

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Jiří Honzák

Postavení spolků v řízeních týkajících se práva životního prostředí

Bakalářská práce

Olomouc

2019

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Postavení spolků v rámci řízení týkajících se životního prostředí vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 20. 3. 2019

Jiří Honzák

Poděkování:

Tímto děkuji JUDr. Aleši Máchovi, Ph.D. za odborné vedení při psaní této bakalářské práce.

Seznam použitých zkratek

Ústava ČR	Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
LZPS	Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ZoŽP	Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
ZOPK	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
ZoV	Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
ZoPV	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
ZOO	Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů
ZSPI	Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
ZOPF	Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů
StavZ	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním zákonu, ve znění pozdějších předpisů
ZPIŽP	Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
ZoL	Zákon č. 289/1995 Sb., zákon o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZO	Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
ZoSO	Zákon č. 83/1990 Sb., zákon o sdružování občanů, ve znění zákona č. 420/2011 Sb.

ZOVZ	Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZIPPC	Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
ObčZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
úmluva	Aarhuská úmluva publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb.m.s.
PS	povinný subjekt
ES	Evropské společenství
FO	Fyzické osoby
PO	Právnícké osoby
ŽP	Životní prostředí

Obsah

1	Úvod.....	10
2	Spolkové právo.....	11
2.1	Charakteristika.....	11
2.2	Aktuální zákonná úprava spolků.....	12
2.2.1	Obecné rysy spolkového práva:.....	12
3	Obecná úprava správního řízení.....	15
3.1	Definice.....	15
3.2	Účastníci řízení.....	16
3.3	Úkony účastníků řízení.....	16
3.4	Správní řízení v právu ŽP.....	18
3.5	Ochrana ŽP při jiných řízeních.....	19
4	Právo na informace.....	21
4.1	Národní a mezinárodní úprava.....	22
4.2	Zákon o svobodném přístupu k informacím.....	23
4.3	Zákon o právu na informace v ŽP.....	24
4.4	Aarhuská úmluva.....	26
5	Spolky a ochrana ŽP.....	30
5.1	Ochrana ŽP.....	30
5.2	Účast veřejnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny.....	31
5.3	Účast veřejnosti podle vodního zákona.....	32
5.4	Účast veřejnosti podle zákona o posuzování vlivů na ŽP.....	32
5.5	Účast veřejnosti v řízení o vydání integrovaného povolení.....	34
5.6	Účast veřejnosti v řízeních navazující na posuzování vlivů na ŽP.....	35
6	Vývojové tendence účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech ŽP.....	37
6.1	Ochrana přírody a krajiny.....	37
6.2	Vodní zákon.....	39

6.3	Zákon o posuzování vlivů na ŽP	40
6.4	Zákon o integrované prevenci.....	41
6.5	Stavební zákon.....	42
7	Závěr.....	44
8	Shrnutí.....	47
9	Summary	49
10	Klíčová slova	51
11	Seznam použité literatury	52

1 Úvod

ŽP představuje soubor hodnot, které se přímo promítají do kvality života každého živoucího tvora, jakožto i do jeho zdraví samotného. Díky tomu je bezesporu v zájmu každého člověka, aby byl stav ŽP v co nejlepším stavu. Fakt, že neopatrný či necitlivý zásah do ŽP může mít nenapravitelné, až nedozírné následky, toto tvrzení ještě umocňuje.

Platný legislativní rámec práva ŽP se sám o sobě snaží takovému stavu předcházet, avšak vývojové tendence společnosti mu tuto snahu neusnadňují. Zejména pak proto, že legislativní úprava jen stěží dokáže na tento vývoj včasné reagovat. Listina základních práv a svobod navíc každému občanu přímo přiznává právo na příznivé ŽP. Je tedy přirozené, že by každý měl mít možnost se o své právo zasadit. Proto se v některých zákonech práva ŽP občanům nabízí možnost zúčastnit se prostřednictvím spolků některých správních řízení, jež by na ŽP mohla mít dopad a aktivně se o svá práva zasadit z pozice účastníka řízení.

Předmětem této práce je vytvoření stručného úvodu do problematiky aktuální úpravy spolkového práva se zaměřením na tematiku účasti veřejnosti, kterou upravují některé zákony práva ŽP. Dále se práce věnuje právu na informace, které je základním předpokladem pro informovanou veřejnost, a tedy i pro kvalifikovanou a konstruktivní debatu, zvláště pak potřebnou právě v řízeních, do nichž má veřejnost možnost vstoupit za účelem ochrany ŽP. V neposlední řadě se práce zabývá vývojem legislativy práva ŽP ve vztahu k účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech a taktéž aktuálně projednávaným návrhem senátorů ČR na zrušení novely ZOPK, která do účasti veřejnosti za účelem ochrany ŽP razantně zasáhla. Vzhledem k rozsahu práce byla záměrně vypuštěna soudní ochrana spolků proti rozhodnutím správních orgánů, která na danou problematiku navazuje.

2 Spolkové právo

2.1 Charakteristika

Spolčování se osob je jednou ze základních lidských přirozeností. Tato nezvratná skutečnost je pozorovatelná v každé z etap historického vývoje od starověku až po současnost. Již známý myslitel starověkého Řecka Aristoteles ze Stageiry ve svém díle *Politika* uvádí: „člověk jest tvor politický, státotvorný, bytost od přirozenosti určená pro život v obci“¹. Postupným vývojem společnosti na území kontinentální právní kultury dochází v právní vědě k poptávce po kodifikaci dříve přirozeně se vyskytujících právních jevů². Spolu s nezměrnou řadou jiných oblastí se právě tak vyvíjelo i spolkové právo, a to až do takové podoby, jak jej známe dnes.

V dnešním smyslu slova se spolkem rozumí jeden z druhů zákonem upravených právnických osob zřízený za účelem dosažení společného cíle zpravidla tří a více osob. Podmínkou však je, že účelem zřízení spolku nesmí být výdělečná činnost, čímž se spolek od ostatních právnických osob odlišuje. Tuto úpravu zajišťuje ObčZ. Z povahy věci spolek mimo jiné přispívá k možnosti občanské participace na veřejném dění. Existence tohoto institutu zároveň značně usnadňuje a zefektivňuje fungování právního státu³.

Právo sdružovat se a vytvářet zájmové skupiny osob (a tedy i spolky) je předpokládáno již na úrovni ústavních zákonů. Ustanovení odpovídající tomuto tvrzení nalezneme v LZPS, a to konkrétně v čl. 20 označeném jako právo sdružovací. „Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.“⁴ Spolu s tím je na ústavní úrovni v čl. 20 odst. 3 zaručeno, že omezení výkonu práva sdružovacího je možné pouze na základě zákona, a to za předpokladu, že jde o opatření nezbytné k udržení bezpečnosti státu, k ochraně veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, k předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých osob. Toto zákonné vymezení důvodů je taxativní a v demokratickém státě se od něj v žádném případě nelze odchýlit.

¹ ARISTOTELÉS. *Politika*. 2. vyd. Praha: Rezek, 1998. 7 s.

² Jinak známých také jako obyčejové právo

³ Např. je podstatně snazší vést řízení vůči spolku jakožto PO než vést jednotlivá řízení samostatně s každou osobou.

⁴ Čl. 20 odst. 1 LZPS

2.2 Aktuální zákonná úprava spolků

O právní zakotvení spolku jakožto právnické osoby se stejně jako v případě ostatních PO stará ObčZ. Ten komplexně upravuje spolky jakožto právnické osoby ve více než osmdesáti zvláštních ustanoveních (§214–302). Nejedná se však o jediná ustanovení, která se v ObčZ na institut spolku vztahují. Mimo ně je třeba mít na paměti, že na spolky dopadají také obecná ustanovení o právnických osobách (§118–209), jakožto i obecná ustanovení o korporacích (§210–213). Vzhledem k tomu, že účastenství ve spolku je záležitostí ryze dobrovolnou a ústavní úprava zaručuje jen co možná nejmenší zásahy do výkonu spolčovacího práva, je přirozené, že naplňování většiny ustanovení obsažených v ObčZ bylo ponecháno na volné úvaze zakládajících členů spolku. Spolkové právo se tedy mimo jiné vyznačuje dispozitivností většiny norem.

Do nástupu účinnosti ObčZ byla tato problematika materiálně vzato obsažena v ZoSO. Formálně však šlo o institut občanských sdružení, což je pouze dříve používaný právní pojem, dnes odpovídající právě spolkům. Tento zákon byl nástupem účinnosti ObčZ derogován, neboť jeho úprava byla do ObčZ implementována a jeho existence tak pozbyla potřeby.

2.2.1 Obecné rysy spolkového práva:

Povaha právnické osoby – Nově nastoupivší ObčZ z roku 2012 zavedl institut spolku a zařadil jej jako právnickou osobu. Jakožto právnická osoba má spolek svou právní osobnost, tedy způsobilost nabývat práv svým jménem⁵. Na druhou stranu jsou spolky ve své činnosti omezeny právním rámcem, jehož překročení může nést odpovídající právní následky. Stejně jako jiné právnické osoby, i spolky mají zákonem stanovený postup a podmínky pro zakladatelské jednání. Jejich vznik je vázán zápisem do příslušného veřejného rejstříku a zánik vymazáním tohoto údaje⁶.

Konkrétní právnickou osobou, jež spolek představuje, je korporace. Ta se dle ObčZ vyznačuje tím, že ji utváří společenství osob⁷. Počet členů, který takovou právnickou osobu utváří, pokud zákon nestanoví jinak (což je případ právě spolků), je alespoň jeden. V případě,

⁵ §118 ObčZ

⁶ §122-§131 ObčZ

⁷ §210 odst. 1 ObčZ

že počet členů klesne pod zákonem stanovený počet, soud ji ex offio zruší a rozhodne o její likvidaci⁸.

Dobrovolné spolčení osob – Jedním z nejzákladnějších rysů spolku je jeho existence podmíněná účastenstvím alespoň tří a více členských osob, přičemž nezáleží, zda se jedná o osoby fyzické, či právnické. Nastane-li situace, kdy již vzniklý spolek ztratí členy a dostane se tak do stavu, ve kterém podmínku minimálního počtu nesplňuje, nastávají okolnosti, při kterých spolek formálně nemůže existovat. To je důvodem ke zrušení spolku s likvidací, o čemž ve správním řízení vydá rozhodnutí příslušný soud.

Toto spolčení je motivováno dosažením společných zájmů jednotlivých členů, navíc s tím, že je vyloučeno jakékoliv nucené členství. Stejně tak žádnému z členů spolku nemůže být bráněno členství rozvázat a ze spolku tak vystoupit. Zde lze spatřit rozdíl mezi spolky a profesními komorami. Byť se profesní komory (např. advokátní komora, Česká komora architektů apod.) svou povahou ke spolkům blíží, členství v nich je obligatorní a z toho důvodu je nelze za spolky považovat⁹.

Nestanoví-li stanovy jinak, členství člena je vázáno výhradně na jeho osobu a v případě právní události na právního nástupce nepřechází¹⁰. O svých členech má za podmínek zmíněných v §236 odst. 1 ObčZ spolek možnost vést seznam.

Nezisková organizace – Asi nejdůležitějším charakteristickým prvkem spolků je právě jejich neziskovost. Je tomu tak proto, že oproti ostatním druhům korporací¹¹, účel vzniku, a tedy hlavní činnost spolku, v žádném případě nesmí mít povahu podnikatelské, či jiné výtěžné činnosti. Naopak se předpokládá, že spolek vzniká jako zájmové seskupení, a to ať už se jedná o zájem soukromý¹² nebo veřejný¹³. Tento zájem nemá a nesmí sloužit k finančnímu obohacování jednotlivých členů spolku.

Neziskovost spolků však neznamená, že by spolek neměl možnost nabývat majetku, či jej účelně využívat. Stejně jako u kterékoliv jiné právnické osoby i s fungováním spolku je spjata množství úkonů a správních záležitostí, které by se bez adekvátního financování neobešly. Z toho důvodu se omezení spolků zákazem vykonávat podnikatelskou či jinou

⁸ §211 odst. 1 a 2 ObčZ

⁹ HÁJKOVÁ, Alena a kol. Spolky a spolkové právo. 1. vydání. Praha: vydavatelství C.H. Beck, 2015. 4 s.

¹⁰ §232 odst. 1 ObčZ

¹¹ Např. kapitálové společnosti

¹² Soukromým zájmem může být například každotýdenní setkávání se za účelem učení se cizího jazyka

¹³ Za veřejný zájem můžeme považovat např. ochranu životního prostředí či veřejného zdraví

výdělečnou činnost vztahuje pouze na činnost hlavní. Spolek tedy má možnost vykonávat hospodářskou činnost spočívající v podnikání nebo jiné výdělečné činnosti, avšak za podmínky, že zisk z takové činnosti bude účelně využit pro podporu činnosti hlavní¹⁴. Stejně tak může spolek přijímat dary od různých sponzorů jakožto i členské příspěvky, i v těchto případech však musí dodržovat stejné zásady. Díky této úpravě není možné případný majetek rozdělit mezi členy tak, jak je tomu u ostatních korporací, čímž je vyloučeno obohacování členů na činnosti spolku¹⁵.

Vznik spolku je vázán na zakladatelské právní jednání popsané v §218 ObčZ. Z povahy účelu spolku je zakládajícím členům poskytnuta velká míra flexibility v nastavení vnitřních poměrů spolku, zejména v jeho organizační struktuře, účelu existence spolku apod.

¹⁴ §217 odst. 2. ObčZ

¹⁵ HÁJKOVÁ, Alena a kol. Spolky a spolkové právo. 1. vydání. Praha: vydavatelství C.H. Beck, 2015. 5 s.

3 Obecná úprava správního řízení

3.1 Definice

Správní řízení je institutem procesního správního práva, a z této pozice tak proniká snad do každého z jeho speciálních odvětví, práva ochrany ŽP nevyjímaje. Prostřednictvím správního řízení správní orgány rozhodují o právech a povinnostech konkrétních osob, případně stanoví, zda tyto osoby práva či povinnosti mají nebo nemají. Cílem správního řízení je vydání rozhodnutí¹⁶. Podmínkou však je splnění věcné a místní příslušnosti správního orgánu¹⁷.

Správní řízení se vyznačuje zejména autoritativním postavením správního orgánu, který v dané věci rozhoduje. Rozhodujícím orgánu musí být propůjčena pravomoc jednat na základě zákona a jeho činnost se může odehrávat pouze v mezích zákona. Zahájení správního řízení může být:

- na základě iniciace správního orgánu (ex offio)¹⁸
 - Např. řízení o omezení či zákazu činnosti dle §66 ZoPK
- na základě žádosti FO a PO¹⁹
 - Např. řízení o povolení kácení dřevin dle §8 ZoPK

Výsledek rozhodovací činnosti je ve formě individuálního správního aktu (rozhodnutí), vydaného vůči konkrétně určeným osobám a jeho účinky jsou pro adresáty závazné, v případě nutnosti vynutitelné zákonem.

„Od správního aktu je očekáváno, že bude silný a přesvědčivý svou zákonností a proces má k tomu napomáhat.“²⁰

Obecná úprava správního řízení obsažená v SprŘ vystupuje vůči zvláštním zákonům jednotlivých odvětví správního práva jako lex generalis. Úprava se proto použije výhradně za předpokladu, že zvláštní zákon neobsahuje jinou právní úpravu. *„Kvalita správního procesu je ovšem závislá především na obecné právní úpravě, která proces sjednocuje prostřednictvím subsidiarity: použije se, nestanoví-li zvláštní zákony jinak. I při rozhodování, pro která jsou ve*

¹⁶ §9 SprŘ

¹⁷ §10 a §11 SprŘ

¹⁸ §46 SprŘ

¹⁹ §44 SprŘ

²⁰ VOPÁLKA, Vladimír a kol. Správní právo - Obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012. 345 s.

zvláštních zákonech rozsáhlejší odchýlení, tak zůstává pramenem určujícím především základní parametry procesu, zejména jeho zásady.“²¹

3.2 Účastníci řízení

Ustanovení § 27 SprŘ upravuje, kdo je účastníkem řízení. Hlavními účastníky řízení jsou v řízení o žádost vždy žadatel a dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí. V řízení ex offo jsou to pak dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit či zrušit práva anebo povinnosti nebo prohlásit, zda práva anebo povinnosti mají²². Mimo hlavní účastníky jsou §27 SprŘ upraveni také účastníci vedlejší. Ti se mohou účastnit jak řízení ex offo, tak řízení o žádosti, avšak ne v každém řízení jsou nutně přítomni. Za vedlejší účastníky se považují dotčené osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech anebo povinnostech²³ a také osoby, o nichž tak stanoví zvláštní zákon²⁴.

Právě poslední ze zmíněných ustanovení přiznává mimo jiné i spolkům postavení účastníka řízení a umožňuje tak jejich participaci v rozhodovacích procesech. Zmíněným zvláštním zákonem jsou pak v oblasti ochrany ŽP v závislosti na konkrétní situaci jednotlivé složkové zákony práva ochrany ŽP²⁵. Tyto zákony umožňují spolkům získat postavení účastníka řízení, ovšem za splnění určitých podmínek, které se liší podle zákona, jež se na daný případ vztahuje.

3.3 Úkony účastníků řízení

Úkony ve správním řízení mohou vykonávat jak FO, tak PO. Vzhledem k tématu práce jsou zde rozebrány úkony PO.

Jménem právnické osoby koná ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona, tj. podle OSŘ. Ustanovení §21 odst. 1 a odst. 2 OSŘ stanoví, že za právnickou osobu jedná:

- Člen statutárního orgánu nebo předseda statutárního orgánu, v případě že jde o vícečlenný orgán
- Pověřený člen právnické osoby

²¹ MIKULE, Vladimír a kol. Správní právo - Obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012. 345 s.

²² §27 odst. 1 písm. a) a b) SprŘ

²³ §27 odst. 2 SprŘ

²⁴ §27 odst. 3 SprŘ

²⁵ Např. ZOPK nebo ZoV

- Vedoucí odštěpného závodu
- Prokurista PO, může-li podle udělené prokury jednat samostatně
- Jiné osoby, připouští-li to OSŘ, či zvláštní zákon

Zároveň musí být splněny podmínky obsažené v §21 odst. 3-5 OSŘ, zejména že za PO může jednat právě jedna osoba, jež své oprávnění prokáže, navíc taková, jejíž zájmy nejsou v rozporu se zájmy zastupované PO.

Účastníkům řízení jsou přiznána práva, díky nimž se mohou aktivně zasadit o to, aby rozhodnutí správního orgánu bylo v co možná největší míře v souladu s jejich zájmy. Tato práva jsou stanovena v §36 odst. 1-5 SprŘ:

- právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak
- Právo vyjádřit své stanovisko
- Právo žádat správní orgán o informace o řízení
- Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí
- Právo konzultovat s podpůrcem dle definice ObčZ

Mimo ustanovení §36 SprŘ je účastníkům řízení a jejich zástupcům umožněno nahlížet do spisu, a to i poté, co rozhodnutí nabylo právní moci. S nahlížením do spisu je také spojeno právo pořizovat si výpisy, případně žádat kopie soupisu nebo jeho části od příslušného správního úřadu²⁶.

Správní řád účastníkům řízení také poskytuje řadu práv, jimiž mohou napadat hmotnou i procesní stránku rozhodovacího procesu. Jedná se například o právo podat odvolání proti rozhodnutí²⁷, právo navrhnout obnovu řízení²⁸, právo na ochranu před nečinností správních orgánů²⁹. Po vyčerpání veškerých prostředků proti nečinnosti správního orgánu náleží účastníkovi řízení také právo dožadovat se žalobou nápravy cestou správního soudnictví³⁰.

Výše zmíněná úprava je úpravou obecnou (lex generalis) pro správní právo a její ustanovení se tak použijí podpůrně v případech, kdy speciální zákon (lex specialis) úpravu neobsahuje. V případě, že je problematika upravena současně v obecném i speciálním zákoně,

²⁶ §38 SprŘ

²⁷ §81 odst. 1 SprŘ

²⁸ §100 odst. 2 SprŘ

²⁹ §80 odst. 1-4 SprŘ

³⁰ §79 odst. 1 SŘS

je třeba upřednostnit zákon speciální. SprŘ často také obsahuje klauzuli o nepoužití ustanovení, vylučuje-li to speciální zákon a je tak třeba věnovat zvýšenou pozornost jednotlivým ustanovením speciálního zákona.

3.4 Správní řízení v právu ŽP

Vzhledem k široké definici ŽP³¹ a k množství ostatních právních odvětví, do nichž právo ŽP zasahuje³², je toto právní odvětví nekodifikované. Tzn. že právní úpravu nenalezneme pouze v jednom právním předpise, nýbrž v celé řadě. Předpisy upravující právo ŽP můžeme dělit na:

- Obecné
 - Jedná se o právní předpisy upravující problematiku práva ŽP v obecné rovině. To znamená, že jsou zde upraveny zejména základní principy tohoto právního odvětví³³, jsou zde definované právní pojmy³⁴, jakožto i smysl a účel ochrany ŽP. Právní úprava spadající pod tuto kategorie vystupuje vůči kategorii zvláštní z pozice lex generalis. Jednotlivá ustanovení se tak používají podpůrně s cílem doplnit úpravu jednotlivých složkových zákonů. Nutno však mít na paměti, že vůči obecnému správnímu právu se jedná o úpravu zvláštní³⁵.
- Zvláštní
 - Do této kategorie řadíme zejména takové předpisy, které se svým obsahem mohou lišit od úpravy obecného zákona. Ten se v řízeních upravených zvláštním zákonem použije pouze v případě, že problematiku neupravuje zákon zvláštní. V případě práva ŽP se zvláštními předpisy rozumí jednotlivé složkové zákony, které se zaměřují na ochranu ekosystémů³⁶, ochranu před znečišťováním ŽP³⁷ a další.

³¹ §1 ZoŽP

³² Např. z oblasti veřejného práva stavební právo, z oblasti soukromého práva otázka sousedských vztahů, vlastnictví apod.

³³ § 11 až § 16 ZoŽP

³⁴ Např. životní prostředí, trvale udržitelný rozvoj, přírodní zdroje

³⁵ Tzn. že při řízení podle zvláštního zákona podpůrně použijeme obecných zákonů práva ŽP, vůči kterému podpůrně použijeme ještě správní řád.

³⁶ Např. ZOPK, ZoL

³⁷ Např. ZOO, ZOVS

Právě v ustanoveních zvláštních právních předpisů ŽP se nachází úpravy jednotlivých správních řízení ŽP, jejich množství je však příliš velké, a z toho důvodu zde uvádím pouze demonstrativní výčet:

- Řízení dle ZoPK
 - Řízení o povolení kácení dřevin
- Řízení dle ZoV
 - Řízení o povolení vypouštění odpadních vod
- Řízení dle ZOO
 - Řízení o povolení stacionárního zdroje znečištění
- Řízení dle ZOPF
 - Řízení o vyjmutí pozemku ze zemědělského půdního fondu

3.5 Ochrana ŽP při jiných řízeních

Byť se může zdát problematika práva ŽP po rozdělení na obecnou a zvláštní úpravu celá pokrytá, není tomu tak. V praxi je často velice obtížné určit hranici, která rozhoduje o tom, pod jaké právní odvětví věc spadá. Z toho důvodu se mnohdy můžeme setkat s ustanovením cílícím na ochranu hodnot ŽP také v právních předpisech jiných právních odvětví. Ačkoliv se formálně nejedná o právo ochrany ŽP, sledovaný smysl zůstává stejný, čímž je hranice zastřena.

Typickým příkladem právního odvětví, v němž se s takovou situací můžeme setkat, je stavební právo. Ve vývoji stavebního práva můžeme spatřit čím dál tím důslednější snahu o eliminování negativních vlivů na ŽP, které jsou s výstavbou neodlučitelně spjaty. Projevuje se tak rostoucí společenské uvědomění o nutnosti pečovat o prostředí, v němž žijeme, zejména pak snahou o zmírnění provedených zásahů v souladu s principem udržitelného rozvoje ve formě nejrůznějších kompenzačních opatření a umožněním zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů³⁸. Vzhledem k principu nejvyšší hodnoty přisuzovanému právu ŽP³⁹, je přirozené, že se tento princip musí projevit i do ostatních právních odvětví, která mohou mít na ŽP faktický dopad. Pro představu je zde uveden demonstrativní výčet správních řízení stavebního práva, v nichž se setkáváme s ochranou ŽP:

- Povolování staveb podle StavZ

³⁸ V souladu s druhým pilířem úmluvy

³⁹ Čl. 35 LZPS

- Územní plánování – vydávání územních povolení a územní a regulační plány podle StavZ

Vzhledem k nepřehlednému množství jednotlivých řízení, jež se práva ŽP dotýkají, je takřka nemožné vytvořit kompletní výčet. Pro smysl této práce však postačí mít na paměti, že nejen složkové zákony práva ŽP, ale také zákony odlišných právních odvětví pamatují na hodnoty ŽP a připouští spolkům ve jménu ochrany ŽP, případně veřejného zdraví, výsadní postavení v některých řízeních. Zejména se jedná o ta řízení, jejichž výsledkem by mohlo dojít ke zhoršení stavu ŽP⁴⁰.

⁴⁰ Typickým příkladem je ZoPV

4 Právo na informace

Právo na informace je poměrně mladý institut. Ve světových právních systémech se začal objevovat až od 2. poloviny 20. století. Do právního systému užívaného na území České republiky byl začleněn až v roce 1999, deset let po pádu komunismu při Sametové revoluci a šest let po vzniku samostatné České a Slovenské republiky. Tyto události jsou klíčové pro pochopení vzniku poptávky po kodifikaci tohoto právního institutu, neboť právo na informace je velice úzce spjato s demokratickým právním zřízením.

John Locke, anglický filozof 17. století, jež se zabýval teorií společenské smlouvy ve svém díle *Two treatises on Government*, popisuje uspořádání společnosti vzniklé na základě jakési nepsané dohody uzavřené mezi všemi členy dané společnosti, za účelem vyhovění všeobecné poptávce po dodržování lidských (přirozených) práv. Výměnou za právní ochranu těchto hodnot se mocenskému aparátu společnosti propůjčují výlučná práva, a naopak jednotlivcům se taxativně stanoví omezení výkonu jejich práv⁴¹.

Pojetí společnosti podle Johna Locke, byť ve své podstatě nutně omezené dobovým uspořádáním, navíc ve formě konstituční monarchie, je stále aktuální. Právě v demokratickém systému, tak jak jej známe dnes, je s teorií společenské smlouvy pozorovatelná silná podobnost. Již při narození se stáváme občanem státu (uzavření nepsané dohody mezi panovníkem a jednotlivcem), čímž jsou nám zaručena jistá práva. Výměnou za to „souhlasíme“ s tím, že mocenský aparát je ten, který má výlučnou pravomoc tato práva vymáhat. *„V demokratickém právním státě není veřejná správa nástrojem nějaké zvláštní, od společnosti separované moci, nýbrž naopak: je službou veřejnosti, i když se mnohdy opírá o autoritu založenou na veřejné (státní) moci. S touto funkcí správy by nebylo v souladu, kdyby mezi ní a veřejností byly vytvářeny informační bariéry, které by občanům bránily dozvědět se, co veřejná správa dělá, jak to dělá atd., tedy kontrolovat její činnost.“*⁴²

Přiznáním práva na informace pro občany státu tak vznikl větší prostor pro participaci veřejnosti na společenském dění a větší prostor pro kontrolu činnosti státních orgánů. Vzhledem

⁴¹ LOCKE, John a kol. *Two Treatises of Government: and A Letter Concerning Toleration*. London: Yale University Press, 2003. 146-147 s.

⁴² MIKULE, Vladimír a kol. *Správní právo - Obecná část*. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012. 633 s.

k tomu, že vůle státu musí ze své povahy odpovídat vůli občanů, ze které je odvozená, je toto právo dnes již nenahraditelnou součástí právních řádů některých demokratických zemí⁴³.

Institut přiznává občanům státu právo klást dotazy vůči státnímu aparátu, zejména vůči státním orgánům, samosprávným územním celkům, jejich orgánům a veřejným institucím, jakožto i vůči dalším povinným subjektům jmenovaným v zákoně⁴⁴. Tyto subjekty mají povinnost se jednotlivými dotazy zabývat a v zákonem stanovené lhůtě na ně odpovědět, případně vydat rozhodnutí o nevyhovění žádosti s dostatečným, zákonným odůvodněním. Při nedodržení výše zmíněného, případně při nesouhlasu s rozhodnutím o zamítnutí žádosti mají žadatelé možnost využít opravných prostředků, anebo se domáhat ochrany svých práv cestou správního soudnictví.

4.1 Národní a mezinárodní úprava

Právo na informace je v našem právním řádu silně zakořeněno. To dokládá již čl. 17 LZPS, který ideu tohoto institutu zakotvuje na ústavní úrovni. Dle znění jeho odstavců je právo na informace zaručeno, přičemž každý má nárok na vyjádření svého názoru, a to v jakékoli podobě, právo šířit informace, vyhledávat je a také je přijímat. Omezení v tomto právu je přípustné pouze za zákonem stanovených podmínek, zejména v takovém rozsahu, který je nezbytný pro ochranu práv a svobod druhých, pro bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeně sdílet informace je zakotvena v odst. 5 čl. 17 LZPS, přičemž podmínky takového informování jsou upraveny zákonem. Jakékoliv cenzurování, případně odmítnutí poskytnutí informací bez zákonných důvodů, je nepřípustné⁴⁵.

Speciální pozornosti se již na ústavní úrovni dostává také právu na informace o ochraně ŽP. To je v ústavním pořádku zakotveno čl. 35 LZPS, který nejenom každému přiznává právo na příznivé ŽP, ale také na úplné a včasné informace o jeho stavu a stavu přírodních zdrojů.

„Zvláštní povahu má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Toto právo je zvláštním projevem práva na informace jako práva politického.“⁴⁶

⁴³ Např. právo na informace o životním prostředí je součástí právních řádů všech signatářů úmluvy

⁴⁴ Např. v §2 ZSPI

⁴⁵ Čl. 17 odst. 3 LZPS

⁴⁶ Filip, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity. 1. vydání. 1997. 167 s.

Byť je v LZPS problematika práva na informace upravena dvěma ustanoveními, jejich předmět je velice úzce spjatý, ne-li z jedné strany zcela obsažený ve výkladu ustanovení druhého. Čl. 35 odst. 2 tak nabývá dojmu *lex specialis* vůči ustanovení čl. 17 odst. 5 a svým způsobem tomu tak i může být, avšak po formální stránce právě tato dualita poukazuje a vyzdvihuje důležitost ochrany ŽP a možnost osob aktivně se zasazovat o důsledné dodržování právního rámce osobami veřejné správy. Za těmito účely je v právu na informace o ochraně ŽP každé osobě propůjčená odlišná, obsáhlejší řada nástrojů, než je tomu tak u práva na informace obecně. Z důvodů uvedených výše se na tuzemské zákonné úrovni setkáváme s dvojí úpravou.

Obecnou úpravu práva na informace nalezneme v ZSPI. Ten vstoupil v účinnost k 1. 1. 2000. Obsah ZSPI byl postupně novelizován⁴⁷.

Druhým zákonem je ZPIŽP. Jak je již z označení zákona patrné, oproti ZSPI jde o zákon starší, a to s účinností od 1. 7. 1998. I v tomto případě docházelo k postupné novelizaci⁴⁸.

4.2 Zákon o svobodném přístupu k informacím

ZSPI obsahuje obecnou úpravu zákonných podmínek, za nichž lze získat od PS informace spadající do jeho působnosti. Za PS zákon považuje:

- Státní orgány
- Územní samosprávné celky
- Veřejné instituce
- Subjekty, kterým byla svěřena pravomoc rozhodovat o právech či povinnostech FO a PO v oblasti veřejné správy

Přístup k takovým informacím je dvojího druhu, neboť u některých informací zákon stanovuje obligatorní povinnost informace zveřejnit. Zejména se jedná o ty, které se týkají fungování PS, organizační struktury, podmínek a principů činnosti PS, dále způsobu jednání osob vůči PS apod⁴⁹. Naopak informace nespádající do této kategorie FO a PO obdrží od PS na žádost, ovšem za předpokladu, že se nejedná o informace uvedené v §2 odst. 3 a v §7-12 ZSPI. Žádost o informace může být podána ústně i písemně, čímž počíná běh správního řízení. Za předpokladu, že žádost obsahuje vše nezbytné ve smyslu §14 odst. 2 ZSPI, zejména identifikaci žadatele,

⁴⁷ V době psaní této BP v účinnosti ve znění zákona č. 205/2017 Sb.

⁴⁸ V době psaní této BP v účinnosti ve znění zákona č. 83/2015 Sb.

⁴⁹ §4b a §5 ZSPI

určení že se informace domáhá na základě tohoto zákona, dále dotaz samotný a za předpokladu, že daný PS dožadovanou informací disponuje, žádosti do 15 dní⁵⁰ vyhoví a informaci poskytne. Zamítnutí žádosti o informace musí být řádně odůvodněno a vydává se formou rozhodnutí. O schválení žádosti se rozhodnutí nevydává, místo něj žadatel obdrží dotazovanou informaci. Žádost PS vůči jinému PS je také možná.

Samozřejmostí je také možnost správního a následně soudního přezkumu rozhodnutí o nevyhovění žádosti o informace. Proti zápornému rozhodnutí může žadatel do 15 dnů od doručení, případně od uplynutí lhůty nečinnosti PS, podat odvolání ve smyslu hlavy VIII části druhé SprŘ. Odvolání se podává u PS, který rozhodnutí vydal. PS postoupí záležitost nejbližšímu nadřízenému subjektu, aby do 15 dnů rozhodl v odvolacím řízení. Proti rozhodnutí ústředního orgánu státní správy je zákonem umožněno podat rozklad ve smyslu §152 SprŘ. Proti rozhodnutím v odvolacích řízeních se nelze znovu odvolat⁵¹, zákon však připouští přezkoumání rozhodnutí soudní cestou ve smyslu §247 a násl. OSŘ

Poskytováním informací můžou také PS vzniknout finanční náklady. Touto problematikou se zabývá §17 ZSPI, který žadateli ukládá zaplatit náklady PS, avšak pouze do výše nepřesahující náklady na pořízení kopií, opatření nosičů dat a odeslání informací žadateli. Předpokládanou částku PS vždy žadateli poskytne. Inkasované peníze jsou příjmem PS. Pokud žadatel do 60 dnů neuhradí požadované náklady, PS žádost odloží. Lhůta však neběží po dobu vyřizování stížnosti na výši nákladů.

4.3 Zákon o právu na informace v ŽP

Institut práva na informace na úseku ŽP má v právním řádu ČR vlastní legislativní úpravu, kterou upravuje ZPIŽP. Oproti ZSPI se liší zejména zúženou působností vůči správním orgánům, neboť za povinné subjekty považuje pouze orgány vykonávající činnost na úseku ŽP. Ve stejném duchu je i výklad pojmu informace ve smyslu ZPIŽP, v porovnání se ZSPI, zúžen na problematiku ŽP⁵².

Obecně by se dalo říct, že ZPIŽP je jistou specializovanou formou ZSPI. To dokládá již §1 odst. 1, který stanoví předmět úpravy zákona. I v tomto případě jsou upraveny podmínky na výkon práva na včasné a úplné poskytování informací PS, přístup veřejnosti k těmto

⁵⁰ Tato lhůta může být prodloužena ve smyslu §14 odst. 7) ZSPI

⁵¹ §91 odst. 1 SprŘ

⁵² §2 písm. a) a b) ZPIŽP

informacím a stejně tak má PS ve smyslu ZPIŽP povinnost zveřejňovat některé informace bez žádosti. Upraveny jsou taktéž lhůty, ve kterých je PS povinen informace poskytnout či uveřejnit, a důvody, pro které je mu umožněno poskytnutí informace odepřít. Mimo to je předmětem úpravy ZPIŽP také problematika infrastruktury pro prostorová data sloužící pro účely politiky ŽP a dále vzdělání, osvěta a výchova v oblasti ochrany ŽP.⁵³

Oproti ostatním agendám správních orgánů, na které by se vztahoval ZSPI, je na přístup k informacím o ŽP kladen větší důraz. To se projevuje zejména odlišnými postupy orgánů v různých situacích, jež ZPIŽP upravuje. Např. Je-li podána žádost o informaci ve smyslu ZPIŽP a dotazovaný orgán informací nedisponuje a ani dle zákona disponovat nemusí, postoupí žádost do 15 dnů příslušnému PS, je-li mu znám⁵⁴. V případě, že by se jednalo o žádost o informaci ve smyslu ZSPI, věc by byla namísto postoupení odložena⁵⁵.

Řízení o poskytování informací ve smyslu ZPIŽP je správním řízením dle SprŘ. Formu správního rozhodnutí má však pouze zamítnutí žádosti, ať už v plném či částečném rozsahu. U plného vyhovění žádosti se nepředpokládá užití opravných prostředků a výsledkem tak není rozhodnutí, ale vydání informace samotné. Forma správního rozhodnutí žadateli umožňuje v mezích zákona podávat veškeré opravné prostředky a domáhat se tak svých práv, má-li pocit, že na nich byl zkrácen. O vyhovění, případně o zamítnutí žádosti o informace ve smyslu ZPIŽP povinný subjekt rozhodne v základní lhůtě 30 dnů, v rozšířené až 60 dnů⁵⁶.

Za účelem kvalitní a efektivní ochrany ŽP a s tím spojeným dosažením udržitelného rozvoje, je v této problematice nezbytně nutné občany kontinuálně vzdělávat. ZPIŽP proto pověřuje ústřední správní orgány k vytváření podmínek pro realizaci a rozvoj environmentálního vzdělání, výchovy a osvěty a zároveň stanovuje povinnost ústředních správních úřadů zajistit informovanost a vzdělanost svých zaměstnanců v oblasti ŽP. Zákon také přímo jmenuje Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, jakožto i územně samosprávné celky a další ústřední orgány, jako subjekty povinné environmentální vzdělání, výchovu a osvětu šířit a podporovat a ukládá jim povinnosti s tím spojené. Za účelem environmentálního vzdělání, výchovy a osvěty zákon také umožňuje (kromě organizačních složek státu) zřizování zvláštních fondů⁵⁷.

⁵³ §1 ZPIŽP

⁵⁴ §4 ZPIŽP

⁵⁵ §13 ZSPI

⁵⁶ §7 odst. 1 ZPIŽP

⁵⁷ §13 ZPIŽP

Zbývající část ZPIŽP je věnována především geoportálu, tedy informační databázi veřejné správy, jejíž správu má v gesci Ministerstvo ŽP. To skrz geoportál zajišťuje zejména zpřístupňování dat, služby založené na prostorových datech, služby elektronického obchodu, sdílení prostorových dat ve veřejné správě a informování o využívání infrastruktury pro prostorová data⁵⁸. Úloha geoportálu spočívá ve vzájemném zpřístupňování dat jednotlivými povinnými subjekty. Povaha takto zpřístupňovaných dat je různá, jedná se o taková data, jež PS tvoří, přijímají, spravují a aktualizují, data, která odpovídají alespoň jednomu z témat zmíněných v prováděcím předpise a dále data, která spadají do oblasti výkonu veřejné správy.

ZPIŽP také ukládá vládě ČR jednou ročně projednat a schválit zprávu o stavu ŽP v tuzemsku⁵⁹.

4.4 Aarhuská úmluva

Současná podoba ZPIŽP je výsledkem implementace jednoho z pilířů tzv. Aarhuské úmluvy. Ta byla Českou republikou podepsána 25. června 1998 v Dánském Aarhusu, čímž ČR dala najevo souhlas s jejím obsahem a vůli tento obsah naplňovat. K samotné ratifikaci Parlamentem ČR však došlo až 6. července 2004. Úmluva byla následně zařazena do Sbírky mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb.m.s. V souladu s ustanovením čl. 10⁶⁰ Ústavy ČR se tak stala součástí českého právního řádu a její obsah se stal přímo aplikovatelným.

Roku 2005 se k úmluvě rozhodlo přistoupit také Evropské společenství (dále „ES“)⁶¹ jako celek. To mělo (a stále má) za důsledek poměrně kuriózní „dvojitou“ vázanost členských zemí, jež úmluvu podepsaly také jako suverénní státy. Díky tomu jsou zavázány k jejímu dodržování nejen z pohledu mezinárodního práva, ale také z pohledu práva unijního⁶².

Obsah úmluvy je sepsán ve 22 člancích, které můžeme rozdělit do tří pilířů. Těmito pilíři jsou:

1) Přístup veřejnosti k informacím o ŽP

⁵⁸ §11a odst. 2 písm. a-e) ZPIŽP

⁵⁹ §12 odst. 1 ZPIŽP

⁶⁰ „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

⁶¹ Nejstarší ze tří pilířů Evropské unie

⁶² MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR. 1. vydání. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. 10 s

- 2) Účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se ŽP
- 3) Právní ochrana veřejnosti

AD 1) Problematika přístupu veřejnosti k informacím již byla podrobně rozebrána v kapitole věnované ZPIŽP. Tento zákon je výsledkem implementačních snah našich zákonodárců, jakožto i doporučení výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy⁶³. Hlavním cílem tohoto pilíře je zejména umožnit jednotlivým zástupcům veřejnosti⁶⁴ přístup k environmentálním informacím⁶⁵. V souladu s tím je tak úmluvou v čl. 5 uložena povinnost orgánům veřejné správy aktivně shromažďovat, spravovat a zveřejňovat informace o ŽP týkající se jejich působnosti. Stejně tak je veřejnosti v čl. 4 umožněno si od těchto orgánů environmentální informace vyžádat, přičemž zamítnutí takové žádosti může být odůvodněno pouze zákonem taxativně stanovenými důvody.

AD 2) Stěžejní část pro tuto práci představuje druhý pilíř, a to účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se ŽP. Ta je úmluvou upravena v ustanoveních čl. 6-8, které stanoví základní požadavky vůči smluvním stranám úmluvy pro umožnění účasti veřejnosti v takových procesech⁶⁶. Konkrétně se čl. 6 zabývá účastí veřejnosti ve věcech rozhodování o povolení činností, které by potenciálně mohly mít významný dopad na ŽP, přičemž již z toho plyne, že pod toto ustanovení spadají také činnosti vyžadující posouzení vlivů na ŽP⁶⁷; čl. 7 se zabývá účastí veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se ŽP, do této skupiny spadá také územní plánování; čl. 8 zakotvuje účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů⁶⁸ a obecně závazných normativních aktů. Účast veřejnosti není úmluvou definovaným pojmem, avšak v souladu s cílem úmluvy jej lze vyložit jako pojem zastupující množinu nástrojů poskytnutých veřejnosti, díky kterým má možnost zasadit se o co nejpříznivější ŽP.

Primární předpoklad pro umožnění účasti veřejnosti je založen na informování o připravovaných procesech environmentálního rozhodování ze strany orgánů veřejné správy, jakožto i o způsobech, jakými se veřejnost může na těchto procesech účastnit. Speciální

⁶³Rozhodnutí výboru pro kontrolu dodržování úmluvy ze dne 1.4.2014, sp. zn. ACCC/C/2012/70

⁶⁴ Velice široce definovaný pojem v čl. 2 odst. 4 úmluvy – prakticky jakákoliv FO a PO, či jejich sdružení, organizace apod.

⁶⁵ Další široce definovaný pojem v čl. 2 odst. 3 úmluvy

⁶⁶ Výčet jednotlivých typů lze nalézt v příloze č.1 úmluvy

⁶⁷ V našem právním řádu aktuálně upraveno ZoPV

⁶⁸ Formulace je univerzální pro všechny smluvní státy – v každém řádu se jmenují jinak – vyhlášky, nařízení, směrnice, výnosy, dekrety

pozornosti se dostává tzv. Zainteresané veřejnosti⁶⁹, tedy veřejnosti, jež by mohla být daným rozhodnutím nejvíce dotčena, případně má na rozhodování určitý zájem. V tomto pojmu jsou zahrnuty také spolky působící na poli ochrany ŽP splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů, přičemž platí premisa, že takový spolek má vždy na environmentálním rozhodování zájem⁷⁰. Zainteresaná veřejnost má z tohoto postavení zákonný nárok být přiměřeně, včas a účinně informována mimo jiné o všech aspektech environmentální rozhodovací činnosti, jakožto i o možnostech účasti na této činnosti, termínu a místě veřejného projednání apod⁷¹. Teprve až po dostatečném a včasém informování o probíhajících procesech je položen základ pro vyjádření se veřejnosti. To se předkládá písemně, případně ústně při veřejném slyšení (či veřejném šetření) a může obsahovat jakékoliv připomínky, stanoviska, rozborů a informace, jež veřejnost považuje za relevantní. Úmluva následně orgánům zabývajícím se danou věcí ukládá povinnost dostatečně názor veřejnosti zohlednit ve svém rozhodování, případně uspokojivě odůvodnit, proč tak neučinily. Rozhodnutí spolu s odůvodněním je následně okamžitě zveřejněno⁷².

AD 3) Třetí pilíř úmluvy po smluvních stranách vyžaduje zajištění právní ochrany veřejnosti na poli ŽP pro případy, že by se veřejnost cítila zkrácena na svých právech.

Úpravu této problematiky nalezneme v čl. 9 úmluvy. Ta ze své dikce umožňuje veřejnosti zahájit soudní přezkum rozhodnutí a vztahuje se jak na problematiku přístupu k informacím v čl. 4, tak na účastenství veřejnosti na rozhodovacích procesech popsaném v čl. 6. V obou případech platí, že právní ochrana má probíhat spravedlivě, nestranně a pokud možno za co nejmenší náklady.

Speciálnímu postavení se zde stejně jako ve druhém pilíři dostává zainteresané veřejnosti. Té je tentokrát za předpokladu, že pro to má dostatečný důvod, nebo u ní omezování či porušování práva trvá v případech, kdy to správní řád smluvní strany úmluvy požaduje jako předběžnou podmínku, umožněno dosáhnout přezkoumání rozhodnutí soudem a procesně i věcně napadat jakákoliv rozhodnutí či akty spadající pod čl. 6 úmluvy. O tom, kdo spadá do kategorie mající dostatečný důvod pro dosažení tohoto postavení, rozhoduje vnitrostátní právo, výjimku zde však opět tvoří spolky zřízené za účelem ochrany ŽP. Na ty se bez dalšího pohlíží jako by jej měly.

⁶⁹ Též dotčená veřejnost

⁷⁰ Čl. 2 odst. 5 úmluvy

⁷¹ Demonstrativní výčet v čl. 6 odst. 2 úmluvy

⁷² Čl. 6 odst. 7-9 úmluvy

Mimo to úmluva v čl. 9 odst. 3 přiznává členům veřejnosti (splňujícím kritéria vnitrostátního právního řádu) právo přístupu k soudním a správním řízením, u kterých mohou vznášet námitky proti jednání, aktům, či proti opomenutím, jež jsou v rozporu s vnitrostátní úpravou práva ochrany ŽP.

5 Spolky a ochrana ŽP

5.1 Ochrana ŽP

Definici ŽP nalezneme v ZoŽP. Ten vymezuje základní pojmy a zásady ochrany ŽP, základní povinnosti FO a PO při ochraně a zlepšování jeho stavu, jakožto i při využívání přírodních zdrojů v souladu se zásadami trvale udržitelného rozvoje⁷³. ŽP je zde definováno jako vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Složkami ŽP jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie⁷⁴.

ŽP tedy představuje jakousi množinu hodnot, jejichž ochrana je základním předpokladem pro ohleduplné soužití člověka s jinými živočišnými druhy, jakožto i pro život člověka samotného. Přirozeně je ochrana ŽP a jeho složek považována za veřejný zájem, což je jeden z důvodů, proč se mohou FO (respektive FO prostřednictvím PO) do jisté míry podílet na jejím výkonu⁷⁵. Na to, že lze na ochranu ŽP nahlížet jako na veřejný zájem, poukazuje i ústavní soud.⁷⁶

Vzhledem k širší problematice ochrany ŽP se jedná o nekodifikované právní odvětví, její úpravu tedy nenalezneme pouze v jednom předpise, nýbrž v celé řadě. Základní rozdělení pramenů uvádím v tomto demonstrativním výčtu:

- Prameny v ústavním pořádku ČR
 - Preambule Ústavy ČR
 - Čl. 7 Ústavy ČR
 - Čl. 11 odst. 3 LZPS
 - Čl. 35 LZSP
- Prameny obecných zákonů práva ŽP
 - ZoŽP
- Prameny zvláštních (složkových) zákonů
 - ZoPK, ZoV, ZO, ZOO, ZoL, ZOPF
- Prameny v ostatních zákonech

⁷³ §1 ZOŽP

⁷⁴ §2 ZOŽP

⁷⁵ Např. prostřednictvím spolku na ochranu ŽP vstoupit do řízení jakožto účastník řízení

⁷⁶ Nález pléna Ústavního soudu ČR ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08

- StavZ

5.2 Účast veřejnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny

Jeden ze zákonů umožňujících účast občanů na ochraně ŽP představuje první z výše jmenovaných, tedy ZOPK. Konkrétní ustanovení, která účast občanů umožňují, jsou obsažena v §70 odst. 1-3. Ustanovení §70 odst. 1 stanovuje, že ochrana přírody podle ZOPK probíhá za přímé účasti občanů prostřednictvím spolků (v aktuální úpravě zákona setrvalo již nepoužívané občanské sdružení), dobrovolných sborů, či aktivů. Informační předpoklad pro účast občanů je dán §70 odst. 2, který umožňuje spolkům s právní subjektivitou, jejichž hlavním účelem je ochrana přírody a krajiny, dožadovat se příslušných orgánů státní správy po informacích o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (vyjma řízení navazujících na posuzování vlivů na ŽP dle ZoPV⁷⁷). Platí, že žádost o informace ve smyslu §70 odst. 2 ZOPK je platná jeden rok od jejího podání, může být podána opakovaně a musí být věcně a místně specifikovaná. Dle §70 odst. 3 je spolku umožněno za podmínek a v případech dle §70 odst. 2 připojit se k zahájeným správním řízením, a to do pozice účastníka řízení, pokud do osmi dnů od obdržení informace o zahájení takového řízení příslušným správním orgánem oznámí svou účast.

V praxi tedy spolek podá žádost s věcnou a místní specifikací příslušnému správnímu orgánu a ten jej za předpokladu, že hlavní činností spolku je ochrana přírody a krajiny, bude po dobu jednoho roku informovat o zamýšlených řízeních a zásazích do ŽP ve smyslu ZOPK. Ve chvíli, kdy je odpovídající řízení zahájeno, správní orgán o tom takový spolek vyrozumí a od té chvíle počíná běh osmidenní lhůty, během které se spolek může rozhodnout k danému řízení připojit jakožto plnohodnotný účastník řízení.

Zajímavá situace nastává ve chvíli, kdy řízení již bylo zahájeno a nějaký ze spolků podá žádost o informace o řízeních ve smyslu §70 odst. 2 ZOPK. v místní a věcné specifikaci odpovídající právě takovému řízení. Je-li žádost takového spolku po právu oprávněná, vzniká spolku právo být o tomto řízení informován ve smyslu §70 odst. 2 ZOPK. Ve chvíli, kdy tak nastane, počíná běh osmidenní lhůty, ve které se spolek může připojit do řízení jako účastník. Pokud daný spolek již při podání žádosti o informace podle §70 odst. ZOPK.

⁷⁷ Řízení podle §3 písm. g) ZoPV

věděl, že se do daného řízení zapojí, mohl k této žádosti připojit i oznámení o účastenství v řízení⁷⁸.

5.3 Účast veřejnosti podle vodního zákona

Obdobnou strategii účasti veřejnosti jako v ZOPK nalezneme také v ZoV. I v tomto případě zákon spolkům na základě toho, že byly zřízeny za účelem ochrany ŽP, přiznává v §115 odst. 6 právo být informován o zahajovaných řízeních, tentokrát dle ZoV. Výjimku zde stejně jako v minulém případě tvoří řízení, která jsou řízeními navazujícími na proces posuzování vlivů na ŽP podle §3 písm. g) ZoPV. Kromě takových řízení ZoV z této informační povinnosti vylučuje také stavební řízení vedená podle §15 ZoV, který se týká udělování stavebních povolení k vodním dílům. Žádost o informování o zahajovaných řízeních musí být věcně a místně specifikována.

Stejně jako je tomu u ZOPK i v tomto případě mají spolky zřízené za účelem ochrany ŽP možnost přihlásit se jakožto účastníci do řízení, o jejichž zahájení byly informovány ve smyslu §115 odst. 6, tedy do všech řízení podle ZoV, vyjma navazujících řízení na posuzování vlivů na ŽP dle ZoPV a řízení podle §15 ZoV. Lhůta pro oznámení účastenství v řízení je 8 dní ode dne doručení písemnosti o jejím konání, případně ode dne zveřejnění informace na úřední desce správního orgánu a současně dálkovým přístupem⁷⁹.

5.4 Účast veřejnosti podle zákona o posuzování vlivů na ŽP

V ZoPV se o spolecích zřízených za účelem ochrany ŽP, případně za účelem ochrany veřejného zdraví, hovoří jako o tzv. dotčené veřejnosti dle definice pojmu obsažené v §3 písm. i) bod 2. ZoPV. Spolu s nimi jsou dotčenou veřejností také osoby, jež mohou být dotčeny na svých právech a povinnostech rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení. V případě posuzování vlivů na ŽP lze však oproti ZOPK a ZoV spatřit snahu o restrikcii účelovosti spolků. Součástí ustanovení §3 písm. i) odst. 2) ZoPV je také podmínka alespoň 3leté existence spolku před dnem zveřejnění informace o navazujícím řízení dle §9b odst. 1 ZoPV, nebo před dnem vydání rozhodnutí podle §7 odst. 6. Výjimku z 3leté lhůty má

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, sp. zn. 6 As 19/2011-728

⁷⁹ §115 odst. 7 ZoV

však spolek, který je podporován alespoň 200 osobami, což doloží předložením podpisového archu⁸⁰.

Předpokladem pro zjištění, zda záměr, popsáný v §3 písm. a) má významný vliv na ŽP, které je výsledkem zjišťovacího řízení pospaného v §7 odst. 2 ZoPV, je oznámení záměru ve smyslu §6 odst. ZoPV. Oznámí-li oznamovatel záměr příslušnému správnímu orgánu, pak za předpokladu, že splní náležitosti podle odstavců 4 a 6 §6 ZoPV, jej příslušný úřad do sedmi pracovních dnů zveřejní. V této lhůtě má úřad také povinnost zaslat oznámení dotčeným územním samosprávným celkům a dotčeným správními úřadům. V tomto bodě vzniká prostor pro veřejnost, dotčenou veřejnost, dotčené orgány a dotčené územní samosprávné celky k vyjádření jejich stanovisek, a to ve formě písemného vyjádření k oznámení zaslání do 30 dnů od zveřejnění informace o oznámení⁸¹.

Následuje zjišťovací řízení, při němž se určuje, zda záměr podléhá posouzení vlivů na ŽP, či nikoliv. V případě že záměr spadá do I. kategorie ve smyslu §4 odst. 1 písm. a) ZoPV, zjišťovací řízení slouží k upřesnění informací o záměru⁸². Dojde-li orgán činný ve zjišťovacím řízení k závěru, že záměr nepodléhá posouzení vlivů na ŽP, postupuje podle §7 odst. 6 ZoPV a vydá o tom rozhodnutí i s odůvodněním a zveřejní jej. Proti tomuto rozhodnutí se může oznamovatel a dotčená veřejnost odvolat⁸³. Ustanovení §7 odst. 9 také dotčené veřejnosti umožňuje domáhat se pomocí žaloby zrušení rozhodnutí vzešlého ze zjišťovacího řízení, že záměr nebude posuzován podle ZoPV. Přitom má veškerá procesní i hmotná práva účastníka řízení a platí presumpce, že rozhodnutím zjišťovacího řízení, že záměr nevyžaduje posouzení vlivu na ŽP, může takový spolek krátiť na jeho právech. O takové žalobě rozhodne soud v 90denní lhůtě od toho, kdy žalobu obdrží⁸⁴.

Splňuje-li záměr podmínky ustanovené v §6 odst. 5 ZoPV, pak má oznamovatel možnost místo oznámení předložit dokumentaci vlivů záměru podle přílohy č.4 ZoPV, čímž de facto přeskočí fázi zjišťovacího řízení⁸⁵.

Kromě případu stanoveném v §6 odst. 5 má oznamovatel dle §8 odst. 1 ZoPV na základě oznámení, vyjádření k němu a písemného závěru zjišťovacího řízení povinnost nechat

⁸⁰ §3 písm. i) body 1. a 2. ZoPV

⁸¹ §6 odst. 8 ZoPV

⁸² §7 odst. 1 a 2 ZoPV

⁸³ §7 odst. 6 ZoPV

⁸⁴ §7 odst. 10 ZoPV

⁸⁵ §6 odst. 5 ZoPV

zhotovit dokumentaci oprávněnou osobu⁸⁶. Postup, jak s dokumentací následně úřad naloží, popisuje §8 odst. 2. Ve chvíli, kdy je dokumentace předána zpracovateli posudku dle §8 odst. 2 ZoPV a zveřejní se podle §16 ZoPV, počíná běh 30denní lhůty sloužící veřejnosti, dotčené veřejnosti, dotčeným územně samosprávným celkům a dotčeným orgánům k písemnému vyjádření se k dokumentaci u příslušného úřadu. Po uplynutí této lhůty se připomínky bezodkladně předají zpracovateli posudku⁸⁷.

Posudek je vypracován osobou k tomu oprávněnou ve smyslu §19 ZoPV, a to na základě dokumentace a vyjádření k ní podaných, přičemž se v něm zohlední také závěry z veřejného projednání podle §17 ZoPV, konalo-li se⁸⁸. Dokumentace, vyjádření k ní, závěry ústního projednání, jakožto i vypracovaný posudek dále slouží jako podklad pro vydání závazného stanoviska, které je následně podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních⁸⁹. Ustanovení §9a odst. 2 ukládá příslušnému úřadu zaslat stanovisko oznamovateli, dotčeným správním orgánům, dotčeným územním samosprávným celkům, jakožto i zveřejnit jej spolu s posudkem podle §16 ZoPV.

5.5 Účast veřejnosti v řízení o vydání integrovaného povolení

Úpravu řízení o vydání integrovaného povolení nalezneme v ZIPPC. To může mít povahu jednak navazujícího řízení ve smyslu ZoPV nebo také řízení samostatně stojícího. V obou případech je upravena možnost účasti veřejnosti, avšak její podmínky se mění v závislosti na tom, zda se jedná o navazující řízení dle ZoPV či nikoliv.

Jedná-li se o navazující řízení ve smyslu ZoPV, pak je účast veřejnosti, a tedy i spolků zřízených za účelem ochrany ŽP podmíněna splněním podmínek dotčené veřejnosti stanovených v §9c odst. 3 ZoPV. V tomto případě platí restriktivnější přístup vůči aktivní legitimaci a následná účast veřejnosti probíhá podle ZoPV.

Naopak jde-li o řízení samostatné, ZIPPC obsahuje vlastní úpravu účasti veřejnosti v řízeních podle tohoto zákona. ZIPPC přiznává v ustanovení §7 písm. e) status účastníka řízení mimo jiné právě občanským sdružením (dnes již spolkům) jejichž cílem je ochrana veřejných

⁸⁶ §19 ZoPV

⁸⁷ §8 odst. 4 ZoPV

⁸⁸ §9 odst. 1 a 2 ZoPV

⁸⁹ §9a odst. 1 a 3 ZoPV

zájmů upravených zvláštními právními předpisy⁹⁰, avšak jen pokud se přihlásí do 8 dnů od zveřejnění stručného shrnutí žádosti o integrované povolení dle postupu v ustanovení §8 ZIPPC. Za účastníka řízení lze dle §7 odst. 2 ZIPPC považovat také další osoby, jimž tento status přiznávají zvláštní zákony⁹¹.

Účastníci řízení dle ZIPPC mohou do 30 dnů po obdržení žádosti o povolení integrované prevence příslušnému správnímu úřadu zaslat svá vyjádření⁹². Taktéž v rámci této lhůty, případně ve lhůtě podle §11 odst. 3 mohou požádat příslušný správní orgán o ústní jednání. Požádá-li o něj účastník řízení, žádosti je vždy vyhověno⁹³. Mimo práva přiznaná ZIPPC mohou účastníci řízení využívat také veškeré nástroje upravené procesními zákony správního práva.

Výsledkem řízení podle ZIPPC je vydání integrovaného povolení nebo zamítnutí žádosti o jeho vydání. V případě, že je integrované povolení vydáno, je jeho součástí i vypořádání připomínek obsažených ve vyjádření k žádosti o toto povolení v plném rozsahu⁹⁴. Vydané integrované povolení má formu správního rozhodnutí dle definice SprŘ a umožňuje tak účastníkům řízení využít opravných prostředků. Zejména pak odvolání či rozkladu v závislosti na tom, který orgán rozhodnutí vydal a případně i možnost bránit se proti rozhodnutí správní žalobou podle §65 OSŘ.

5.6 Účast veřejnosti v řízeních navazující na posuzování vlivů na ŽP

ZoPV definuje v ustanovení §3 písm. g) taxativním výčtem tzv. navazující řízení. Navazujícími řízeními jsou ve smyslu ZoPV např. stavební řízení, územní řízení, řízení o dodatečném povolení stavby, řízení o vydání integrovaného povolení, řízení o stanovení dobývacího prostoru a další. Na těchto řízeních připouští ZoPV účast dotčené veřejnosti dle definice obsažené v §3 písm. i) ZoPV, ovšem za podmínek uvedených v ustanovení §9c odst. 3 ZoPV. Účast na navazujících řízeních je po splnění podmínek pro vystupování na pozici dotčené veřejnosti dle ZoPV podmíněna zejména podáním písemného oznámení o účasti na navazujícím řízení správnímu orgánu, který řízení vede, a to do 30 dnů ode dne zveřejnění informací o navazujícím řízení podle §9b odst. 1 ZoPV⁹⁵.

⁹⁰ Např. podle ZoŽP

⁹¹ Např. ZoPK, ZoV, ZOO, ZO

⁹² §9 odst. 3 ZIPPC

⁹³ §12 odst. 1 a 2 ZIPPC

⁹⁴ §13 odst. 5 ZIPPC

⁹⁵ §9c odst. 3 ZoPV

Splněním podmínek ZoPV pro účast na navazujících řízeních je dotčená veřejnost považována za účastníka řízení. Díky tomu může uplatňovat veškerá procesní a hmotná práva, která účastníkovi řízení náleží dle procesních zákonů správního práva⁹⁶. Zejména může napadat věcnou podstatu věci a může se domáhat svých práv užíváním opravných prostředků, žalob apod. Dotčené veřejnosti je taktéž přiznáno právo odvolat se proti rozhodnutí vydaném v navazujícím řízení i za předpokladu, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni.⁹⁷

Dotčená veřejnost má také možnost domáhat se žalobou zrušení rozhodnutí vydaného v navazujících řízeních, přičemž platí předpoklad, že dotčená veřejnost má práva, na kterých může být rozhodnutím v navazujícím řízení dotčena. Zákon dále stanoví 90denní lhůtu, ve které soud o případné žalobě rozhodne. Soud i bez návrhu rozhodne, zda žalobě přiznat odkladný účinek, případně nařídit předběžná opatření, která by nebezpečí vůči ŽP eliminovalo. Hrozí-li nebezpečí závažných škod na ŽP, soud odkladný účinek přizná a nařídí předběžná opatření⁹⁸.

⁹⁶ dle SprŘ, OSŘ

⁹⁷ §9c odst. 4 ZoPV

⁹⁸ §9d odst. 1 a 2 ZoPV

6 Vývojové tendence účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech ŽP

Právní úprava účastenství spolků v rozhodovacích procesech práva ŽP se v tuzemském právním řádu objevuje od 90. let 20. století. V době zavedení tohoto institutu, poprvé v ZOPK v původním znění, se však volila odlišná koncepce pojetí, než je tomu dnes. Ta v konečném důsledku tehdejšími občanskými sdruženími poskytovala podstatně větší pravomoci, než je tomu právě v úpravě aktuální⁹⁹. Kromě ZOPK se institut účasti veřejnosti za ochranou ŽP objevoval, případně stále objevuje, i v dalších právních předpisech. Ačkoliv jde o poměrně mladý institut, jednotlivé zákony, které s tímto institutem pracují, stihly projít řadou změn, přičemž ve většině z nich, můžeme pozorovat postupnou tendenci práva spolků omezit.

6.1 Ochrana přírody a krajiny

Zákon o ochraně přírody a krajiny se stal součástí právního řádu v roce 1992. Již tato původní verze upravovala institut účasti veřejnosti a poskytovala tak možnost veřejnosti zapojit se do správních řízení prostřednictvím občanského sdružení s hlavní činností zaměřenou na ochranu přírody a krajiny. Stejně jako je tomu u úpravy aktuální, takové občanské sdružení (dnes spolek) podle §70 odst. 2 mohlo žádat příslušné orgány o to být informováno o zamýšlených zásazích a správních řízeních, jež by mohli mít dopad na chráněné zájmy ve smyslu ZOPK. Poté co bylo občanské sdružení o zamýšleném řízení informováno, mělo osmidenní lhůtu na oznámení účastenství ve správním řízení¹⁰⁰. Zdánlivě stejná úprava však v §70 odst. 3 namísto aktuálního „řízení vedeného podle tohoto zákona“ užívala pouze pojmu správní řízení. Tato formulace měla za důsledek možnost občanských sdružení připojit se k jakémukoliv správnímu řízení, u něž existoval předpoklad, že by jeho výsledek mohl mít negativní dopad na zájmy chráněné zákonem o přírodě a krajině¹⁰¹. Tzn. skrz ustanovení §70 odst. 3 ZOPK mohlo občanské sdružení zřízené za účelem ochrany ŽP vstoupit např. do stavebního řízení dle zákona č. 50/1976 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona

⁹⁹ V době psaní BP ve znění zákonů č. 123/2017 Sb. a č. 225/2017 Sb.

¹⁰⁰ §70 odst. 3 ZoPK v původním znění

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 5 As 41/2009-91

č. 186/2006 Sb. Přirozeně této možnosti nebylo využíváno pouze k zamýšlenému záměru a často tak díky tomu občanská sdružení vstupovala do správních řízení účelově s jinými cíli¹⁰².

Následnou změnou ZOPK z pohledu účasti veřejnosti je vyjmutí navazujících řízení na řízení o posuzování vlivů dle ZoPV z ustanovení §70 odst. 2 ZOPK, který spolkům umožňuje žádat o informace o zamýšlených zásazích a zahajovaných řízeních a následně se prostřednictvím §70 odst. 3 ZOPK na základě této informace do 8 dnů k řízení připojit na pozici účastníka. Změna nastala novelou účinnou od 1. 4. 2015 a díky ní se spolek prostřednictvím ZOPK již nadále nemůže přihlásit jakožto účastník řízení do navazujících řízení na řízení o posuzování vlivů dle ZoPV. Touto novelou byly de facto z dosahu ustanovení §70 odst. 3 ZOPK vyňaty největší záměry, tedy ty, které podléhají posuzování vlivů na ŽP. V tomto případě se nejednalo ani tak o restrikcí, neboť se spolky zřízené za účelem ochrany ŽP mohli stále můžou o svá práva zasazovat prostřednictvím ZoPV. Naopak se jednalo o reakci na účelové účasti spolků na navazujících řízeních dle ZoPV prostřednictvím §70 odst. 3 ZOPK. Spolky se tak připojily např. do stavebního řízení, které bylo navazujícím řízením a zde uplatňovaly připomínky k zásahům do hodnot chráněných ZOPK. Smyslem řízení o posuzování vlivů na ŽP je však mimo jiné předejít uplatňování právě takových připomínek v průběhu navazujících řízení a zapracovat je do dokumentace ještě v průběhu řízení o posuzování vlivů. Tím by se mělo zabránit průtahům v navazujících řízeních. Paradoxně právě prostřednictvím §70 odst. 3 ZOPK některé spolky navazující řízení účelově prodlužovaly.

Druhou podstatnou změnou, kterou přinesla novela účinná od 1. 1. 2018 je již výše zmíněné zaměnění pojmu „správní řízení“ za „řízení podle tohoto zákona“ v ustanovení §70 odst. 3. Tím se okruh řízení, do nichž je pro spolky možné na základě tohoto zákona vstoupit, razantně snížil a představuje tak obrovský zásah do účasti veřejnosti na řízeních týkajících se ŽP. Svatava Havelková pro periodikum *Ochrana přírody* uvádí: *“ Redukce možné spoluúčasti občanů na rozhodovacích procesech v případech dotčení veřejného zájmu ochrany přírody a krajiny je zcela jistě bezprecedentním omezením demokratických práv a popřením principů, na nichž funguje občanská společnost. Je otázkou, zda nová úprava není i protiústavní. “*¹⁰³ Touto úpravou byla znemožněna účast spolků na řízeních o záměrech, které nepodléhají režimu posuzování vlivů dle ZoPV. De facto se tak spolkům znemožnila účast na všech řízeních o

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. 7 As 2/2011-52

¹⁰³ HAVELKOVÁ, Svatava. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech. *Ochrana přírody*, 2017, roč. 10, č. 5, s 23.

záměrech střední velikosti. To také má za důsledek stále projednávaný návrh skupiny 17 senátorů k ústavnímu soudu na zrušení této novelizace¹⁰⁴. K věci se vyjádřil také ochránce veřejných práv, který do řízení vstoupil jako vedlejší účastník: „Prakticky vzato, novelizovaná podoba znění §70 odst. 3 věty první ZOPK odnímá veřejnosti včetně tzv. environmentálních spolků právo participace ve všech případech, kdy:

- o záměru rozhodují jiné správní orgány než orgány ochrany přírody podle ZOPK a současně
- jde o záměry, jež se sice dotýkají zájmů ochrany přírody a krajiny, ale nepodléhají plnému posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)¹⁰⁵.

V části II. A./2., bodě 8 návrhu senátorů ČR na zrušení této novely dokonce nalezneme procentuální odhad, který uvádí, že až 90 % záměrů představují „středně velké záměry“, tedy ty, které ve většině případů nepodléhají řízení o posuzování vlivů na ŽP dle ZoPV, avšak stále se u nich dá předpokládat dopad na hodnoty které chrání ZOPK. Současně je v návrhu vzpomenuto, že umístění a povolení „malých záměrů“ probíhá ve zjednodušených správních postupech, do kterých spolky zřízené za ochranou ŽP nemají přístup¹⁰⁶.

6.2 Vodní zákon

Obdobným vývojem prošel také ZoV Ten v našem právním řádu vstoupil v účinnost 25. 7. 2001 a taktéž od začátku své účinnosti přiznává v § 115 odst. 6 občanským sdružením zřízeným za účelem ochrany ŽP možnost žádat o informace o zahajovaných řízeních podle tohoto zákona a následně do 8 dnů oznámit účastnictví na takovém řízení¹⁰⁷. Na rozdíl od ZOPK, ZoV již od počátku umožňoval účast pouze na řízeních jím upravených.

¹⁰⁴ Aktuálně projednáváno plénem Ústavního soudu pod č. j. Pl. ÚS 22/17

¹⁰⁵ Vyjádření veřejného ochránce práv jakožto účastníka řízení vedeného pod č. j. Pl. ÚS 22/17, s 4. [online]. ombudsman.cz, 23. října 2017 [cit. 10. března. 2019]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/ustavni_soud/SZD_28-2017-stavebni-zakon.pdf>

¹⁰⁶ Návrh skupiny senátorů ČR k ústavnímu soudu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 vedený pod č. j. Pl. ÚS 22/17, s 4. [online]. usoudu.cz, 16.8.2017 [cit. 10. března 2019]. Dostupné na <https://www.usoudu.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl._US_22_17_navrh.pdf>

¹⁰⁷ §115 odst. 7 ZoV

Novela účinná od 1. 1. 2013 občanským sdružením zužuje okruh řízení vedených podle vodního zákona, o nichž mohou být na základě §115 odst. 6 informovány, a tedy kterých se mohou účastnit ve smyslu §115 odst. 7 ZoV. Nově bylo vyloučeno informování ve smyslu tohoto ustanovení ohledně stavebních řízení vedených dle §15 vodního zákona. Tj. stavebních řízení vodních děl.

I v tomto případě zákonodárci novelou ve znění zákona č. 39/2015 Sb. z ustanovení §115 odst. 6 vyloučili informování spolků o navazujících řízeních na řízení o posuzování vlivů podle ZoPV. Tím bylo docíleno, aby se spolky mohli účastnit takových řízení výhradně prostřednictvím ZoPV, který za tímto účelem upravuje vlastní, přísnější podmínky a bojuje tak právě proti výše zmíněné účelovosti spolků.

6.3 Zákon o posuzování vlivů na ŽP

Zákon o posuzování vlivů na ŽP taktéž od počátku své účinnosti od 1. 1. 2002 upravuje možnost občanských sdružení zřízených mimo jiné za účelem ochrany ŽP, přihlásit se jako účastník do navazujících řízení podle tohoto zákona. Nutno však podotknout, že nejde o první právní předpis, který posuzování vlivů na ŽP upravoval. Předchůdcem ZoPV byl zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, který poprvé vstoupil v účinnost 1.7.1992. Ten upravoval možnost účasti občanské iniciativy na projednání dokumentace a na veřejném projednání dle tohoto zákona, avšak taková iniciativa musela mít podporu nejméně pěti set FO starších osmnácti let. Založila-li většina podporujících občanské sdružení, stalo se účastníkem správního řízení, jestliže se v něm rozhodovalo o povolení stavby, činnosti nebo technologie posuzované podle tohoto zákona. Takto vzniklé občanské sdružení mělo možnost účastnit se i dalších řízení podle tohoto zákona, pokud podalo vyjádření k dokumentaci podle §7 tohoto zákona.¹⁰⁸ Rozsah práce bohužel podrobnější rozbor nedovoluje, a proto se práce bude nadále zabývat ZoPV.

V první účinné verzi ZoPV bylo v §23 odst. 9 občanským sdružením chránícím veřejné zájmy podle zvláštního zákona umožněno po podání písemného vyjádření k oznámenému záměru, k dokumentaci či k posudku, připojit se k navazujícímu řízení jakožto účastník. Podmínkou však bylo, že příslušný úřad musel alespoň z části takové vyjádření zahrnout do stanoviska a současně, že správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že spolkem

¹⁰⁸ §8 zákona č. 244/1992, o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, v původním znění zákona

chráněné veřejné zájmy nejsou dotčeny. Stejná pravidla platila také pro obec dotčenou záměrem.

Tento stav setrval až do účinnosti zákona ve znění zákona č. 436/2009 Sb. Novela, která změny přinesla, zavedla možnost procesní ochrany práv občanských sdružení. Konkrétně šlo o právo domáhat se žalobou zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení na řízení o posuzování vlivů dle ZoPV. To platí za předpokladu, že se občanské sdružení domnívá, že byl porušen zákon o posuzování vlivů. Žaloba se řídí postupem podle SŘS a nezpůsobuje odkladný účinek¹⁰⁹.

Následující novela účinná od 31. 1. 2012 ještě rozšiřuje ZoPV o ustanovení §23 odst. 11, umožňující retroaktivitu ustanovení §23 odst. 10. Občanská sdružení se tak mohla žalobou domáhat zrušení rozhodnutí ve smyslu tohoto ustanovení i v případě, že samotné řízení o posuzování vlivů bylo zahájeno ještě před účinností novely z 11. 12. 2009.

Poslední významnou změnou v účasti veřejnosti prošel ZoPV při nástupu novely ve znění zákona č. 39/2015 Sb. Ta zavedla v § 3 písm. i) pojem dotčená veřejnost, pod který podřadila i právnické osoby soukromého práva, které jsou založeny za účelem ochrany ŽP nebo veřejného zdraví a zároveň jejich hlavní činností není výdělečná činnost. Právě v případě řízení o posuzování ŽP bylo účelové jednání spolků nejčastější, což se projevilo v této novele dalšími restrikcemi. Hlavní omezení od účinnosti této novely je pro spolky nutnost jejich alespoň 3leté existence před zveřejněním informací o navazujícím řízení podle §9b odst. 1, aby mohly být považovány za tzv. dotčenou veřejnost a využívat práv s tím spjatých. Spolek založený později než 3 roky před zveřejněním informací o navazujícím řízení může být taktéž pokládán za dotčenou veřejnost, avšak musí doložit podporu alespoň 200 osob podpisovou listinou¹¹⁰.

6.4 Zákon o integrované prevenci

Vývoj institutu účasti veřejnosti byl v případě ZIPPC pozvolný. Ustanovení §7 umožňující aktivní legitimaci mimo jiné i některých spolků, mezi nimi i těch zřízených za účelem ochrany ŽP jakožto účastníků řízení, bylo v ZIPPC obsaženo již se vstupem zákona v účinnost 1. 1. 2003. Rozdíl oproti dnešní úpravě spočíval v delší, 30denní lhůtě, ve které tyto

¹⁰⁹ §23 odst. 10 ZoPV ve znění zákona č. 436/2009 Sb.

¹¹⁰ §3 písm. j) ZoPV

spolky mohly účastenství v řízení podle ZIPPC oznámit. Přičemž od počátku platilo, že se prostřednictvím tohoto zákona lze účasti jen takových řízení, které sám upravuje.

Následná novela ustanovení ZIPPC upravující účast veřejnosti, jež vstoupila v účinnost 1. 6. 2013, lhůtu zkrátila na osm dní. Tato lhůta se dochovala až do úpravy dnešní.

Kromě výše zmíněné prošlo ustanovení §7 ZIPPC ještě jednou novelizací. Ta vstoupila v účinnost 19. 3. 2013 a formálně měnila okruh osob legitimovatelných k bytí účastníkem řízení podle §7 odst. 2 ZIPPC, a to záměnou derogovaných předpisů za předpisy aktuální. Současně byl také rozšířen okruh účastníků řízení o vlastníka zařízení, který jej neprovozuje, ale poskytuje jej k provozu někomu dalšímu.

6.5 Stavební zákon

Jedním ze zákonů, jež dříve obsahoval odkaz na účast spolků zřízených za ochranou ŽP, byl také StavZ. Ten ve znění zákona č. 350/2012 Sb. přiznával v ustanovení §109 písm. g) osobám, o kterých tak stanovil zvláštní právní předpis, postavení účastníka stavebního řízení, ovšem za předpokladu, že mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních zákonů a zároveň o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním řízení. Zákon de facto tedy účast spolků chránících ŽP připouštěl, avšak samotnou úpravu účasti veřejnosti na řízeních podle něj neobsahoval. Účast spolků na ochranu ŽP v řízeních StavZ probíhala výhradně prostřednictvím jiných zákonů, v případě naší problematiky skrz ZOPK. Tato úprava však v zákoně vydržela pouze do konce roku 2017. Při nástupu znění účinného od 1. 1. 2018 bylo toto ustanovení ze zákona novelou vyňato, což odpovídá záměru novely ZOPK účinné od stejného data. Důsledkem toho jsou spolky chránící zájmy ŽP aktuálně aktivně legitimovány k účastnit již jen v takových stavebních řízeních, jež jsou řízeními navazujícími na řízení o posuzování vlivů na ŽP. Navíc za plnění podmínek přísnějších¹¹¹, než tomu bylo při účasti prostřednictvím ZoPK, potažmo StavZ.

Jak bylo zmíněno výše, na novelu ZOPK ve věci účasti veřejnosti za účelem ochrany ŽP byl skupinou senátorů podán návrh na zrušení k Ústavnímu soudu ČR, který je stále ve fázi projednávání. Otázkou tak zůstává, zda novelizované ustanovení, které nově účast na řízeních dle StavZ znemožnilo, nebude prohlášeno Ústavním soudem ČR za protiústavní. Ustanovení by se tak významově vrátilo do znění před novelizací a účast spolků prostřednictvím ZOPK na

¹¹¹ §3 písm. i) 2. ZoPV

některých řízeních StavZ, jakožto i na dalších správních řízeních jež se mohou dotýkat zájmů chráněných ZOPK, by byla zase možná.

„Navrhovatelé v petitu tohoto návrhu žádají Ústavní soud, aby zrušil napadené novelizované ustanovení právě a jen ve slovech „podle tohoto zákona“. Pokud by Ústavní soud takto vymezenému petitu vyhověl a vymezená slova zrušil, znělo by pak celé ustanovení §70 odst. 3 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny takto: „Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení.“ Tím by se citované ustanovení svým normativním významem shodovalo s normativním významem ve znění před novelizací provedenou zákonem č.225/2017 Sb.“¹¹²

-
- ¹¹² Návrh skupiny senátorů ČR k ústavnímu soudu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 vedený pod č. j. Pl. ÚS 22/17, s 23. [online]. usoudu.cz, 16.8.2017 [cit. 10. března 2019]. Dostupné na <https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl._US_22_17_navrh.pdf>

7 Závěr

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v právu ŽP představuje velice silný, až jedinečný prostředek k dosažení zájmů chráněných některými zákony práva ŽP. Zejména pak proto, že nulové zásahy do ŽP jsou nemožné a vždy se odehrávají v určitých mezích utvořených právními předpisy. Je tedy žádoucí, aby se v řízení, jež by zásah do ŽP mohlo způsobit, nacházel účastník řízení, který do něj vstoupil právě se snahou tento zásah minimalizovat, jakožto se i zasadit o to, aby byly případné škody na ŽP dostatečně kompenzovány. Využití spolkového práva za tímto účelem je efektivní cesta, jak toho dosáhnout a zároveň nepřetěžovat správní orgány činné v řízení nespočtem účastníků.

Zajímavý je vývoj legislativní úpravy této problematiky, neboť odráží nejen dobové společenské poměry, ale reaguje i na neadekvátní užívání, až zneužívání postavení účastníka řízení. Z počátku novelizací výše uvedených zákonů lze pozorovat snahu umožnit spolkům (tehdy občanským sdružením) účast v co největším okruhu řízení. Respektive ve všech řízeních, která se nějakým způsobem dotýkala zájmů chráněných ZOPK. Od určitého okamžiku se tento trend, jako reakce na zneužívání možnosti účasti spolků na řízeních a s příslibem urychlení průběhu některých řízení, obrátil druhým směrem. Nyní můžeme v právní úpravě sledovat tendenci práva přiznaná spolkům omezit. Zejména tak, že se již spolky nemohou účastnit veškerých správních řízení, která mohou mít dopad na ŽP, ale pouze řízení podle zákona, jenž účastenství spolku na řízení umožňuje, případně řízení navazujících na řízení o posuzování vlivů na ŽP.

Důvody pro postupné omezování práv účasti veřejnosti jsou zřejmé. Účelové vstupy do řízení a jejich průtahy způsobují nefunkčnost systému jako takového. To má často za důsledek několikaletá řízení často navíc s absurdními požadavky¹¹³. Náklady na taková řízení jsou obrovské. Snaha zákonodárců tyto zásahy omezit se však podepisuje na hrstce těch, kteří prostřednictvím spolků uplatňují svá práva účelně, a tedy k vedení konstruktivní debaty se záměrem dosáhnout co nejšetrnějšího řešení. Nedůvěra společnosti v neziskové organizace vyvolaná mimo jiné i těmito případy situací taktéž nepomáhá.

Proto bych zde také rád vyzdvihl sílu institutu práva na informace, a to ať už ve smyslu ZSPI, tak ZPIŽP, zejména pak povinnost správních orgánů obligatorně sdílet informace. Jedná

¹¹³Např. požadavek na posunutí dálnice o cca 150 m, viz. správní řízení vedené Krajským úřadem Olomouckého kraje o udělení výjimky podle §56 ZOPK ukončené rozsudkem krajského soudu v Ostravě ze dne 28. února 2018, sp. zn. 65 A 95/2017

se o potenciálně velice silný nástroj pro pozitivní osvětu všemožných agend, do nichž stát vstupuje a nabízí možnost konat za „otevřenými dveřmi“, tedy transparentně a srozumitelně. Naneštěstí praxe je ve většině případů taková, že správní orgány, pokud vůbec, zveřejňují jen ty informace, které musí. Navíc způsobem, který se neobejde bez aktivního vyhledávání na straně veřejnosti. Takový přístup bohužel zaspal dobu a zasloužil by přehodnotit. Byť je snaha o minimalizování dopadů na ŽP zřejmá, dostáváme se do okamžiku, kdy se rozhodujeme mezi rychlostí průběhu řízení nebo rozsahem práv osob zasazovat se o příznivé ŽP, tedy jedním ze základních lidských práv. Následky takového rozhodnutí mohou být zcela neškodné a bude tak dosaženo původně zamýšleného účelu, také se však v dlouhodobém měřítku mohou podepsat na stavu ŽP, což je v každém případě nežádoucí. Tato nejistota dle mého názoru balancuje na hraně principu předběžné prevence prosazovaném v právu ŽP. Vzhledem k tomu, že v případě ŽP neexistují druhé šance, k rozhodnutím této povahy by se mělo přistupovat až po dalekosáhlé diskuzi a zvážení veškerých dopadů. Takové diskuze a v konečném důsledku správného rozhodnutí je schopna dosáhnout pouze společnost poučená.

Nasadě je zvážit, zda způsoby informování veřejnosti odpovídají rychlému tempu vývoje komunikačních technologií jednadvacátého století a zda by se alespoň část informací neměla cíleně dostat k veřejnosti, spíše než vyžadovat, aby si je aktivně vyhledávala. Díky tomu by se šířilo větší všeobecné povědomí o ŽP jako takovém, o jeho stavu, hrozbách apod. Navíc dnešní doba umožňuje cílit informace na konkrétní sociální skupiny, např. na obyvatele konkrétní obce, což nabízí řadu dalších příležitostí. S většími všeobecnými znalostmi o ŽP se dá předpokládat vyšší zájem na jeho ochraně.

Současně je také na zvážení, zda by k dosažení účelu zákonů upravujících účast spolků zřízených k ochraně ŽP nebyla lepší spíše snaha o odrazení spolků od účelového jednání namísto zákazu jednání jako takového, zvláště pak vzhledem k tomu, že ještě donedávna bylo toto počínání považováno za projev ústavně zaručeného práva na příznivé ŽP. Otázkou zůstává, zda zásah skutečně povede ke kýženému zrychlení některých správních řízení. Ostatně ochránce veřejných práv k věci uvádí: *„Domnívám se, že ke zrychlení povolovacích procesů nedojde buď vůbec, nebo pouze u zanedbatelného množství řízení a navíc v minimální míře. K tomuto závěru vede nejen skutečnost, že před schvalováním zákona nebyla provedena žádná odborná studie, která by analyzovala příčiny tvrzené pomalosti schvalovacích procesů v českém stavebním právu, ale také fakt, že se na délkách řízení podílí mnoho dalších faktorů. Kromě toho se ani podle předchozí, nenovelizované právní úpravy veřejnost (včetně tzv.*

environmentálních spolků) nemohla účastnit každého řízení podle stavebního zákona, ale pouze těch, ve kterých připadá v úvahu dotčení zájmu na ochraně přírody a krajiny.“¹¹⁴

¹¹⁴ Vyjádření veřejného ochránce práv jakožto účastníka řízení vedeného pod č. j. Pl. ÚS 22/17, s 13. [online]. ombudsman.cz, 23. října 2017 [cit. 10. března. 2019]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/ustavni_soud/SZD_28-2017-stavebni-zakon.pdf>

8 Shrnutí

Cílem této práce je seznámit čtenáře s úvodem do problematiky účasti veřejnosti v řízeních týkajících se práva ŽP, konkrétně ve vztahu k ZoPK, ZoV, ZIPPC a ZoPV. Tato účast se uskutečňuje prostřednictvím spolků. Práce je řazena do pěti kapitol tak, aby na sebe navazovali.

První kapitola práce je věnována seznámení s obecnou úpravou spolkového práva, kterou upravuje ObčZ. V této kapitole se čtenář seznámí s tím, co se rozumí pod pojmem spolek, jaké zákonné prameny se spolkového práva týkají a jaké jsou obecné znaky spolkového práva v aktuální legislativě.

Druhá kapitola se zabývá obecnou úpravou procesního správního práva při správním řízení. Konkrétně rozebírá, co se rozumí správním řízením a co je jeho cílem, kde nalézt jeho právní úpravu, kdo jsou to tzv. účastníci řízení, jaká jsou jejich práva ve vztahu k řízení a jaké úkony účastník řízení činí. Součástí této kapitoly je také stručné seznámení se správními řízeními v agendě práva ŽP, rovněž i s řízeními jiných právních odvětví, ve vztahu ke spolkům, jakožto účastníkům řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy ŽP.

Třetí kapitola práce čtenáře seznámí s institutem práva na informace, a to jak z pohledu obou zákonů, které se dané problematice v právním řádu České republiky věnují. Těmito zákony jsou ZSPI a ZPIŽP. Současně se kapitola zabývá také mezinárodními prameny institutu práva na informace v problematice ŽP a z této pozice stručně seznamuje s obsahem Aarhuské úmluvy.

Ve čtvrté kapitole se čtenář komplexně obeznámí s problematikou účasti veřejnosti ve správních řízeních, v nichž mohou být negativně dotčeny zájmy ochrany ŽP. Kapitola je rozdělena na několik částí, z nichž se první stručně zabývá úvodem do práva ŽP, základním dělením jeho pramenů a seznámení s obecnou úpravou práva ŽP, tj. se ZoŽP. Ostatní části představují každá jeden ze zákonů, který účast veřejnosti v řízeních připouští. Těmito zákony jsou ZoPK, ZoV, ZIPPC a ZoPV. Části jim věnované se zabývají základními přístupy k účasti veřejnosti na řízeních podle těchto zákonů, zejména tím, jakou formou účast probíhá, jaká práva z této pozice plynou a jaké jsou pro účast zákonné předpoklady apod. Největší pozornost je věnována části o ZoPV, která se zabývá rolí spolků zřízených za ochranou ŽP v řízeních podle tohoto zákona a podrobně rozebírá ve kterých fázích řízení podle ZoPV mohou takové spolky

řízení ovlivnit. Část také obsahuje seznámení s pojmem navazující řízení podle ZoPV a s rolí účasti veřejnosti v nich.

Poslední kapitola je věnována zkoumání vývoje legislativy na tomto úseku a porovnání s aktuálními vývojovými tendencemi. Tato kapitola je taktéž rozdělena na několik částí, z nichž každá se věnuje právě jednomu ze zákonů: ZoPK, ZoV, ZIPPC, ZoPV a StavZ. Každá z částí se zabývá vývojem úpravy účasti veřejnosti těchto zákonů a vývojovými mezníky právních úprav v nich obsažených. Kapitola také zmiňuje aktuálně projednávaný návrh senátorů ČR u ústavního soudu na zrušení novely ZOPK, která spolkům zřízeným za ochranou ŽP odebírá možnost účastnit se velké části správních řízení, kterých se dříve účastnit mohly. Kromě samotného návrhu kapitola taktéž zmiňuje vyjádření veřejného ochránce práv, který se k řízení rozhodl připojit jakožto vedlejší účastník.

9 Summary

The objective of this thesis is to familiarize the reader with an introduction into the problematics of public participation in proceedings of environmental law, especially in relation to law no. 114/1992 Sb., no. 254/2001 Sb., no. 76/2002 Sb. and no. 100/2001 Sb. The participation takes place through non-profit organisations. The thesis is lined up into five chapters so that they are coherent.

The first chapter of the thesis is devoted to getting in touch with general rules of non-profit organisation law whose basis lies in law no. 89/2012 Sb. In this chapter the reader gets in touch with the term non-profit organisation, what are the legal sources and what are the general characteristics of non-profit organisations in current legislation.

The second chapter is devoted to general rules of administrative proceedings in procedural administrative law. Namely, it states what is understood by the term administrative proceeding, what are their goals, where to find its legislation, what are the parties of the proceeding, what are their rights in accordance to the proceeding and what actions do the parties of the proceeding do. A part of this chapter is also a brief introduction into administrative proceeding in environmental law, as well as with proceedings of other fields of law in relation to non-profit organisations as parties to the proceedings that could influence the state of the environment.

The third chapter introduces the reader with an institute of right to receive information from the point of view of law no. 106/1999 Sb., as well as of law no. 123/1998 Sb. Simultaneously it deals with national and international sources of law for this institute and it introduces content of the Aarhus convention.

In the fourth chapter the reader will complexly get to know the problematics of public participation in administrative proceedings that could negatively affect interests of environmental law. The chapter is divided into several parts, first of which is dedicated to introduction to environmental law, with basic division of its legal sources as well as with general law of environmental law, which is law no. 17/1992 Sb. Rest of the parts are each devoted to one of the laws which allow public participation in proceedings of environmental law. These laws are no. 114/1992 Sb., no. 254/2001 Sb., no. 76/2002 Sb. and no. 100/2001 Sb. Parts dedicated to them describe basic approaches to public participation in proceedings established by these laws, especially what form does the public participation have, which rights

come from this position and what are the legal assumptions etc. Most focus was devoted to the part about law no. 100/2001 Sb., which describes the position of non-profit organisations established to protect the environment in proceedings established by this law and describes in which phase of the proceeding established by it can the non-profit organisations change the outcome. This part also contains an introduction of the term following proceedings established and the role of public participation in them

The final chapter is dedicated to examination of legal development in this field and to the comparison with current development tendencies. This chapter is also divided into several parts each of which represents one of law no. 114/1992 Sb., no. 254/2001 Sb., no. 76/2002 Sb., no. 100/2001 Sb. and no. 183/2006 Sb. Each of the parts are concerned with development of legal framework of public participation in these laws and with the legal development milestones concerning public participation in them. This chapter also contains a mention of currently discussed proposal made to constitutional court to abolish the amendment of law no. 114/1992 Sb., which takes away the possibility of public participation for non-profit organisations created to protect the environment in most of the proceedings which allowed it earlier. Beside the proposal this chapter also mentions a statement of the ombudsman who decided to join the proceeding as a party to the proceeding.

10 Klíčová slova

Klíčová slova: spolek, životní prostředí, účast veřejnosti, právo na informace, Aarhuská úmluva, ochrana přírody a krajiny, účastníci řízení, správní řízení, rozhodnutí, spolkové právo, ochrana životního prostředí, informace o životním prostředí, správní právo, legislativní vývoj, veřejný zájem, právo životního prostředí

Key words: non-profit organisation, environment, public participation, right to receive information, Aarhus convention, environmental and landscape protection, parties to the proceeding, administrative procedure, decision, non-profit organisation law, environmental protection, environmental information, administrative law, legislative development, public interest, environmental law

11 Seznam použité literatury

Legislativa

- Zákon č. 1/1993 Sb., ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebnímu řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 201/2012, o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 289/1995 Sb., zákon o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů
- Aarhuská úmluva publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb.m.s.

Historická úprava legislativy

- Zákon č. 83/1990 Sb., zákon o sdružování občanů, ve znění zákona č. 420/2011 Sb.
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), v původním znění
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 436/2009 Sb.
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 38/2012 Sb.
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 39/2015 Sb.
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č.39/2015 Sb.
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v původním znění
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, v původním znění
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění zákona č. 350/2012 Sb. a zákona č. 501/2012 Sb.
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění zákona č. 521/2002 Sb.
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění zákona č. 222/2006 Sb.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb.
- zákona č .50/1976 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 186/2006 Sb.
- zákon č. 244/1992, o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, v původním znění

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. července 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 6. ledna 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8.7.2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.3.2011, sp. zn. 1 As 7/2011-397
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.12.2005, sp. zn. 3 As 8/2005-118
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19.08.2014, sp. zn. 1 As 176/2012-130
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.2.2010, sp. zn. 7 As 2/2009-80
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2011, sp. zn. 7 As 2/2011-52
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.4.2012, sp. zn. 7 As 25/2012-21
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2011, sp. zn. 6 As 19/2011-728
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 2. 2018, sp. zn. 65 A 95/2017
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2010, sp. zn. 5 As 41/2009-91
- Rozhodnutí výboru pro kontrolu dodržování úmluvy ze dne 1.4.2014, sp. zn. ACCC/C/2012/70

Literatura

- ZAHUMENSKÁ, Vendula. Právo a environmentální problémy. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014. 211 s.
- TUHÁČEK, Miloš a kol. Právo životního prostředí: praktický průvodce. 1. vydání. Praha: Vydavatelství Grada, 2015. 288 s.
- HÁJKOVÁ, Alena a kol. Spolky a spolkové právo. 1. vydání. Praha: vydavatelství C.H. Beck, 2015. 200 s.
- KUŽVART, Petr, PAZDERKA, Stanislav. Právo na informace o životním prostředí: zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí s komentářem a vzory podání: zákon č. 106/1999 Sb., po svobodném přístupu k informacím. 2. rozšířené vydání. Brno: Ekologický právní servis, 2002. 223 s.
- JELÍNKOVÁ, Jitka. Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce. 1. vydání. Praha: Grada, 2017. 272 s.
- MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR. 1. vydání. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. 98 s.
- ARISTOTELÉS. Politika. 2. vydání. Praha: Vydavatelství Petra Rezka, 1998. 503 s.

- Filip, Jan. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. 2. doplněné vydání. Brno: Vydavatelství Masarykovi univerzity, 2001. 458 s.
- VOMÁČKA, Vojtěch a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017. 676 s.
- MIKO, Ladislav a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007. 607 s.
- LOCKE, John a kol. Two Treatises of Government: and A Letter Concerning Toleration. London: Yale University Press, 2003. 358 s.
- MIKULE, Vladimír a kol. Správní právo - Obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012. 781 s.

Periodika

- HAVELKOVÁ, Svatava. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech. Ochrana přírody, 2017, roč. 10, č. 5, s. 22-23.

Internetové zdroje

- Návrh skupiny senátorů ČR k ústavnímu soudu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 vedený pod č. j. Pl. ÚS 22/17. [online]. usoudu.cz, 16. 8. 2017 [cit. 10. března 2019]. Dostupné na <https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl._US_22_17_na_vrh.pdf>
- Vyjádření veřejného ochránce práv jakožto účastníka řízení vedeného pod č. j. Pl. ÚS 22/17. [online]. ombudsman.cz, 23. října 2017 [cit. 10. března. 2019]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/ustavni_soud/SZD_28-2017-stavebni-zakon.pdf>