproplzen.cz/>> a EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS. *Občané Plzně rozhodli o obchodním centru v místním referendu*. [Online] 2013. [cit. 26. července 2013] Dostupný na WWW: <<http://www.eps.cz/zpravodaj/kategorie/povedlo-se/obcane-plzne-rozhodli-o-obchodnim-centru-v-mistnim-referendu>>

<sup>180</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 18. června 2013, sp.zn. Ars 2/2013. Další informace na adrese: <[http://www.nssoud.cz/Vysledek-plzenskeho-referenda-o-vystavbe-obchodniho-domu-plati/art/968?tre\\_id=135](http://www.nssoud.cz/Vysledek-plzenskeho-referenda-o-vystavbe-obchodniho-domu-plati/art/968?tre_id=135)>

Zákon o místním referendu nabyl účinnosti 1. února 2004. Zákon byl ke dni 1. července 2006 novelizován a nově bylo zavedeno, že místní referenda se oznamují Ministerstvu vnitra. Před novelou o konání místních referend byly informovány krajské úřady. Jak vyplývá ze závěrů Filipa Rigla<sup>181</sup>, který se na jednotlivých krajských úřadech o konání místních referend informoval, od účinnosti zákona do 1. července 2006 se uskutečnilo 51 místních referend. Od července 2006 do května roku 2011 Ministerstvo vnitra eviduje 120 referend, z nichž 24 jich bylo neplatných<sup>182</sup>. Závěrem lze říci, že od účinnosti zákona se během 30 měsíců konalo 51 místních referend (platných i neplatných), po novele se během 59 měsíců konal více než dvojnásobný počet.

### **4.3. Závěrem k účasti veřejnosti na rozhodování**

Tato kapitola představovala stručný nástin zapojování veřejnosti do rozhodování, jak jej vymezuje článek 6 Aarhuské úmluvy. Právo na zapojování do rozhodování Úmluva přiznává pouze dotčené veřejnosti, kterou článek 2 odst. 5 Úmluvy vymezuje jako veřejnost, která je nebo může být ovlivněna rozhodováním v oblasti životního prostředí nebo která má na tomto rozhodování určitý zájem. Občanská sdružení, jejichž hlavní činností je ochrana životního prostředí, jsou vždy za dotčenou veřejnost považována a v řízení, kterého se účastní, jsou oprávněná hájit tento veřejný zájem.

Článek 6 Úmluvy mluví o účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech, které Úmluva vymezuje ve své příloze. Jde o rozhodování o konkrétních záměrech, které mohou mít vliv na životní prostředí. Úmluva především stanovuje následující požadavky pro naplnění závazků vyplývajících z článku 6, a to zajištění účinného informování, poskytování dostatečných lhůt, zajištění včasné účasti na rozhodování, zaručení možnosti podávat připomínky a práva na vypořádání podaných připomínek. Základními předpisy, které pokrývají tuto oblast, je zejména správní řád, stavební zákon, zákon o vodách, zákon o integrované prevenci a zákon o ochraně přírody a krajiny.

Jedním z nejdůležitějších nástrojů pro rozhodování v oblasti ochrany životního prostředí je územní rozhodnutí, které je výsledkem územního řízení. Územní rozhodnutí

---

<sup>181</sup> RIGEL, Filip. *Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska* [online]. 2007 [cit. 2013-07-28]. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: <[http://is.muni.cz/th/53621/pravf\\_r/](http://is.muni.cz/th/53621/pravf_r/)>

<sup>182</sup> Přehled dostupný na adrese: <<http://www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-2006-2011-xls.aspx>>



je individuální správní akt. Mezi účastníky územního řízení zákon mimo jiné řadí osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Z toho důvodu se podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, mohou řízení účastnit občanská sdružení, jejichž stanovy vymezují jako hlavní cíl ochranu přírody a krajiny. Předpokladem jejich účasti je přihlášení se do daného řízení. Stane-li se občanské sdružení účastníkem řízení, je oprávněno podávat námitky. Podle novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb. však může občanské sdružení podávat námitky pouze v rozsahu, v jakém je dotčen veřejný zájem, který občanské sdružení hájí. Námitky musí příslušný správní orgán vypořádat, po účinnosti zmíněné novely se již nemluví o rozhodování o námitkách. Během procesu územního řízení může veřejnost podávat své připomínky, které však nemají právní sílu jako námitky účastníků.

Ve druhé části kapitoly je zmíněno místní referendum, jako jeden z možných nástrojů, jak veřejnost může ovlivnit výsledek rozhodování. Místní referendum je velmi účinným nástrojem, jak se může veřejnost zapojovat do řešení místních záležitostí. Oproti jiným možnostem zapojování veřejnosti je místní referendum pro veřejnost poměrně přehledným, jednoduchým a především efektivním prostředkem.

Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech probíhá jak konzultativní formou, tak i formou zapojování jako účastníků řízení. Česká platná právní úprava tedy některé požadavky stanovené Úmluvou naplňuje, ale bohužel stále není dostatečně a plně respektován požadavek na účinné a kvalitní zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů. Rozhodně také není naplněn požadavek včasné účasti.

Kapitola o zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů je zde uvedena pouze pro doplnění celkového rámce účasti veřejnosti podle Aarhuské úmluvy, protože stěžejním tématem diplomové práce je především účast veřejnosti na tvorbě předpisů a koncepčních nástrojů.

## Závěr

Diplomová práce se zabývá účastí veřejnosti na rozhodovacích procesech při ochraně životního prostředí. Nejdůležitější mezinárodní smlouvou, která se touto problematikou zabývá, je Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí. Pro úmluvu se používá zkrácený název Aarhuská úmluva, podle dánského města Aarhus, kde byla 25. června 1998 vyjednána na konferenci ministrů životního prostředí regionu Evropské hospodářské komise OSN.

Úkolem diplomové práce je zejména představit opomíjené téma zapojování veřejnosti při přípravě právních předpisů, jak tento požadavek stanovuje článek 8 Aarhuské úmluvy a jak jej garantuje česká platná právní úprava. Jak se ukazuje, český právní řád obsahuje hned několik nástrojů, jak veřejnost může ovlivnit podobu právního předpisu. Nicméně, tyto nástroje rozhodně nepředstavují účinné instrumenty pro efektivní a kvalitní proces zapojování veřejnosti. Obecně lze říci, že platná právní úprava negarantuje stanovené požadavky na náležité zohlednění výsledků účasti veřejnosti.

Důležitým předpokladem efektivního zapojování veřejnosti je její účinné informování, a to nejen o možných způsobech samotné účasti, ale především o aktuálně připravovaných právních předpisech. Aarhuská úmluva právě proto požaduje, aby návrhy právních předpisů byly publikovány či jinak zpřístupněny veřejnosti. Pro přípravu předpisů byla z toho důvodu velmi nepostradatelná elektronická knihovna eKlep. Bohužel, v červenci roku 2013 se eKlep veřejnosti uzavřel a byl nahrazen Knihovnou připravované legislativy, která zdaleka neobsahuje všechny informace co eKlep. Tento krok byl odůvodňován jako modernizace elektronických knihoven a zefektivnění postupů během legislativního procesu. Toto odůvodnění působí jako obligátní fráze a samotný počín rozhodně není modernizací, ale krokem zpátky.

Další požadavky stanovené článkem 8 Úmluvy nejsou však v platné právní úpravě dostatečně naplněny. Jde především o předpoklad účinné účasti a dostatečného časového rámce pro podávání připomínek k návrhům právních předpisů. Jako jednu z možností zapojování veřejnosti do příprav právních předpisů představuje hodnocení dopadů regulace – RIA. Hodnocení dopadů regulace, na které klade mezinárodní a evropská úprava veliký důraz, sice zahrnuje konzultace s veřejností, ale okruh

konzultovaných subjektů vybírá sám předkladatel. Konzultace tak nejsou otevřené veřejnosti v pravém slova smyslu a jsou brány pouze jako nutná fáze procesu RIA. Zpráva o účinnosti RIA, která byla zveřejněna v říjnu roku 2013, dochází k závěru, že RIA podle české platné právní úpravy nefunguje tak účinně a že se vzdaluje svému účelu. K samotným konzultacím Zpráva říká: „Z hloubkových analýz zpracovaných RIA vyplývá, že popis konzultací v RIA sice obvykle bývá, nikoliv však popis toho, jak bylo s připomínkami získanými v rámci konzultací naloženo.“<sup>183</sup> Jako velký problém se také ukázalo, že o procesu RIA mají ti zaměstnanci státní správy, kteří hodnocení dopadů provádějí, velmi malé znalosti a nerozumí samotnému účelu RIA. Hodnocení dopadů regulace z toho důvodu pak provádějí pouze formálně a mechanicky. Uvedené nástroje pro zapojování veřejnosti do příprav právních předpisů jsou však zaváděny až v několika posledních letech. Nejspíše z tohoto důvodu o nich veřejnost příliš neví a nezná jejich možné použití v praxi.

Třetí kapitola diplomové práce se zabývá účastí veřejnosti při přípravě koncepčních nástrojů. Požadavky, které Úmluva stanovuje, nejsou v české právní úpravě plně reflektovány. Zákon u mnoha koncepčních nástrojů nestanovuje formu, ve které je konkrétní koncepční nástroj vydáván, a proto ani není jasný způsob zapojování veřejnosti při jejich přípravě. Dále také není zakotvena povinnost připomínky veřejnosti zohlednit při přípravě koncepcí. Je-li vydáván koncepční nástroj ve formě opatření obecné povahy, připomínky veřejnosti musí být vypořádány. Požadavek včasné účasti také není dostatečně naplňován. Novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. se pokouší tento nedostatek zhojit alespoň u nástrojů územního plánování. Důvodová zpráva této novely stavebního zákona neustále opakuje, že je důležité, aby byly naplněny závazky uložené Aarhuskou úmluvou. Do procesu územního plánování je touto novelou zavedeno několik nových ustanovení, která rozšiřují právo podávat připomínky a námítky. Především je kladen důraz na důsledné zavedení požadavku na včasnou účast. Veřejnost tak dostala možnost vyjadřovat se už během příprav návrhu nástroje územního plánování ještě předtím, než proběhne veřejné projednání. Kladně lze hodnotit i možnost podávat připomínky či námítky ve lhůtě po konání veřejného projednání. Veřejnost tak má dostatek času si své vyjádření

---

<sup>183</sup> Zpráva o účinnosti Obecných zásad RIA vzata na vědomí usnesením vlády ze dne 16. října 2013 č. 774, s. 8.

promyslet a připravit. Zda to bude v praxi bez problémů probíhat, záleží především na ochotě správních orgánů a na zájmu veřejnosti o podobu svého okolí.

Poslední kapitola stručně představuje požadavky stanovené článkem 6 Úmluvy na účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech. Tato kapitola se zaměřuje především na proces územního řízení a územního rozhodnutí. Úmluva přiznává právo na účast dotčené veřejnosti. Český právní řád toto reflektuje umožněním občanským sdružením zapojovat se v postavení účastníků řízení. Široká veřejnost může během územního řízení uplatňovat svoje připomínky.

Nejčastějším nedostatkem platné právní úpravy ohledně celé problematiky účasti veřejnosti se ukazuje být, že výsledky účasti nejsou dostatečně zohledněny. Proces zapojování veřejnosti rozhodně není účinný, a co se týče kvality samotného procesu zapojování, rozhodně nejsou naplněny všechny požadavky stanovené Úmluvou.

Je jisté, že uvedené příklady jistě nepředstavují reprezentativní výběr, slouží tak pouze k dokreslení daného problému. Nicméně opatřit vypovídající reprezentativní vzorek účasti veřejnosti při přípravě územního plánu podle novelizovaného stavebního zákona nebo zapojování veřejnosti do příprav právních předpisů bohužel není dobře možné.

Závěrem lze říci, že Aarhuská úmluva dává do rukou nástroje těm, kteří se aktivně chtějí zapojit do ochrany životního prostředí. Právo na zapojování veřejnosti do rozhodování určitě patří pod základní právo na životní prostředí. Informování a zapojování veřejnosti do rozhodování naplňuje demokratické principy, neboť právo na příznivé životní prostředí patří mezi základní hospodářská, sociální a kulturní práva.

## Seznam zkratek

<b>AOPK ČR</b>	Agentura pro ochranu přírody a krajiny ČR
<b>ČSÚ</b>	Český statistický úřad
<b>EIA</b>	Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí z anglického Environmental Impact Assessment
<b>eKlep</b>	Elektronická Knihovna připravované legislativy
<b>EPS</b>	Ekologický právní servis
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>IPPC</b>	Integrovaná prevence a omezování znečištění z anglického Integrated Pollution Prevention and Control
<b>KPL</b>	Knihovna připravované legislativy
<b>MŽP</b>	Ministerstvo životního prostředí
<b>NKÚ</b>	Nejvyšší kontrolní úřad
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud
<b>OECD</b>	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj z anglického Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>PÚR</b>	Politika územního rozvoje
<b>RIA</b>	Hodnocení dopadů regulace z anglického Regulatory Impact Assessment
<b>SDEU</b>	Soudní dvůr EU
<b>SEA</b>	Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí z anglického názvu Strategic Environmental Assessment
<b>SIGMA</b>	Podpora zlepšování správy a řízení veřejného sektoru v zemích střední a východní Evropy z anglického Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries
<b>ÚSES</b>	Územní systém ekologické stability
<b>ZOPK</b>	Zákon č. 144/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

## Použitá literatura

### 1. Publikace, články

AARHUS COMPLIANCE COMMITTEE. *Czech Republic ACCC/C/2010/50*. [Online] 2013 Dostupné na WWW: <[http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliance\\_committee/50TableCz.html](http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliance_committee/50TableCz.html)>

ADAMEOVÁ, Z. *Účast veřejnosti v procesu EIA – případ České republiky* in: *České právo životního prostředí* 2011. Ročník XI. 2/2011 (30). ISSN 1213-5542.

ANDRUSEVYCH, A., ALGE, T., KONRAD, C. (eds). *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)*. 2nd Edition (RACSE, Lviv 2011) [Online] leden 2011. Dostupné z WWW: <<http://www.unece.org/index.php?id=31320>>

AOPK ČR. *Koncepce záchranných programů kriticky a silně ohrožených druhů volně žijících živočichů v České republice*. Praha. AOPK ČR. 2005.

BAHÝL, J. a BAHÝLOVÁ, L. „Nakládání“ s námitkami účastníků územního řízení - poznámka k jedné podivuhodné změně stavebního zákona. [Online] 19. listopadu 2012. Dostupné na WWW: < <http://www.epravo.cz/top/clanky/nakladani-s-namitkami-ucastniku-uzemniho-rizeni-poznamka-k-jedne-podivuhodne-zmene-stavebniho-zakona-86907.html>>

BLAŽEK, Jiří. *Stavební zákon s komentářem a prováděcími vyhláškami od 1. 1. 2007*. 1. vydání. Jihlava: Anag, 2007. 80-7263-363-5.

BLAŽKOVÁ, M. *Dotčené orgány v procesu územního plánování*. 3. vydání. Brno. 2006. Internetová příručka, poslední aktualizace 30. 6. 2013. Dostupné na WWW: <[www.uur.cz](http://www.uur.cz)>

BOHÁČ, Radim a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011. ISBN 978-80-7312-074-0.

BOTANICKÁ ZAHRADA V TÁBOŘE. *Táborské referendum*. [Online] 2007. [cit. 26. července 2013] Dostupný na WWW: <<http://szestabor.cz/botanicka/index.php?idc=58>>

ČERNOHOUS, Pavel, ŠIKOLA Luděk. *Od územního plánování po stavební povolení - kdy a jak se účastnit*. Praha: Zelený kruh, 2008. 978-80-239-9951-8.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Veřejná diskuse k návrhu zákona o sčítání lidu, domů a bytů 2011 - souhrnné vyhodnocení*. [Online] Datum aktualizace: 21. březen 2013.

[Citace: 2. červenec 2013.] Dostupný z WWW: <[http://www.czso.cz/sldb2011/redakce.nsf/i/verejna\\_diskuse\\_k\\_navruhу\\_zakona\\_o\\_scitani\\_lidu\\_domu\\_a\\_bytu\\_2011\\_souhrnne\\_vyhodnoceni](http://www.czso.cz/sldb2011/redakce.nsf/i/verejna_diskuse_k_navruhу_zakona_o_scitani_lidu_domu_a_bytu_2011_souhrnne_vyhodnoceni)>

DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 978-80-7400-338-4.

DAMOHORSKÝ, M. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu* in: DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Sborník z konference. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko 2003. ISBN 80-85889-47-1

DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Sborník z konference. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko 2003. ISBN 80-85889-47-1

DIENSTBIER, F. *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci Právnická fakulta, 2011. ISBN 978-80-87382-13-4

DIENSTBIER, F. *Procesněprávní aspekty vytváření a užití koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí* in: DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Sborník z konference. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko 2003. ISBN 80-85889-

DUDOVÁ, J. *Koncepční nástroje v oblasti ochrany vod* in: DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Sborník z konference. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko 2003. ISBN 80-85889-47-1

EKOLIST. *Občanské sdružení Brdy nad zlato se obává těžby na Mokrsku*. [Online] Publikovaný 11. 6. 2013 [Citace: srpen 2013] Dostupné na WWW: <<http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/obcanske-sdruzeni-brdy-nad-zlato-se-obava-tezby-na-mokrsku> a <http://brdynadzlato.cz/>>

EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS. *EPS: Ať NKÚ dohlédne také na ČEZ a České dráhy*. [Online] Publikováno 22. 5. 2011. [Citace: 10. září 2013.] Dostupný na WWW: <<http://www.eps.cz/zpravodaj/kategorie/z-medii/eps-nku-dohledne-take-na-cez-ceske-drahy>>

EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS. *Občané Plzně rozhodli o obchodním centru v místním referendu*. [Online] 2013. [cit. 26. července 2013] Dostupný na WWW: <<http://www.eps.cz/zpravodaj/kategorie/povedlo-se/obcane-plzne-rozhodli-o-obchodnim-centru-v-mistnim-referendu>>

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD UNIVERZITY KARLOVY. *Závěrečná zpráva z Analýzy implementace a efektivnosti stávajícího nastavení procesu RIA v ČR*. [Online] 2013. [Citace: listopad 2013.] Dostupný z WWW: [[http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Zaverecna-zprava-z-evaluace-ucinnosti-RIA\\_final.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Zaverecna-zprava-z-evaluace-ucinnosti-RIA_final.pdf)]

FRANKOVÁ, M. *Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí* in: DIENSTBIER, F. *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci Právnická fakulta, 2011. ISBN 978-80-87382-13-4.

FRANKOVÁ, M. *The Aarhus Convention and the Czech Building Act: Public Participation in Spatial Planning and Subsequent Procedures* in: MÜLLEROVÁ, H. et al. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, 255 s. ISBN 978-80-87439-14-2.

HEGENBART, M. a SAKAŘ, B. A kolektiv. *Stavební zákon*. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-044-7

HUMLÍČKOVÁ, Petra. *ZPRÁVA O IMPLEMENTACI AARHUSKÉ ÚMLUVY 2010: Deset let práva na informace o životním prostředí*. Praha: Zelený kruh, 2011. 978-80-87417-05-8.

JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 978-80-7400-401-8.

KLAUDISOVÁ, A., *Metodika zpracování záchranných programů pro zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů*. Praha. AOPK ČR. 2002.

KOCOUREK, T. *Opatření obecné povahy dle vodního zákona*. Právní rozhledy 18/2010, s. 650. ISSN 1210-6410

KOMISE RIA. *Hodnocení dopadů regulace – RIA, Výroční zpráva Komise RIA za rok 2012*. Praha: Úřad vlády ČR. 2013. Dostupný také z WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Vyrocnizprava-Komise-RIA-za-rok-2012.pdf>>



MAREK, K., PRŮCHA, P. *Stavební právo v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87579-00-7

MIKO, L. a kolektiv. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 607 s. 978-80-7179-585-8.

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI ČR. *Veřejnost ovlivnila podobu trestního zákoníku, ministr spravedlnosti její zájem vítá*. [Online] 2007. [Citace: 2. červenec 2013.] Dostupný z WWW: <<http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=4176&d=185650>>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Místní referenda 2006 – 2011*. [Online] [Citace: 28. červenec 2013.] Dostupné na WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-2006-2011-xls.aspx>>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Vyhodnocení iniciativy „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“ k 31. 12. 2007*. [Online] 2010 [Cit.: červenec 2013] Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/vyhodnoceni-iniciativy-venuhte-10-minut-pro-zlepseni-pravniho-prostredi-v-cr-k-31-12-2007.aspx>>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Základní údaje o průběhu veřejné diskuse k dokumentu Národní akční plán boje proti terorismu (Aktualizované znění pro léta 2007-2009)*. [Online] Datum aktualizace: 28. červen 2010. [Citace: 2. červen 2013.] Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/dokumenty-terorismus-verejna-diskuse-pdf.aspx>>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Zpráva o vyhodnocení pilotních projektů pro ověření funkčnosti metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. Praha: Ministerstvo vnitra. 2008. Dostupný také z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-vyhodnoceni-pilotnich-projektu-pro-overeni-funkcnosti-metodiky-pro-zapojovani-verejnosti.aspx>>

MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ. *Veřejné projednání návrhu koncepce Plánu rozvoje vodovodů a kanalizací České republiky (PRVKÚ ČR)* [Online] 2009 – 2013 [cit: 29. září 2013] Dostupné z WWW: <<http://eagri.cz/public/web/mze/voda/plany-rozvoje-vodovodu-a-kanalizaci/verejne-projednani-navrhu-koncepce-planu.html>>

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Osnova plánů péče o národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky a jejich*

*ochranná pásma*. Str. 3. [Online] 2013 [cit: 12. října 2013] Dostupné z WWW: <[http://www.mzp.cz/cz/osnova\\_planu\\_pece](http://www.mzp.cz/cz/osnova_planu_pece)>

MOTZKE, R., PODSKALSKÁ, S. *Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*. in: Planeta. Ročník XV, číslo 6/2007. ISSN 1801 – 6898.

MÜLLEROVÁ, H. et al. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, 255 s. ISBN 978-80-87439-14-2.

NAVRÁTILOVÁ, Alena a kolektiv. *PRINCIPY A PRAVIDLA ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ*: [Online] Praha: Ústav územního rozvoje, 2009 – 2013. Dostupné z WWW: <<http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>>

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Výsledek plzeňského referenda o výstavbě obchodního domu platí*. [Online] 2013. Dostupný na WWW: <[http://www.nssoud.cz/Vysledek-plzenskeho-referenda-o-vystavbe-obchodniho-domu-plati/art/968?tre\\_id=135](http://www.nssoud.cz/Vysledek-plzenskeho-referenda-o-vystavbe-obchodniho-domu-plati/art/968?tre_id=135)>

OBCĀNSKÉ OKO. *Připomínkujeme aktualizaci územního plánu Brna*. [Online] 5. července 2013 [citace: 10. srpna 2013] Dostupné z WWW: <<http://www.obcanskeoko.cz/aktuality/pripominkujeme-aktualizaci-uzemniho-planu-brna/>>

OECD. *Regulatory reform in the Czech republic: Government Capacity to Assure High-Quality Regulation*. [Online] 2001 [Citace: srpen 2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2506484.pdf>>

PÍSECKÝ SVĚT. *Stručně a jasně k novému územnímu plánu Písku – první výstup z besedy s veřejností*: [Online] 25. dubna 2013 [cit.: 10. srpna 2013] Dostupné z WWW: <<http://www.piseckysvet.cz/veci-verejne/strucne-a-jasne-k-novemu-uzemnimu-planu-pisku-prvni-vystup-z-besedy-s-verejnosti>>

POTĚŠIL, L., a další. *Stavební zákon - online komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck. 2013.

POVOLNÁ, Vendula. *Jak se podílet na přípravě (nejen) zákonů: Manuál o účasti veřejnosti při přípravě právních předpisů*. [Online] Datum vydání: září 2007 [Citace: červen 2013] Dostupný z WWW: <[http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/jak-se\\_zapojit\\_do\\_pripravy\\_nejen\\_zakonu.ppd](http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/jak-se_zapojit_do_pripravy_nejen_zakonu.ppd)>

POVOLNÁ, Vendula. *Rukověť komunikace s veřejností při projektování územních plánů*. Brno: Ekologický právní servis, 2007

POVOLNÁ, Vendula. *Zapojování veřejnosti do přípravy právních předpisů: Doporučení Ekologického právního servisu*. Ekologický právní servis 2007

REGION POD LUPOU. *Plzeňský návrh zákona o Národním parku Šumava na cestě Poslaneckou sněmovnou*. [Online] Publikovaný 8. března 2013. [Citace: 10. července 2013.] Dostupný na WWW: <<http://www.regionpodlupou.cz/1234-plzensky-navrh-zakona-o-narodnim-parku-sumava-na-ceste-poslaneckou-snemovnou.xhtml>>

RIGEL, Filip. *Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska* [online]. 2007 [cit. 28. července 2013]. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: <[http://is.muni.cz/th/53621/pravf\\_r/](http://is.muni.cz/th/53621/pravf_r/)>.

STEJSKAL, V. *K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby* in: *České právo životního prostředí* 2011. Ročník XI. 2/2011 (30). ISSN 1213-5542.

TOMÁŠKOVÁ, V. *Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší* in: *České právo životního prostředí* 2012. Ročník XII. 2/2012 (32). ISSN 1213-5542.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 978-80-7273-166-4.

*Vyhodnocení Iniciativy „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí v ČR“ k 31. 12. 2007*. [Online] [Citace: 5. července 2013.] Dostupné na WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/dokumenty-modernizace-vysledky-2007-pdf.aspx>>

ZAHUMENSKÁ, Vendula a JARMIČ, Libor. *Zástupce veřejnosti aneb efektivní účast v územním plánování*. Brno: Ekologický právní servis, 2010.

## **2. Právní prameny**

COM (2001) 0428; Bílá kniha evropského vládnutí

COM (2002) 704; Minimální normy pro konzultace

COM (2005) 97; Zlepšení právní úpravy v oblasti růstu a pracovních míst v Evropské unii

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění používání fosforečnanů a jiných sloučenin fosforu v pracích prostředcích pro spotřebitele, č. j. předkladatele: 25674/ENV/13

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o ochraně ovzduší, č. j. předkladatele: 11474/ENV/08

Důvodová zpráva k návrhu zákona o Národním parku Šumava, č. sněmovního tisku 999.

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

*Legislativní pravidla vlády* schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněná usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, usnesením vlády ze dne 28. června 1999 č. 660, usnesením vlády ze dne 14. června 2000 č. 596, usnesením vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298, usnesením vlády ze dne 19. června 2002 č. 640, usnesením vlády ze dne 26. května 2004 č. 506, usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072, usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, usnesením vlády ze dne 18. července 2007 č. 816, usnesením vlády ze dne 11. ledna 2010 č. 36, usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922 a usnesením vlády ze dne 14. listopadu 2012 č. 820

*Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů* vzat na vědomí usnesením vlády ze dne 31. května 2010 č. 421

*Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů* schválená usnesením vlády ze dne 7. září 2009 č. 1146

Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva) publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s.

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

Návrh věcného záměru zákona, kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Č. j. předkladatele 48450/12/31100/01000 [Citace: 30. 9. 2013.] Dostupné v KPL: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN92YC3TXN>>

Návrh zákona o vyhlášení Národního parku Šumava a o změně zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Č. j. předkladatele 62740/ENV/12 [Citace: 30. 9. 2013.] Dostupné v KPL: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK8WQJQCWQ>>

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon), zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Č. j. předkladatele 25674/ENV/13. [Citace: 30. 9. 2013.] Dostupné v KPL: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK96ZM9E9J>>

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů. Č. j. předkladatele 11474/ENV/08. [Citace: 30. 9. 2013.] Dostupné v KPL: <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK7BTIFYAMW>>

*O Národním programu snižování emisí České republiky* schválený usnesením vlády ze dne 11. června 2007 č. 630

*Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)* schválené usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922

*Plán legislativních prací vlády na rok 2013* schválený usnesením vlády ze dne 6. února 2013 č. 84.

*Politika územního rozvoje ČR 2008* schválená usnesením vlády č. 929 ze dne 20. 7. 2009

Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství

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

Směrnice Ministerstva životního prostředí č.3/2001, o postupu legislativních prací

Směrnice Rady 2009/147/EC, o ochraně volně žijících ptáků

Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

Směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

*Statut Legislativní rady vlády* schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 a změněný usnesením vlády ze dne 3. října 2001 č. 1009, usnesením vlády ze dne 24. listopadu 2004 č. 1158, usnesením vlády ze dne 4. října 2006 č. 1148, usnesením vlády ze dne 19. prosince 2007 č. 1438 a usnesením vlády ze dne 19. října 2011 č. 768.

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva) vyhlášená sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

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

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci.

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 83/1996 Sb., o zpracování oblastních plánů rozvoje lesů a o vymezení hospodářských souborů

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 60/2008 Sb., o plánech péče, označování a evidenci území chráněných podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí  
Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny  
Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí  
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)  
Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů  
Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)  
Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.  
Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu  
Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)  
Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích  
Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)  
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád  
Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)  
*Zpráva o účinnosti Obecných zásad RIA* vzata na vědomí usnesením vlády ze dne 16. října 2013 č. 774

### **3. Internetové zdroje**

APLIKACE ODOK. [Online] 2013. [Citace: 1. srpen 2013.] Dostupný z WWW: <<https://apps.odok.cz/home>>

BETTER REGULATION: THE PERSPECTIVE OF NEW EU MEMBER STATES. *OECD*. [Online] květen 2006. [Citace: 2. červenec 2013.] Dostupný z WWW: <<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/36824580.pdf>>

BRDY NAD ZLATO. [Online] [Citace: červenec 2013] Dostupný z WWW: <<https://www.facebook.com/pages/Vac%C3%ADkov-nad-zlato/428266783910951?fref=ts>> a na WWW: <<http://brdynadzlato.cz/>>

DATABÁZE DATAKO. [Online] 2013 [Citace: srpen 2013] Dostupná na WWW: <<https://kormoran.odok.cz/ODOK/datako-dir.nsf>>

EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS. [Online] 2005 – 2013. Dostupný z WWW: <<http://www.eps.cz/>>

EUROPEAN COMMISSION. *European Commission at work*. [Online] 2013 Dostupný z WWW: <[http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_en.htm)>

EUROPEAN COMMISSION. *Key documents*. [Online] 2013 [Cit.: srpen 2013]. Dostupný z WWW: <<http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/>>

EUROSKOP. *Veřejné konzultace* [online]. Datum aktualizace: 7. 5. 2013. [cit. 1. 7. 2013] Dostupný z WWW: <<https://www.euroskop.cz/8446/sekce/verejne-konzultace/>>

EVROPSKÁ KOMISE. *Probíhající konzultace*. [Online] 2013. Dostupný z WWW: <[http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_cs.htm)>

EVROPSKÁ KOMISE. *Váš hlas v Evropě*. [Online] 2013 [Cit.: srpen 2013]. Dostupný z WWW: <[http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_cs.htm)>

INFORMAČNÍ KANCELÁŘ EVROPSKÉHO PARLAMENTU V ČESKÉ REPUBLICI. *Petice*. [Online] [Cit. srpen 2013] Dostupné na WWW: <<http://www.evropsky-parlament.cz/view/cs/citizens/petice.html>>

JUSTICE AND ENVIRONMENT. *European Network of Environmental Law Organisations* [Online] 2010 Dostupný z WWW: <<http://www.justiceandenvironment.org/>>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. [Online] 2013. Dostupný z WWW: <<http://www.mmr.cz/>>

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. [Online] 2013. Dostupný z WWW: <<http://www.justice.cz/>>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. [Online] 2013. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/>>

MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ. [Online] 2009 – 2013. Dostupný z WWW: <<http://eagri.cz>>

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. [Online] 2013. Dostupný z WWW: <<http://mzp.cz/>>

OECD. *Czech Republic*. [Online]. Dostupný z WWW: <<http://www.oecd.org/czech/>>



PLZEŇSKÉ REFERENDUM. *Ano pro Plzeň – Přípravný výbor referenda*. [Online] 2013. [cit. 26. července 2013] Dostupný na WWW: <<http://www.anoprolzen.cz/>>

PORTÁL ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ HL. M. PRAHY. *Strategický plán*. [Online] 19. 09. 2012 [cit: 17. července 2013] Dostupné z WWW: <<http://www.urm.cz/cs/strategie-rozvoje>>

REKONSTRUKCE STÁTU. [Online] 2013. Dostupný na WWW: <<http://www.rekonstrukcestatu.cz/>>

TIMUR. *Ústecko – živý region*. [Online] 2009 [cit: 10. července 2013] Dostupné z WWW: <<http://www.timur.cz/projekty/ustecko-zivy-region-5.html>>

ÚČAST VEŘEJNOSTI. *Aarhuská úmluva*. [Online] [Citace: 9. červen 2013.] Dostupný z WWW: <<http://www.ucastverejnosti.cz/>>

UNECE. *Aarhus Convention*. [Online] 2000 – 2008 [Cit.: červenec 2013] Dostupné na WWW: <<http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>>

UNECE. *Aarhus Convention. Czech Republic ACCC/C/2010/50* [Online] 2000 – 2008 [Citace: červenec 2013] Dostupný z WWW: <<http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>>

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Hodnocení dopadů regulace (RIA)*. [Online] 2009 – 2013. [Citace: 10. červen 2013.] Dostupný z WWW: <<http://ria.vlada.cz/>>

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Knihovna připravované legislativy*. [Online]. Dostupný z WWW: <<http://eklep.vlada.cz/>>

ÚTVAR ROZVOJE HL. M. PRAHY. *Strategický plán hl. m. Prahy*. [Online]. 2010. [Citace: 22. červenec 2013.] Dostupný na WWW: <<http://www.urm.cz/cs/strategie-rozvoje>>

VACÍKOV NAD ZLATO. [Online] [Citace: červenec 2013] Dostupné na adrese: <<https://www.facebook.com/pages/Vac%C3%ADkov-nad-zlato/428266783910951?fref=ts>>

VLÁDA ČR. *Reforma regulace*. [Online] 2004 [Cit.: srpen 2013] Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/cz/za-premierem-a-vladou/reforma-regulace-4913>>

ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE HL. M. PRAHY. *Magistrát hl. m. Prahy*. [Online] Dostupný z WWW: <[http://servis.praha-mesto.cz/uzplan/Uzemni\\_plan\\_HMP/zur/vydani2010/zur\\_vyd.htm](http://servis.praha-mesto.cz/uzplan/Uzemni_plan_HMP/zur/vydani2010/zur_vyd.htm)>

ZELENÝ KRUH. *Zelený kruh*. [Online] [Citace: 9. červen 2013.] Dostupný z WWW: <<http://www.zelenykruh.cz/>>

#### **4. Judikatura, stanoviska, doporučení**

Doporučení Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy č. j. ACCC/C/2010/50 ze dne 29. června 2012

Doporučení Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ACCC/C/2008/26 ze dne 8. února 2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. 05. 2011, čj. 7 As 2/2011 – 52

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2008, č. j. 3 As 36/2008–57

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, sp. zn. Ars 2/2013

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, sp. zn. 9 Ao 1/2008 – 34

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 05. 2011, č. j. 2 As 9/2011 – 154

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2005, č. j. 2 As 1/2005 – 62

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 Ao 1/2008 – 102

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 03. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 – 80

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 As 13/2006 – 110

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. června 2010, č. j. C – 378/09

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. března 2011, ve věci C – 240/09

Stanovisko EIA k Městskému okruhu (Blanka 2) záměr č. MZP092 a MZP093

Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08

Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14.  
12. 2009

## Summary

The theme of the thesis is “Public participation in environmental decision-making procedures”. Public participation represents human right to healthy and adequate environment. The most important international agreement regarding this right is The Aarhus Convention. The Aarhus Convention (officially named Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters) was adopted on 25 June 1998 in the Danish city of Aarhus. The Aarhus Convention grants the public right to participate in governmental decision-making processes on matters regarding environment. Moreover, The Aarhus Convention guarantees to the public other procedural environmental rights; these are access to information and access to justice. The subject of this matter is very wide; however, this thesis focuses only on some of the problems; especially on public participation in law-making procedure and participating during making conceptual documents.

As mentioned above, the thesis focuses on public participation in legislative process and on right to participate in preparation of strategic plans, programs and policy in environmental matters. The Aarhus Convention is subject of many research papers or monographs, but the right to public participation in legislative process is mentioned only marginally. For that reason the thesis analyzes this right and doing so in the Czech legal environmental system. The Czech system grants a several method for public participation. The Czech law doesn't meet the demands on effective and early public participation in legislative process. The conclusion is The Czech law regards public participation in legislative process as formal process and for that reason the Czech legal system doesn't cover claims arising from The Aarhus Convention.

The thesis is composed of four chapters. Chapter one describes international law referring to public participation in decision-making process, especially the Aarhus Convention. Also this chapter introduces first Czech submission before the Aarhus Convention Compliance Committee – the case ACCC/C/2010/50. The Compliance Committee finding in this case was passed on 29 June 2012. The second chapter focuses on Article 8 of the Aarhus Convention; the paragraph 8 defines public participation in legislative process. The third chapter deals with public participation in preparation of strategic plans, programs and policy in environmental matters. The Aarhus

Convention deals with public participation during preparation conceptual plans in Article 6. The main aim of this lastly mentioned chapter is to introduce right to participation in preparation of conceptual instruments and documents of spatial planning, mainly the amendment to the Building Act – Act No. 350/2012 Coll. that came into force on 1st January 2013. The explanatory report of this amendment repeatedly points out that the main aim to transpose the obligations resulting from Aarhus Convention. One of the important innovations of Act No. 350/2012 Coll. provides public participation in earlier stages in spatial planning. Last chapter gives attention to participation in environmental decision-making procedures including local referendums which is very effective instrument of public participation. Every chapter is accompanied by examples which illustrate practically use of public participation. Despite this the methodology used in the thesis is primarily theoretical research, descriptive technique and methods of analysis and comparison.

## **Název v anglickém jazyce**

Public participation in environmental decision-making procedures

## **Klíčová slova**

Aarhuská úmluva, účast veřejnosti, dotčená veřejnost

## **Abstrakt**

Tématem diplomové práce je účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí. Právo účasti veřejnosti v rámci ochrany životního prostředí představuje základní právo na příznivé životní prostředí. Diplomová práce se soustředí především na účast veřejnosti během příprav právních předpisů a dále zapojování veřejnosti při přípravě plánů, programů a politik. Diplomová práce se skládá ze čtyř kapitol. První se zabývá mezinárodní právní úpravou zabývající se účastí veřejnosti, především Aarhuskou úmluvou. Druhá kapitola se zaměřuje na článek 8 Aarhuské úmluvy, tedy účastí veřejnosti na přípravě právních předpisů. Předmětem třetí kapitoly je účast veřejnosti na přípravě plánů, programů a politik. A závěrečná kapitola se velmi krátce věnuje účasti veřejnosti při rozhodovacích činnostech.

## **Key words**

Aarhus convention, public participation, public concerned

## **Abstract**

The theme of the thesis is “Public participation in environmental decision-making procedures”. Public participation represents human right to healthy and adequate environment. The thesis focuses on public participation in legislative process and on right to participate in preparation of strategic plans, programs and policy in environmental matters. The thesis is composed of four chapters. Chapter one describes international law referring to public participation in decision-making process, especially the Aarhus Convention. The second chapter focuses on paragraph 8 of the Aarhus Convention; the paragraph 8 defines public participation in legislative process. The third chapter deals with public participation in preparation of strategic plans, programs and policy in environmental matters. Last chapter focuses on participation in environmental decision-making procedures including local referendums.