

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

David Rudzki

Účast veřejnosti v řízení podle stavebního zákona

Diplomová práce

Olomouc 2025

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Účast veřejnosti v řízení podle stavebního zákona*“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 107 788 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 22. 1. 2025

David Rudzki

Poděkování

Rád bych poděkoval panu JUDr. Aleši Máchovi, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a čas, který mi během psaní práce věnoval a rodině za podporu.

Obsah

Obsah	4
Seznam použitých zkratek	5
Úvod	7
1. Prameny práva	9
1.1. Aarhuská úmluva.....	9
1.2. Komunitární právo	13
1.3. Vnitrostátní právní úprava.....	15
1.3.1. Vývoj právní úpravy v posledních letech.....	17
2. K účasti veřejnosti obecně.....	19
2.1. Veřejnost podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí	21
2.1.1. Dotčená veřejnost.....	22
2.2. Veřejnost podle zákona o ochraně přírody a krajiny	23
2.2.1. Řízení, kterých se spolky dle ZOPK mohou účastnit	24
2.2.2. Podmínky účasti spolků v řízeních	26
3. Rozhodovací procesy v oblasti stavebního práva.....	29
3.1. Navazující řízení.....	30
3.2. Řízení podle stavebního zákona	31
3.2.1. Účastníci řízení.....	32
3.2.2. Vyrozumění o zahájení řízení	34
3.2.3. Ústní jednání a veřejné ústní jednání.....	34
4. Účast veřejnosti v řízení podle stavebního zákona	35
4.1. Připomínky	35
4.2. Námitky	38
4.3. Odvolání proti rozhodnutí v řízení podle StZ.....	41
4.4. Žaloba spolku proti rozhodnutí stavebního úřadu.	42
Závěr.....	45
Příloha	48
Seznam použitých zdrojů.....	49
Shrnutí.....	55
Abstract.....	55
Klíčová slova.....	56
Key words.....	56

Seznam použitých zkratek

Aarhuská úmluva, úmluva	Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí
Deklarace z Ria	Deklarace konference OSN o životním prostředí, konané v Rio de Janeiro ve dnech 3. – 14. června 1992
JES	Jednotné environmentální stanovisko vydávané dle zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku
Listina	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.
NSS	Nejvyšší správní soud
Směrnice EIA	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
Správní řád, SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů
Soudní řád správní, SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů
Stavební zákon, StZ	Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon
Starý stavební zákon	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Ústava

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

Zákon EIA, ZEIA

Zákon č. 100/2021 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů

ZOPK

Zákon č. 144/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

ŽP

Životní prostředí

Úvod

Problematika účasti veřejnosti v řízení podle stavebního zákona představuje klíčovou součást moderního práva, která se dotýká nejen participace občanů na rozhodovacích procesech a ochrany životního prostředí, ale má také význam pro důvěru veřejnosti ve správní orgány a transparentnost jejich počínání.

Téma jsem si zvolil na základě mého dlouhodobého zájmu o prohloubení znalosti v oblasti stavebního práva. Během přípravy a psaní této práce prodělala stavební legislativa důležitý vývoj a původní téma účast veřejnosti v územním řízení bylo nahrazeno stávajícím. Tyto změny se také odrážejí v textu práce, která například nabízí srovnání s právní úpravou před rokem 2024 a zabývá se také nedávným vývojem stavební legislativy v souvislosti se zapojením veřejnosti do řízení podle stavebního zákona. Zaměřuje se na analýzu právního postavení veřejnosti v řízení podle stavebního zákona a snaží se zodpovědět několik zásadních otázek, jako například: jak je definována veřejnost v kontextu stavebního zákona? Kdo může být zahrnut do této kategorie a jaké jsou její právní limity. Za jakých podmínek má veřejnost postavení účastníka řízení a jaké právní nástroje má veřejnost k dispozici pro ochranu svých práv?

Zvolené téma není pouze právní, ale má také určitý společenský a hospodářský přesah. V souvislosti s tímto tématem bývá často spojována kritika, že přílišné či nadstandardní zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů v oblasti stavebního práva má negativní vliv na délku daného řízení, což se zpravidla negativně projeví také v nákladech pro realizaci daného záměru. Zejména v kontextu této doby, tj. hůře dostupným bydlením a vyššími cenami energií, může být toto téma ve společnosti poměrně citlivé. Nicméně vliv veřejnosti na rozhodovací procesy v oblasti stavebního práva je klíčový, a to zejména pro transparentnost a legitimitu rozhodování. Veřejnost, zejména odborná nebo místní komunita často přináší cenné informace a zkušenosti, které mohou odhalit nedostatky a rizika projektu a zajišťuje, že rozhodnutí nejsou přijímána jednostranně, ale reflektují široké spektrum zájmů a názorů. Tato práce se snaží přispět k lepšímu porozumění, jakými způsoby lze vyvážit efektivitu rozhodování a participaci veřejnosti v oblasti stavebního práva.

Diplomová práce je rozdělena do několika kapitol, které systematicky zpracovávají danou problematiku. První kapitola je zaměřena na právní prameny. Popisuje jak vnitrostátní právo, tak i unijní právní úpravu a také klíčový mezinárodní dokument, kterým je Aarhuská úmluva. Nabízí také krátký přehled vývoje vnitrostátní právní úpravy v posledních letech a popisuje praktické dopady těchto legislativních změn. Druhá kapitola se věnuje pojmu veřejnosti a obecnému vymezení institutu účasti veřejnosti dle právní nauky. Současně se snaží zodpovědět na otázku, koho lze zařadit pod pojem „veřejnost“ a zaměřuje se na problematiku spolků jako environmentálních právnických osob. Třetí kapitola analyzuje rozhodovací procesy v rámci stavebního práva, zejména řízení podle stavebního zákona, na které tato práce směřuje a společně s předchozími kapitolami stanovuje dva právní režimy pro účast veřejnosti a vymezuje pojem navazujícího řízení ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Čtvrtá kapitola se věnuje nástrojům, které zákon přiznává veřejnosti k ovlivnění průběhu řízení, ale také nástrojům jako je odvolání nebo správní žaloba, které sice samotný průběh správního řízení neovlivňují, ale mají zásadní vliv na rozhodnutí, které je v rámci řízení podle stavebního zákona vydáváno. Závěrečná kapitola potom shrnuje klíčová zjištění, odpovídá na výše zmíněné otázky a nabízí pohled autora.

1. Prameny práva

Právní regulace v oblasti ochrany životního prostředí, potažmo v otázce účasti veřejnosti v řízení podle stavebního zákona, představuje komplexní soubor pravidel, který je tvořen na úrovni mezinárodního, komunitárního a vnitrostátního práva. Tato kapitola se věnuje jednotlivým úrovním právní úpravy a jejich vzájemné provázanosti. Zabývá se Aarhuskou úmluvou jako významným milníkem v oblasti environmentální participace a transparentnosti, přístupem Evropské unie k implementaci tohoto dokumentu prostřednictvím komunitárního práva a konkrétními opatřeními, které byly přijaty v rámci českého právního řádu.

1.1. Aarhuská úmluva

Aarhuská úmluva, jejíž oficiální název je Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, je považována za jeden z klíčových dokumentů v oblasti environmentálního práva a demokratického zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů. Úmluva byla sjednána s cílem podpořit transparentnost při zpřístupňování informací o životním prostředí, zajistit podmínky pro aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí a poskytnout právní ochranu v případech, které tyto otázky ovlivňují. Proces vedoucí k přijetí Aarhuské úmluvy byl výsledkem dlouhodobé spolupráce mezi vládami, mezinárodními organizacemi a nevládními organizacemi. Její kořeny lze nalézt v deklaracích a právních dokumentech, jako byla například Sofijská směrnice z roku 1995, která položila základy pro zajištění přístupu veřejnosti k environmentálním informacím a účasti na rozhodování, což se později promítlo do textu úmluvy, nebo deklarace z Ria (1992), která položila základy pro tři pilíře Aarhuské úmluvy. Úmluva jde nad rámec pouhé regulace environmentálních problémů. Její implementace přispívá k větší informovanosti občanů a jejich zapojení do rozhodovacích procesů, čímž posiluje odpovědnost vlád a zjišťuje lepší ochranu životního prostředí. Klíčovou roli v tomto procesu hrají veřejnost a nevládní organizace, které nejenže napomáhají při implementaci úmluvy, ale také dohlížejí na její dodržování prostřednictvím mechanismů umožňujících nahlášení nesouladu s pravidly.¹

¹ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci, 2. vydání, 2013 [online]. mzp.cz, [cit. 26. listopadu 2024]. Dostupné na [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/umluva_pristup_informace/\\$FILE/OMV-AU_pruvodce_implementationi-20140711.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/umluva_pristup_informace/$FILE/OMV-AU_pruvodce_implementationi-20140711.pdf), s. 1-6.

Úmluva byla podepsána 25. června 1998 během 4. ministerské konference Evropské hospodářské komise OSN s názvem „Životní prostředí pro Evropu“ konané v dánském Aarhusu. V platnost vstoupila 30. října 2001. V současnosti je úmluva ratifikována 47 smluvními stranami, což zahrnuje 46 států spadajících do regionu Evropské hospodářské komise OSN a Evropskou unii jako samostatnou smluvní stranu. Česká republika přistoupila k Aarhuské úmluvě 6. července 2004 a v platnost pro Českou republiku vstoupila 4. října 2004 (č. 124/2004 Sb. m. s.). Na 2. zasedání smluvních stran, konaném 25. – 27. května 2005 v kazašském Almaty, byla přijata změna úmluvy, která upřesňuje postupy při informování veřejnosti a její účasti v rozhodování o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů (GMO) do životního prostředí. Tato změna však dosud nebyla ratifikována dostatečným počtem smluvních stran, a proto zatím nevstoupila v platnost.²

Aarhuská úmluva je založena na principu tří pilířů, z nichž každý odpovídá základnímu právu občanů v oblasti participace na ochraně životního prostředí. Tyto pilíře jsou vzájemně propojené a společně vytvářejí komplexní rámec, který podporuje transparentnost, odpovědnost a aktivní zapojení veřejnosti. Cílem je nejen posílit demokratické procesy, ale také zajistit efektivní ochranu životního prostředí a podporu udržitelného rozvoje.³

První pilíř Aarhuské úmluvy zajišťuje veřejnosti právo na přístup k environmentálním informacím prostřednictvím dvou základních mechanismů označovaných jako:

Pasivní přístup k informacím – který ukládá orgánům veřejné správy povinnost poskytovat informace na základě žádosti občanů. Tento proces definuje konkrétně článek 4 úmluvy, který stanoví, že informace musí být zpřístupněny bez zbytečných prodlev, nejpozději do jednoho měsíce, a bez nutnosti žadatele prokazovat zájem nebo důvody žádosti. Zamítnutí takové žádosti je možné pouze za přesně stanovených podmínek.

Aktivní přístup k informacím – stanovuje v článku 5 povinnost orgánům veřejné správy shromažďovat, třídit a zveřejňovat relevantní informace o životním prostředí. Tato povinnost zahrnuje pravidelné vydávání zpráv o stavu životního prostředí, poskytování tzv. metainformací (jak se k informacím dostat), a zejména šíření informací v případech ohrožení lidského zdraví nebo životního prostředí.⁴

² Mezinárodní smlouvy v oblasti životního prostředí: Aarhuská úmluva, základní informace. Dostupné na: https://www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace

³ BARRITT, Emily. *The foundations of the Aarhus convention: environmental democracy, rights and stewardship*. Oxford: Hart, 2022. s. 10-21.

⁴ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 13-14.

Definice „environmentální informace“ v článku 2 odst. 3 úmluvy je velmi široká a zahrnuje informace o stavu složek životního prostředí, faktorech ovlivňujících tyto složky a jejich vlivu na lidské zdraví. Podobně široce je definována také „veřejnost“ i „orgány veřejné správy“, což zajišťuje maximální přístupnost informací a prostor při implementaci vnitrostátními předpisy. Úmluva poskytuje také základní právní rámec pro dotčenou veřejnost, coby speciální skupinu veřejnosti, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem. Úmluva pod pojem dotčené veřejnosti zařazuje také nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky dle vnitrostátních předpisů.⁵

Druhý pilíř Aarhuské úmluvy, zaměřený na účast veřejnosti v rozhodování, představuje klíčový prvek pro zajištění transparentnosti, legitimacy a odpovědnosti při ochraně životního prostředí. Úmluva stanovuje minimální požadavky pro zapojení veřejnosti do procesů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, a to prostřednictvím článků 6-8. Ačkoli účast veřejnosti není v textu úmluvy výslovně definována, její cíle a zásady jsou zřejmé: umožnit občanům spoluvytvářet prostředí příznivé pro zdraví a životní pohodu a zároveň přispívat k ochraně a zlepšování životního prostředí.⁶

Smysluplná účast veřejnosti je založena na několika klíčových podmínkách. Patří mezi ně včasná informovanost o plánovaných rozhodovacích procesech, dostupnost relevantních informací, možnost zapojení prostřednictvím veřejných slyšení, písemných připomínek či diskusí a povinnost orgánů veřejné správy zohlednit připomínky veřejnosti při konečném rozhodování. Finální rozhodnutí musí být veřejně dostupné spolu s odůvodněním, aby byl proces transparentní a občané měli zpětnou vazbu.⁷

⁵ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o úmluvě o přístupu k informacím (...), čl. 2, body 3-5

⁶ BARRITT, Emily. *The foundations of the Aarhus convention: environmental democracy, rights and stewardship*. Oxford: Hart, 2022. s. 10-21.

⁷ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 15-16.

Účast veřejnosti se vztahuje na tři hlavní oblasti:

- rozhodování o konkrétních činnostech, jako je povolování projektů s významným dopadem na životní prostředí;
- tvorbu plánů a politik, například v oblasti územního plánování či environmentálních strategií;
- přípravu právních předpisů, které mohou ovlivnit životní prostředí.⁸

Třetí pilíř je zásadní pro praktické uplatňování práv garantovaných prvními dvěma pilíři úmluvy. Umožňuje jednotlivcům či skupinám iniciovat soudní přezkum rozhodnutí nebo jiného jednání či opomenutí správního orgánu, která spadají do rozsahu úmluvy. Zaměřuje se primárně na tři hlavní oblasti: přezkum zamítnutí žádosti o informace, přezkum rozhodnutí týkajících se účasti veřejnosti (například při řízení o povolení záměru s významným vlivem na životní prostředí) a obecnou možnost vznášet námitky proti porušení environmentálních práv. V článku 9 odst. 3 úmluva navíc zavádí možnost právní obrany proti jednání, která jsou v rozporu s národním environmentálními předpisy, a to nejen vůči orgánům veřejné správy, ale i vůči soukromým subjektům. Toto ustanovení poskytuje široký rámec pro ochranu environmentálních práv a přispívá k vyšší odpovědnosti jak orgánů veřejné správy, tak soukromých subjektů, a to i přes některé interpretační obtíže v národních právních řádech.⁹

K otázce přímé aplikovatelnosti Aarhuské úmluvy se zabýval Ústavní soud, který konstatoval, že: ustanovení úmluvy nemají v českém právním řádu přímý účinek, protože nedostatečně specifikují práva a povinnosti jednotlivce. Jejich aplikace musí být zajištěna prostřednictvím vnitrostátního práva. Soud také zdůraznil povinnost eurokonformního výkladu vnitrostátního práva, tj. vykládat české právní předpisy v souladu s Aarhuskou úmluvou jako součástí komunitárního práva. Tato povinnost vyplývá z rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES, kterým Evropské společenství přistoupilo k Aarhuské úmluvě.¹⁰

⁸ Tamtéž.

⁹ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s.16-17.

¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267).

Podobně se k této otázce vyjádřil také Nejvyšší správní soud, který řešil otázku aktivní legitimace spolků při návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Soud zdůraznil, že pro to, aby mohla být mezinárodní smlouva, jako například Aarhuská úmluva, přímo aplikovatelná v českém právním řádu, je nutné, aby její ustanovení splňovala požadavky přímé aplikace. To znamená, že musí být konstruována natolik jasně a určitě, aby z nich bylo možné přímo odvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, a to bez nutnosti dalších implementačních kroků na úrovni vnitrostátního práva. V takových případech se totiž uplatní pravidlo přednostní aplikace mezinárodní smlouvy před zákonem.¹¹

1.2. Komunitární právo

Evropská společenství se stala signatářem Aarhuské úmluvy v roce 2005, přičemž toto postavení následně přešlo na Evropskou unii. Pro některé členské státy, jako je na příklad Česká republika, to v podstatě znamená dvojí vázanost Aarhuskou úmluvou. Ta vyplývá jednak z mezinárodního práva, kde je Česká republika smluvní stranou této úmluvy, a jednak z unijního práva, které začlenilo Aarhuskou úmluvu do svého právního rámce.¹²

K implementaci Aarhuské úmluvy přijala Evropská společenství několik sekundárních předpisů jako jsou:

Nařízení (ES) č. 1367/2006 o uplatňování ustanovení Aarhuské úmluvy – toto nařízení se vztahuje na unijní instituce a orgány, které jsou povinny dodržovat pravidla úmluvy, včetně přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí.

Směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí – tato směrnice se zaměřuje na zajištění práva veřejnosti na přístup k informacím o životním prostředí ve vztahu k veřejným orgánům a naplňuje tím první pilíř úmluvy.

Směrnice 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí – cílem této směrnice je implementace druhého pilíře Aarhuské úmluvy, tedy účast veřejnosti na tvorbě strategických plánů a dokumentů jako je například územní plán.¹³

¹¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 5 AOs 3/2012–36 (č. 2976/2014 Sb. NSS).

¹² MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s 10-11.

¹³ Tamtéž

Klíčovým unijním pramenem pro účely této práce je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“), která mimo jiné v čl. 1 obsahuje definici veřejnosti a dotčené veřejnosti.

V roce 2013 Evropská komise vynesla vůči České republice řadu námitek ohledně transpozice směrnice EIA do českého právního řádu. Hlavní výhrady směřovaly k omezením práv dotčené veřejnosti v navazujících řízeních a k nedostatečnému přístupu k právní ochraně. Evropská komise konkrétně upozornila na to, že české právní předpisy podmiňovaly účast environmentálních právnických osob v navazujících řízeních tím, že musely nejprve předložit vyjádření v procesu EIA. Bez splnění této podmínky nemohly tyto subjekty získat postavení účastníka řízení, což jim znemožňovalo podat žalobu ve správním soudnictví. Komise také konstatovala, že český správní řád a stavební zákon neumožňovaly plnohodnotnou účast všem subjektům spadajícím do kategorie dotčené veřejnosti, jak jí definuje směrnice EIA. Výsledkem bylo, že některé subjekty nemohly využít svá práva stanovená směrnicí.¹⁴

Česká republika na tyto výtky zareagovala novelizací zákona o posuzování vlivů na životní prostředí prostřednictvím zákona č. 39/2015 Sb., který doplnil právní úpravu o ustanovení § 9b až 9e. Tato ustanovení rozšířila práva dotčené veřejnosti¹⁵ zejména tím, že stanovila jasnou informační povinnost správních orgánů a zpřesnila pravidla účasti veřejnosti v navazujících řízeních. Nová právní úprava umožnila větší zapojení environmentálních organizací a dalších subjektů do rozhodovacích procesů a zajistila jejich přístup k právní ochraně. Tento krok byl klíčový pro zajištění souladu českého právního řádu s požadavky směrnice EIA.¹⁶

Aktuální právní úprava ve znění novely č. 149/2023 Sb. je v této otázce v zásadě beze změny. Veřejnost může v obou zněních právní úpravy uplatňovat připomínky k záměru dle § 9c ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění informací podle § 9b a správní orgán má povinnost tyto připomínky vypořádat v odůvodnění rozhodnutí a stejný je také přístup ve vztahu k dotčené veřejnosti. Obdobné jsou také požadavky na zveřejnění žádosti, informací o předmětu a povaze rozhodnutí, místech pro nahlížení do dokumentů a lhůtách pro veřejné připomínky uvedené v § 9b.

¹⁴ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2018 s. 114.

¹⁵ Pojem dotčené veřejnosti je blíže rozebírán v kapitole veřejnost podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁶ Tamtéž.

Současná právní úprava přináší zejména technická zpřesnění a změny, které reflektují evropské a mezinárodní požadavky. Významnou změnou je zavedení jednotného environmentálního stanoviska (dále jen „JES“), které nahrazuje několik dílčích povolení a stanoví komplexní rámec pro environmentální posuzování. Novinkou je také ustanovení § 9f, které upravuje podmínky účasti zahraniční veřejnosti a orgánů v řízeních, jejichž záměr přesahuje hranice ČR, což je důležité zejména ve světle Aarhuské a Espoo úmluvy. Novela tak reflektuje judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS ze dne 23. června 2021, č. j. 10 As 36/2021-77) a požadavky práva EU (konkrétně směrnice EIA), které zdůrazňují rovný přístup zahraničních subjektů k právní ochraně a participaci v řízeních.¹⁷

Pokud jde o přímý účinek směrnic, je možný pouze při splnění podmínek¹⁸ stanovených judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Avšak v oblasti ochrany životního prostředí přistupuje SDEU k přímému účinku směrnic poněkud specificky: neprovedené ustanovení unijní směrnice nemusí jednoznačně a bezpodmínečně stanovit povinnosti a není ani třeba, aby výslovně přiznávalo práva jednotlivcům, což je dáno specifickým předmětem ochrany.¹⁹

Soudní dvůr také stanovil, že soudy členských států musí vykládat vnitrostátní právo v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy a přímý účinek směrnic připouštět až tehdy, pokud nelze dosáhnout souladu prostřednictvím výkladu vnitrostátní legislativy. SDEU zároveň zdůraznil, že členské státy nesmějí vyloučit účast dotčené veřejnosti nejen v povolovacích řízeních spojených s procesem EIA ale také například v souvislosti s integrovaným povolováním a nesmějí ani omezit její přístup k soudní ochraně ve věcech, kde se aplikuje unijní právo.²⁰

1.3. Vnitrostátní právní úprava

Klíčové principy pro české environmentální právo vycházejí z ústavního zákona č. 2/1993 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Článek 35 Listiny garantuje právo na příznivé životní prostředí – tento právní rámec zahrnuje jak obecné předpisy, tak specifické zákony, které upravují jednotlivé aspekty ochrany přírody. Právo na informace má své zakotvení na ústavní úrovni v čl. 17 Listiny, který zaručuje obecné právo na informace, zatímco čl. 35 odst. 2 Listiny specificky stanoví právo na informace o stavu životního prostředí.

¹⁷ Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 149/2023 Sb., část pátá, k bodu 30.

¹⁸ Jako jsou: jasný a přesný obsah směrnice; uplynutí lhůty k implementaci do vnitrostátního práva; vertikální účinek, tj. možnost uplatnění směrnic vůči orgánům veřejné moci, nikoli vůči jednotlivcům.

¹⁹ VOMÁČKA, Vojtěch. *Stavební právo a požadavky Evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 703. Brno: Masarykova univerzita, 2020. s. 101-102

²⁰ Tamtéž.

Přístup veřejnosti k soudní ochraně práv v oblasti životního prostředí garantován čl. 36 a čl. 38 Listiny, je zajištěn prostřednictvím zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „SŘS“). Tento právní rámec umožňuje jednotlivcům i organizacím domáhat se ochrany práv spojených s životním prostředím před správními soudy.²¹

Mezi klíčové horizontální zákony patří zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „ZEIA“) a zákon č. 144/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), které poskytují specifické mechanismy v oblasti ochrany přírody a zaujímají speciální postavení ke stavebnímu zákonu a správnímu řádu. Důležité je také právo na svobodný přístup k informacím, upravené zákonem č. 106/1999 Sb., a speciální úprava podle zákona o přístupu k informacím o životním prostředí č. 123/1998 Sb.^{22 23}

Obecné postupy pro správní řízení včetně práva veřejnosti na účast v rozhodovacích procesech jsou zakotvena v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád. Stavební zákon č. 283/2021 Sb. (dále jen StZ) pak hraje klíčovou roli v rámci řízení o povolení záměru, jako správního řízení, které nahradilo oblasti územního plánování a stavebního povolování. Z hlediska účasti veřejnosti v řízení podle stavebního zákona je zásadní ustanovení § 182 písm. e) StZ. Tato obecná úprava přiznává postavení účastníka řízení osobám, o kterých tak stanoví jiný zákon. ZOPK a ZEIA potom jako *lex specialis* ke stavebnímu zákonu přiznává postavení účastníka řízení veřejnosti, kterou také definuje a stanovuje podmínky pro její účast.

Český právní řád neřeší účast veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí komplexně v jednom zákoně, ale rozděluje ji mezi různé právní předpisy. Obecnou úpravu obsahuje správní řád v § 27 odst. 3, na kterou navazuje právní úprava ve zvláštních zákonech. Ty mohou buď okruh účastníků vymezit komplexně a taxativně a správní řád se pak nepoužije²⁴ anebo vedle správního řádu přiznává postavení i dalším osobám, které by na základě správního řádu účastníky nebyly, jako tomu je právě u ZOPK a ZEIA. Přitom platí, že osoby, které jsou účastníky řízení na základě zvláštního zákona, mají postavení vedlejších účastníků řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Postavení hlavních účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu

²¹ TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Implementation and enforcement of EU environmental law in the Visegrad countries*. Olomouc: Palacký University, 2014. ISBN 978-80-244-4027-9. s. 257–258.

²² Přičemž není vyloučeno uplatnit právo na informace podle obou předpisů

²³ tamtéž

²⁴ Jako je tomu například u zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

mají v případě, že tak stanoví zvláštní zákon nebo v případě, že jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo prohlásit že právo nebo povinnost nemají.²⁵

Je nezbytné rozlišovat, zda se veřejnost na řízení o povolení záměru podílí jako účastník řízení a má všechna práva a povinnosti s tím spojená nebo zda v řízení „pouze“ uplatňuje připomínky podle § 9c odst. 1 ZEIA²⁶, coby „širší veřejnost“. Významnou roli hrají také ekologické spolky hájící veřejné zájmy, zejména v oblasti ochrany přírody a krajiny. Tyto spolky mohou získat účastenství v řízeních, pokud splní zákonné požadavky podle zvláštních právních předpisů. Těmito předpisy jsou ve vztahu k účasti veřejnosti v řízení podle stavebního zákona: zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.²⁷

1.3.1. Vývoj právní úpravy v posledních letech

Vývoj stavební legislativy v posledních 7 letech byl poněkud dramatický a pro zapojení veřejnosti poměrně omezující. Hlavním omezujícím aktem bylo přijetí zákona č. 225/2017 Sb., který novelizoval stavební zákon č. 183/2006 Sb. a zákon o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb. Zmíněná novela významně omezila účast veřejnosti ve správních řízeních (zejména v rámci územního a stavebního řízení), s výjimkou těch, které navazují na proces EIA či některých speciálních zákonů, jako je například zákon o integrované prevenci.²⁸

Konkrétně omezila účastenství ekologických spolků pouze na řízení vedená podle ZOPK. Spolky se tak nemohly účastnit povolenacích řízení podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb., pokud se nejednalo o tzv. navazující řízení²⁹ podle zákona o posuzování vlivů na ŽP. To ve svém důsledku znamenalo, že jedinou možností spolků, jak ovlivnit výsledek řízení bylo podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen SŘS). Účast spolků v řízeních se tak paradoxně přesunula do soudní fáze, což bylo poměrně nepraktické a kontraproduktivní. Pokud ekologické spolky nemají možnost účastnit se řízení, mohou být jejich námitky uplatněny až před soudem. Mezitím však může dojít k realizaci záměru, což může způsobit nevratné škody na životním prostředí. Soudy

²⁵ JEMELKA, Luboš; PONĎELÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 7. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2023. s. 207-201

²⁶ Event. ještě podle § 192 NstZ, je-li nařízeno veřejné ústní jednání.

²⁷ VOMÁČKA, Vojtěch; KNOTEK, Jaroslav; KONEČNÁ, Michaela; HANÁK, Jakub; DIENSTBIER, Filip et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Beckova edice komentované zákony, 190. V Praze: C.H. Beck, 2018. s. 525-526

²⁸ HLAVÁČOVÁ, Lenka. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí *Acta Universitatis Carolinae*, roč. 2021, č. 1. Praha: Universita Karlova, s. 85-87.

²⁹ Problematice navazujícího řízení je věnována jedna z dalších kapitol.

také nemohou napravovat pochybení způsobem, jakým by to mohl učinit správní orgán v rámci odvolacího řízení, což vede k prodloužení celého procesu.³⁰

V srpnu 2017 tento legislativní vývoj přiměl skupinu senátorů k podání návrhu na zrušení části § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění novely č. 225/2017 Sb., a také několika ustanovení stavebního zákona, která stanovila zvláštní režim pro přezkum závazných stanovisek. Ústavní soud aplikoval test racionality a dospěl k závěru, že napadaná ustanovení novely zákona jsou ústavně konformní. Návrh byl zamítnut těsnou většinou 8:7. Skupina soudců v odlišném stanovisku uvádí, že zákonodárce nesystematicky zasáhl do koncepce správního soudnictví, čímž významně omezil účast spolků v široké škále řízení. Disentující soudci jsou přesvědčeni o tom, že při přezkumu ústavnosti napadená právní úprava nenaplňuje čtvrtý krok testu racionality.³¹

Tento nálezn Ústavního soudu vyvolal negativní odezvu také mezi odbornou veřejností. Kolektiv autorů V. Vomáčka, M. Tomoszek, V. Tomoszková tvrdí, že novela fakticky vyloučila ekologické spolky z řízení, a odmítají závěr ÚS, že šlo pouze o „zúžení“ procesních práv. Poukazují také na rozdíly mezi podmínkami účasti spolků ve správních řízeních a jejich možnostmi soudní ochrany. Zpochybňují rovněž aplikaci testu proporcionality a upozorňují, že kvalita odůvodnění nálezu zdaleka neodpovídá dlouhé „čekací době“.³²

Návrh změnového zákona k zákonu jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí, později schválený jako zákon o jednotném environmentálním stanovisku (JES), zvažoval na jaře 2022 během připomínkového řízení obnovení původního znění § 70 odst. 3, tedy navrácení právní úpravy do stavu před novelou č. 225/2017. Vládní verze návrhu změnového zákona, předložená jako sněmovní tisk č. 329, však tuto změnu již neobsahovala.

Až později přijatý poslanecký pozměňovací návrh přesto do § 70 odst. 3 doplnil právo spolků účastnit se řízení podle jiného právního předpisu, jako je například stavební zákon. Toto právo se vztahuje na případy, kdy rozhodování v řízení vychází z jednotného environmentálního stanoviska, které nahrazuje povolení ke kácení dřevin podle § 8 ZOPK nebo

³⁰ VOMÁČKA, Vojtěch; ŽIDEK, Dominik. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 2017. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2017. ISSN 1213-5542. s. 38–46

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17 (N 16/104 SbNU 135).

³² VOMÁČKA, TOMOSZEK, TOMOSZKOVÁ. Co znamená vyloučení účasti ekologických spolků pro rozhodovací praxi správních soudů. *Soudní rozhledy* [online]. 2021, 11-12, s. 353. Dostupné na: <https://app.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgfp4s7geyv6mjsl5zv6mzv6gm&rowIndex=0>

výjimku ze zákazů u památných stromů, a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 ZOPK.³³

2. K účasti veřejnosti obecně

Účast veřejnosti v rozhodovacích procesech přináší mnohé výhody, ale zároveň i jistá rizika. Mezi přínosy lze zařadit lepší informovanost rozhodovacích orgánů díky cenným informacím a návrhům, které veřejnost poskytuje, čímž se zvyšuje pravděpodobnost akceptace rozhodnutí a usnadňuje se jeho následná implementace. Zapojení veřejnosti také přináší větší transparentnost a umožňuje kontrolu procesu, což snižuje riziko korupce a posiluje důvěru v rozhodovací orgány. Účast veřejnosti také podporuje environmentální povědomí občanů a posiluje občanskou společnost.

Na druhé straně však existují obavy, že veřejná účast může zpomalit rozhodovací proces a navýšit náklady. Navíc názory aktivně zapojených jednotlivců nemusí vždy reflektovat širší společenské postoje a veřejnost nemusí mít vždy dostatečné odborné znalosti pro hodnocení složitých environmentálních otázek. Někteří kritici také považují nadměrné zapojení veřejnosti za potenciální hrozbu pro reprezentativní demokracii, zejména pokud se účastní pouze určité zájmové skupiny.³⁴

Přínosy a rizika zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů jsou tématem, které čas od času rezonuje celou společností a je rozebíráno i v médiích. Ne vždy se ale podaří udržet debatu v odborných a racionálních mezích. Příkladem mohou být události z poloviny září 2024, kdy Moravskoslezského a Olomouckého kraje zasáhly povodně. Část veřejnosti kritizovala spolek Hnutí DUHA, kterému dávala za vinu zdržení přehrady v obci Nové Heřminovy,³⁵ která mohla značně minimalizovat škody způsobené povodněmi.³⁶ Hnutí DUHA tuto kritiku odmítlo s odůvodněním, že za zdržením výstavby stála protahující se příprava projektu a složité výkupy pozemků. Dále uvádí, že hnutí DUHA od roku 2005 navrhuje alternativní řešení

³³ TUHÁČEK, Miloš a JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku: zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2024. s. 132-133

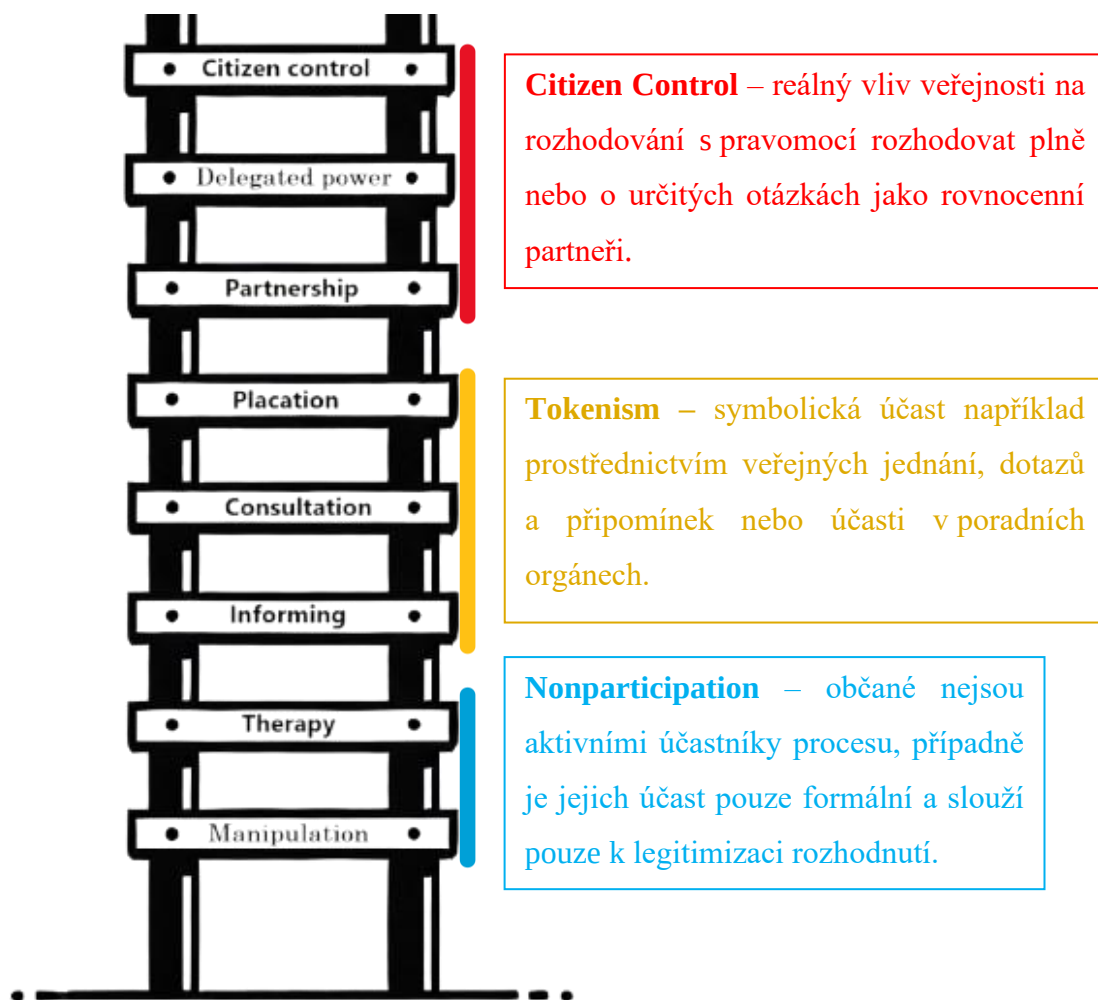
³⁴ HLAVÁČOVÁ, Lenka. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí *Acta Universitatis Carolinae*, roč. 2021, č. 1. Praha: Universita Karlova, ISSN 0323-0619, s. 87-93

³⁵ Okres Bruntál v obvodu Moravskoslezského kraje

³⁶ *Ministr Vyšbrný: Přehrada v nových Heřminovech by ochránila Krnov i Opavu! Proti je Hnutí Duha*, [online]. blesk.cz, 16. září 2024 [cit. 8. ledna 2025]. Dostupné na: <https://www.blesk.cz/clanek/regiony-ostrava/794965/ministr-vyborny-prehrada-v-novych-herminovech-by-ochranila-krnov-i-opavu-proti-je-hnuti-duha.html>

protipovodňové opatření ve formě odsazených hrází v Opavě a Krnově. Tento postup je podle nich levnější, rychlejší a šetrnější k životnímu prostředí.³⁷

Pokud jde o samotnou formu účasti veřejnosti, lze ji dle právní nauky členit na několik kategorií. V této souvislosti například Sherry Arnsteinová ve svém článku „*A Ladder of Citizen Participation*“ představuje schéma žebříku o osmi příčkách z nichž každá příčka popisuje různé úrovně zapojení občanu do rozhodovacích procesů. Tento žebřík slouží jako typologie, která demonstruje míru moci, kterou občané mají při ovlivňování plánů, programů a při rozhodování. Jednotlivé stupně žebříku lze rozdělit do tří hlavních kategorií: neúčast, symbolická účast a občanská moc.³⁸



³⁷ Hnutí DUHA stavbu přehrady Nové Heřminovy nezdrželo. Navrhovalo naopak levnější, rychlejší a efektivnější řešení protipovodňové ochrany Krnova a Opavy. *Lidské životy mají vždy prioritu*, [online]. hnutiduha.cz, 17. září 2024 [cit. 8. ledna 2025]. Dostupné na: <https://hnutiduha.cz/aktualne/hnuti-duha-stavbu-prehrady-nove-herminovy-nezdrzelo-navrhovalo-naopak-levnejsi-rychlejsi>

³⁸ Arnstein, S. R. (1969) 'A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216–224. doi: 10.1080/01944366908977225. dostupné na: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>.

Pojem účasti veřejnosti lze rovněž chápat v užším a širším smyslu. V širším smyslu se jedná o výkon politických práv jako je například aktivní i pasivní volební právo, tedy možnost podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo zprostředkované formou volených zástupců, ale patří zde i další práva jako například shromažďovací či petiční. V užším smyslu je pojem účasti veřejnosti spojován s účastí v konkrétních správních řízeních a procesech, které s ochranou životního prostředí souvisejí, a to jak ve formě konzultativní, tak plnohodnotné účasti.³⁹

2.1. Veřejnost podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí definuje veřejnost v § 3 písm. h). Tuto definici přinesla do právního řádu novela ZEIA č. 39/2015 Sb., která nabyla účinnost 1. 4. 2015. Cílem této novely byla řádná transpozice směrnice EIA do vnitrostátního práva. Do právního řádu tak byl zaveden nový pojem „veřejnost“ a nahradil tak dříve používaný termín „každý“ a současně byl zaveden nový subjekt, tzv. dotčená veřejnost, jako zvláštní skupina osob s privilegovanými právy se zákonnou definicí v § 3 písm. i) ZEIA.⁴⁰

Pojem „obecné“ veřejnosti zahrnuje jak fyzické, tak právnické osoby formalizovaného či neformalizovaného charakteru. Veřejností ve smyslu § 3 písm. h) je skutečně každý, kdo projeví zájem o proces posouzení vlivů na životní prostředí a nespadá zároveň pod některou jinou kategorii subjektů, které na daném procesu participují.⁴¹

Zapojení veřejnosti do řízení podle stavebního zákona je toliko konzultativního charakteru. Veřejnost podle § 3 písm. i) bod 1 nemá v navazujícím řízení⁴² postavení účastníka ve smyslu § 27 správního řádu. Nicméně jsou jí přiznána procesní práva, která bezprostředně vyžaduje směrnice EIA a Aarhuská úmluva. Těmito právy jsou: právo přístupu k informacím⁴³, právo uplatnit připomínky v rámci navazujícího řízení⁴⁴ a povinnost správního orgánu tyto připomínky v odůvodnění vypořádat.^{45 46}

³⁹ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 531. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8366-0, s. 266

⁴⁰ BAHÝTOVÁ, Lenka; KOCOUREK, Tomáš a VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-589-3. s. 10-22, bod 24

⁴¹ Tamtéž

⁴² Problematika navazujícího řízení je rozebrána v jedné z dalších kapitol

⁴³ Podle § 9b odst. 1, 4 ZEIA

⁴⁴ Podle § 9c odst. 1 ZEIA

⁴⁵ Podle § 9c odst. 2 ZEIA

⁴⁶ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2018 s. 120

2.1.1. Dotčená veřejnost

Dotčená veřejnost je specifická skupina subjektů, která hraje významnou roli v řízeních týkajících se životního prostředí, zejména v rámci procesu EIA a navazujících povolovacích řízení. Vymezení tohoto pojmu vychází z čl. 1 bod 2 písm. e) směrnice EIA a ust. § 3 písm. i) bod 1 a 2 jej dále rozvádí a stanovuje dvě skupiny subjektů, které lze pod pojem dotčené veřejnosti podřadit.

První skupinu tvoří osoby, které mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčeny na svých právech nebo povinnostech. V zásadě se bude jednat o osoby, kterým postavení účastníka v řízení podle stavebního zákona vyplývá z § 182 písm. d) StZ a subsidiárně z § 27 správního řádu. Ve smyslu směrnice EIA pod tuto podskupinu dotčené veřejnosti patří veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkajícími se životního prostředí. Právní úprava v § 3 písm. i) bod 1 ZEIA na rozdíl od úpravy v § 182 písm. d) StZ nevyžaduje, aby osoby byly dotčeny na svých věcných právech, avšak lze u nich vysledovat dotčení na jiném než věcném právu.⁴⁷ Pojem dotčená veřejnost tedy subsumuje jak již zavedené účastníky navazujících řízení,⁴⁸ tak environmentální spolky, pokud splní zákonem stanovené podmínky.⁴⁹

Druhou skupinu tvoří právnické osoby, jejichž hlavní činností je dle stanov ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví. Aby mohl být takový environmentální spolek považován za dotčenou veřejnost ve smyslu ZEIA musí alternativně naplnit jeden ze dvou zákonných požadavků. Buď musí vzniknout alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí, že záměr nepodléhá procesu posuzování vlivů na ŽP podle § 7 odst. 6 ZEIA.⁵⁰

V případě, že spolek tříletou podmínku existence nesplní, může odvozovat své postavení dotčené veřejnosti od splnění povinnosti předložení podporující podpisové listiny dle § 3 písm. j) ZEIA. Tato listina musí mít podpisy nejméně 200 osob, zákon tímto odvozuje legitimitu pro definované procesní úkony spolku od určité reprezentativnější podpory této právnické osoby širší veřejností.⁵¹

⁴⁷ Např. právu na příznivé životní prostředí.

⁴⁸ Typicky vlastníky dotčených pozemků.

⁴⁹ BAHÝEOVÁ, Lenka; KOCOUREK, Tomáš a VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-589-3. s. 10-22, bod 25-26

⁵⁰ Podle ust. § 3 písm. i) bod 2 ZEIA.

⁵¹ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 24

Pokud ekologický spolek splní jednu ze dvou zmíněných podmínek, jsou mu přiznána v rámci ZEIA poměrně široká práva. Může například podat odvolání proti závěru zjišťovacího řízení, že záměr nepodléhá procesu EIA. Může se také domáhat žalobou zrušení závěru zjišťovacího řízení a napadat hmotnou nebo procesní část takového rozhodnutí.⁵²

V kontextu této práce je ovšem klíčové, že ekologický spolek podle § 3 písm. i) bod 2 ZEIA má právo na postavení účastníka v navazujícím řízení, pokud tento svůj záměr oznámí příslušnému správnímu úřadu ve lhůtě do 30 dnů od zveřejnění informací podle § 9b odst. 1 na úřední desce. Spolek může rovněž podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, a to i přes to, že nebyl účastníkem řízení v prvním stupni. Splnění podmínek v § 3 písm. i) bod 2 ZEIA dokládá spolek společně s písemným oznámením na základě kterého se hlásí k účasti v řízení nebo v odvolání.⁵³

2.2. Veřejnost podle zákona o ochraně přírody a krajiny

Zákon o ochraně přírody a krajiny v § 70 odst. 1 reflektuje princip participace veřejnosti na ochraně životního prostředí prostřednictvím občanských sdružení a dobrovolných sborů. S pojmem občanské sdružení je spojena důležitá terminologická změna, která nastala s účinností zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Tento nový kodex nahradil mimo jiné i zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, který do té doby tvořil právní základ pro vznik a činnost občanských sdružení.

Od 1 ledna 2014, kdy nový občanský zákoník nabyl účinnosti, jsou všechna občanská sdružení, která vznikala a fungovala podle předchozí právní úpravy, automaticky považována za spolky. Spolky jako právnické osoby nyní podléhají úpravě obsažené v § 214 a následujících občanského zákoníku, která stanoví pravidla pro jejich založení, vznik a činnost. Spolky jsou evidovány v rejstříku spolků, který je veden podle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Tato evidence, kterou dříve spravovalo Ministerstvo vnitra, je nyní v kompetenci rejstříkových soudů. Ty zajišťují zápisy nových spolků, změny stanov a další nezbytné úkony.⁵⁴

⁵² Tamtéž.

⁵³ Podle § 9c odst. 3-5 ZEIA

⁵⁴ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-229-0. s. 366-367

Tímto způsobem se zajistila kontinuální právní existence dřívějších občanských sdružení a jejich začlenění do současné právní úpravy. Spolky, jejich hlavním cílem je ochrana přírody a krajiny, tak mají plně zajištěná všechna práva a oprávnění, která jim přiznává § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tento právní rámec poskytuje těmto spolkům nezbytné nástroje pro efektivní uplatňování jejich poslání a pro aktivní zapojení jednak do procesů ochrany přírody a krajiny ale také do řízení podle stavebního zákona.

2.2.1. Řízení, kterých se spolky dle ZOPK mohou účastnit

Novela zákona o ochraně přírody a krajiny provedená zákonem č. 225/2017 Sb. výrazně omezila práva spolků ve správních řízeních. Konkrétně v § 70 odst. 3 ZOPK: „*Občanské sdružení je oprávněno (...), účastnit se správního řízení, pokud...*“ nahradila slova „*správního řízení*“ slovy „*řízení podle tohoto zákona*“. Tato legislativní změna měla zásadní dopad na práva spolků podle ZOPK, neboť jim již neumožňovala účastnit se všech řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.⁵⁵ Spolkům bylo umožněno účastnit se pouze řízení vedených podle ZOPK, účast spolků v řízení podle stavebního zákona tak vyla vyloučena.⁵⁶ Jak již bylo zmíněno v úvodních kapitolách, tento legislativní vývoj přiměl skupinu senátorů k podání návrhu na zrušení omezující úpravy, který Ústavní soud kontroverzním nálezem Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021 zamítl.⁵⁷

K této problematice se také vyvíjela judikatura Nejvyššího správního soudu. Jednou z klíčových otázek byla interpretace pojmu „řízení podle tohoto zákona“ podle ust. § 70 odst. 3 ZOPK ve znění zákona č. 225/2017 Sb. Nejvyšší správní soud posuzoval odlišný výklad metodické pomůcky Ministerstva pro místní rozvoj a metodické pomůcky Ministerstva životního prostředí. NSS se neztotožnil se závěry Ministerstva pro místní rozvoj, podle kterých územní řízení není „*řízením podle tohoto zákona*“ podle § 70 odst. 3 ZOPK ve znění zákona č. 225/2017 Sb., přičemž posouzení podmínek pro povolení kácení dřevin provádí výlučně orgán ochrany přírody a stavební úřad rozhoduje v územním řízení zásadně podle závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny. Ekologické spolky by proto neměly právo účastnit se územního a stavebního řízení podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Soud naopak podpořil postoj Ministerstva životního prostředí, které zdůraznilo propojení obou právních režimů –

⁵⁵ Např. před stavebními úřady, báňskými úřady, orgány státní správy lesů, statní památkové péče atd.

⁵⁶ To ale nevylučovalo jejich účast jako dotčené veřejnosti dle ZEIA.

⁵⁷ TUHÁČEK, Miloš a JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku: zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2024. s. 132-133.

řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny a územního řízení podle stavebního zákona a potvrdilo tím nutnost účastenství spolků jako záruky ochrany veřejného zájmu.⁵⁸

NSS potvrdil, že spolkům, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, náleží podle § 70 odst. 3 ZOPK postavení účastníka řízení o umístění stavby vedeného podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, jestliže v něm má být vydáno povolení ke kácení dřevin (podle § 8 odst. 6 ZOPK) nebo výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů (podle § 56 odst. 6 ZOPK). Nejvyšší správní soud tak umožnil účast veřejnosti v územní řízení (řízení o povolení záměru ve smyslu současné právní úpravy), v němž stavební úřad rozhoduje o otázkách týkajících se ochrany přírody a současně zdůrazňuje, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody představuje pouze podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu. Finální rozhodnutí je vydáváno v rámci územního řízení, které zahrnuje rozhodování o povolení ke kácení dřevin nebo výjimkách pro zvláště chráněné druhy, je částečně řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Vyloučení spolků z účasti v řízeních, kde povolení ke kácení dřevin spadá do rámce územního řízení, by bylo v rozporu s principem rovnosti účastníků a oslabilo by veřejnou kontrolu ochrany přírody.⁵⁹

Současná právní úprava § 70 odst. 3 ZOPK reflektuje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a zavedenou praxi před zmíněnou novelou, neboť řízeních o povolení kácení dřevin v souvislosti se stavební činností byla z hlediska ochrany přírody a životního prostředí považována za klíčová pro kvalitu života, a současně kácení dřevin bylo před přijetím zákona č. 225/2017 Sb. nejčastějším typem řízení, do nichž se ekologické spolky zapojovaly.⁶⁰

Novela zákona č. 149/2023 Sb. tak zavedla nový mechanismus do § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tento mechanismus umožňuje ekologickým spolkům účastnit se nejen řízení vedených přímo podle zákona o ochraně přírody a krajiny, ale i řízení podle dalších právních předpisů, především stavebního zákona. Ustanovení reflektuje změny způsobené zavedením jednotného environmentálního stanoviska, které v některých případech nahradilo dřívější samostatná správní rozhodnutí. Mezi ně patří například povolení ke kácení dřevin nebo

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. června 2023, sp. zn. 4 As 33/2023-26 (č. 4500/2023 Sb. NSS).

⁵⁹ Tamtéž.

⁶⁰ CHLÍBEK, Pavel; MANA, Vladimír a MAZANCOVÁ, Eva. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku: zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku - úplná znění vybraných novelizovaných ustanovení: komentář*. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2024. ISBN 978-80-7676-848-2. s. 79-80

udělení výjimek ze zákazů týkajících se památných stromů, a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.⁶¹

Na základě výše uvedeného lze tedy říct, že veřejnost se podle zákona o ochraně přírody a krajiny může účastnit dvou kategorií řízení. Tou první jsou řízení vedená podle zákona o ochraně přírody a krajiny, mezi taková řízení patří například povolení k rozšíření nepůvodního druhu do krajiny nebo rozhodnutí ve zvláště chráněných územích, evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech.⁶²

Druhou, a pro tuto práci významnější kategorií řízení kterých se mohou spolky účastnit, jsou „řízení podle jiného právního předpisu“⁶³ pokud se v něm rozhoduje na základě JES vydávaného namísto povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 nebo výjimky ze zákazů u památných stromů, a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1.⁶⁴

2.2.2. Podmínky účasti spolků v řízeních

Účast spolků v řízeních je podmíněná kumulativním splněním dvou povinností – podáním žádostí o informování⁶⁵ a písemným oznámením účasti do 8 dnů ode dne, kdy mu bylo zahájení řízení oznámeno⁶⁶. Tento požadavek bývá označován za poněkud nelogický, neboť mohou nastat situace, kdy je řízení již zahájeno, spolek je s touto informací seznámen ale nepodal žádost o informování dle odst. 2. V těchto případech bude muset spolek kromě oznámení správnímu orgánu, že má zájem vstoupit do řízení jako účastník, podat současně žádost o informování podle § 70 odst. 2, ačkoli mu je existence řízení již evidentně známá. Tento požadavek bývá rovněž označován za ne zcela v souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy, která jednotlivá práva nepodmiňuje.⁶⁷

Jistou úlevou může být fakt, že judikatura připouští pružnější aplikaci pravidel, a to konkrétně tak, že žádost o informování může být podána i po zahájení řízení, pokud je dodržena zákonem stanovená osmidenní lhůta pro oznámení účasti.⁶⁸

⁶¹ Tamtéž.

⁶² Tamtéž.

⁶³ Kterým se ve smyslu této práce rozumí řízení o povolení záměru.

⁶⁴ Podle ust. § 70 odst. 3 ZOPK

⁶⁵ Podle ust. § 70 odst. 2 ZOPK

⁶⁶ Podle ust. § 70 odst. 3 ZOPK

⁶⁷ VOMÁČKA, Vojtěch; KNOTEK, Jaroslav; KONEČNÁ, Michaela; HANÁK, Jakub; DIENSTBIER, Filip et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Beckova edice komentované zákony, 190. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-675-3, s. 525-540, bod 24

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, sp. zn. 6 As 19/2011-728 (č. 2546/2012 Sb. NSS).

V případě řízení zahájeného z podnětu správního orgánu může být spolek informován přímo správním orgánem a osmidenní lhůta pro oznámení účasti běží od této informace. Pokud je ovšem řízení zahájeno na žádost účastníka, osmidenní lhůta běží od okamžiku, kdy se spolek o řízení kvalifikovaně dozví. Smyslem právní úpravy je umožnit spolkům účast v celém řízení již od jeho počátku, pokud je to možné, a nikoliv je vyloučit kvůli formálním nebo administrativním požadavkům.⁶⁹

Žádost spolku o informování o zamýšlených zásazích a zahajovaných řízeních obsahuje věcnou i místní specifikaci, je platná po dobu jednoho roku, s možností jejího opětovného podávání.⁷⁰ Cílem této úpravy je omezit zapojení organizací zcela mimo svou věcnou či územní působnost. Spolek zaměřený na ochranu přírody a krajiny, který obvykle působí v jiné oblasti, než je místo dotčené povolovacím správním řízením, se může stát jeho účastníkem, zejména pokud se řízení týká objektu se zvláštní úrovní celostátní ochrany, jako je například národní park. V ostatních případech se však zpravidla vyžaduje určitá vazba spolku na danou lokalitu, například prostřednictvím geografické blízkosti či dlouhodobé činnosti spolku v dané lokalitě.⁷¹

Právo na sdělení informace o zahájení řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK je spojeno s určením dne, kdy je tato informace považována za oznámenou. Tento den je definován buď jako den doručení písemného vyhotovení informace nebo jako první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a zároveň způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Nejvyšší správní soud k této otázce konstatoval, že zmíněné ustanovení § 70 odst. 3 samo o sobě nezakládá oprávnění pro správní orgán, aby si libovolně volil mezi individuálním doručením a doručením veřejnou vyhláškou. Tyto způsoby doručení nelze považovat za rovnocenné alternativy. Ustanovení § 70 odst. 3 pouze specifikuje, jakým způsobem se stanovuje den oznámení informace, ale neumožňuje správnímu orgánu volit způsob doručení podle vlastního uvážení. Doručení veřejnou vyhláškou musí mít oporu v jiném právním předpise, typicky se bude jednat o ustanovení § 144 odst. 2 správního řádu, který upravuje způsob doručování v případech s velkým počtem účastníků. Zde lze spatřovat zásadní rozdíl, s právní úpravou ZEIA, která řízení podle stavebního zákona coby navazující řízení na proces

⁶⁹ VOMÁČKA, Vojtěch; KNOTEK, Jaroslav; KONEČNÁ, Michaela; HANÁK, Jakub; DIENSTBIER, Filip et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Beckova edice komentované zákony, 190. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-675-3, s. 525-540, bod 27

⁷⁰ Vzor žádosti viz příloha.

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 1 As 182/2016-28 (č. 3589/2017 Sb. NSS).

EIA, považuje automaticky dle § 9b odst. 3 ZEIA za řízení s velkým počtem účastníků podle správního řádu.⁷²

ZOPK neklade na spolky stejné nároky jako ZEIA.⁷³ Pokud se chce spolek dle ZOPK účastnit řízení podle stavebního zákona jako účastník podle § 182 písm. e) StZ musí splňovat následující požadavky. Jeho hlavním posláním musí být dle stanov ochrana přírody a krajiny, musí podat příslušnému úřadu zmíněnou žádost o informování a do 8 dnů od oznámení zahájení řízení musí oznámit, že se chce daného řízení účastnit. Současně ale ze předpokladu, že se v řízení podle stavebního zákona rozhoduje na základě jednotného environmentálního stanoviska vydaného namísto povolení ke kácení dřevin podle § 8 odst. 1 ZOPK nebo výjimky ze zákazů u památných stromů, a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 ZOPK.⁷⁴

Plná účast ekologických spolků je dále umožněna v řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny, včetně nového společného řízení dle § 83 odst. 9 ZOPK, které příslušné orgány ochrany přírody vedou ve zvláště chráněných územích EVL a PO pro účely záměru vyžadujících JES. V těchto typech řízení mají spolky širší práva než v řízení podle stavebního zákona, a to z toho důvodu, že v nich nejsou věcně omezeny v rozsahu námitek a připomínek. Spolky se mohou za splnění podmínek v § 70 odst. 2 ZOPK účastnit řízení, jehož výsledkem je společné rozhodnutí podle ZOPK a uplatnit námitky a připomínky k celému předmětu řízení. Dochází tak k rozšíření možnosti účasti veřejnosti ve věcech podle ZOPK, které do novely č. 149/2023 nebyly řešeny formou rozhodnutí.⁷⁵ Společné rozhodnutí totiž v sobě nově zahrnuje všechny souhlasy, povolení nebo jiná rozhodnutí, závazná stanoviska nebo vyjádření, které by jinak s posuzovanému záměru byly vydány.⁷⁶

Účast spolku v řízení podle stavebního zákona není vyloučena i v případech, že spolek nesplňuje podmínky podle ZOPK. Vždy je nutné zkoumat, zda je řízení podle stavebního zákona navazujícím řízením podle § 3 písm. g) bod 1 ZEIA a zda spolek nesplňuje požadavky dotčené veřejnosti a nemá tak nárok na účast na řízení podle ZEIA. Pokud tyto podmínky

⁷² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10 2013, sp. zn. 6 As 38/2013-23

⁷³ Jako je 3letá existence nebo doložení podporující podpisové listiny dle ust. § 3 písm. i) bod 2; písm. j) ZEIA

⁷⁴ Dle ust. § 70 odst. 2, 3 ZOPK.

⁷⁵ Např. souhlas dle ust. § 44 odst. 1 a 2 zák. č. 144/1992 Sb., ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

⁷⁶ CHLÍBEK, Pavel; MĀNA, Vladimír a MAZANCOVÁ, Eva. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku: (...): komentář*. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2024. ISBN 978-80-7676-848-2. s. 81

nesplňuje, není vyloučena jeho konzultativní účast ve formě připomínek⁷⁷ či jiných prostředků, které budou dále rozebrány.

3. Rozhodovací procesy v oblasti stavebního práva

Pro realizaci konkrétního stavebního záměru je nezbytné získat řadu povolení, souhlasů a závazných stanovisek, jejichž vydání je předmětem různých správních procesů. Vzhledem k možným výrazným dopadům realizace záměru na životní prostředí je klíčové, aby povolovací proces respektoval požadavky Aarhuské úmluvy a směrnice EIA a zajistil právo veřejnosti na přístup k informacím, účast na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech týkajících se životního prostředí.

Při vydávání jednotlivých aktů je důležité rozlišovat, zda se jedná o správní řízení podle § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu, tedy proces, jehož výsledkem je rozhodnutí měnící, rušící nebo zakládající práva a povinnosti konkrétní osoby, či potvrzení, zda daná osoba taková práva má nebo nemá. Tento rozdíl má zásadní význam zejména pro možnost zapojení veřejnosti do řízení a pro zohlednění environmentálních aspektů daného záměru.

Ačkoli se tato práce zaměřuje výhradně na řízení podle stavebního zákona, konkrétně na řízení o povolení záměru, které nepochybně je správním řízením, považuji za vhodné se zmínit alespoň okrajově i o některých dalších povolovacích procesech v rámci stavebního práva.

Zákon o posuzování vlivů na ŽP přiznává veřejnosti určitá oprávnění jak v rámci samotného procesu EIA, tak mimo něj. Poměrně významné postavení má veřejnost v rámci tzv. „malé EIA“, tedy zjišťovacího řízení dle § 7 ZEIA, které posuzuje, zda záměr bude podléhat procesu posuzování vlivů či nikoli. Konkrétně lze zmínit například možnost domáhat se žalobou zrušení rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení nebo možnost vyjádřit se k oznámení záměru stavebníkem.⁷⁸

Relativně novým institutem je jednotné environmentální stanovisko (dále jen „JES“), které integruje různé environmentální aspekty a nahrazuje stanoviska, která vyplývají z devíti tzv. „složkový zákonů“ do jednoho stanoviska. U záměrů podléhajících EIA může být JES

⁷⁷ Podle ust. § 9c odst. 1 ZEIA, případně podle § 192 StZ v případě, že se nebude jednat o navazující řízení.

⁷⁸ Viz § 7 odst. 9, 10 a § 6 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb.

vydáno buď jako součást procesu EIA nebo až po vydání závazného stanoviska EIA, volba je na žadateli.⁷⁹

Zákon o JES⁸⁰ neupravuje účast veřejnosti v procesu vydávání jednotného environmentálního stanoviska, nicméně ve společných ustanoveních akcentuje zásadu vyjádřenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, a sice, že v případě, je-li správním úkonem nahrazovaným JES správní rozhodnutí, pak musí být součástí výrokové části rozhodnutí vydaného v následném řízení. Kromě již zmíněných správních úkonů, namísto nichž se vydává JES jako je povolení ke kácení dřevin podle § 8 odst. 1 ZOPK a rozhodnutí o výjimkách podle § 56 odst. 1 ZOPK, má ze správních úkonů nahrazovaných JES formu rozhodnutí také povolení výjimky ze zákazu ničit, poškozovat nebo upravovat jeskyně podle § 10 odst. 2 ZOPK a odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa podle § 16 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon. Tyto správní úkony se tedy posoudí v rámci JES, ale musí být obsaženy v samostatných výrocích tak, aby je správní orgán příslušný k vedení následného řízení mohl bez dalšího převzít do výrokové části svého rozhodnutí.⁸¹

Ve světle této práce jsou klíčové první dva zmíněné případy podle § 8 odst. 1 ZOPK a § 56 odst. 1 ZOPK. Pouze ty totiž přiznávají spolkům postavení účastníka podle § 182 písm. e) StZ. Obecně lze JES jako závazné stanovisko podle § 149 správního řádu podrobit přezkumu nástroji uvedenými ve správním řádu. Základním prostředkem nápravy je přezkum závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení dle § 149 odst. 7 správního řádu, který je doplněn dozorcím prostředkem v případě nezákonných stanovisek – přezkumným řízením dle § 94 a § 148 odst. 8 správního řádu.⁸²

3.1. Navazující řízení

Účast veřejnosti v řízení podle stavebního zákona bude možná v zásadě tak, že spolek splní podmínky podle § 70 odst. 3 ZOPK pospané výše a získá tak postavení účastníka řízení, anebo v případě, že správní orgán nařídí veřejné ústní jednání podle § 189 odst. 2 StZ, bude moci veřejnost uplatnit připomínky podle § 192 StZ. Další možnosti participace veřejnosti v řízení podle stavebního zákona je dána v případě, že výsledkem zjišťovacího řízení podle § 7 ZEIA bude závěr, že záměr podléhá procesu EIA. V tomto případě bude řízení podle stavebního

⁷⁹ Obecná část důvodové zprávy k zákonu č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku

⁸⁰ Zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku ve znění zákon č. 465/2023Sb.

⁸¹ CHLÍBEK, Pavel; MANA, Vladimír a MAZANCOVÁ, Eva. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku (...): komentář*. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2024. ISBN 978-80-7676-848-2. s. 56

⁸² TUHÁČEK, Miloš a JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku: zákon č. 149/2023 Sb., (...)* Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2024. s. 11

zákonu navazujícím řízením podle § 3 písm. g) bod 1, což zakládá dotčené veřejnosti postavení účastníka v tomto řízení dle § 9c odst. 3 a možnost uplatnit námitky jako účastník řízení podle § 190 StZ. Veřejnost podle § 3 písm. h) ZEIA pak může podávat v navazujícím řízení připomínky dle § 9c odst. 1 ZEIA.

Novela ZEIA provedená zákonem č. 326/2017 Sb. nahradila obecné vymezení pojmu „navazující řízení“ taxativním výčtem v § 3 písm. g) ZEIA. Platí tedy, že řízení zde neuvedená, nejsou navazujícím řízením ve smyslu ZEIA, stejně jako řízení podle stavebního zákona u záměrů uvedených v § 4 odst. 1 písm. b) až h) ZEIA, u kterých je v rámci zjišťovacího řízení stanoveno, že nepodléhají procesu EIA. V opačném případě je řízení o povolení záměru dle StZ navazujícím řízením ve smyslu ZEIA dle § 3 písm. g) bod. 1. Dále lze za navazující řízení podle bodů 2-8 považovat některá další řízení podle zvláštních zákonů jako je řízení o povolení hornické činnosti, o vydání integrovaného povolení aj. Bod 9 potom obsahuje jakousi sběrnou kategorii pro záměry, u kterých by žádné z navazujících řízení uvedených v bodech 1-8 nebylo vedeno, avšak přesto jde o záměr spadající do působnosti ZEIA. Bod 10 se týká tzv. změnových řízení, která budou navazujícími řízeními při splnění podmínek v § 3 písm. g) bod 10.⁸³

Navazující řízení mají svá specifika, která je odlišují od běžných správních řízení. Podle § 9b odst. 3 ZEIA se vždy jedná o řízení s velkým počtem účastníků dle správního řádu, přičemž doručování písemností dle § 9b odst. 1 probíhá formou veřejné vyhlášky na úřední desce, s minimální dobou zveřejnění 30 dnů. Lhůta pro přihlášení do řízení je zde oproti ZOPK delší, činí 30 dní a není podmíněna předchozí žádostí o informace. Navazující řízení také umožňuje dotčené veřejnosti uplatňovat širší okruh námitek (v rozsahu posouzení vlivů), a také dle § 9c odst. 4 mohou tyto spolky podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, ačkoli nebyly účastníky řízení v prvním stupni.⁸⁴

3.2. Řízení podle stavebního zákona

Řízení o povolení záměru, zavedené jako součást modernizace právních předpisů v oblasti stavebního a environmentálního práva, nahradilo dříve samostatně vedená územní a stavební řízení. Přináší s sebou řadu novinek jako digitální podobu řízení prostřednictvím Portálu stavebníka a posuzování stavby v rámci jediného řízení, a to jak z hlediska jejího umístění, tak z hlediska povolení. Zavádí také apelační princip, takže odvolací správní orgán

⁸³ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2018 s. 18-19

⁸⁴ VOMÁČKA, Vojtěch; KNOTEK, Jaroslav; KONEČNÁ, Michaela; HANÁK, Jakub; DIENSTBIER, Filip et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Beckova edice komentované zákony, 190. V Praze: C.H. Beck, 2018. s. 525-540, bod 19.

nemůže věc zrušit a vrátit věc prvostupňovému správnímu orgánu k dalšímu řízení, ale vždy ve věci meritorně rozhodne odvolací orgán.⁸⁵

V rámci řízení o povolení záměru stavební úřad posuzuje soulad záměru s několika zákonnými požadavky, jako je například soulad s územně plánovací dokumentací, požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů⁸⁶ nebo požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a dbá také na ochranu práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. Při posuzování souladu záměru s požadavky jiných právních předpisů má stavební úřad k dispozici vyjádření, popř. koordinované vyjádření, závazná stanoviska a případný výsledek odstranění rozporů, které slouží k posouzení souladu s požadavky jiných právních předpisů.⁸⁷

Kritéria posuzování záměru žadatele uvedená v § 193 StZ jsou pro výsledek správního řízení stěžejní. Není-li shledán soulad se všemi hledisky posuzování záměru a nelze-li ho zajistit ani podmínkami rozhodnutí o povolení záměru, stavební úřad musí žádost zamítnout. V opačném případě vydá stavební povolení dle § 197 StZ. Stavební úřad má také povinnost, aby v případě, kdy shledá nesoulad záměru s některými kritérii v ust. § 193 StZ nebo bude muset stavební úřad stanovit podmínky do povolení, o této skutečnosti stavebníka vyrozuměl a umožnil se mu k tomuto vyjádřit. Tuto povinnost lze v obecné rovině dovodit z ust. § 36 odst. 3 správního řádu, které umožňuje v případě, kdy nelze žádosti vyhovět vyzvat stavebníka k úpravě žádosti a jejímu doplnění a poskytnout k tomu přiměřenou lhůtu. Musí se však jednat o odstranitelné vady žádosti nebo o chybějící podklady, v případě nesplnění podmínek podle § 193 StZ nebo nemožnosti zajistit jejich splnění stanovením podmínek v rozhodnutí o povolení záměru stavební úřad žádost zamítne pro neodstranitelné vady žádosti. Obdobnou povinnost umožnit stavebníkovi vyjádření ukládá stavební zákon správnímu orgánu také v souvislosti s námitkami účastníků řízení dle § 190 odst. 4 StZ.⁸⁸

3.2.1. Účastníci řízení

Obecnou úpravu účastníků správního řízení nalezneme v § 27 správního řádu, který účastníky dělí do tří kategorií: hlavní účastníci (§ 27 odst. 1), vedlejší účastníci (§ 27 odst. 2) a účastníci vymezení zvláštními zákony (§ 27 odst. 3). Toto rozdělení má zásadní význam z hlediska rozsahu procesních práv a povinností, ten závisí zejména na hmotněprávním poměru k věci, která je předmětem správního řízení. Například hlavní účastníci mohou navrhopat

⁸⁵ Ministerstvo pro místní rozvoj. Mmr.gov.cz, [online]. [cit. dne 10. ledna 2025] Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo-a-legislativa/novy-stavebni-zakon>

⁸⁶ Tedy požadavek souladu s hmotným stavebním právem.

⁸⁷ Dle ust. § 193 zák. č. 283/2021 Sb.

⁸⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 152/2023 Sb., zvláštní část, k části první, k bodu 238

veřejné ústní jednání nebo mají zvláštní postavení při zahájení a přerušení řízení. Rozlišování účastníků zohledňuje rovněž § 144 odst. 6 správního řádu, který stanoví že v řízení s velkým počtem účastníků lze doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou. To se ale netýká hlavních účastníků podle § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi. Těmto se doručuje vždy individuálně.⁸⁹

Správní řád rovněž umožňuje zvláštním zákonem stanovit specifické okruhy účastníků nebo rozšířit účastenství na další subjekty, a to v zásadě dvěma způsoby. První možností je komplexní a taxativní vymezení účastníků, kdy se na řízení nepoužije obecná úprava správního řádu⁹⁰. Druhá možnost spočívá v tom, že zvláštní zákon rozlišuje obecný okruh účastníků stanovený správním řádem o další osoby. Typickým příkladem je zákon o ochraně přírody a krajiny, který přiznává ekologickým spolkům za předpokladu, že splní podmínky uvedené v ZOPK postavení vedlejšího účastníka. Osoby, které jsou účastníky řízení podle zvláštních zákonů, mají obvykle postavení vedlejších účastníků (dle § 27 odst.2). Nicméně mohou být zařazeny mezi hlavní účastníky, pokud zvláštní zákon výslovně stanoví, že mají toto postavení nebo pokud jim má rozhodnutí přímo zakládat, měnit nebo rušit či deklarovat práva nebo povinnosti. Tato úprava tedy zajišťuje, že zvláštní zákony mohou reflektovat specifické potřeby jednotlivých řízení a zajistit účinnou ochranu práv dotčených subjektů.⁹¹

Účastníky řízení o povolení záměru definuje stavební zákon jako *lex specialis* ke správnímu řádu v § 182. Vymezení účastníků ve stavebním zákoně je taxativní, to znamená, že jejich okruh nelze rozšiřovat podle § 27 správního řádu. Účastníky tohoto správního řízení tedy jsou **(i.)** stavebník, **(ii.)** obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn, **(iii.)** osoby s věcnými právy k stavbě nebo pozemku, na kterém má být záměr uskutečněn a **(iv.)** vlastníci sousedních pozemků, kteří mohou být rozhodnutím o povolení záměru dotčeni.⁹²

Významnou skupinou účastníků jsou **(v.)** osoby podle § 182 písm. e) stavebního zákona. Jedná se o specifickou skupinu účastníků (veřejnost), jejichž účastenství je založeno zvláštními právními předpisy. Nový stavební zákon tak vrátil mezi účastníky řízení tuto specifickou kategorii osob, které zpravidla reprezentují veřejnost. Tyto předpisy mohou reflektovat ochranu veřejných zájmů v oblastech, jako je životní prostředí, ochrana vod nebo kulturní dědictví a

⁸⁹ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 7. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-932-7. s. 207-214, bod 1–4.

⁹⁰ Například § 68 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁹¹ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 7. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-932-7. s. 207-214, bod 16-18

⁹² Důvodová zpráva k zák. č. 283/2021 Sb., zvláštní část, k § 182.

stanoví podmínky po účast veřejnosti. Například zákon o posuzování vlivů na životní prostředí umožňuje dotčené veřejnosti účastnit se povolenacích řízení za předpokladu, že splní podmínky stanovené tímto zákonem. Podobně umožňuje zapojení veřejnosti zákon o ochraně přírody a krajiny a rovněž stanovuje podmínky pro účast v řízení.⁹³

3.2.2. Vyrozumění o zahájení řízení

Stavební úřad nejpozději do 7 dnů od doručení bezvadné žádosti o povolení záměru vyrozumí účastníky řízení a další dotčené subjekty o zahájení řízení. Ve vyrozumění jsou uvedeny informace o způsobu, jakým se mohou účastníci seznámit s předmětem řízení, a zda bude nařízeno ústní jednání, případně kdy a zda bude spojeno s ohledáním na místě. Vyrozumění obsahuje také poučení o podmínkách pro podávání námitek účastníků a připomínek veřejnosti. V řízeních s velkým počtem účastníků jsou účastníci identifikováni prostřednictvím dotčených pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí.⁹⁴

V řízení s velkým počtem účastníků stavební zákon upravuje způsoby doručování podle jednotlivých skupin. Individuální doručení se vztahuje na žadatele (stavebníka), obec, na jejímž území má být záměr realizován, a dotčené orgány. Vlastníci dotčených pozemků podle § 182 písm. c) dostávají individuálně pouze vyrozumění o zahájení řízení, ostatní písemnosti pak obdrží formou veřejné vyhlášky. Ostatním účastníkům (veřejnosti) se dokumenty doručují výhradně veřejnou vyhláškou. Pokud záměr zasahuje více obcí, vyrozumění a další informace se vyvěšují na úředních deskách všech dotčených obcí, což má však pouze informativní charakter a nenahrazuje řádné doručení.⁹⁵

3.2.3. Ústní jednání a veřejné ústní jednání

Dle ust. § 189 a contrario platí, že řízení o povolení záměru je ovládáno zásadou písemnosti. Nařízení ústního jednání je plně v kompetenci správního úřadu. Jedná se o správní uvážení úřadu, zda ústní jednání nařídit či nikoli, přičemž stavební úřad musí posoudit vhodnost a účelnost ústního jednání, stejně tak musí zvážit, zda není vhodné ústní jednání spojit s ohledáním na místě. Podle § 189 odst. 1 StZ musí být účastníci řízení a dotčené orgány vyrozuměni o konání ústního jednání alespoň 15 dnů předem. Pokud se ústní jednání nenařizuje, musí stavební úřad určit minimálně 15denní lhůtu k podání námitek.⁹⁶

⁹³ Tamtéž.

⁹⁴ Dle ust. § 188 odst. 1-3 zákona č. 283/2021 Sb.

⁹⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., k § 188.

⁹⁶ Důvodová zpráva k zák. č. 152/2023 Sb., k § 189

Ústní jednání neumožňuje zapojení veřejnosti ve formě připomínek podle § 192 odst. 1 StZ.⁹⁷ To bude v zásadě možné jen tehdy, bude-li stavebním úřadem nařízeno veřejné ústní jednání podle § 192 odst. 2 StZ. Nařízení veřejného ústního jednání bylo do novely stavebního zákona provedené zákonem č. 152/2023 Sb., možné ve dvou situacích. Tou první je (ve shodě se současnou právní úpravou stavebního zákona) situace, kdy má být uskutečněn záměr v obci, která nemá územní plán, tímto je tak do určité míry nahrazeno veřejné projednání územního plánu. Druhou situací byly případy, kdy se jednalo o záměry podléhající procesu EIA, nicméně novela StZ provedená zákonem č. 152/2023 Sb. změnila konstrukci požadavku na povinné konání veřejného ústního jednání. A to tak, že v případě záměrů, které podléhají procesu posouzení vlivů na ŽP a mají se uskutečnit v území s platným územním plánem, je na uvážení stavebního úřadu, zda veřejné ústní jednání nařídí. Není tedy nezbytně nutné, aby u všech záměrů dle ZEIA bylo nařízeno veřejné ústní jednání, zejména v případech realizace menších záměrů. Tím není dotčena účast veřejností v řízení, včetně možnosti podávat připomínky dle § 9c odst. 1 ZEIA.⁹⁸

Podle § 189 stavebního zákona je veřejné ústní jednání oznamováno veřejnou vyhláškou s minimálně 30denním předstihem, přičemž během této lhůty má veřejnost možnost nahlédnout do podkladů k záměru. Pokud ústní jednání není nařízeno, stavební úřad určí lhůtu alespoň 15 dnů pro podání námitek účastníků řízení. Právní úprava tak kombinuje požadavky na transparentnost s efektivním vedením správního řízení.⁹⁹

4. Účast veřejnosti v řízení podle stavebního zákona

V předchozích kapitolách jsme definovali pojem veřejnost a podmínky, za kterých se smí veřejnost účastnit řízení podle stavebního zákona. Stanovili jsme tak dva právní režimy na jejichž základě má veřejnost postavení účastníka řízení podle § 182 písm. e) stavebního zákona. V následující kapitole se zaměříme na způsoby, jakými může veřejnost na řízení participovat.

4.1. Připomínky

Právní úprava podrobně upravuje pravidla pro uplatňování závazných stanovisek, námitek a připomínek, která zajišťují účast různých subjektů v řízení podle stavebního zákona. V rámci uplatnění připomínek v řízení podle stavebního zákona, coby navazujícího řízení ve smyslu ZEIA, se použije ust. § 9c odst. 1 ZEIA jako speciální úprava vzhledem k obecně úpravě

⁹⁷ Tím ale není vyloučena aplikace ust. 9c odst. 1 ZEIA, pokud je jedná o navazující řízení ve smyslu ZEIA nebo participace veřejnosti ve formě námitek, pokud splní podmínky pro účast v řízení.

⁹⁸ Důvodová zpráva k zák. č. 152/2023 Sb., zvláštní část, k bodům 231 a 232

⁹⁹ Tamtéž.

připomínek veřejnosti dle § 192 StZ. ZEIA umožňuje každému¹⁰⁰ uplatnit připomínky k záměru ve lhůtě do 30 dnů od zveřejnění informací podle § 9b odst. 1 ZEIA na úřední desce, nestanoví-li zvláštní právní předpis či správní orgán lhůtu delší.¹⁰¹

Pokud tedy záměr nepodléhá procesu posuzování vlivů na ŽP a řízení podle stavebního zákona tak není navazujícím řízením ve smyslu ZEIA, je možnost konzultativní účasti veřejnosti ve formě připomínek podmíněna nařízením veřejného ústního jednání dle § 189 odst. 2 StZ.¹⁰²

Obecně platí, že dotčené orgány podávají závazná stanoviska, účastníci řízení mohou podávat námitky a širší veřejnost, která nemá postavení účastníka řízení má možnost předkládat připomínky, které je stavební úřad povinen zohlednit v odůvodnění svého rozhodnutí.¹⁰³

Podle koncentrační zásady musí být všechna stanoviska, námitky a připomínky podány nejpozději při ústním jednání, případně při veřejném ústním jednání, pokud je tento způsob projednání nařízen. Stavební zákon v ust. § 192 rovněž stanoví, že připomínky a námitky směřující proti otázkám, které již byly rozhodnuty při vydání územně plánovací dokumentace, nejsou přípustné. Tento princip platí jak pro účastníky řízení, tak pro veřejnost a rovněž pro stanoviska dotčených orgánů. Tato pravidla zabraňují opakovanému otevírání již uzavřených otázek a zajišťují právní kontinuitu.¹⁰⁴

Konzultativní účast veřejnosti v rámci navazujícího řízení je realizována prostřednictvím připomínek a je přístupná široké veřejnosti, přičemž právo uplatňovat připomínky není vázáno na předchozí účast v procesu EIA. To umožňuje i subjektům, které se posuzování neúčastnily, vyjádřit své stanovisko k navazujícímu řízení. Veřejnost může připomínky uplatnit na základě § 9c odst. ZEIA, toto ustanovení přenáší práva veřejnosti nad rámec samotného procesu posuzování vlivů do správního řízení. Cílem je zajistit účinné zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů ve věcech životního prostředí v souladu s čl. 6 odst. 4 směrnice EIA a zasáhnout do procesu ještě před vydáním správního rozhodnutí o povolení záměru. Připomínky může podat jakýkoli subjekt, správní orgán nepřezkoumává, zda

¹⁰⁰ Veřejnosti podle § 3 písm. h) ZEIA.

¹⁰¹ Dle ust. § 9c odst. 1 ZEIA.

¹⁰² Dle ust. § 190 odst. 1 StZ.

¹⁰³ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-558-9. s. 495-503, bod 496

¹⁰⁴ tamtéž

má daná osoba právo konzultativní účasti. Lhůta pro podání připomínek činí minimálně 30 dní od zveřejnění informací podle § 9b ZEIA.¹⁰⁵

Připomínky veřejnosti mají odlišný charakter od námitek účastníků řízení, které jsou považovány za kvalifikované a musí být důsledněji vypořádány, případně o nich musí být samostatně rozhodnuto. Připomínky jsou však závaznou součástí rozhodovacího procesu, správní orgán je musí reflektovat ve svém rozhodnutí, jak vyžaduje čl. 8 směrnice EIA. Tento princip zajišťuje, že připomínky nejsou pouze formálním prostředkem, ale mají reálná dopad na průběh řízení.¹⁰⁶

V rámci účasti veřejnosti v navazujících řízeních dle ZEIA ve znění do 31. 3. 2015 platila právní úprava, která podmiňovala zapojení některých subjektů¹⁰⁷ kumulativním splněním tří podmínek.¹⁰⁸ První podmínkou bylo, že subjekty musely včas reagovat na oznámení, dokumentaci nebo posudek. Druhou podmínkou bylo, že jejich vyjádření bylo (zcela nebo částečně) zahrnuto do stanoviska EIA. Třetí podmínkou pak bylo, že správní úřad rozhodující v navazujícím řízení neshledal, že veřejné zájmy hájené těmito subjekty nejsou v daném řízení dotčeny.¹⁰⁹

Evropská komise však tuto právní úpravu kritizovala pro její nesoulad s požadavky směrnice EIA. Klíčovým problémem byl nedostatečný prostor pro uplatnění práv veřejnosti v navazujících řízeních. Komise také upozorňovala na to, že česká legislativa neprávem podmiňovala účast veřejnosti v těchto řízeních její aktivní účastí v procesu EIA. Tento přístup byl vnímán jako nevyhovující požadavkům směrnice, která klade důraz na širokou a včasnou účast veřejnosti při rozhodování o záležitostech týkajících se životního prostředí, bez zbytečných omezujících podmínek.¹¹⁰

Na výtky komise reagoval zákonodárce přijetím zákona č. 39/2015 Sb. a vypuštěním § 23 odst. 9 v tehdejší znění a přijetím nové úpravy zapojení veřejnosti (a dotčené veřejnosti) do navazujících řízení.¹¹¹

¹⁰⁵ BAHÝLOVÁ, Lenka; KOCOUREK, Tomáš a VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-589-3. s. 100-108, bod 88

¹⁰⁶ Dle ust. § 192 StZ

¹⁰⁷ Občanská sdružení a obce dotčené záměrem.

¹⁰⁸ Dle ust. § 23 odst. 9 ZEIA ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

¹⁰⁹ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2018 s. 119

¹¹⁰ Tamtéž.

¹¹¹ Tamtéž.

4.2. Námitky

Námitky účastníků řízení představují klíčový nástroj, který umožňuje jednotlivým subjektům v rámci řízení o povolení záměru hájit svá práva a zájmy. Stejně jako ve vztahu k připomínkám, platí i ve vztahu k námitkám účastníků dvojí¹¹² koncentrační zásada. Jednak lze námitky standardně uplatnit nejpozději při ústním jednání, případně veřejném ústním jednání, je-li nařízeno. Nebylo-li nařízeno musí být námitky podány ve lhůtě stanovené ve vyrozumění o zahájení řízení. A dále stavební úřad nepřihlíží k námitkám o věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územně plánovací dokumentace.¹¹³

Správní orgán je povinen v rámci oznámení o zahájení řízení účastníky poučit účastníky řízení o možnosti podávat námitky, jejich náležitostech a lhůtách, ve kterých mohou být uplatněny. Tato poučovací povinnost vychází z § 188 odst. 2 StZ a rovněž ze zásady součinnosti správního orgánu s účastníky řízení dle § 4 odst. 2 a 3 správního řádu. Účastníci řízení musí svou námitku náležitě zdůvodnit, pouze tak lze oddělit námitky od prostého nesouhlasu či vyjádření. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. 2 As 10/2007-83 k tomu dodal, že se musí jednat o námitky natolik konkrétní, že je možné je jako námitky identifikovat a posoudit, zpravidla se bude jednat o konkrétní výhrady proti umístění stavby.¹¹⁴

Stavební zákon stanovuje také přípustný rozsah námitek podle jednotlivých účastníků řízení. Účastníci mohou podávat námitky buď na ochranu svých procesních práv nebo v rozsahu, který je stanoven zákonem. Spolky jako účastníci řízení mohou podávat námitky pouze v rozsahu zájmů, které jim přísluší hájit dle konkrétního právního předpisu, například zákona o ochraně přírody a krajiny nebo zákona o posuzování vlivů na ŽP. Námitky je třeba jasně zdůvodnit, prostý nesouhlas nestačí. Veřejnost proto musí jasně vymezit, jak konkrétní záměr ohrožuje dotčené zájmy, které jsou právem chráněny. Účastníci řízení jsou rovněž povinni uvést důvod podání námitky.¹¹⁵

Pokud například bude ekologický spolek odvozovat svou účast v řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK a splní podmínky pro účast v řízení stanovené tímto zákonem, bude moci v řízení o povolení záměru uplatňovat pouze námitky a připomínky týkající se otázek kácení dřevin nebo zásahů u památných stromů, a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. K jiným námitkám jako je například zásah do významného krajinného prvku či krajinného rázu stavební

¹¹² Časová a věcná.

¹¹³ Dle ust. § 190 odst. 1 StZ.

¹¹⁴ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-558-9. s 495-503 bod 498-500.

¹¹⁵ Dle ust. § 190 odst. 2, 3 StZ.

úřad nepřihlédne. Totéž věcné omezení platí také v případě odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, konkrétně § 226 odst. 2 stavebního zákona stanoví, že odvolací správní orgán nepřihlíží k části obsahu odvolání, v rozsahu, v jakém se záměr nedotýká zájmů chráněných jiným právním předpisem, který zakládá účastenství v řízení.¹¹⁶

Námítky, které může uplatnit dotčená veřejnost v řízení navazujícím na proces EIA musí rovněž vycházet z předmětu samotného řízení a z faktu, že v rámci daného záměru proběhl proces posuzování vlivů na ŽP, jehož výstupem je závazné stanovisko, kterým je stavební úřad při rozhodování vázán. Námítky mohou směřovat například k nesouladu provedení záměru s podmínkami obsaženými v závazném stanovisku EIA nebo opomenutí některých dokumentů nebo výstupů vzniklých během procesu EIA a které měly být zahrnuty mezi podklady pro rozhodnutí či proti nedostatkům ve verifikačním stanovisku. Na druhé straně je nepřípustné, aby námítky dotčené veřejnosti hájily osobní zájmy spolku nebo jeho jednotlivých členů, pokud nemají přímou vazbu na vlivy zamýšleného záměru na ŽP.¹¹⁷

Stavební úřad je povinen o námítkách účastníků rozhodnout a toto rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodnit. Rozhodnutí o námítkách však není samostatným rozhodnutím, ale je integrální součástí rozhodnutí o umístění záměru, které řeší hmotná práva žadatele. Pokud stavební úřad jednotlivé námítky dostatečně nevypořádá v odůvodnění rozhodnutí, zatíží své rozhodnutí vadou. Přesto nelze hovořit o jeho nepřezkoumatelnosti, pokud se tyto vady nevztahují k hlavnímu výroku územního rozhodnutí. V odůvodnění rozhodnutí o povolení záměru musí být jasně uvedeno, zda se námitce vyhovuje nebo se zamítá a současně musí být zřejmé případné vlivy námitek na konečné rozhodnutí o povolení záměru. Pokud například námitka poukazuje na rozpor se závaznými limity územního plánu, úřad se musí s touto otázkou vypořádat, a to buď potvrzením souladu, nebo zohledněním námitek ve stanovených podmínkách.¹¹⁸

¹¹⁶ CHLÍBEK, Pavel; MANA, Vladimír a MAZANCOVÁ, Eva. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku: zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku - úplná znění vybraných novelizovaných ustanovení: komentář*. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2024. ISBN 978-80-7676-848-2. s. 80-81

¹¹⁷ BAHÝLOVÁ, Lenka; KOCOUREK, Tomáš a VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-589-3. s. 100-108, bod 90

¹¹⁸ POTĚŠIL, ROZTOČIL L., a kol. Stavební zákon - online komentář. 3. aktualizace. [online databáze beckonline.cz] Praha: C. H. Beck, 3/2014, k § 89 [cit. 14 ledna 2025]. Dostupné z: <https://app.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgrpw62zrl42a&tocid=nnptembrgrpw62zrl42a>

Zvláštní kategorií jsou námitky soukromoprávní povahy. Nová právní úprava stavebního zákona přináší jasnější pravidla pro řešení tohoto typu námitek, zejména těch, které zpochybňují existenci nebo rozsah vlastnických či jiných věcných práv stavebníka. V tomto případě je postup stavebního úřadu přesně definován. Pokud údaje v katastru nemovitostí jednoznačně svědčí stavebníkovi, stavební úřad k námitce nepřihlíží, čímž se zamezuje obstrukčním praktikám. Naopak, pokud údaje v katastru vykazují pochybnosti o existenci nebo rozsahu vlastnického či jiného věcného práva, úřad řízení přeruší a vyzve účastníka k uplatnění námítka u soudu. Tím je nová právní úprava bližší praxi a poskytuje účastníkům jasné procesní mantinely. Významnou novinkou je rovněž možnost stavebního úřadu odmítnout zjevně nedůvodné námitky bez přerušení řízení.¹¹⁹

Na rozdíl od současné úpravy byla právní úprava stavebního zákona c 183/2006 Sb. v tomto ohledu méně jednoznačná a spoléhala na obecné ustanovení § 57 správního řádu o předběžných otázkách. Stavební úřad buď přerušil řízení a odkázal účastníky na soud nebo rozhodl o námitkách sám, pokud spadaly do jeho pravomoci. Nejasnosti v tom, kdy má stavební úřad rozhodnout a kdy odkázat na soud, však vedly k nejednotné praxi a často k prodloužení řízení.¹²⁰

Vedle tradičních námitek soukromoprávní povahy, které zahrnují primárně spory o vlastnické právo nebo jeho rozsah, existuje další okruh námitek, které rovněž spadají do této kategorie, avšak jejich povaha není bezprostředně spojena s vlastnickým nebo obdobným věcným právem. Tyto námitky se zaměřují především na problematiku imisí ve smyslu občanského zákoníku a obecně zhoršení kvality prostředí v důsledku stavebních úprav, jako je orientace oken, zvýšení hlučnosti apod.¹²¹

V této oblasti judikatura zdůrazňuje flexibilitu pravomocí stavebního úřadu a významně posiluje pravomoci úřadu při rozhodování tohoto druhu námitek. Konkrétně bylo potvrzeno, že stavební úřad je oprávněn posuzovat i takové námitky, které překračují jeho tradiční kompetence, pokud účastníci řízení nepředloží tyto spory k soudnímu rozhodnutí ve stanovené lhůtě. Tato elasticita pravomocí umožňuje stavebnímu úřadu efektivně řešit sousedské spory již v rámci řízení o povolení záměru, čímž zamezuje zbytečnému prodlužování procesu.¹²²

¹¹⁹ Důvodová zpráva k zák. č. 283/2021 Sb., k § 191

¹²⁰ Tamtéž.

¹²¹ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-558-9. s. 495-503

¹²² Rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007-52 (č. 1602/2008 Sb. NSS)

Je zřejmé, že veřejnost jako účastník řízení podle § 182 písm. e) zpravidla nebude v řízení tento druh námitek uplatňovat. Neboť jak již bylo zmíněno, námitky veřejnosti lze uplatnit pouze v rámci problematiky řešené konkrétním zákonem, z něhož veřejnost odvozuje svou účast v řízení. Lze si ale představit situace, kdy bude spolek usilovat o ochranu před negativními vlivy stavebního záměru realizovaného v okolí jeho sídla. V takovém případě však spolek v řízení nevystupuje pouze jako veřejnost (možná pouze v materiálním smyslu), ale jeho účast v řízení vyplývá z § 182 písm. d) stavebního zákona a je založeno na skutečnosti, že spolek je právnickou osobou, jejíž věcná práva mohou být stavebním záměrem přímo dotčena.

4.3. Odvolání proti rozhodnutí v řízení podle StZ

Pokud veřejnost ve formě spolku¹²³ splnila podmínky podle daného předpisu a stala se účastníkem řízení, je z tohoto titulu oprávněna podat odvolání proti rozhodnutí. Odvolací řízení je specificky upraveno ustanoveními § 225 a 226 stavebního zákona a subsidiárně se použijí také ustanovení § 81 a následující správního řádu. Speciální právní úprava v § 9c odst. 4 ZEIA rozšiřuje právo dotčené veřejnosti podat proti rozhodnutí vydaném v navazujícím řízení odvolání i v případě, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni.

Právní úprava se stavebním zákoně výrazně posílila apelační princip v odvolacím řízení. Na rozdíl od obecné úpravy správního řádu nemůže odvolací orgán napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc k novému projednání orgánu prvního stupně. Namísto toho musí rozhodnout meritorně, tedy buď rozhodnutí potvrdit, nebo jej změnit. Takto rekodifikace veřejného stavebního práva reaguje na předchozí praxi, kdy byla rozhodnutí prvostupňových orgánů často rušena a vracena k novému projednání, což vedlo k prodloužení řízení. Nyní se proto odvolací orgán musí vypořádat s odvoláním tak, aby řízení bylo co nejrychlejší, přičemž na řízení o odvolání se uplatní jak obecná ustanovení o řízení o povolení záměru, tak i lhůta podle § 196 stavebního zákona k vydání rozhodnutí.¹²⁴

Odvolací řízení je charakteristické uplatněním koncentrační zásady vyjádřené v ustanovení § 226 odst. 2 stavebního zákona. Prvním projevem této zásady je nepřihlížení odvolacího správního orgánu k odvolání nebo jeho částí, které směřuje proti tomu, s čím účastník řízení souhlasil. Takový souhlas nelze později v odvolání zpochybnit, čímž se předchází procesním nekonzistencím a účelovým změnám postoje. Dále odvolací orgán nepřihlíží k odvolacím námitkám, které mohl odvolatel uplatnit i dříve. Třetím aspektem je

¹²³ Podle ZOPK i ZEIA.

¹²⁴ Důvodová zpráva k § 224, 225 zákona č. 283/2021 Sb.

nepřihlížení k části odvolání, která odporuje smluvním závazkům odvolatele, pokud je tento stranou plánovací smlouvy.¹²⁵

Posledním, klíčovým projevem koncentrační zásady je skutečnost, že odvolací orgán nepřihlíží k námitkám účastníka řízení podle § 182 písm. e), v rozsahu, v jakém se projednáváný záměr nedotýká zájmů chráněných právním předpisem, který zakládá jeho účastenství v řízení podle stavebního zákona. Z toho vyplývá, že spolky dle ZOPK budou v rámci odvolání uplatňovat pouze námitky týkající se otázek kácení dřevin nebo zásahů u památných stromů, a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Spolky dle ZEIA budou zase zpravidla namítat nesoulad závazného stanoviska EIA s provedením záměru, případně napadat dokumenty pořízené v průběhu procesu posuzování vlivů.¹²⁶

Při přezkumu správních aktů v rámci případných opravných prostředků je klíčové nejen posuzování jejich zákonnosti na základě uplatněných námitek, ale také zohlednění specifických okolností každého případu, charakteru nevypořádaných námitek a intenzity jejich porušení. Tento přístup, zdůrazněný například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019 sp. zn. 9 As 140/2019-22, vyžaduje, aby správní orgány postupovaly v souladu se zásadami správního řízení, zakotvenými v § 2 odst. 4, § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu. Tedy musí dbát na to, aby přijatá rozhodnutí reflektovala veřejný zájem a byla opřena o stav věci, o němž nelze mít důvodné pochybnosti. I přes změny zavedené novým stavebním zákonem zůstává povinnost správních orgánů zajistit spravedlivý a efektivní postup nedotčena, čímž se zachovává rovnováha mezi ochranou práv účastníků řízení a naplněním účelu správního řízení.¹²⁷

4.4. Žaloba spolku proti rozhodnutí stavebního úřadu.

Spolkům dle ZEIA jako účastníku řízení přiznává speciální právní úprava v § 9d ZEIA právo podat žalobu proti rozhodnutí vydaném v navazujícím řízení, čímž je zajištěn přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně v environmentálních věcech. Právní úprava tak implementuje článek 11 směrnice EIA a částečně reflektuje článek 9 Aarhuské úmluvy. Dotčené veřejnosti je přiznána možnost napadat hmotnou nebo procesní zákonnost rozhodnutí a soudu je stanovena povinnost o žalobách proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních rozhodnout 90 dnů poté, kdy žaloba došla soudu. Soud rovněž rozhodne i bez návrhu o přiznání

¹²⁵ Dle ust. § 226 odst. 2 StZ.

¹²⁶ Tamtéž.

¹²⁷ CHLÍBEK, Pavel; MANA, Vladimír a MAZANCOVÁ, Eva. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku: (..) : komentář*. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2024. ISBN 978-80-7676-848-2. s. 80-81

odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.¹²⁸

Požadavek zakotven v § 5 a 68 písm. a) SŘS odráží princip subsidiarity ochrany veřejných subjektivních práv, který zajišťuje, že soudní ochrana nastupuje až po vyčerpání prostředků v rámci správního řízení. Spolky, které splňují podmínky dle ZEIA jsou povinny podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to i v případě, že nebyly účastníky řízení, ale mohly podat opravný prostředek podle § 9c odst. 4 ZEIA. V případech uvedených výše, kdy spolky nejsou v postavení účastníka řízení, ale přesto jsou jeho právy rozhodnutím správního orgánu dotčeny, judikatura Nejvyššího správního soudu potvrzuje, že v takových případech není nutné podmínku vyčerpání opravných prostředků aplikovat rigidně, pokud spolek neměl reálnou možnost odvolání podat.¹²⁹

Aktivní žalobní legitimace spolků, které splní podmínky pro účast v řízení dle ZOPK je dána na základě obecné úpravy v § 65 SŘS. Rovněž platí podmínky pro přípustnost žaloby podle § 68 SŘS včetně jejich náležitostí dle § 71 a lhůty pro podání dle § 72 SŘS. Na rozdíl od speciální úpravy v § 9d ZEIA kdy soud rozhodne i bez návrhu o přiznání odkladného účinku žaloby, obecná úprava dle § 73 odst. 1, 2 žalobě nepřiznává odkladný účinek, pokud SŘS nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Obecná úprava rovněž nestanoví lhůtu, do které musí soud o žalobě rozhodnout. V případě soudního přezkumu dle ZEIA tato lhůta činí 90 dnů od napadnutí žaloby na soud.

Judikatura umožňuje podat žalobu podle § 65 SŘS také spolkům, které se neúčastnily řízení před správními orgány. Jedná se tedy o situace, kdy záměr povolovaný podle stavebního zákona (záměr vyžadující JES, který není povolován v navazujícím řízení ve smyslu ZEIA) nebude vyžadovat kácení dřevin rostoucích mimo les, ke kterému je dle ZOPK třeba povolení, nebo výjimku ze zákazů u památných stromů či zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Zpravidla se bude jednat o situace, kdy bude záměr zasahovat „jen“ do krajinného rázu, významného krajinného prvku či územního systému ekologické stability apod.¹³⁰

¹²⁸ Dle ust. § 9d ZEIA.

¹²⁹ KŮCHLEROVÁ, Martina. Několik poznámek k aktivní věcné legitimaci dotčené veřejnosti. *Právní rozhledy* [online databáze], 2017, č. 18, s. 638 [cit. 15. ledna 2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

¹³⁰ TUHÁČEK, Miloš a JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku: (...)*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2024. s. 136-137.

Nejvyšší správní soud potvrdil, že v těchto případech jsou ekologické spolky oprávněny podávat žaloby podle § 65 soudního řádu správního, které směřují proti rozhodnutí správního orgánu vydaného v řízení podle stavebního zákona. NSS odmítá restriktivní výklad některých obecných soudů, který omezuje žalobní body spolku pouze na otázky spojené s ochranou přírody a krajiny ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb. Nejvyšší správní soud naopak konstatoval, že žalobce mohl namítat i nesoulad záměru s územním plánem, porušení obecných požadavků na výstavbu či nezákonnost závazných stanovisek, pokud se tyto otázky týkají ochrany příznivého životního prostředí. Soud v rozsudku také potvrdil, že otázky týkající se zásahu do krajinného rázu rovněž spadají pod ochranu příznivého životního prostředí. Zdůraznil také, že aktivní legitimace spolků není bezbřehá. Musí být prokázána místní dotčenost nebo přímý vztah spolku k chráněnému území a ke konkrétním zájmům, které má hájit.¹³¹

Při zkoumání aktivní procesní legitimace spolků coby neúčastníků povolovacího řízení, vycházejí správní soudy z klíčového nálezu Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Tento náález uznal, že spolky, respektive fyzické osoby sdružené za účelem ochrany přírody a krajiny, mohou mít hmotná práva zakotvená v článku 35 Listiny základních práv a svobod, zejména práva na příznivé životní prostředí a mohou se tak svých práv domáhat před soudem.¹³²

Soudy nejčastěji připouštějí žaloby tzv. „zavedených místních spolků“, které dlouhodobě působí v dotčené lokalitě. Přípustná však může být i žaloba spolku sídlícího mimo oblast ovlivněnou konkrétním záměrem, pokud spolek prokazatelně a odborně působí v ochraně přírody a krajiny na celostátní úrovni. Klíčovým faktorem v takových případech je, zda má dotčené území význam z hlediska celorepublikové ochrany přírody a krajiny, resp. práva na příznivé životní prostředí. Tato kritéria zajišťují, že soudní ochrana zůstává relevantní pro environmentální zájmy, aniž by došlo k neopodstatněnému rozšíření žalobní legitimace spolků.¹³³

Nejvyšší správní soud rovněž dospěl k závěru, že aktivní procesní legitimace spolků je dána také v případě, kdy spolek vznikl až po skončení správního řízení, proti jehož rozhodnutí podává žalobu. Neztotožnil se tak se závěry Městského soudu v Praze, že správní rozhodnutí vydané v řízení dle stavebního zákona nemohlo zakládat, měnit nebo rušit práva a povinnosti

¹³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2023, sp.zn. 1 As 21/2023-84.

¹³² TUHÁČEK, Miloš a JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku: zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2024. s. 137-138

¹³³ Tamtéž.

subjektu, který v té době ještě neexistoval. NSS vysvětlil, že podle judikatury (např. rozsudek NSS sp. zn. 2 As 250/2018-68) mohou spolky podat žalobu podle § 65 SŘS, pokud tvrzené dotčení práv odpovídá cílům spolku a jeho poslání, přičemž rozhodující není okamžik vzniku spolku, ale to, zda spolek podá žalobu v zákonné lhůtě a zda jeho činnost souvisí s dotčenými právy jeho členů.¹³⁴

Ekologické spolky mají tedy aktivní procesní legitimaci k podání žaloby i tehdy, pokud vznikly až po vydání napadeného rozhodnutí. Klíčovou otázkou pro posouzení legitimacy spolku je, zda může tvrdit dotčení práv svých členů. NSS v této souvislosti upozornil na potřebu zabránit zneužívání procesních práv ze strany spolků, ale zároveň zdůraznil, že nelze takto paušálně vylučovat všechny ad hoc vzniklé spolky. Je třeba individuálně posuzovat, zda má spolek skutečný vztah k předmětu sporu a zda jeho činnost odpovídá jeho stanovám. Tento závěr odpovídá ústavně chráněným právům a mezinárodním závazkům, jako je Aarhuská úmluva, přičemž důležitým kritériem je věcná souvislost mezi cíli spolku a tvrzeným dotčením práv jeho členů. Zároveň je kladen důraz na potřebu individuálního posouzení každého případu s důrazem na ochranu procesních práv a prevenci jejich zneužívání.¹³⁵

Závěr

Na základě zkoumání klíčových právních předpisů, soudních rozhodnutí, citované literatury a jiných zdrojů uvedených v seznamu je nyní možné zodpovědět výzkumné otázky, které jsme stanovili v úvodu práce. Při posuzování účasti veřejnosti v řízení podle stavebního zákona je vždy nutné rozlišovat, o jakou formu veřejnosti se jedná. Zda se jedná o kvalifikovanou formu veřejnosti ve smyslu dotčené veřejnosti podle ZEIA nebo o spolek podle ZOPK. V obou případech tyto právnické osoby environmentálního práva mohou získat postavení účastníka řízení a uplatňovat tak práva a povinnosti s tím spojená, pokud splní podmínky, které jsou uvedeny buď v ZEIA nebo v ZOPK, záleží, podle kterého z těchto předpisů spolky svou účast odvodí¹³⁶. Účast veřejnosti je dána také tehdy, kdy není veřejnost v postavení účastníka řízení. V této souvislosti hovoří legislativa o veřejnosti jako o „každém“, tedy jakékoli fyzické či právnické osobě, a odborná literatura nazývá tuto formu participace jako „konzultativní účast“ realizovanou v rámci připomínek.

¹³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2024 č. j. 9 As 279/2023–45 (č. 4595/2024 Sb. NSS).

¹³⁵ Tamtéž.

¹³⁶ A také zda jsou pro to dány podmínky zvláštním předpisem, např. spolek nemůže odvozovat svou účast od ZEIA, pokud řízení o povolení záměru není navazujícím řízením ve smyslu ZEIA.

Lze tedy shrnout, že nejširší práva má veřejnost ve formě ekologického spolku, který splní požadavky, které na něj klade ZEIA jako jsou buď minimálně 3letá existence nebo doložení podporující podpisové listiny. Konkrétním příkladem může být například možnost podat odvolání proti rozhodnutí v navazujícím řízení i přesto že spolek nebyl účastníkem tohoto řízení, také nemusí vyčerpat všechny opravné prostředky v případě podání správní žaloby. Tyto možnosti spolky, jejichž účast v řízení je odvozena od ZOPK nemají. Spolky dle ZOPK jsou rovněž věcně omezeny v rozsahu svých námitek pouze na otázky povolování kácení dřevin nebo výjimky ze zákazů u památných stromů, a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Spolky dle EIA jsou v zásadě omezeny „jen“ předmětem řízení a zpravidla tak budou namítat nesoulad provedení záměru se závazným stanoviskem EIA či nedostatky v dokumentech pořázených v procesu posuzování vlivů na ŽP.

Dalším důležitým rozlišujícím kritériem je, zda je řízení o povolení záměru současně navazujícím řízením ve smyslu ZEIA. Zejména v souvislosti s konzultativní účastí veřejnosti umožňuje ZEIA v navazujícím řízení uplatnit každému ve stanovené lhůtě připomínky, které správní orgán v odůvodnění vypořádá. Pokud řízení podle stavebního zákona není navazujícím řízením ve smyslu ZEIA, je toto právo širší veřejnosti omezeno pouze na případy kdy stavební úřad nařídí veřejné ústní jednání. Zde lze opět spatřovat širší zapojení veřejnosti v rámci navazujícího řízení.

Přirozeně se nabízí otázka, zda je účast veřejnosti v řízení zajištěna dostatečně a zda některé kritiky, že přílišná participace veřejnosti zatěžuje řízení a činí jej více nákladným jsou namístě. Tuto otázku bohužel nelze bez hlubší analýzy stavební legislativy zodpovědět. Domnívám se, že institut účasti veřejnosti je nutné vnímat v kontextu všech rozhodovacích procesů a vydávání správních aktů v oblasti stavebního práva a ochrany životního prostředí. Například již zmíněná možnost dotčené veřejnosti podat odvolání proti zjišťovacímu řízení podle § 7 odst. 4 ZEIA nebo žalobu dle § 7 odst. 9, 10 ZEIA. Aarhuská úmluva a směrnice 2001/42/ES (směrnice SEA) zase zaručují účast veřejnosti také na úrovni strategického plánování. V rámci územního plánu, coby opatření obecné povahy může veřejnost¹³⁷ uplatnit námítky nebo připomínky dle § 172 odst. 4, 5 správního řádu.

Nelze tedy na základě analýzy jednoho konkrétního správního řízení v rámci souboru několika procesů, které realizace daného záměru vyžaduje zodpovědět, zda je zapojení

¹³⁷ Opět za určitých podmínek vycházejících např. ze směrnice SEA

veřejnosti dostatečné. Osobně se domnívám, že v zásadě ano, vnímám také jako pozitivní nedávné rozšíření této možnosti v řízení podle stavebního zákona provedené novelou č. 149/2023 Sb., jsem toho názoru, že veřejnost může přinést kvalifikovaný pohled na danou problematiku a další benefity jako je například větší transparentnost řízení. Nesouhlasím s názory, že účast veřejnosti neúměrně zatěžuje řízení, v tomto se ztotožňuji s názorem nejvyššího správního soudu, který v jednom z citovaných rozhodnutí uvedl, že velký počet žalob podaných spolky byly shledány jako důvodné a nelze takto paušálně vylučovat spolky z řízení. Myslím si, že v této souvislosti by mohla přinést jistou úlevu slibovaná digitalizace stavebního řízení, která prokáže že účast veřejnosti nebyla tím důvodem, který řízení nepřiměřeně natahoval.

Příloha

OBČANSKÉ SDRUŽENÍ
STŘÍTEŽ ZA ZDRAVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ z.s.
IČO: 70632111
739 59 STŘÍTEŽ 249

02. 08. 2024

*muzej 61053/2024
o příl.
Lve*

Městský úřad Český Těšín
odbor výstavby a životního prostředí
odbor územního rozvoje
Nám. ČSA čp. 1/1
737 01 Český Těšín

ve Stríteži dne 31.7.2024

Věc: Žádost dle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. o písemné zasílání všech informací o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona č. 114/1992 Sb.

Obznamujeme Vám, že *Občanské sdružení Strítež – za zdravé životní prostředí z.s.* je místně příslušný spolek, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny.

Občanské sdružení Strítež – za zdravé životní prostředí z.s. tímto dle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny žádá, aby mu byly **PŘEDEM zasílány informace o všech zamýšlených zásazích, a správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné výše uvedeným zákonem.** (blíže viz § 2 odst. 2 a také § 3 odst. 1 cit. zákona, tzn. včetně činností a zásahů).

I. Jde o informace, které se dle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. týkají:

- **všech zamýšlených zásahů** – např. podání žádosti k vydání vyjádření, souhlasů, souborných stanovisek, závazných stanovisek dle § 149 zákona č. 500/2004 Sb. (včetně jejich zahájení z moci úřední) a zaslání informace o termínu možného vyjádření a zaslání výsledného textu těchto rozhodovacích aktů,
- **všech zahajovaných správních řízení** – dle správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.)

II. Věcná specifikace žádosti:

- při nichž může dojít k **ovlivnění krajinného rázu či přírodního prostředí** (např. *rekonstrukce železnic, stavby nových silnic a železnic, vlečky pro průmyslové areály, věže vysílačů, sjezdovky, jiná sportovně-rekreační zařízení a areály, průmyslové areály a zóny či jiné netradiční rozsáhlé nebo vysoké stavby, stavby bytových domů, soubory více staveb rodinných domů či rezidenčního bydlení, úpravy toků a odběry vod v pramenných oblastech nebo z vodotečí apod., v I. a II. zóně CHKO i stavby nových rodinných domů a jiných menších objektů a sítí*)
- předpokládáme proto, že i v případě zahájení řízení **o odnětí nebo omezení pozemků určených k plnění funkcí lesa** k výše uvedeným záměrům nebudeme včasným informováním opomenuti,
- rovněž Vás žádáme, abychom byli včas informováni (např. formou e-mailového dopisu na níže uvedenou adresu) i o **přípravě územně plánovací dokumentace** či jiných **rozvojových a koncepčních dokumentů** na území působnosti Vašeho úřadu,

- výstaveb a úprav místních komunikací a komunikací II. a III. Třídy,
- výstaveb zařízení k využívání a odstraňování odpadů.

III. Místní specifikace žádosti:

- a) **územní obvod obcí Střítež, Český Těšín a přilehlých obcí, to je katastrální území uvedených obcí**
 b) které se týká následujících územních obvodu obcí s rozšířenou působností : Český Těšín, Frýdek-Místek, Trinec, Karviná, Havířov, Ostrava, tj. **katastrální území uvedených obcí** podél železničních tratí č.320, 321, 322, 323
 c) jakož i mimo tato území o **všech záměrech, které mohou ovlivnit životní prostředí v obci Střítež**

Děkujeme a jsme s pozdravem
 za Občanské sdružení Střítež – za zdravé životní prostředí z.s.

.....
 Eduard Siwy
 předseda Občanského sdružení
 Střítež – za zdravé životní prostředí z.s.

Poznámka k bodu I.A): Z § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je zřejmé, že příslušný správní orgán je povinen spolek či pobočný spolek uvědomit také o tom, kdo podal žádost o vydání stanoviska, vyjádření či souhlasu a od 1. 1. 2007 i **závazného stanoviska dle § 149 zákona č. 500/2004 Sb.** (resp. že tento správní akt bude vydán z moci úřední). Dle § 4 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb. má spolek či pobočný spolek (za splnění předepsaných zákonných podmínek, včetně příp. dotčení ochrany přírody a krajiny zásahem, který je zamýšlen) **postavení dotčené osoby**, takže by se mu mělo umožnit uplatnit jeho oprávněné zájmy po shromáždění podkladů a k věci se ve stanovené lhůtě vyjádřit, tzn. ještě před vydáním (závazného) stanoviska či obdobného správního aktu. Současně má i **právo na zaslání vydaného správního aktu** (včetně např. vydaných „souborných stanovisek“ orgánu ochrany přírody).

Stanovy spolku Občanské sdružení Střítež- za zdravé životní prostředí z.s.:

<https://or.justice.cz/ias/ui/vypis-sl-firma?subjektId=816098>

Statutární zástupci žadatele:

<https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma,vysledky?subjektId=816098&typ=UPLNY>

Doručovací adresa:
 739 59 · Střítež 249
 tel. 558 695 294
 email eduard.siwy@seznam.cz

Seznam použitých zdrojů

Monografie

- BARRITT, Emily. The foundations of the Aarhus convention: environmental democracy, rights and stewardship. Oxford: Hart, 2020. ISBN 978-1-50991-527-9, 188 s.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 531. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8366-0, 715 s.
- MÜLLEROVÁ, Hana a HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. ISBN 978-80-87439-16-6, 98 s.
- TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Implementation and enforcement of EU environmental law in the Visegrad countries*. Olomouc: Palacký University, 2014. ISBN 978-80-244-4027-9, 338 s.
- VOMÁČKA, Vojtěch. *Stavební právo a požadavky Evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 703. Brno: Masarykova univerzita, 2020. ISBN 978-80-210-9785-8, 243 s.

Komentáře

- BAHÝLOVÁ, Lenka; KOCOUREK, Tomáš a VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-589-3, 289 s.
- DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vydání. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-183-5, 396 s.
- CHLÍBEK, Pavel; MANA, Vladimír a MAZANCOVÁ, Eva. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku: zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku - úplná znění vybraných novelizovaných ustanovení : komentář*. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2024. ISBN 978-80-7676-848-2, 264 s.

- JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 7. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2023, 1011 s.
- MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-558-9, 1199 s.
- POTĚŠIL, ROZTOČIL L., a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 3. aktualizace. [online databáze beckonline.cz] Praha: C. H. Beck, 3/2014
- STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-229-0, 532 s.
- TUHÁČEK, Miloš a JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku: zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2024, 247 s.
- VOMÁČKA, Vojtěch; KNOTEK, Jaroslav; KONEČNÁ, Michaela; HANÁK, Jakub; DIENSTBIER, Filip et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Beckova edice komentované zákony, 190. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-675-3, 676 s.

Odborné časopisy

- HLAVÁČOVÁ, Lenka. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí *Acta Universitatis Carolinae*, roč. 2021, č. 1. Praha: Universita Karlova.
- VOMÁČKA, Vojtěch; ŽIDEK, Dominik. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 2017. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2017. ISSN 1213-5542.
- VOMÁČKA, TOMOSZEK, TOMOSZKOVÁ. Co znamená vyloučení účasti ekologických spolků pro rozhodovací praxi správních soudů. *Soudní rozhledy* [online]. 2021, 11-12, s. 353. Dostupné na: <https://app.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgfp4s7geyv6mj5z6mzv6m&rowIndex=0>

- KÜCHLEROVÁ, Martina. Několik poznámek k aktivní věcné legitimaci dotčené veřejnosti. *Právní rozhledy* [online databáze], 2017, č. 18, s. 638 [cit. 15. ledna 2025]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

Právní předpisy

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Úř. věst. L 26, 28. ledna 2012.
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí vyhlášena jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Usnesení předsednictva ČNR ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod.
- Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267).
- Nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17 (N 16/104 SbNU 135).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, sp. zn. 5 Aos 3/2012–36 (č. 2976/2014 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. června 2021, sp. zn. 10 As 36/2021-77 (4224/2021 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. června 2023, sp. zn. 4 As 33/2023-26 (č. 4500/2023 Sb. NSS).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu. 2011, sp. zn. 6 As 19/2011-728 (č. 2546/2012 Sb. NSS).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu. 2016, čj. 1 As 182/2016-28 (č. 2589/2017 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2013, sp. zn. 6 As 38/2013-23.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. července 2007, sp. zn. 2 As 10/2007-83.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna. 2008, sp. zn. 9 As 61/2007-52 (č. 1602/2008 Sb. NSS).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. září 2019, sp. zn. 9 As 140/2019-22.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2023, sp.zn. 1 As 21/2023-84.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2024 č. j. 9 As 279/2023–45 (č. 4595/2024 Sb. NSS).

Internetové zdroje

- Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci, 2. vydání, 2013 [online]. mzp.cz, [cit. 26. listopadu 2024] [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/umluva_pristup_informace/\\$FILE/OMV-AU_pruvodce_implementaci-20140711.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/umluva_pristup_informace/$FILE/OMV-AU_pruvodce_implementaci-20140711.pdf)

- Arnstein, S. R. (1969) 'A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216–224. doi: 10.1080/01944366908977225. dostupné na: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>.
- Ministr Výborný: Přehrada v nových Heřminovech by ochránila Krnov i Opavu! Proti je Hnutí Duha, [online]. blesk.cz, 16. září 2024 [cit. 8. ledna 2025]. Dostupné na: <https://www.blesk.cz/clanek/regiony-ostrava/794965/ministr-vyborny-prehrada-v-novych-herminovech-by-ochranila-krnov-i-opavu-proti-je-hnuti-duha.html>
- Hnutí DUHA stavbu přehrady Nové Heřminovy nezdrželo. Navrhovalo naopak levnější, rychlejší a efektivnější řešení protipovodňové ochrany Krnova a Opavy. Lidské životy mají vždy prioritu, [online]. hnutiduha.cz, 17. září 2024 [cit. 8. ledna 2025]. Dostupné na: <https://hnutiduha.cz/aktualne/hnuti-duha-stavbu-prehrady-nove-herminovy-nezdrzelo-navrhovalo-naopak-levnejsi-rychlejsi>
- Ministerstvo pro místní rozvoj. Mmr.gov.cz, [online]. [cit. dne 10. ledna 2025] Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/pravo-a-legislativa/novy-stavebni-zakon>
- Mezinárodní smlouvy v oblasti životního prostředí: Aarhuská úmluva, základní informace. Dostupné na: https://www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace

Ostatní zdroje

- Důvodová zpráva k zákonu č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákona a některé další související zákony.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Shrnutí

Diplomová práce se zaměřuje na právní a praktické aspekty zapojení veřejnosti do řízení v rámci stavebního zákona. Věnuje se nejen teoretickému vymezení pojmů veřejnost a dotčená veřejnost, ale také právním nástrojům, které občané a environmentální spolky mohou využívat k ovlivnění stavebního řízení. Reflektuje aktuální právní vývoj, včetně novelizací stavebního zákona a významných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, které ovlivnily možnosti zapojení veřejnosti do řízení. Dále se práce zabývá otázkou, zda účast veřejnosti procesy zpomaluje a komplikuje, nebo naopak přispívá k jejich kvalitnějšímu a transparentnějšímu průběhu. Autor dochází k názoru, že i přes určité překážky zůstává účast veřejnosti důležitým nástrojem pro kontrolu rozhodování správních orgánů a zajištění ochrany veřejného zájmu, zejména v oblasti životního prostředí.

Abstract

The thesis focuses on the legal and practical aspects of public participation in proceedings under the Building Act. It addresses not only the theoretical definition of the concepts of the public and the affected public but also the legal tools that citizens and environmental associations can use to influence building procedures. It reflects the current legal developments, including amendments to the Building Act and significant decisions of the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court, which have impacted the possibilities of public involvement in these proceedings. Furthermore, the thesis explores whether public participation slows down and complicates processes or, on the contrary, contributes to their higher quality and transparency. The author concludes that despite certain obstacles, public participation remains an important tool for controlling administrative decision-making and ensuring the protection of the public interest, particularly in the field of environmental protection.

Klíčová slova

Aarhuská úmluva, stavební zákon, účast veřejnosti, stavební řízení, ekologické spolky, právo životního prostředí

Key words

Aarhus Convention, Building Act, public participation, building proceedings, Environmental associations, environmental law