

**Univerzita Palackého v Olomouci**

**Právnická fakulta**

**Mgr. Lenka Mičkalová**

**Účast spolků v procesech životního prostředí, které nemají povahu  
správního řízení**

**Rigorózní práce**

**Olomouc 2017**

„Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma „*Účast spolků v procesech životního prostředí, které nemají povahu správního řízení*“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 28. 3. 2017

.....

Mgr. Lenka Mičkalová

# Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1. Spolky	8
1.1. Ústavní a mezinárodní základy práva sdružovacího a význam ekologických spolků	8
1.2. Občanská sdružení	9
1.2.1. Výhody a nevýhody občanských sdružení	11
1.2.2. Občanská sdružení ve vazbě na přechodná ustanovení občanského zákoníku	11
1.3. Spolky dle úpravy v novém občanském zákoníku	12
1.3.1. Založení spolku s bližším zaměřením na problematiku vymezení účelu spolku a jeho návaznost na hlavní činnost spolku	13
1.3.2. Vznik spolku	16
1.4. Spolek a právo na příznivé životní prostředí	18
1.5. Problematika aktivní legitimace spolků v soudních řízeních	19
1.6. Stručné pojednání o projevech Aarhuské úmluvy (dotčená veřejnost) ve vztahu k spolkům	24
2. Proces územního plánování	26
2.1. Obecně k územnímu plánování	26
2.2. Připomínky v procesu tvorby a schvalování územního plánu	27
2.3. Námitky proti návrhu územního plánu a možnost obrany proti územnímu plánu samotnému	33
2.4. Spolky a možnost využití institutu „zástupce veřejnosti“	38
2.5. Spolky a jejich možnost podat návrh na zrušení územního plánu nebo jeho části dle § 101a a násl. s. ř. s.	42
2.5.1. Spolek a zásah do jeho vlastnického práva ve formě změny funkčního využití pozemku (plochy) územním plánem nebo jeho částí	42
2.5.2. Spolek a zásah do jeho vlastnického práva formou předkupního práva	46
3. Proces EIA (Environmental Impact Assessment)	49
3.1. Úvod do procesu EIA	49

3.2. Účast spolků v procesu EIA před novelou č. 39/2015 Sb. ....	49
3.3. Účast spolků v procesu EIA po novele č. 39/2015 Sb. ....	54
3.3.1. Vymezení nových pojmů ve vztahu k veřejnosti.....	54
3.3.2. Způsoby účasti spolků v procesu EIA po novele č. 39/2015 Sb.....	57
3.3.3. Účast veřejnosti v navazujících řízení a možnost podání správní žaloby ve smyslu § 9c a 9d VIŽP .....	60
3.4. Komparace účasti spolků v procesech EIA v zahraničních právních úpravách .....	69
3.4.1. Slovensko.....	69
3.4.2. Švédsko .....	71
3.4.3. Polsko.....	74
Závěr.....	77
Použité právní předpisy a mezinárodní smlouvy.....	80
Seznam literatury.....	82
Články a ostatní zdroje.....	83
Judikatura.....	87
Shrnutí .....	90
Summary.....	91
Klíčová slova.....	92
Keywords .....	92
Příloha č. 1 .....	93
Příloha č. 2 .....	94

## Seznam použitých zkratk

<b>Listina</b>	usnesení č. 2/1993 Sb. předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky
<b>Úmluva</b>	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950 (Sdělení č. 209/1992 Sb., sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících)
<b>Aarhuská úmluva</b>	Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí
<b>směrnice EIA</b>	směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. 4. 2014
<b>StavZ</b>	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
<b>VIŽP</b>	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>SKEIA</b>	zákon č. 24/2006 Z. z., o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov
<b>občanský zákoník</b>	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o sdružování občanů</b>	zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění ke dni 31. 12. 2013
<b>ÚS</b>	Ústavní soud
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud
<b>správní řád</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>s. ř. s.</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

## Úvod

Účast spolků v procesech životního prostředí představuje neopominutelný a významný nástroj účasti veřejnosti v oblastech, které se přímo dotýkají životního prostředí a života každého z nás. Ačkoliv v různých environmentálních řízeních představuje účast spolků pro správní orgány určitou nevoli z důvodu očekávaných možných obstrukcí a nekonečných vyjádření, které tyto právnické osoby činí, není možné využívat tohoto přepjatého formalistického přístupu. Spolky přispívají k řádné transparentnosti a otevřenosti řízení o jakémkoliv záměru, jež se může dotknout životního prostředí.

V minulosti jsme mohli v oblasti spolků zaznamenat poměrně velké nedostatky, pokud šlo o jejich přístup k efektivní soudní ochraně. Tyto nedostatky se mimo jiné projevovaly v nemožnosti podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. s. ř. s.; v procesu posuzování vlivů na životní prostředí bylo postavení spolků spíše formalistické a bez reálné možnosti efektivně zabránit realizaci příslušného záměru atd.

Zaměřím se na dvě řízení, která nejsou řízením správním, a to na oblast územního plánování a proces EIA. Procesem SEA jsem se nezabývala, a to s ohledem na povolený rozsah rigorózní práce. V obou těchto procesech je možné zaznamenat významný legislativní a judikaturní vývoj, který měl přispět k posílení postavení spolků v procesech životního prostředí, kdy prostřednictvím této právnické osoby je umožněno hlubší zapojení veřejnosti. Vystává otázka, zda opravdu došlo k posílení postavení spolků ve výše specifikovaných procesech. Nezbytně s uvedeným souvisí též podotázka, zda je již současné postavení spolků v procesech územního plánování a EIA dostatečně upravené či zda bude nutné ještě doladit některé další detaily, a to i s ohledem na případné evropské a mezinárodní závazky České republiky (dále jen „ČR“).

Práce je rozčleněna do třech kapitol. V první kapitole pojednávám blíže o významu ekologických spolků, ústavních a mezinárodních základech práva sdružovat se. Následně se zabývám ve stručnosti předchůdcem spolku, občanským sdružením, s vymezením výhod a nevýhod této dřívější úpravy. Následně rozebírám právní úpravu spolku s bližším zaměřením na řádné vymezení jeho účelu a jeho vznik. Stručně též pojednávám o vývoji ústavní judikatury garance práva na životní prostředí ve vztahu k spolkům. Neopominutelnou součástí úvodní kapitoly je též problematika aktivní legitimace spolku v soudních řízeních, jakož i vymezení dotčené veřejnosti v Aarhuské úmluvě s vymezením následných vazeb na naši úpravu.

V druhé obsáhlé kapitole se zabývám samotným procesem územního plánování, přičemž se primárně věnuji tomu, ve kterých fázích a jaké prostředky obrany může spolek využít. Zároveň polemizují nad možným postavením spolku jako vlastníka nemovité věci a zda takové postavení poskytuje spolku silnější pozici, než v případě neexistence vlastnického práva k nemovité věci

na území obce, pro kterou se tvoří územní plán. Rovněž shrnuji možné teoretické úvahy nad různými situacemi, ve kterých se spolky mohou ocitnout. V této kapitole si pokládám otázku, zda mohou spolky vůbec využít institutu zástupce veřejnosti, příp. zda má spolek vyšší legitimitu než zástupce veřejnosti.

Poslední kapitola rozebírá proces EIA. Zde popisuji právní úpravu před novelou provedenou zákonem č. 39/2015 Sb. a následně právní úpravu po této novele, přičemž shrnuji ty nejpodstatnější změny, které mají vliv na postavení spolků v tomto procesu. Podstatnou část této kapitoly věnuji zdůraznění posunu právní úpravy k efektivnější soudní ochraně spolků, jakož se zaměřuji na různé teoretické a praktické problémy, které mohou vzniknout v souvislosti se soudním řízením. Zabývám se i dalšími problémy souvisejícími s novou právní úpravou, zejména účastí v navazujících řízeních. V závěru shrnuji, zda současná právní úprava již splňuje požadavky stanovené směrnicí EIA a Aarhuskou úmluvou.

Tato rigorózní práce byla vypracována ke dni 1. 2. 2017, kdy reflektuje právní úpravu platnou a účinnou k tomuto datu.

# 1. Spolky

## 1.1. Ústavní a mezinárodní základy práva sdružovacího a význam ekologických spolků

Účast osob ve spolcích je projevem ústavně garantovaného práva sdružovat se, které je zařazováno mezi tzv. práva politická. Ústavní základ tohoto práva nalzáme v čl. 20 odst. 1 Listiny: „Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.“ Jak uvádí komentářová literatura, je nutné toto právo chápat ve smyslu uvedeného článku jako právo dvojité. Na jedné straně je zaručeno právo každého jednotlivce sdružovat se s jinými osobami a na straně druhé založená sdružení (spolky) jsou nositeli příslušných práv.<sup>1</sup> Právo sdružovat se je jedním ze stěžejních politických práv, které se vyskytuje v demokratickém právním státu, protože prostřednictvím tohoto práva dochází taktéž k realizaci svobody názorů a jejich projevu navenek. Listina sice zařazuje právo sdružovat se mezi tzv. skupinu práv politických, ale toto zařazení nutně neznamená, že se čl. 20 Listiny vztahuje toliko na sdružení politického charakteru, protože můžeme mít právě např. spolky založené za účelem ochrany životního prostředí, které svou činnost zaměřují primárně k nepochitickým účelům. Politická povaha může spočívat toliko v tom, že zde určitá skupina lidí veřejně realizuje své mínění ohledně aktivní ochrany životního prostředí. S ohledem na uvedené tak zařazení tohoto práva do práv politických není příliš přesné, ale přesto v praxi nečiní charakter tohoto zařazení a obsah tohoto práva žádné problémy.<sup>2</sup> Z dikce čl. 20 odst. 1 Listiny taktéž vyplývá, že toto právo je zaručeno každému, tzn. že se jedná o právo lidské, nikoliv o právo občanské, které by bylo zaručeno toliko státním občanům ČR. Ústavní garance ochrany tohoto práva je tak zaručena i jiným státním příslušníkům; toto je důležitým aspektem uvedeného práva a současně je tento požadavek v souladu s mezinárodními listinami, uvedenými níže, které také zaručují ochranu tohoto práva každému bez ohledu na státní příslušnost.

Hlavním smyslem sdružování je vůle osob vytvořit seskupení, v rámci kterého mohou tyto osoby realizovat své cíle a požadavky mnohem efektivněji, než kdyby je vykonávaly jako jednotlivci; hájit svá práva a právem chráněné zájmy apod. S ohledem na tento důležitý aspekt a význam sdružovacího práva je důležité též zdůraznit, že výkon tohoto práva „lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže je to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.“<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Viz WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 475.

<sup>2</sup> Srov. např. nález ÚS ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 74/04.

<sup>3</sup> Viz čl. 20 odst. 3 Listiny. Obdobné limity jsou stanoveny v čl. 11 odst. 2 Úmluvy či v čl. 22 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.



Pokud jde o mezinárodní aspekty ochrany práva sdružovacího, dovolila bych si zde zdůraznit čl. 11 Úmluvy, kterou systematicky zařazujeme mezi mezinárodní smlouvy. Další významný zdroj, kde je možné nalézt zakotvení práva sdružovacího, je *Mezinárodní paket o občanských a politických právech*, a konkrétně jeho čl. 22. Z komunitárních předpisů představuje záruku sdružovacího práva čl. 12 Listiny základních práv Evropské unie (známá též pod názvem „Charta základních práv EU“).

Ekologické spolky představují jednu z forem účasti veřejnosti na rozhodování v procesech životního prostředí. Prostřednictvím těchto entit je vyjádřen kolektivní názor členů spolků na otázky životního prostředí, jakož jejich činnost přispívá k účinné ochraně životního prostředí jako takového. V rámci ochrany životního prostředí vykonávají různé úkoly, např. získávají informace o stavu životního prostředí, o chystaných záměrech a předávají tyto informace široké veřejnosti; účastní se rozhodovacích procesů dotýkající se této problematiky; upozorňují na ekologické problémy; koordinují činnosti různých spolků, apod. Význam ekologických spolků je nepochybný a má nezbytné místo v demokratické společnosti.

## 1.2. Občanská sdružení

Před účinností nového občanského zákoníku se spolky označovaly jako tzv. *občanská sdružení*.<sup>4</sup> Jejich základní právní úprava byla v zák. č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění účinném do 31. 12. 2013. Dle tohoto zákona měli občané právo se sdružovat, přičemž k výkonu tohoto práva nebylo zapotřebí povolení státního orgánu. Před účinností občanského zákoníku byla úprava sdružovacího práva zařazována do zvláštní části správního práva. Od 1. 1. 2014 je úprava spolkového práva zcela v rukou soukromoprávního předpisu.

V zákoně o sdružování občanů byla reflektována pouze úprava tzv. institucionalizovaných sdružení, tj. sdružení jakožto právnických osob s právní subjektivitou (ve smyslu dřívější právní terminologie). Základem tohoto zákona se stal tzv. *registrační princip*, podle něhož občanské sdružení vznikalo až registrací.<sup>5</sup> Ze zákona o sdružování občanů mimo jiné nepřímo vyplynulo, že občanské sdružení vznikalo ve dvou fázích (obdobně jako jiné právní osoby), tj. fáze založení a vznik.<sup>6</sup> Samotný zákon blíže nespecifikoval, jakým způsobem probíhala fáze založení, důležitým

---

<sup>44</sup> K bližšímu poznání spolkového práva v tehdejší době odkazují na publikaci TELEEC, Ivo. *Spolkové právo*. Praha: C. H. Beck, 1998. 254 s.

<sup>5</sup> Viz § 6 odst. 1 zákona o sdružování občanů. Registrační princip je projevem mimo jiné principu odloučenosti občanského sdružení od státu. K tomu blíže viz náleze ÚS ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 90/06.

<sup>6</sup> Obdobně srov. ČERNÝ, Petr. *Zákon o sdružování občanů. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 77.

v tomto ohledu byl toliko požadavek na stanovy občanského sdružení, které měly minimální povinné náležitosti upravené v § 6 odst. 2 uvedeného zákona.<sup>7</sup>

Samotnou registraci občanských sdružení provádělo Ministerstvo vnitra ČR, které vedlo též rejstřík občanských sdružení. Pokud občanské sdružení splňovalo náležitosti § 6 odst. 2 a odst. 4 zákona o sdružování občanů, vznikl takovému sdružení právní nárok na jeho registraci. Registrační řízení bylo řízením správním, i když nekončilo tradičním způsobem, tj. vydáním rozhodnutí, ale pouze provedením registrace. Jednalo se o řízení *sui genesis*, upravené v zákoně o sdružování občanů se subsidiární úpravou částí čtvrté správního řádu. Občanské sdružení mohlo vzniknout nejen registrací Ministerstvem vnitra ČR, ale taktéž dnem právní moci rozhodnutí soudu o zrušení rozhodnutí, kterým byla odmítnuta registrace občanského sdružení (viz § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů), případně *ex lege* uplynutím zákonné lhůty 40 dnů ode dne zahájení řízení, jestliže zmocněnci přípravného výboru občanského sdružení nebylo zasláno rozhodnutí Ministerstva vnitra o odmítnutí registrace (§ 8 odst. 5 zákona o sdružování občanů). Registrací občanského sdružení do rejstříku občanských sdružení se jeho stanovy staly závazným dokumentem, u něhož neplatil princip formální publikace.<sup>8</sup>

Z § 2 odst. 1 zákona o sdružování občanů je možné dovodit, že pojem občanské sdružení byl toliko zastřešujícím termínem pro jakékoliv sdružení občanů, které se mohlo nazvat jakkoliv a nemuselo se jednat pregnantně o občanské sdružení. *De facto* v zákoně o sdružování občanů byl uveden pouze demonstrativní výčet různých názvů občanských sdružení, přičemž se nejednalo o různé právní formy. Zákon o sdružování občanů pouze odlišoval občanská sdružení od odborových organizací, kdy tyto dvě skupiny nebylo možné zaměňovat již z jejich samotné povahy.<sup>9</sup>

Občanské sdružení bylo primárně založeno na dobrovolnosti účasti osoby ve sdružení. Nikdo nesměl být nucen k účasti v občanském sdružení, jakož mohla taková osoba kdykoliv z něj vystoupit.<sup>10</sup> „Právní úprava práva na svobodné sdružování je založena na principu odloučenosti od státu, na principu členské samosprávy, do níž stát nesmí nijak zasahovat, neboť mu to zakazuje ústavní princip odluky soukromoprávních korporací spolkového práva od státu a též na

---

<sup>7</sup> Pro založení občanského sdružení stačila i neformální dohoda nejméně tří fyzických osob. Následným vyjádřením této dohody se pak stávaly stanovy občanského sdružení, které se přikládaly k návrhu na registraci občanského sdružení (viz ČERNÝ. *Zákon o sdružování...*, s. 77.).

<sup>8</sup> Srov. usnesení ÚS ze dne 25. 8. 1998, sp. zn. III. ÚS 195/98.

<sup>9</sup> „Výčet subjektů, na něž se nevztahuje zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, obsažený v § 1 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb., je taxativní a nelze jej extenzivním výkladem rozšiřovat.“ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2003, č. j. 7 A 13/2002-46.

<sup>10</sup> Viz § 3 odst. 1 zákona o sdružování občanů.

principu práva člena na soudní ochranu proti rozhodnutí orgánu společnosti, které je v rozporu se zákonem nebo stanovami, příp. jiným vnitřním předpisem.“<sup>11</sup>

### **1.2.1. Výhody a nevýhody občanských sdružení**

K hlavním výhodám občanských sdružení bylo možné přiřadit princip vnitřní autonomie, zásadu dobrovolnosti členství, relativně jednoduchou a poměrně dispozitivní právní úpravu vztahující se k občanským sdružením (zejm. ve vztahu k vnitřní organizaci, fungování sdružení, apod.), registrační princip, nízké náklady na vznik sdružení.

K nevýhodám bylo možné zařadit velmi kusou hmotněprávní úpravu otázek vztahujících se k fungování a založení občanského sdružení. Zákon o sdružování občanů se primárně zaměřoval na procesní úpravu vzniku občanského sdružení registrací a vymezení minimálních podmínek, kdy vzniká na registraci právní nárok. Další nevýhodu jsem spatřovala v tom, že seznam občanských sdružení obsahoval pro veřejnost pouze minimální údaje (název sdružení, datum vzniku, identifikační číslo a sídlo občanského sdružení), chyběly jakékoliv informace o statutárním orgánu, který mohl zavazovat sdružení a další jiné údaje, které se již v té době normálně zapisovaly např. do obchodního rejstříku, vedeného příslušnými krajskými soudy. Mezi nevýhody bylo možné zařadit neexistenci ustanovení o odpovědnosti orgánů či statutárních orgánů za jejich činnost ve vztahu k občanskému sdružení, neexistence jakýchkoliv obecných pravidel hospodaření, apod. Určitou nevýhodou bylo možné spatřovat v tom, že založit občanské sdružení mohly toliko fyzické osoby, právnické osoby nikoliv. Právnické osoby se mohly stát až následně členem existujícího občanského sdružení.

### **1.2.2. Občanská sdružení ve vazbě na přechodná ustanovení občanského zákoníku**

Od nabytí účinnosti občanského zákoníku se občanská sdružení podle zákona o sdružování občanů považují za spolky.<sup>12</sup> Jak z důvodové zprávy k občanskému zákoníku plyne, zařazuje se toto ustanovení mezi tzv. „standardní ustanovení, které sledují obecnou zásadu, podle níž zákonná úprava osobního statutu dopadá ode dne účinnosti nového zákona i na právní poměry dosud trvající.“<sup>13</sup> Občanský zákoník současně dřívějším občanským sdružením zakotvil právo změnit jejich právní formu na ústav či sociální družstvo podle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů.<sup>14</sup> Uvedeným se tak dřívější občanské sdružení mohlo zcela vyhnout automatické změně na spolek, kdy tuto změnu právní formy

---

<sup>11</sup> Srov. nález ÚS ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 90/06.

<sup>12</sup> Viz § 3045 odst. 1 občanského zákoníku.

<sup>13</sup> Viz str. 591 Důvodové zprávy k občanskému zákoníku (komentář k § 3041 až 3046).

<sup>14</sup> Z povahy svého zaměření jsou sociální družstva a ústavy nevhodná pro uplatňování environmentálních zájmů, a proto se jimi blíže nezabývám v této práci.

mohou učinit kdykoliv v budoucnu bez jakékoliv časové limitace, přičemž přechodné ustanovení již neřeší, dle jakých ustanovení má změna právní formy proběhnout, a proto je nutné využít obecných ustanovení občanského zákoníku o přeměně právnické osoby a o její změně.<sup>15</sup> Přechodné ustanovení stanovující možnost změny právní formy dřívějších občanských sdružení na ústavy či sociální družstvo se samozřejmě uplatní toliko ve vztahu k občanským sdružením, která vznikly před 1. 1. 2014.

Dle § 3048 občanského zákoníku „až do účinnosti zákona o veřejném rejstříku, do něhož se zapisují spolky, podléhají spolky registraci podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů ve znění pozdějších předpisů.“ K tomuto ustanovení je možné ve stručnosti říci, že se jedná zcela o obsolentní právní úpravu, protože ke dni 1. 1. 2014 vstoupil v účinnost zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, který podrobně upravuje spolkový rejstřík v § 26 - § 30, jakož i zmínky ve vztahu k spolkovému rejstříku je možné nalézt i na jiných místech tohoto zákona (např. § 3 odst. 2, § 3 odst. 3, § 124 odst. 1, § 125 odst. 1 uvedeného zákona, atd.). Toto ustanovení tvořilo pojistku pro zákonodárce v případě, že by nebyl schválen včas zákon o veřejných rejstřících, který by odpovídal úpravě nového občanského zákoníku a jeho požadavkům. Můžeme v budoucnu sledovat, zda toto obsolentní ustanovení bude zákonodárcem derogováno či ponecháno.

### **1.3. Spolky dle úpravy v novém občanském zákoníku**

Ve vazbě na téma této práce se zaměřím primárně na založení spolku, zejména z hlediska řádného vymezení předmětu jeho činnosti a vznik spolku. Aby se jednalo o právnickou osobu, která bude mít svou právní osobnost a která následně může vystupovat v procesech životního prostředí, je nutné dodržení níže popsaných skutečností, abychom mohli hovořit o řádném účastníkovi jakýchkoliv řízení na úseku životního prostředí.

Současnou právní úpravu spolků nalézáme v § 214 a násl. občanského zákoníku. Svou povahou jsou spolky přiřazovány k právnickým osobám korporativního typu.<sup>16</sup> Z § 214 odst. 1 občanského zákoníku plyne, že „alespoň tři osoby vedené společným záměrem mohou založit k jeho naplňování spolek jako samosprávný a dobrovolný svazek členů a spolčovat se v něm.“ Již v minulosti pro založení občanského sdružení se vyžadovala dohoda min. tří fyzických osob, kdy minimální počet zůstal zachován v občanském zákoníku. Nově je v uvedeném ustanovení hovořeno o osobách, tzn. že na založení spolku mohou participovat též právnické osoby, což

---

<sup>15</sup> Srov. k tomu též výklad uvedený v publikaci HÁJKOVÁ, Alena, NEBUŽELSKÁ, Miroslava, PAVLOK, Petr. *Spolky a spolkové právo*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 113.

<sup>16</sup> O uvedeném svědčí mimo jiné systematické zařazení spolků v hlavě II osoby, díle 3 (právnické osoby) a oddíle 2 (korporace) občanského zákoníku.

spatřuji jako jistý pokrok oproti předchozí právní úpravě. Dřívější úprava byla nedostatečná v tom, že na jedné straně mohly právnické osoby být členem občanského sdružení, ale již nemohly jakkoliv participovat na jeho založení, kdy každá právnická osoba má statutární orgán, který za ní jednal navenek a který tak jistě mohl bez problémů případně plnit povinnosti směřující k vzniku občanského sdružení. Nová úprava spolkového práva je založena dle I. Telce celkem na 18 zásadách.<sup>17</sup> Tyto nové zásady odstraňují i nedostatky, které dřívější úprava obsahovala. Bezpochyby je mnohem vhodnější, aby celá úprava řady otázek byla vymezena alespoň v obecném rámci (občanským zákoníkem), kdy naproti tomu předchozí úprava byla poměrně velmi obecná a mnoho otázek zcela ponechávala na vůli samotných zakladatelů občanského sdružení, což jistě nebylo vhodnou variantou.

### **1.3.1. Založení spolku s bližším zaměřením na problematiku vymezení účelu spolku a jeho návaznost na hlavní činnost spolku**

Proto, aby mohl vzniknout spolek, který bude následně uplatňovat ochranu určitého zájmu, je nutné projít celým procesem jeho založení a vzniku. Právní osobnost (způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti) získává spolek až svým vznikem jako každá jiná právnická osoba.<sup>18</sup>

Pro založení spolku se vyžaduje jako obligatorní podmínka přijetí stanov, které mohou být ve formě smlouvy dle § 218 občanského zákoníku, příp. stanovy mohou být přijaty na ustavující schůzi spolku dle § 222 a násl. občanského zákoníku. Stanovy vyžadují prostou písemnou formu, kdy občanský zákoník stanovuje minimální náležitosti tohoto zakladatelského právního jednání – „název a sídlo spolku, účel spolku, práva a povinnosti členů vůči spolku, popřípadě určení způsobu, jak jim budou práva a povinnosti vznikat, určení statutárního orgánu.“ Především se zaměřím na otázku řádného vymezení účelu spolku, který je důležitý z hlediska následné účasti spolku v procesech životního prostředí.

Při vymezení účelu je nutné pamatovat na to, že účel slouží k podpoře hlavní činnosti spolku. Hlavní činnost spolku spočívá v tom, že slouží k uspokojování a ochraně těch zájmů, ke kterým je spolek založen. Nikdy nemůže být hlavní činností spolku podnikání ani jiná výdělečná činnost, toliko tyto činnosti mohou být vedlejšími činnostmi, které slouží k podpoře hlavní činnosti spolku nebo spočívají v hospodárném využití spolkového majetku.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Viz článek TELEČ, Ivo. Zásady nového spolkového práva. *Právní rozhledy*, 2013, roč. 21, č. 22, s. 763 – 766.

<sup>18</sup> Viz § 118 občanského zákoníku.

<sup>19</sup> Srov. § 217 občanského zákoníku, kdy zejm. v odstavci 3 je uvedeno, že případný zisk z činnosti spolku může být použit pouze pro spolkovou činnost včetně správy spolku, v čemž se mimo jiné promítá jedna ze zásad uváděných prof. Telcem.

Účel spolku by měl být ve stanovách vymezen jednoznačně a dostatečně určitě.<sup>20</sup> Za zcela nedostatečné vymezení účelu spolku považují, pokud by byl definován jako „ochrana“. Toto by bylo zcela neurčité z hlediska samotné činnosti spolku, jakož by takto neurčitý pojem byl těžko pochopitelný pro samotné členy spolku, tj. kam až by taková ochrana mohla sahat, resp. jakými prostředky by bylo vůbec možné takovou ochranu čehokoliv zajistit. Jako dostatečně určité považují vymezení účelu spolku jako „ochrana životního prostředí“ či „ochrana přírody a krajiny“.

Spolek je založen ve společném zájmu jeho členů, přičemž tento zájem může být buď soukromý, anebo veřejný.<sup>21</sup> Pokud jde o zájem soukromý, jedná se zejména o činnosti, které směřují dovnitř spolku (projevují se tedy pouze v členském prostoru). Naproti tomu společný zájem veřejný se bude zaměřovat na obecně prospěšné cíle, které nejsou vázány toliko pouze na členství členů ve spolku. Typicky se jedná o oblasti ochrany přírody a krajiny, ochrany životního prostředí, ochrany spotřebitelů apod. Společný zájem veřejný se může projevovat i formou tzv. *veřejné služby*.<sup>22</sup> Pro spolky v rámci jednotlivých procesů ochrany životního prostředí bude důležitá druhá oblast. I když nelze vyloučit i takové spolky, jejichž záběr činnosti bude natolik široký, že bude v sobě zahrnovat zájem soukromý i veřejný. Uvedené, dle mého názoru, bude v praxi spíše výjimkou, a to zejména z toho důvodu, že většinou pro oblast životního prostředí jsou účelově zakládány spolky *ad hoc* pro jeden důležitý záměr v dané oblasti, aby se tak veřejnost mohla aktivně bránit všemi prostředky, co nejrychleji a nejúčinněji vůči záměrům žadatelů. S ohledem na tyto požadavky si stěžít lze představit, že by se zakladatelé takových spolků blíže věnovali podrobnostem týkajícím se vymezení rozsahu jednotlivých účelů spolku, když je pro ně primární vymezit spolek pro ochranu životního prostředí v dané obci/městě (dále jen „obec“). Samozřejmě není vyloučené, aby byly v průběhu trvání spolku měněny jeho stanovy a rozšiřován tak postupně účel spolku (příp. samotné zájmy spolku) i na jiné oblasti.

Za zcela vhodné a žádoucí považují, aby se zakladatelé při ustanovování spolku v rámci stanov dohodli též na tom, jakým způsobem a jakými prostředky bude dosahován hlavní cíl (účel) spolku. Spolek, jehož primárním účelem by byla ochrana životního prostředí, by mohl definovat následující prostředky, jakými bude naplňovat účel své činnosti, např. účast v procesech ochrany životního prostředí (zahrnující možnost podání případných žalob a návrhů dle s. ř. s.), vymezení jednotlivých úkolů jednotlivých osob přispívajících k ochraně životního prostředí, spolupráce

---

<sup>20</sup> K tomuto odkazují na vzory stanov a dalších listin, které jsou nezbytné pro založení a vznik spolku jako takového a které jsou dostupné v publikaci HÁJKOVÁ. *Spolky ...*, s. 130 – 152.

<sup>21</sup> Srov. § 144 odst. 1 občanského zákoníku.

<sup>22</sup> Srov. Výkladové stanovisko č. 9 Expertní skupiny Komise pro aplikaci nové civilní legislativy při Ministerstvu spravedlnosti ze dne 7. 6. 2013 – k veřejně prospěšnému účelu spolku. Dostupné na <<http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Stanovisko-09.pdf>>.

s jinými neziskovými organizacemi a spolky na ochranu životního prostředí, zajišťování informovanosti obyvatel o všech důležitých otázkách týkajících se ochrany životního prostředí v dané lokalitě, a to s ohledem na plánované záměry jednotlivých investorů aj. Pokud by spolek ve svých stanovách vymezil jeho hlavní účel jako *ochrana životního prostředí*, bylo by vhodné tento obecný pojem konkretizovat právě výše uvedenými prostředky, aby jednotlivým členům spolku (i případným zájemcům o členství ve spolku) bylo jasné, v jakých oblastech a jaké aktivity bude vyvíjet spolek, resp. jaké aktivity se očekávají od samotného člena spolku. V případě, že spolek budou zakládat osoby, které ještě s jeho organizací nemají žádné zkušenosti, příp. spolek zakládají pouze z důvodu, aby zabránily konkrétnímu záměru žadatele, tak se budou spíše přiklánět pouze k obecnému vymezení účelu. Vymezení obecného účelu spolku bez bližšího konkretizování prostředků realizace tohoto účelu ponechává spolku prostor bránit se v budoucnu jakémukoliv záměru kteréhokoliv žadatele jakýmikoliv prostředky. S ohledem na uvedené je jistě vhodnější, aby spolky nebyly zakládány pouze k jednomu záměru, ale aby též jeho zakladatelé mysleli na to, že se mohou objevit i jiné záměry, které se jich mohou dotknout v oblasti jejich práv a právem chráněných zájmů.

V souvislosti se vztahem hlavní a vedlejší činnosti spolku bych ráda odkázala na výkladové stanovisko č. 8 Expertní skupiny Komise pro aplikaci nové civilní legislativy při Ministerstvu spravedlnosti ze dne 7. 6. 2013 – k výdělečné činnosti spolku: „V rámci hlavní činnosti může spolek vyvíjet i výdělečnou činnost, nicméně pouze nejedná-li se o „podnikání nebo jinou výdělečnou činnost“, kterou lze ve smyslu § 217 odst. 2 vyvíjet pouze v rámci vedlejší činnosti. Jinými slovy, výdělečná činnost může být součástí hlavní činnosti spolku pouze za předpokladu, že jsou kumulativně splněny dvě základní podmínky: tato výdělečná činnost je prostředkem dosahování statutárního účelu spolku, ke kterému byl založen; tato výdělečná činnost nedosahuje takové úrovně, aby ji bylo možné považovat za činnost „srovnatelnou s podnikáním“, tedy za soustavnou činnost provozovanou za účelem podnikání... Pokud zisk z hlavní činnosti spolku přesto vzejde, nemá se pojmově jednat o soustavnou tvorbu, která by – právě díky soustavnosti a výdělečnosti dohromady – mohla mít znaky podnikání či jiné výdělečné činnosti (tedy činnosti vedlejší). Pokud bude dosaženo příjmu pouze pod nebo do výše nákladů, nejedná se o výdělečnou činnost, neboť výdělku není dosaženo.“<sup>23</sup>

Ve smyslu výše uvedeného komentáře bych chtěla rozvinout diskuzi k postavení spolku zejména v procesu územního plánování, kde bych se chtěla zaměřit na dvojí postavení spolku, a to jeho obecné postavení v procesu územního plánování anebo v druhé rovině spolek jako vlastník nemovité věci v lokalitě dotčené územním plánem. K důsledkům takového dvojího

---

<sup>23</sup> Dostupné na <<http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Stanovisko-08.pdf>>.

postavení se budu věnovat v následující kapitole, zde bych především chtěla uvést, proč a na základě čeho může spolek nabývat nemovité věci. Za předpokladu, že bude spolek řádně založen a vznikne, je právnickou osobou s vlastní právní osobností, a proto může nabývat nemovité věci. Z občanského zákoníku navíc neplyne přímý zákaz nabývání nemovitých věcí spolkem. Obecně je možné v této souvislosti říci, že vedlejší hospodářská činnost ve spolku je přípustná. Mezi příjmy spolku mohou spadat např. členské příspěvky,<sup>24</sup> dary, státní dotace, výnosy z vlastního majetku, apod. Nelze vyloučit situaci, že člen spolku daruje samotnému spolku pro účely naplňování společného zájmu nemovitou věc. Tuto nemovitou věc bude muset spolek spravovat, aby neztrácela na hodnotě a nedocházelo k jakýmkoliv škodám na tomto majetku. Na druhou stranu může spolek tuto nemovitou věc pronajmout, kdy zisk z takového pronájmu musí spolek použít buď primárně na podporu hlavní činnosti spolku, anebo na hospodárné využití spolkového majetku, což bude zřejmě případ častější.

Pokud bude spolku darován nemovitý majetek, roste pro spolek i možnost získání silnějšího postavení v procesech životního prostředí, a to právě z důvodu jeho vlastnictví nemovité věci. Zejména tuto skutečnost můžeme spatřovat v procesu územního plánování. Pokud bude spolek vlastnit nemovitou věc v lokalitě, která je zasažena změnou územního plánu či územním plánem zcela novým, může uplatňovat námitky, které jsou svou povahou silnějším prostředkem obrany proti plánovaným změnám, protože o nich musí zastupitelstvo obce rozhodnout, takové rozhodnutí musí obsahovat vlastní odůvodnění a je součástí odůvodnění celého územního plánu.<sup>25</sup> Naproti tomu pokud spolek nebude vlastnit nemovitou věc v dotčené lokalitě, může uplatnit toliko připomínky, kterými se má správní orgán povinnost zabývat a vypořádat se s nimi v odůvodnění územního plánu, kdy z tohoto je vidno, jak podstatně nižší sílu tento obranný prostředek má.<sup>26</sup>

### **1.3.2. Vznik spolku**

Občanský zákoník na rozdíl od dřívějšího zákona o sdružování občanů zcela terminologicky rozlišuje obě dvě fáze vzniku spolku, kdy původní právní úprava zcela mlčela o fázi založení občanského sdružení, toliko bylo výkladem dovozováno, že i tato fáze zde probíhá a jejím výsledkem je obsah stanov občanského sdružení.

Okamžik vzniku spolku je vázán na den zápisu do veřejného rejstříku, kdy tak zápis této právnické osoby má konstitutivní účinky. Pro návrh na zápis příslušného spolku do spolkového rejstříku je nutné použít elektronický formulář Ministerstva spravedlnosti, který je dostupný

---

<sup>24</sup> Občanský zákoník výslovně nezakazuje, že by stanovy spolku nemohly uložit povinnost jednotlivých členů platit tzv. členské příspěvky.

<sup>25</sup> Viz § 172 odst. 5 správního řádu

<sup>26</sup> Viz § 172 odst. 4 správního řádu.



na jeho stránkách (srov. § 18 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve spojení s § 17 odst. 1 nařízení vlády č. 351/2013 Sb., kterým se určuje výše úroků z prodlení a nákladů spojených s uplatněním pohledávky, určuje odměna likvidátora, likvidačního správce a člena orgánu právnické osoby jmenovaného soudem a upravují některé otázky Obchodního věstníku a veřejných rejstříků právnických a fyzických osob).<sup>27</sup>

Návrh na zápis do spolkového rejstříku podávají zakladatelé nebo osoba určená ustavující schůzí, kdy z hlediska praktického upřednostňují, aby byla využívána posledně uvedená osoba, a to nejen z důvodu, že bude postačovat pouze jeden úředně ověřený podpis příslušné osoby, což jistě představuje alespoň minimální snížení nákladů na založení a vznik spolku.<sup>28</sup> Další výhoda spočívá v tom, že pokud rejstříkový soud nalezne jakékoliv vady podání, může se obracet přímo pouze na tuto osobu, která veškeré zjištěné nedostatky odstraní a nikoliv na všechny zakladatele, kteří by museli v součinnosti odstranit jednotlivé vady jim vytýkané, uvedené by ve svém důsledku protáhlo řízení o zápisu spolku do spolkového rejstříku.

Od data nabytí účinnosti zákona o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, musely spolky za prvozápis do spolkového rejstříku platit soudní poplatek ve výši 6.000,- Kč (dle položky č. 11 bod. 1 písm. b) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích). I když se objevovaly v praxi i nejasné názory na to, zda by tento soudní poplatek měl být vybírán. Zákonodárce v této souvislosti přijal zákon č. 87/2015 Sb., který novelizoval zákon o soudních poplatcích, kdy do skupiny věcného osvobození od soudního poplatku zařadil s účinností od 1. 5. 2015 v § 11 odst. 1 písm. k) mimo jiné zápisy údajů o spolku.

Zákonodárce stanovil prostřednictvím § 226 odst. 3 občanského zákoníku právní fikci zápisu spolku do spolkového rejstříku. Zákon o veřejných rejstřících, který je procesním předpisem pro otázky řízení ve věcech veřejných rejstříků, ve svém § 96 odst. 1 hovoří o tom, že rejstříkový soud provede zápis anebo rozhodne o návrhu usnesením ve lhůtě stanovené jiným zákonem, nejpozději do 5 pracovních dnů. Na toto ustanovení dále navazuje § 98, dle kterého pokud rejstříkový soud neprovede úkony dle § 96 odst. 1 zákona o veřejných rejstřících, považuje se navrhovaný zápis do rejstříku za provedený dnem následujícím po uplynutí této lhůty. Z tohoto je vidno, že zde existuje rozpor mezi hmotněprávním předpisem (občanským zákoníkem) a zákonem o veřejných rejstřících, jakožto procesním předpisem. Přikláním se v této souvislosti ke komentářové literatuře, že by v daném případě měla mít přednost úprava stanovená občanským zákoníkem, protože v souladu s § 96 odst. 1 zákona o veřejných rejstřících je právě

---

<sup>27</sup> Formulář pro zápis do veřejného rejstříku je dostupný na následujícím odkazu <<https://or.justice.cz/ias/iform/index.html?sessionId=PgZM9iUsjR5NtNGDsub48K84?0>>.

<sup>28</sup> Nelze samozřejmě vyloučit, že příslušná osoba bude mít uznávaný elektronický podpis, kterým je možné taktéž podepsat příslušný návrh na zápis spolku do spolkového rejstříku (srov. § 22 zákona č. 304/2013 Sb.).

oním jiným právním předpisem občanský zákoník.<sup>29</sup> S ohledem na tuto rozpornost obou předpisů, které na sebe navazují, bych navrhovala, aby v rámci úpravy *de lege ferenda* byla odstraněna tato dvojkolejnost a byla stanovena pouze jedna lhůta. Tato lhůta by měla být upravena v hmotněprávním předpisu, protože se zakládá právnická osoba s právní osobností, z tohoto důvodu není vhodné zařazení v procesním předpisu.

#### 1.4. Spolek a právo na příznivé životní prostředí

Právo na příznivé životní prostředí, garantované čl. 35 odst. 1 Listiny, je základním právem toliko „zdánlivým“, jelikož vyžaduje konkretizaci zákonodárcem a neplyne z něj přímo nárok jednotlivců na příznivé životní prostředí „ve vztahu k veřejné moci, ať již v podobě nárokování respektu k tomuto právu anebo v podobě nároku na jeho pozitivní ochranu. Toto právo není ani přímo vymahatelné (self-executing).“<sup>30</sup>

Původně příslušelo dle ÚS právo na příznivé životní prostředí toliko osobám fyzickým.<sup>31</sup> Později ÚS uvedl: „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).“<sup>32</sup> Z takto citovaného usnesení by bylo možné dovodit, že již v minulosti ÚS přiznal právnickým osobám jednoznačné právo na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny, ale není tomu úplně tak. Citované usnesení navazovalo na dřívější nálezy ÚS sp. zn. III. ÚS 70/97, v rámci kterého ÚS řekl, že právnické osobě přísluší práva deklarovaná článkem 35 Listiny, jakož uvedl, že životní prostředí je veřejným statkem, toto samo o sobě nevyklučuje existenci práva na příznivé životní prostředí, jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny). Tato výjimka v podobě nálezu sp. zn. III. ÚS 70/97 měla z hlediska obsahového kontextu spíše procedurální aspekt. Jinými slovy řečeno, jednalo se pouze o procesní práva stěžovatele související s právem uvedeným v čl. 35 odst. 1 Listiny.<sup>33</sup> Z uvedených důvodů proto nebylo možné automaticky dovodit z judikatury ÚS, že by právnickým osobám náleželo ústavně garantované právo na příznivé životní prostředí, protože i po vynesení toho nálezu III. ÚS 70/97

<sup>29</sup> Srov. LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I: obecná část (§ 1 – 654): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1136.

<sup>30</sup> Viz WAGNEROVÁ. *Listina základních práv...*, s. 712. K tomu srov. nutnou vazbu na čl. 41 Listiny.

<sup>31</sup> Viz usnesení ÚS ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

<sup>32</sup> Viz usnesení ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04.

<sup>33</sup> Souhlasím tak plně s názorem Mariana Kokeše, vyjádřeném v publikaci WAGNEROVÁ. *Listina základních práv...*, s. 713.

a v návazném usnesení I. ÚS 282/97 mohla občanská sdružení, poté i spolky, namítat toliko porušení procesních práv.<sup>34</sup>

ÚS ve svém nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, uvedl, že každý má právo na příznivé životní prostředí, které může realizovat i prostřednictvím spolku, přičemž nemůže být této osobě přičítáno jakkoliv k tíži, že realizuje své právo formou sdružení se s jinými občany.<sup>35</sup> Tento nález se mimo jiné pokouší vymezit skutečnou roli ekologických spolků občanské společnosti a posílit význam jejich postavení.

## **1.5. Problematika aktivní legitimace spolků v soudních řízeních**

### **1.5.1. Obecně**

V minulosti převládal v naší judikatuře právní názor, že spolky mají právo namítat ve správní žalobě jen porušení procesních práv, protože jsou právníckými osobami, kterým nelze přiznat hmotná práva, která by mohla být porušena. Tento výklad, který aplikovala ČR, byl porušením čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, jak konstatoval Výbor pro kontrolu dodržování Úmluvy.<sup>36</sup> Uvedený článek se týká jak hmotné, tak procesní zákonnosti. Smluvní strany Aarhuské úmluvy musí zajistit, aby osoby z řad veřejnosti měly přístup k soudnímu přezkumu či k nezávislému orgánu, zřízenému zákonem, které přezkoumají věcnou i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů orgánů veřejné moci, nečinností v konkrétních případech apod.

Uvedený výklad potvrzuje též rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295.<sup>37</sup> V tomto případě NSS vycházel z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, z nálezu ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 a čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy. Na základě těchto zdrojů dospěl NSS k tomu, že „závěry ohledně dotčenosti v hmotněprávní sféře potenciálního navrhovatele a nezbytnosti lokálního prvku lze použít i na otázku možné aplikace § 65 odst. 1 s. ř. s.“ Zdůraznil, že právo podávat hmotněprávní námítky nepřísluší spolkům založeným za účelem ochrany přírody a krajiny či životního prostředí automaticky, ale jen v případech, kdy má spolek dostatečně silný vztah k danému území, jehož se předmět řízení týká. V posuzované věci se jednalo o spolek Frank Bold, který působí v rámci celé ČR. Záměr, který byl předmětem posuzované věci, měl dopady na území celého státu, a proto bylo možné dovodit dotčenost v hmotněprávní sféře uvedeného spolku. Musím souhlasit s právním názorem NSS, který zdůraznil, že nemůže být aktivní legitimace spolků zcela bez

<sup>34</sup> Srov. v usnesení ÚS ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 603/04 jsou poměrně odlišovány výše dva citované nálezy ÚS. V rámci judikatury NSS, a to konkrétně v rozsudku ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011-175, hovořil o možnosti stěžovatele domáhat se přezkumu i co do hmotněprávní roviny za podmínek blíže uvedených v tomto rozhodnutí.

<sup>35</sup> Viz blíže body 26, 28-29, 37 uvedeného nálezu.

<sup>36</sup> K tomu srov. např. rozhodnutí č. ACCC/C/2010/50 uvedeného Výboru.

<sup>37</sup> Tento judikát byl následován rozsudkem NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40.

hranic (konkrétní hranici představuje lokální prvek). Kdyby tu taková hranice nebyla, mohl by jakýkoliv spolek, jehož předmětem je ochrana životního prostředí, vznášet věcné námítky bez ohledu na to, zda může být reálně dotčen na hmotných právech. Tímto výkladem není nijak zkráceno právo na soudní ochranu dotčeným osobám.

Z aktuální judikatury NSS je nepochybné, že fyzické a právnické osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy musí splnit podmínky přípustnosti správní žaloby, které jsou stanoveny blíže v § 65 a násl. s. ř. s. Mezi tyto podmínky patří též vyčerpání řádných opravných prostředků, pokud dotčené osoby byly účastníky předcházejícího správního řízení.<sup>38</sup>

### **1.5.2. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části**

Poměrně dlouhou dobu existovala v judikatuře NSS zcela jednoznačná odpověď na otázku možnosti občanského sdružení (dnes spolku) podat návrh dle § 101a a násl. s. ř. s.<sup>39</sup> Spolkům nepříslušela zvláštní aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, byť se jednalo o spolek, který měl ve svých stanovách jako hlavní předmět činnosti ochranu životního prostředí, příp. ochranu přírody a krajiny.

Judikatura NSS opírala tento právní názor o tvrzení, že spolky nemají hmotná práva, která by mohla být přijatým územním plánem přímo dotčena.<sup>40</sup> Současně bylo zdůrazněno, že spolkům žádný právní předpis nestanovuje přímo možnost aktivní procesní legitimace k podání návrhu dle § 101a a násl. s. ř. s.

„V případech územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku... Skutečnost, že okruh

<sup>38</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2016, č. j. 1 As 121/2016-42.

<sup>39</sup> Srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011-71, rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009-36, rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34, rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133, apod.

<sup>40</sup> Často se v judikatuře NSS uvádělo pod slovním spojením: „ekologické iniciativy nejsou nositeli hmotných práv.“

navrhovatelů je v případě napadení územního plánu návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. zásadně omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovitým věcem na území regulovaném územním plánem, však neznamená, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních práv. Uvedené osoby mohou v procesu vedoucím k vytvoření územního plánu podle toho, jaká absolutní práva a k jakým věcem mají, podávat námítky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) nebo připomínky (§ 52 odst. 3 stavebního zákona), což jim dává řadu procesních práv; jsou-li tato práva porušena, může to znamenat porušení zákonem stanoveného způsobu vydání územního plánu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a tedy důvod k jeho zrušení... K přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat *actio popularis*.<sup>41</sup>

Shora citovaný judikát patří do série judikatury NSS, která potvrzovala to, že spolky mohou úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, a to pouze za předpokladu, že v daném řízení byla zkrácena toliko jejich procesní práva, jakákoliv hmotná práva těmto právníkům osobám dle dřívější judikatury nepřislušela. Judikatura NSS též uváděla tři kategorie osob, které mohou být dotčeny územním plánem. První dvě kategorie jsou zmíněny již ve výše citovaném rozsudku NSS, tzn. že osobou, jež mohla být dotčena územním plánem, byl typicky vlastník nemovité věci v území, pro které se vydával územní plán, obdobně tomu bylo v případě osoby, která byla oprávněna z věcného práva k nemovitým věcem v dané lokalitě. Druhou kategorií osob, které byly dotčeny územním plánem, byli vlastníci sousedních pozemků, na které se sice územní plán či jeho změny přímo nevztahovaly, ale tito vlastníci mohli být ovlivněni činností, jež se měla uskutečňovat na území regulovaném územním plánem, a proto by bylo zcela nelogické vyloučit z aktivní legitimace i tyto osoby. Poslední kategorii představovala tzv. dotčená veřejnost ve smyslu čl. 9 odst. 2, 3 Aarhuské úmluvy, kdy byl přípustný návrh, ve kterém bylo namítáno porušení jednotlivých procesních pravidel, což ve svém důsledku mohlo vést k nezákonnosti příslušného územního plánu nebo jeho části, kdy tato nezákonnost se současně dotýkala právní sféry daného navrhovatele.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

<sup>42</sup> Čl. 9 Aarhuské úmluvy představuje třetí pilíř zmíněné úmluvy, který se týká přístupu k právní ochraně, jehož podstata spočívá v zajištění prostředků pro veřejnost tak, aby jim byla dána možnost vynutit si realizaci práv souvisejících s přístupem k informacím o životním prostředí a rozhodování v této oblasti. K tomu blíže viz Evropská hospodářská komise OSN. *Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci*. 2013, s. 149 – 151. Dostupná na <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka\\_implementation\\_aarhuske\\_umluvy/\\$FILE/OMV-AU\\_pr%C5%AFvodce\\_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)>.

NSS ve své judikatuře nepřipouštěl jakékoliv výklady směřující k možnosti občanských sdružení získat aktivní věcnou legitimaci k podání návrhu podle § 101a odst. 1 s. ř. s.<sup>43</sup> Takový přístup NSS byl příliš restriktivní. Zcela popíral význam účelu a smyslu spolků, jakož i zcela uvedeným způsobem degradoval tu skutečnost, že spolky představují zcela rovnocenné subjekty práva, které jsou naplněním ústavně garantovaného práva svobody sdružování, kdy toto je jistě demokratickým prvkem každé občanské společnosti, tj. možnost se sdružovat a hájit tak společně s ostatními své zájmy navenek prostřednictvím jedné jediné právnické osoby. *De facto* uvedeným přístupem byla zcela popřena i práva fyzických osob, které neuplatňovaly práva samy, ačkoliv mohly brojit samy proti územnímu plánu z titulu např. vlastnického práva k nemovité věci v území regulovaném územním plánem. Takové osoby si raději zvolily variantu spolku, který vystihoval společný zájem několika osob, kdy tak navenek došlo k prezentaci práv několika osob sledující společné zájmy, čímž byla mimo jiné viditelně prezentována práva širší komunity lidí. Navíc logicky nemůže být přičítáno k tíži jakékoliv fyzické osoby, pokud si pro obranu svých zájmů zvolí účast ve spolku, místo toho, aby bránila svá práva sama, což zcela NSS taktéž pomíjel ve své judikatuře. Územní plán je koncepcí budoucího využití území, která se ve svém důsledku přímo dotýká oprávněných zájmů občanů, kteří žijí na příslušném území, a proto jakýkoliv restriktivní výklad ve vazbě na tři výše uvedené kategorie osob aktivně legitimovaných k podání návrhu dle § 101a a násl. s. ř. s. je nepřipustný a zcela zjevně nesprávný, a to s ohledem i na účel a význam územního plánu. Uvedený přístup NSS mimo jiné popíral tu skutečnost, že sám ÚS připustil ve své judikatuře, že i fyzické osoby, které se sdružily do spolku, mohou realizovat své ústavně garantované právo na životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, právě prostřednictvím tohoto spolku.<sup>44</sup>

Nutno poznamenat, že NSS nepřesvědčila argumentace některých navrhovatelů ve vazbě na Aarhuskou úmluvu, a to konkrétně čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 písm. a). NSS sice respektoval, že Aarhuská úmluva patří mezi mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu ČR, ale tato úmluva neobsahuje v podobě výše dvou uvedených článků znaky samovykonatelnosti, tj. přímé aplikovatelnosti ustanovení této úmluvy, ačkoliv NSS zařazoval spolky nepochybně mezi dotčenou veřejnost.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Určitou výjimku z tohoto pravidla představoval rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010, kde bylo dovozeno, že občanské sdružení je aktivně legitimováno k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a to konkrétně návštěvního řádu národního parku, jestliže příslušný řád upravuje otázky, které jsou předmětem hodnocení podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny (např. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2003, č. j. 5 AOs 3/2012-36).

<sup>44</sup> Srov. k tomu náleží ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07. Dle tohoto nálezu má přednost konformní výklad s Aarhuskou úmluvou, pokud existuje více interpretačních alternativ jednotlivých ustanovení zákona.

<sup>45</sup> Např. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010.

Judikurní obrat v této problematice představuje až nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Taková změna ustálené judikatury byla více než potřebná, i když je nutné při jakékoliv změně judikatury myslet na to, že „soudy mají povinnost přistupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí by nezbytně mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzdor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak.“<sup>46</sup>

V uvedeném nálezu ÚS zrušil rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 AOs 3/2012-36, protože bylo porušeno právo občanského sdružení („Sdružení pro ochranu krajiny“) na soudní ochranu garantované čl. 36 odst. 1 Listiny. ÚS správně opustil restriktivní výklad zastávaný dřívější judikaturou NSS, kdy tuto změnu dostatečně odůvodnil po všech stránkách.<sup>47</sup> V tomto nálezu byla vyslovena kritéria aktivní legitimace spolků k podání návrhu dle § 101a s. ř. s.: „Spolek... musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s.... Nepostačuje, pokud by občanské sdružení tvrdilo, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné – bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek... V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku *ad hoc* za účelem vážícím se k územnímu plánu... Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou

---

<sup>46</sup> Např. nález ÚS ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 1275/10.

<sup>47</sup> K tomuto odkazují na článek: BURYAN, Jiří. Časté změny judikatury mají dopad na právní nejistotu. *Právní rádce*, 2015, roč. 23, č. 11, s. 58 – 63. Autor článku se mohl i vyjádřit k samotnému obsahu a významu změn judikatury v oblasti stavebního práva, resp. zda jím uváděné tři přístupy změn judikatury odpovídají i na dané případy, které byly předmětem tohoto článku. Autor se taktéž mohl zamyslet nad významností mezinárodních závazků ČR, kdy s tím souvisí i případný eurokonformní výklad jednotlivých ustanovení zákona.

nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.“

ÚS pamatoval při vymezení kritérií aktivní legitimace na poměrně široké spektrum různých spolků, jejichž činnosti se může dotknout územní plán. Tato kritéria aktivní legitimace samozřejmě mohou jednotlivé soudy konkretizovat ve svých rozsudcích, a to s ohledem na okolnosti jednotlivých případů, jakož je nutné při této aplikaci mít na paměti význam a dosah územního rozvoje území obce, který je projeven v územním plánu. Za nejpodstatnější je nutné považovat tu část, kde ÚS ve svých kritériích zdůraznil, že věrohodnější pro naplnění podmínky zkrácení na právech bude mít delší zavedenost spolku, ale jakož na druhou stranu zdůraznil jednoznačně, že není možné vyloučit i *ad hoc* spolky. Je nutné taktéž podotknout, že celá řada spolků je primárně zakládána *ad hoc* jako obrana proti jakýmkoliv záměrům v území či jako boj proti záměrům určitých investorů od počátku, tj. od tvorby územního plánu až po samotné stavební řízení, a proto by bylo zcela nelogické, aby i význam těchto spolků byl popírán a aby jim byla upírána práva na řádné bránění ústavně garantovaného práva zakotveného v čl. 35 Listiny.

## **1.6. Stručné pojednání o projevech Aarhuské úmluvy (dotčená veřejnost) ve vztahu k spolkům**

Aarhuská úmluva ve svém čl. 2 odst. 5 definuje dotčenou veřejnost, jíž „je veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“ Z této definice tedy plyne, že ekologické spolky jsou zařazeny automaticky do této privilegované kategorie, aniž by musely prokazovat, že mají zájem na konkrétním environmentálním rozhodování.<sup>48</sup> Výše citovaná definice nerozlišuje, zda se jedná o zájem právní či zájem faktický.

Ve shora citované definici je užito termínu „ochrana životního prostředí“ ve vazbě na nevládní environmentální organizaci. Zdůrazněný pojem je nutné chápat dle Příručky k Aarhuské úmluvě ve vazbě na jakýkoliv aspekt implikované definice životního prostředí, která je specifikována v čl. 2 odst. 3 Aarhuské úmluvy.<sup>49</sup> Jinými slovy řečeno, pokud se příslušný spolek

---

<sup>48</sup> V Příručce k implementaci Aarhuské úmluvy je zdůrazněno, že konečná část definice představuje zajištění uznání environmentálních organizací, které nebývají považovány za „dotčenou veřejnost“ v některých státech. Dostupná na <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka\\_implementatione\\_aarhuske\\_umluvy/\\$FILE/OMV-AU\\_pr%C5%AFvodce\\_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementatione_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)>. V této příručce je na str. 35 – 37 blíže rozebrán čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, na který tímto odkazují.

<sup>49</sup> Tamtéž.



bude zabývat alespoň jediným aspektem, který bylo možné podřadit pod definici životního prostředí vymezeného ve shora uvedeném článku, byl by požadavek „podporující ochranu životního prostředí“ naplněn.

Uvedený článek nedopadá pouze na environmentální spolky, ale jakékoliv fyzické či právnické osoby s určitým blíže nespecifikovaným zájmem na procesu rozhodování; uvedené má vazbu na čl. 6 a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

Aarhuská úmluva není přímo použitelnou mezinárodní smlouvou a nelze na ní použít čl. 10 Ústavy (viz např. usnesení ÚS ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08). Díky rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005 je Aarhuská úmluva součástí práva unijního, a to v režimu tzv. smíšených smluv, a proto je tak závazný výklad této smlouvy ze strany judikatury Soudního dvora EU (srov. např. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 8. 3. 2011, *Lesochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09). Samotná úmluva nemá přímý účinek. I přes tento nedostatek je nutné ji použít jako interpretační zdroj, tj. interpretovat vnitrostátní právo v souladu s touto úmluvou.<sup>50</sup> Vymezení toho, kdo představuje dotčenou veřejnost, má mimo jiné i důsledky v poskytnutí záruk ochrany takové kategorie osob (zejména v tomto směru je významný čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, který se týká soudního přezkumu).

Závěrem odkazuji na kapitolu 3, kde blíže rozebírám současné vymezení definice dotčené veřejnosti v našem zákoně, tj. VIŽP.

---

<sup>50</sup> Např. nález ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07.

## 2. Proces územního plánování

### 2.1. Obecně k územnímu plánování

Proces územního plánování je tradičně přiřazován mezi procesy životního prostředí, které nemají charakter správního řízení. Základní právní úpravu tohoto procesu nalézáme v § 43 a násl. StavZ.

Územní plán je klíčovým dokumentem, který představuje hlavní nástroj územního rozvoje na úrovni obcí. Hlavním účelem územního plánu je stanovit „základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezení zastavěného území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.“<sup>51</sup> Z tohoto zákonného výčtu obsahu územního plánu je zřejmé, jak široký záběr tento plán má, kdy mimo jiné z tohoto důvodu je jasné, proč příprava a projednávání územního plánu není záležitostí několika pár měsíců, ale tato koncepční činnost vyžaduje poměrně hluboké urbanistické znalosti a především též nutnou znalost místních poměrů území. Nejbezpečněji by se mělo přistupovat ke změnám územního plánu, protože tyto změny často způsobují zcela jiné přístupy v rozvoji dané obce, což může negativně působit ve vztahu k případnému zásahu do vlastnických práv občanů, a proto je nutné v takovém případě trvat i na precizním odůvodnění územního plánu.<sup>52</sup>

Územní plán se vypracovává zásadně pro celé území obce.<sup>53</sup> Ze StavZ není možné vyčíst, že by obce měly zákonnou povinnost pořídit si územní plán. Je v této souvislosti nutné připomenout, že příprava a pořízení územního plánu je finančně a časově velmi náročnou činností, kterou si nemohou dovolit např. obce o malém počtu obyvatelstva, a proto StavZ umožňuje, aby si v takových případech obce mohly rozhodnout o pořízení vymezení zastavěného území svým obecním úřadem či požádat úřad územního plánování o vymezení takového zastavěného území.<sup>54</sup> Výsledné vymezení zastavěného území má stejnou formu jako územní plán, tj. *formu opatření obecné povahy*. Bez vymezení zastavěného území by bylo možné velmi omezeně umisťovat na území obce nové stavby.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Viz § 43 odst. 1 StavZ.

<sup>52</sup> „... každý územní plán je vždy příslibem daným politickou reprezentací obce veřejnosti, respektive každému subjektu působícímu na území města, který nelze jen tak měnit podle toho, kdo je zrovna na radnici.“ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29.

<sup>53</sup> Viz § 43 odst. 4 StavZ.

<sup>54</sup> Viz § 59 odst. 1 StavZ.

<sup>55</sup> K tomuto srov. § 18 odst. 5 StavZ.

Jak již bylo zmíněno výše, územně plánovací dokumentace je vydávána ve formě opatření obecné povahy, kdy proces pořizování této dokumentace včetně zapojení veřejnosti do tohoto procesu je podrobně upraven ve StavZ. Tvorba územně plánovací dokumentace se rozlišuje na fázi pořizování (tj. přenesená působnost) a na fázi schvalování územně plánovací dokumentace, která je schvalována již ve formě samostatné působnosti.<sup>56</sup> Schvalování územně plánovací dokumentace patří do samostatné působnosti z toho důvodu, že území je jedním ze základních znaků obcí, kdy je to primárně tato veřejnoprávní korporace, která může rozhodovat o rozvoji svého území, kdy uvedené je mimo jiné součástí ústavně garantovaného práva na samosprávu (viz čl. 8 Ústavy).

Bez schváleného územního plánu by bylo stěží možné provést realizaci jakéhokoliv stavebního záměru v daném území, protože i v následném územním řízení a stavebním řízení je vždy zjišťováno, zda záměr je v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, ledaže by obec měla vymezené zastavěné území dle § 59 StavZ.<sup>57</sup>

## **2.2. Připomínky v procesu tvorby a schvalování územního plánu**

O tom, že obec hodlá pořídit územní plán, se veřejnost pravidelně dozvídá formou veřejné vyhlášky umístěné na úřední desce příslušné obce. Proces zadání územního plánu neprobíhá zcela samovolně, ale je vázán na rozhodnutí zastupitelstva obce o jeho pořízení. O pořízení územního plánu rozhoduje obec buď na základě vlastní iniciativy, na návrh orgánu veřejné správy, na návrh občana obce, na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce či na návrh oprávněného investora.<sup>58</sup> V případě, že návrh na pořízení územního plánu vychází od jiného subjektu než je sama obec, pro kterou se bude pořizovat územní plán, musí být tento návrh adresován obci, pro jejíž území se nový územní plán bude pořizovat, příp. se učiní změny stávajícího územního plánu. StavZ výslovně konkretizuje obligatorní náležitosti takového návrhu, jakož i postup pořizovatele územního plánu při rozhodování o tomto návrhu včetně případného odstraňování jeho nedostatků.

### **2.2.1. Návrh zadání územního plánu**

Nejdříve musí zastupitelstvo obce rozhodnout o pořízení územního plánu, přičemž následně dochází k vypracování návrhu jeho zadání, které provádí pořizovatel ve spolupráci s určeným členem zastupitelstva. Hlavním smyslem návrhu zadání územního plánu je stanovit hlavní cíle a

---

<sup>56</sup> Určitou výjimku představuje vymezení zastavěného území, kdy toto vymezení vydává rada obce (příp. zastupitelstvo obce, tam, kde se rada obce nevolí), a to v přenesené působnosti – viz § 6 odst. 6 písm. a) StavZ.

<sup>57</sup> Srov. § 90 a § 111 odst. 1 písm. a) StavZ.

<sup>58</sup> Viz § 44 StavZ.

požadavky na zpracování návrhu územního plánu obce. Takto vymezený předmět územního plánu nesmí být pak v dalších fázích vypracování, schvalování a vydání územního plánu podstatně měněn, což je mimo jiné projevem zásady transparentnosti, jakož tento vymezený předmět má následný vliv na posouzení toho, zda bude nutné v daném případě návrh územního plánu posuzovat z hlediska vlivů na životní prostředí.<sup>59</sup>

První možností obrany proti územnímu plánu představuje možnost každého (tj. i spolku) podávat proti návrhu zadání územního plánu písemné připomínky, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení návrhu zadání územního plánu ve formě veřejné vyhlášky.<sup>60</sup> Zákonná lhůta k podání připomínek je lhůtou prekluzivní. Pokud podá kdokoliv své písemné připomínky po uvedené lhůtě, k takovým připomínkám nebude přihlíženo. Z hlediska samotného charakteru připomínek je nutné zdůraznit, že jsou nezávazné, toliko jsou podkladem pro případnou úpravu návrhu zadání územního plánu.<sup>61</sup>

Ačkoliv by se mohlo na první pohled zdát, že uplatnění připomínek v rámci procesu návrhu zadání územního plánu bude mít zcela minimální význam a účinek, jakožto obrany ze strany spolku, jsem toho názoru, že význam tohoto institutu není v praxi zcela mizivý. Pořizovatel zadání územního plánu ve spolupráci s určeným členem zastupitelstva vychází při vypracování tohoto návrhu z rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu, dále z územně analytických podkladů a využívají doplňující průzkumy a rozborů. Tyto podklady jsou vyjmenovány v § 47 odst. 1 StavZ, přičemž s ohledem na využití slovní spojení je třeba chápat, že toto jsou primární podklady pro vypracování zadání územního plánu, kdy zákon nepřipouští využití jiných podkladů. Tyto podklady nemusí v plném rozsahu postihnout veškeré možné cíle, kterých má být dosaženo novým územním plánem v daném území obce, přičemž připomínky mohou být právě jedním z klíčových podkladů pro úpravu návrhu zadání územního plánu, kdy tyto připomínky mohou poukazovat i na další zájmy, které by měly být respektovány při tvorbě územního plánu.

Podle výsledků projednání všech skutečností uvedených v § 47 odst. 1 až 3 StavZ pořizovatel společně s určeným zastupitelem upraví návrh zadání územního plánu a předloží jej ke schválení příslušnému zastupitelstvu obce.

Zastupitelstvo obce může při schvalování návrhu zadání územního plánu stanovit, aby v jeho zadání byly vypracovány varianty řešení návrhu územního plánu. StavZ možnost uložení variantního řešení návrhu územního plánu váže na tzv. odůvodněné případy, případně na podnět

---

<sup>59</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62. Obdobně k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2012, č. j. 63 A 1/2012-54.

<sup>60</sup> Viz § 47 odst. 2 StavZ.

<sup>61</sup> K nezávaznosti připomínek srov. MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 196.

příslušného dotčeného orgánu. Pokud jde o obě tyto podmínky, z dikce StavZ je možné vyčíst, že se jedná o obligatorní povinnost zastupitelstva obce, když se jedná o obě uvedené situace. Je velmi těžké obecně specifikovat, kdy se bude jednat o odůvodněný případ, pro který by mohl být uložen požadavek zpracování variantního řešení návrhu územního plánu. Mohlo by se jednat o takový případ, kdy již dlouhodobě je veřejností diskutována určitá nutnost rozvoje a řešení určité lokality, která je např. zanedbaná, případně jsou názory na její možné využití rozdílné, a proto by v takových případech mohlo být využito § 47 odst. 5 StavZ.

Pokud jde o podnět dotčeného orgánu, na základě kterého může zastupitelstvo obce uložit v zadání vypracování variantního řešení návrhu územního plánu, ze StavZ výslovně neplyne, zda je povinností zastupitelstva obce v plném rozsahu takovému podnětu vyhovět či zda jej může odmítnout. Zákonná dikce spíše svědčí o povinnosti takovému podnětu vyhovět a uložit variantní řešení.

### **2.2.2. Návrh územního plánu a jeho veřejné projednání**

Jakmile je schváleno zadání územního plánu či jsou tu schváleny pokyny pro zpracování územního plánu, je možné přistoupit k zpracování návrhu územního plánu. Při zpracování samotného návrhu územního plánu by se mělo vycházet ze schváleného zadání, kdy vazby na toto zadání pak musí být vymezeny v odůvodnění územního plánu.<sup>62</sup> Zadání zpracování územního plánu se může měnit, ale pouze za předpokladu mezí stanovených StavZ.<sup>63</sup> Navrhované změny návrhu územního plánu by se neměly ve velké míře odchylovat od schváleného zadání, resp. neměly by se měnit hlavní cíle zadání územního plánu. Jakákoliv změna oproti zadání územního plánu může být nežádoucí, a proto by se ke změnám návrhu územního plánu mělo přistupovat velmi obezřetně.<sup>64</sup>

Jakmile je pořízen návrh územního plánu pořizovatelem pro obec, pro kterou se tento plán zpracovává, oznámí se místo a doba konání společného jednání o tomto návrhu způsobem uvedeným v § 50 odst. 2 StavZ. Současně pořizovatel doručí návrh územního plánu a vyhodnocení vlivů tohoto návrhu na udržitelný rozvoj území, za předpokladu, že se tento zpracovává, veřejnou vyhláškou, kdy do 30 dnů ode dne doručení této vyhlášky může spolek uplatnit u pořizovatele písemné připomínky.<sup>65</sup> Toto je již druhá možnost obrany, kterou mohou využít spolky při procesu tvorby a schvalování územního plánu, kdy je opět vhodné se zapojit.

---

<sup>62</sup> Srov. příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence plánovací činnosti.

<sup>63</sup> Srov. např. § 51 odst. 2, 3 StavZ.

<sup>64</sup> „Z § 50 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 nelze dovodit příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel.“ Viz rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169.

<sup>65</sup> Viz § 50 odst. 3 StavZ.

Pro připomínky v této fázi platí totéž, co bylo řešeno výše, tj. připomínky nejsou závazné a jsou toliko podkladem pro případnou úpravu návrhu územního plánu před jeho veřejným projednáním ze strany pořizovatele ve spolupráci s určeným zastupitelem.<sup>66</sup> O připomínkách obecně platí, že se o nich nerozhoduje, jsou podkladem pro opatření obecné povahy, správní orgán je povinen se jimi zabývat, jakož i vypořádat v rámci odůvodnění.<sup>67</sup>

Jakmile bude návrh územního plánu posouzený, příp. upravený, tak tento návrh společně s oznámením o konání veřejného projednání doručí pořizovatel územního plánu veřejnou vyhláškou. Veřejné projednání může být konáno nejdříve za 15 dnů ode dne doručení této veřejné vyhlášky, přičemž k veřejnému projednání o návrhu územního plánu pořizovatel přizve nejméně 30 dnů předem obec, pro jejíž území je územní plán schvalován, dotčené orgány, sousední obce, příslušný krajský úřad.<sup>68</sup> Veřejnost má právo účastnit se tohoto projednání návrhu územního plánu, kdy uvedené představuje výjimku ze zásady písemného řízení o vydání opatření obecné povahy.

Nejstěžejnější oblast obrany v rámci procesu územního plánování, jakožto řízení, které nemá charakter správního řízení, představuje § 52 odst. 3 StavZ: „**Nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymežit území dotčené námitkou.** Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, která byla od společného jednání (§ 50) změněna. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.“ Jistě je zcela ospravedlnitelným požadavkem, aby námitky a připomínky dle věty první mohly podávat osoby v něm uvedené až po okamžiku, kdy došlo k veřejnému projednání územního plánu. Při veřejném projednání územního plánu pořizovatel, ale častěji projektant,<sup>69</sup> který sestavil návrh konkrétního územního plánu a způsoby uspořádání využití daného území

---

<sup>66</sup> § 51 odst. 1 StavZ.

<sup>67</sup> K vypořádání připomínek srov. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48, v němž uvedl: „Z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata. Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr.“

<sup>68</sup> Požadavek veřejného projednání územního plánu je mimo jiné požadavkem vyplývajícím z implementované směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES ze dne 27. června 2001, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (zejm. čl. 6 uvedené směrnice).

<sup>69</sup> Srov. § 22 odst. 4 StavZ. K tomu srov. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, který se zabývá obsahem veřejného projednání při pořizování územně plánovací dokumentace, kterou lze rozdělit do dvou fází, a to s ohledem na ustanovení § 22 StavZ.

obce, podrobně a samozřejmě laicky veřejnosti vysvětlí jednotlivé záměry v jednotlivých částech obce. Pokud jde o územní plány menších obcí, tam projednání navrhovaného územního plánu nepůsobí jakékoliv větší obtíže, nelze samozřejmě vyloučit názorové neshody veřejnosti ohledně zvoleného způsobu řešení využití daného území do budoucna. Pokud jde o větší města, typicky statutární města, tam je situace podstatně horší. Zejména z důvodu rozsáhlosti změn a s tím související délkou a často těžké přehlednosti navrhovaného územního plánu, a to s ohledem na jeho rozsáhlost vzhledem k posuzovanému území, kdy tyto zmíněné nedostatky by mělo odstranit veřejné projednání, na kterém by měly být přiblíženy veškeré podstatné skutečnosti ke každé části daného území obce, aby tak veřejnost mohla zvážit uplatnění prostředků dle § 52 odst. 3 StavZ.

V souvislosti s § 52 StavZ je nutné zmínit, že před novelou StavZ zákonem č. 350/2012 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2013, mohl každý uplatnit připomínky a dotčené osoby námitky nejpozději při veřejném projednání návrhu územního plánu. Současná právní úprava je jistě příznivější ve vztahu k veřejnosti a dotčeným osobám (i spolkům), když poskytuje sedmidenní lhůtu ode dne konání veřejného zasedání k uplatnění takové obrany. Vzniká otázka, zda lhůta 7 dnů, kterou současný StavZ poskytuje, je dostatečná. V případě, že se jedná o územní plány menších obcí, tato zákonná lhůta je dostatečná. Pokud jde např. o výše uváděná statutární města, řada otázek souvisejících se záměry pořizovatele na budoucí využití území může být natolik složitá a hluboce propojená, že jim veřejnost ani po vysvětlení při veřejném projednání nerozumí, a proto následně se tyto osoby obracují na projektanty a jiné osoby, kteří jim poskytují v tomto ohledu odbornou radu, jakož jim napomáhají při obraně proti takovým záměrům. Zejména v těchto složitějších případech by *de lege ferenda* bylo vhodné posunout zákonnou lhůtu pro uplatnění námitek a připomínek o dalších 7 dnů, tj. na celkových 14 dnů ode dne veřejného projednání návrhu územního plánu. Taková lhůta jistě poskytne dostatečnou možnost na přípravu podrobné a odůvodněné připomínky/námitky, kterou se bude následně zabývat pořizovatel návrhu územního plánu, zejm. u námitek by jejich podrobné a detailní rozepsání mělo podstatný význam, a to z toho důvodu, že o námitkách je rozhodováno na rozdíl od připomínek, které může podat každý (tj. i spolek). Rovněž bych s navrhovaným prodloužením lhůty pro podání námitek a připomínek uvedla, že takové prodloužení by bylo spravedlivé, a to s ohledem i na to, že jakýkoliv nový územní plán či jeho změna jsou často připravovány po dobu několika měsíců, kdy tyto přípravy z hlediska personálního, jakož i finančního, představují nemalou zátěž pro obce. S vědomím tak složitého procesu by měla být i veřejnosti dána dostatečně přiměřená délka k zajištění a přípravě úspěšné obrany proti návrhu územního plánu, příp. prosazení určitých požadavků na případné další změny či zvážení jiných variantních řešení

v posuzovaném území apod. Ze zákonné dikce dovozují, že lhůta 7 dnů je chápána tak, že se jedná o kalendářní dny, tj. obecnou úpravu lhůty ve smyslu § 40 správního řádu. Pokud by se mělo jednat o pracovní dny, jistě by zákonodárce toto promítl do znění § 52 odst. 3 StavZ.

Z dikce § 52 odst. 3 StavZ plyne jednoznačná lhůta k podání připomínek a námitek. Zákon výslovně nevylučuje, aby příslušné osoby uplatnily uvedené procesní obrany i před veřejným projednáním či na samotném veřejném projednání návrhu územního plánu, kdy vždy tento úkon musí být písemný, musí být v něm uvedeny identifikační údaje osoby, která uplatňuje námitku/připomínku, jakož takový úkon musí být opatřen příslušným podpisem.<sup>70</sup> Zároveň ze StavZ neplyne, že by nebylo možné, aby v zákonné lhůtě 7 dnů ode dne veřejného projednání příslušná osoba (spolek) neměla možnost doplnit své dříve podané námitky/připomínky. Jelikož takový postup zákon výslovně nezakazuje, je možné, aby osoba své námitky a připomínky doplňovala, kdy je vhodné, aby v tomto doplnění uvedla, v jakém rozsahu a které body svých dřívějších námitek/připomínek doplňuje, čímž se zajistí přehlednost podání, jakož se i zrychlí následně vypořádání se s námitkou či připomínkou.

Pokud jde o spolek, tak i tento může bez jakýchkoliv obtíží po veřejném projednání uplatnit připomínky, kterými se musí pořizovatel návrhu územního plánu zabývat a vypořádat se s nimi v odůvodnění. Z praxe jednotlivých pořizovatelů je možné vyčíst, že připomínky bývají vyhodnocovány slovy „*připomínka je zohledněna*“, „*připomínka je zohledněna částečně*“ či „*připomínka není zohledněna*“.<sup>71</sup> Součástí vyhodnocení připomínky je stručné odůvodnění, z něhož vyplývá, jaký byl učiněn závěr z nich ve vztahu k územnímu plánu.<sup>72</sup> Není možné se následně jakkoliv bránit proti způsobu vypořádání se s připomínkami, což je nejzásadnější nevýhoda tohoto druhu obrany proti územnímu plánu.

V případě, že spolek uplatní ve lhůtě stanovené StavZ obranu, která není výslovně označena jako námitky či připomínky proti návrhu územního plánu, je nutné se vypořádat s tím, co je rozhodujícím kritériem pro rozlišení těchto dvou prostředků obrany. Jediným rozlišovacím kritériem, jenž mimo jiné vyplývá z jazykového a logického výkladu, jakož i ze znění StavZ, je postavení osoby činící takový úkon, nikoliv kvalita či jakýkoliv obsah takového úkonu.<sup>73</sup> Z judikatury vyplývá, že v případě, že správní orgán nesprávně posoudí charakter použité obrany, konkrétně zamění námitku za připomínku proti návrhu územního plánu, nebude tato vada nedostatkem procesu pouze za předpokladu, že se vypořádá s touto „připomínkou“

---

<sup>70</sup> Srov. § 37 odst. 2 správního řádu týkajícího se náležitostí podání adresovaného příslušnému správnímu orgánu.

<sup>71</sup> Viz odůvodnění např. Územního plánu Olomouc, vydaného zastupitelstvem Statutárního města Olomouc dne 15. 9. 2014 jako opatření obecné povahy č. 1/2014. Dostupné na webových stránkách Statutárního města Olomouc <[http://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/16\\_/16263/5\\_priloha\\_oduvodneni.cs.pdf](http://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/16_/16263/5_priloha_oduvodneni.cs.pdf)>.

<sup>72</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48.

<sup>73</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51.



v odůvodnění územního plánu, kdy tento požadavek je vázán na vypořádání se námitky. Situaci, že by si správní orgán zaměnil námitku za připomínku a s takovou „připomínkou“ se přesto vypořádal řádně, tj. v odůvodnění v územním plánu, je možné si stěží představit, zejm. v případech územních plánů větších měst, kde existují celé stovky (tisíce) osob uplatňující různé obrany proti návrhu územního plánu, kdy těžko bude pořizovatel detailně rozlišovat mezi osobami privilegovanými a ostatní veřejností. Správní orgán se bude primárně spoléhat na řádné označení příslušné obrany z hlediska formálního (případně bude za uvedeným účelem používat příslušné formuláře, aby si tak usnadnil následnou rozhodovací činnost). Pokud by správní orgán zaměněnou námitku za připomínku neodůvodnil, mohla by se dotčená osoba bránit správní žalobou. Nelze vyloučit i jiné prostředky obrany uvedené níže v této práci.

Pokud by se jednalo o případ, kdy by připomínka byla zaměněna za námitku, s jejímž vypořádáním by se příslušná osoba neztotožnila, mohla by podat správní žalobu. Ta by ale nemohla být úspěšná, protože po věcném posouzení žaloby by nepochybně správní soud dospěl k závěru, že se musí z hlediska povahy jednat o připomínku a ta není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

### **2.3. Námitky proti návrhu územního plánu a možnost obrany proti územnímu plánu samotnému**

V daném případě je nutné se zamyslet, zda spolek může uplatňovat proti návrhu územního plánu námitky. Dle § 52 odst. 2 StavZ mohou námitky proti návrhu územního plánu uplatňovat vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.

Domnívám se, že není možné vyloučit, aby se spolek stal vlastníkem jakékoliv nemovité věci, která se nachází na území příslušné obce, pro kterou bude projednáván návrh územního plánu. S ohledem na uvedené není vyloučeno, aby spolek uplatňoval i podstatně silnější obranu proti návrhu územního plánu, tj. námitky.

Ze StavZ vyplývá taxativně vymezený okruh dotčených osob, které mohou tento prostředek obrany používat. S těmito dotčenými osobami souvisí otázka, co se rozumí konkrétně termínem „dotčenosti“. Zda se jedná primárně o vlastníky staveb a pozemků, kteří jsou přímo zasaženi návrhem územního plánu, či zda se může jednat i o jiné osoby (vzdálenější). K této problematice se mimo jiné vyjádřila judikatura NSS: „Pojem „dotčenosti“ (§ 52 odst. 2) je však nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Mezující soused“ má právo uplatnit námitky vždy; „nemezující soused“ výjimečně, a to v závislosti na okolnostech konkrétní věci.“<sup>74</sup> Takový výklad dotčených

---

<sup>74</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73.

osob, tj. rozšiřující výklad, je jistě žádoucím, protože budoucí využití území se vždy může dotknout i dalších osob, než pouze těch, které jsou primárně změnou dotčeni. Jsem toho názoru, že spolky nemohou podat námitky, pokud nebudou dotčenými vlastníky nemovitosti, a to s ohledem na dikci § 52 odst. 2 StavZ.

Privilegované osoby, tj. osoby, které mohou podávat dle § 52 odst. 2 StavZ námitky proti návrhu územního plánu, se nemusí ve svých námitkách primárně bránit pouze proti navrhovaným změnám územního plánu, které se dotýkají přímo jejich nemovitých věcí, ale mohou svými námitkami brojit proti územnímu plánu jako celku.<sup>75</sup> Své námitky by ale privilegované osoby měly velmi podrobně odůvodnit z hlediska možného následného soudního přezkumu proporcionality zásahu do jejich vlastnického práva, které může být dotčeno navrhovaným územním plánem.

Nejdůležitějším právním aspektem uplatněných námitek je to, že o námitkách musí být rozhodnuto. Návrh rozhodnutí o námitce připravuje obecní úřad, kdy následně o tomto návrhu rozhoduje příslušné zastupitelstvo obce. Rozhodnutí o námitkách je nutnou a obligatorní součástí odůvodnění územního plánu (viz § 172 odst. 5 správního řádu), ačkoliv se jedná svou povahou o samostatné rozhodnutí, není možné ho vyčleňovat z textu odůvodnění územního plánu. Rozhodnutí o námitce musí splňovat požadavky stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu.<sup>76</sup>

StavZ nepřipouští možnost podání jakéhokoliv opravného prostředku proti rozhodnutí o námitkách, ale toto neznamená, že by nemohlo být dosaženo změny rozhodnutí o námitkách.

### **2.3.1. Prostředky obrany proti rozhodnutí o námitce dle správního řádu**

První možnost obrany proti rozhodnutí o námitkách představuje podnět k přezkumnému řízení (§ 158 odst. 2 správního řádu).<sup>77</sup> StavZ blíže neupravuje podmínky týkající se přezkumného řízení, a proto se použije úprava obecná, která je obsažena ve správním řádu. Rozhodnutí o námitkách proti územnímu plánu je úkonem dle části šesté správního řádu, a proto se zde neužije obecná aplikace § 174 odst. 1 správního řádu. Část šestá nikterak neupravuje situaci, kdy dojde ke zrušení rozhodnutí o námitkách. Je nutné postupovat dle § 158 odst. 2 správního řádu, dle kterého se § 156 odst. 2 správního řádu přiměřeně použije mimo jiné na úkony podle části šesté téhož zákona. V případě, že rozhodnutí o námitkách je v rozporu s právními předpisy

---

<sup>75</sup> K tomuto blíže odkazují na rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185.

<sup>76</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55.

<sup>77</sup> K tomuto odkazují na komentář MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011, s. 65 – 67. V jiných komentářích týkající se otázky přezkumu rozhodnutí o námitkách je obecně uvedena možnost přezkumu tohoto řízení dle obecných ustanovení § 94 a násl. správního řádu (srov. např. MACHAČKOVÁ. *Stavební zákon...*, s. 220) Přikláním se k výkladu užití přezkumu, který je uveden v publikaci *Stavební právo v teorii a praxi*, a to s ohledem na zvláštnosti rozhodnutí o námitce.

(včetně vad řízení, které měly vliv na soulad tohoto rozhodnutí s právními předpisy), zruší toto rozhodnutí usnesením správní orgán, který takové rozhodnutí vydal, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované rozhodnutí učiněno, přičemž takto může rozhodnout pouze po dobu, kdy trvají účinky takového rozhodnutí. Pokud dojde ke zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinna dát územní plán do souladu s tímto rozhodnutím (§ 54 odst. 4 StavZ).

Další možností obrany proti rozhodnutí o námitce je obnova řízení, a to ve vazbě na § 174 odst. 1 správního řádu. S ohledem na zákonné znění § 100 správního řádu by přicházel jako možný důvod obnovy pouze § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, kdyby došlo ke změně či zrušení závazného stanoviska některého dotčeného orgánu, o něž se opíralo, resp. vycházelo z něj rozhodnutí o námitkách. V takovém případě je možné obnovu řízení zahájit na návrh či z moci úřední, kdy blíže odkazují na úpravu § 100 a násl. správního řádu.

### **2.3.2. Prostředky obrany proti rozhodnutí o námitce dle s. ř. s.**

Vyvstává dále otázka, zda je možné proti rozhodnutí o námitce podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Tuto otázku pokládám pouze za situace, kdy spolek bude vlastníkem dotčené nemovitosti zasažené územním plánem a bude tak moci v souladu se StavZ uplatnit námitku.

V literatuře se můžeme setkat s dvěma odlišnými přístupy, kdy jeden možnost podání této žaloby shledává jako přípustným a druhý tvrdí opak.<sup>78</sup> S touto polemikou nad danou problematikou souvisí nesporně rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62. Z uvedeného rozsudku nevyplývá, že by byla naprosto vyloučena možnost podání správní žaloby dle § 65 s. ř. s. jako prostředku změny rozhodnutí o námitkách, a proto je možné uvedenou žalobu využít. Při posuzování takové žaloby bude příslušný krajský soud nejdříve přezkoumávat, zda se jednalo skutečně o rozhodnutí o námitkách a dále bude posuzovat, zda se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. K dotčení na právech žalobce musí dojít samotným rozhodnutím o námitce, nikoliv až vydaným územním plánem.<sup>79</sup>

Ze shora uvedeného rozsudku NSS dále plyne, že podání žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s. je zcela nezávislé na návrhu dle § 101a a násl. s. ř. s, takže není nutné podávat tuto žalobu jako předvoj budoucího návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části či jako nutná podmínka pro uplatnění tohoto návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části.<sup>80</sup> O tom, že tomu tak je, podpůrně svědčí § 101a odst. 1, věta druhá, s. ř. s., který zdůrazňuje, že pokud je podle zákona

---

<sup>78</sup> Srov. MACHAČKOVÁ, *Stavební zákon...*, s. 220 oproti výkladu k ust. § 54 v komentáři POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 3/2014. Dostupný v systému Beck-online.cz.

<sup>79</sup> Srov. odůvodnění rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62.

<sup>80</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008 – 42. Viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2012, č. j. 50 A 1/2012 – 68.

navrhovatel oprávněn ve věci, kde bylo užito opatření obecné povahy, podat žalobu nebo jiný návrh dle s. ř. s., může navrhnout zrušení opatření obecné povahy pouze s tímto návrhem. To neplatí ve vztahu k rozhodnutí o námitkách, protože to předchází vydání územního plánu.

Z obecné úpravy opatření obecné povahy v rámci správního řádu je možné vyčíst, že rozhodnutí o námitkách je rozhodnutím, které je vydáváno v oblasti veřejné správy správním orgánem, kterému bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Uvedené jednoznačně podporuje, že se jedná o rozhodnutí v materiálním slova smyslu, ačkoliv je pojato jako součást odůvodnění územního plánu. Ze s. ř. s. nelze navíc vyčíst, že by rozhodnutí o námitkách bylo vyloučeno ze soudního přezkumu, kdy stejné závěry není možné nalézt ve StavZ a správním řádu. Aktuální právní úprava nevylučuje možnost soudního přezkumu rozhodnutí o námitce, což mimo jiné dokládá i judikatura správních soudů ve vztahu k této žalobě ze strany zástupce veřejnosti, který dříve neměl možnost uplatňovat návrh dle § 101a a násl. s. ř. s., ale tento mohl toliko podat správní žalobu, což mimo jiné dokládá, že tento soudní prostředek ochrany není vyloučen i pro jiné případy. Pro podání žaloby odpadá podmínka vyčerpání opravných prostředků, protože proti rozhodnutí o námitkách nejsou opravné prostředky přípustné.

Pokud na základě takové správní žaloby dojde ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitce, opět se zde uplatní postup obce dle § 54 odst. 4 StavZ, tj. musí uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím.

### **2.3.3. Prostředky obrany proti územnímu plánu**

Nejdříve se zaměřím na prostředky možné obrany stanovené správním řádem, přičemž je nutné mít na paměti, že dle § 173 odst. 2 správního řádu nelze proti územnímu plánu podat opravný prostředek.

Ze správního řádu přichází v úvahu možnost uplatnění obnovy řízení. K této možnosti se vyjádřil poradní sbor ministra vnitra č. 2/2005: „Ustanovení § 173 odst. 2 stanoví, že „proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek“. Jazykovým výkladem tohoto ustanovení ve spojení se speciálním ustanovením § 174 odst. 2 („soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení“) lze dovodit, že řízení o vydání opatření obecné povahy obnovit nelze. Tomuto výkladu svědčí i fakt, že není zřejmé, kdo by byl oprávněn podat žádost o obnovu řízení, pokud by se nezahajovalo z moci úřední. V daném případě je tedy možné důsledky změny nebo zrušení stanoviska nebo závazného stanoviska řešit pouze s využitím přezkumného řízení nebo správní žaloby...“<sup>81</sup> Z tohoto výkladu plyne, že obnova

---

<sup>81</sup> Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

řízení u územního plánu obecně možná není. Pokud by šlo o obnovu řízení na návrh, kdy tak obnova řízení představuje v tomto případě mimořádný opravný prostředek, tak by tento nemohl být uplatněn, a to i s ohledem na dikci § 173 odst. 2 správního řádu.<sup>82</sup> Pokud by došlo k obnově řízení z moci úřední, jedná se již svou povahou o dozorčí prostředek, který by byl v daném případě přípustný (§ 174 odst. 1 správního řádu). Poradní sbor ministra vnitra odůvodňoval své názory pouze na základě § 174 odst. 2 správního řádu, kdy se dostatečně nevypořádal též s odstavcem 1 uvedeného ustanovení, který výslovně nevylučuje obnovu řízení i v této rovině, a proto se ztotožňují též s literaturou v oblasti stavebního práva, že obnova řízení z moci úřední obecně přípustná je, navíc sám poradní sbor ministra vnitra ve svém výkladovém stanovisku uváděl poznámku, že není místo v daných souvislostech pro obnovu řízení na návrh, ale současně přímo nevyloučil obnovu řízení zahájenou z moci úřední.<sup>83</sup> Judikatura o této otázce mlčí.

Další možnost obrany představuje přezkumné řízení. O tom, že tento prostředek je možnou obranou proti územnímu plánu jako celku, svědčí § 174 odst. 1 správního řádu.<sup>84</sup> Usnesení o zahájení tohoto řízení lze vydat pouze do 3 let od účinnosti územního plánu. Jediné omezení, které platí, plyne z § 54 odst. 6 StavZ, dle kterého není možné v přezkumném rozhodnutí územní plán změnit, může být toliko zrušen, což je zcela logickým požadavkem, který představuje mimo jiné zajištění ochrany práva na samosprávu, protože územní plán obce je vydáván v rámci její samostatné působnosti a správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení je tak znemožněno zasahovat do obsahu územního plánu. Zrušením územního plánu dochází k zásahu do práva na samosprávu zaručeného čl. 8 Ústavy.<sup>85</sup>

K zahájení přezkumného řízení se přistoupí až tehdy, jestliže správní orgán dojde po předběžném posouzení k závěru, že lze mít důvodně za to, že územní plán byl vydán v rozporu s právními předpisy. Pokud nebudou shledány důvody pro zahájení přezkumného řízení, sdělí nadřízený správní orgán tuto skutečnost příslušné osobě, která učinila podnět k zahájení přezkumného řízení, a to formou neformálního přípisu s uvedením důvodů do 30 dnů ode dne podání takového podnětu. Takový přípis není formálním rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a proto je takový úkon vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví, přičemž pokud by přesto byla podána správní žaloba proti takovému přípisu ve smyslu § 65 s. ř. s., musel by správní soud odmítnout takovou žalobu jako nepřípustnou (viz § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.).<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Srov. výklad k tradičně koncipovaným úpravám obnovy řízení: SKŮLOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 264.

<sup>83</sup> Srov. MAREK. *Stavební právo...*, s. 68 – 69.

<sup>84</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.

<sup>85</sup> Tamtéž.

<sup>86</sup> Viz např. rozhodnutí NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007-71. Srov. dále rozhodnutí NSS ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 As 104/2013-36.

V případě, že po posouzení podnětu k přezkumnému řízení dojde nadřízený správní orgán k závěru, že územní plán byl vydán v rozporu s právními předpisy, přistoupí se k samotnému přezkumu, kdy v bližších podrobnostech odkazují na § 94 a násl. správního řádu. V minulosti vyvstávala otázka, jaký je okruh účastníků přezkumného řízení ve věcech přezkoumání územního plánu, kdy odpověď na tuto otázku byla učiněna v závěru č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009. Z tohoto závěru mimo jiné plyne, že přezkumné řízení o územním plánu je specifickým postupem, který je upraven v části šesté správního řádu. Samotné řízení směřující k vydání územního plánu (obecně k opatření obecné povahy) nemá účastníky, ale pouze dotčené osoby. V přezkumném řízení o územním plánu mohou uplatňovat připomínky a námitky osoby, které na StavZ měly toto právo v řízení o jeho vydání. V případě spolků tedy platí, že budou moci uplatňovat připomínky; námitky pouze tehdy, jestliže budou vlastnit nemovitý majetek v obci dotčené územním plánem.

S ohledem na možné výklady a přístupy, které k této otázce poradní sbor ministra vnitra uvedl ve svém závěru, jsem toho názoru, že jeho závěr ohledně stanovení okruhu dotčených osob je správný. Stejně závěry platí i pro účastníky územního řízení, pokud územní rozhodnutí doposud nenabylo právní moci.

Neexistuje právní nárok na vyhovění podnětu k přezkumnému řízení, kdy zcela záleží na úvaze příslušného správního orgánu, zda zahájí přezkumné řízení či nikoliv. Není vyloučeno, aby nadřízený správní orgán sám zahájil přezkumné řízení ex offio.

## **2.4. Spolky a možnost využití institutu „zástupce veřejnosti“**

Zástupce veřejnosti uplatňuje za veřejnost věcně shodnou připomínku, a to na základě zmocnění, které musí být doloženo za podmínek stanovených § 23 odst. 3 StavZ. Součástí listin, které dokládají zmocnění určitého zástupce, by mělo být i konkrétní znění věcně shodné připomínky, která by měla být dostatečně specifikována.<sup>87</sup> Věcně shodná připomínka, kterou veřejnost uplatňuje prostřednictvím zástupce veřejnosti formou námítky, by jistě měla být minimálně uvedena v zmocnění zástupce veřejnosti, protože toto je hlavním dokumentem, který opravňuje tuto osobu k uplatnění kvalifikované obrany proti územnímu plánu.

V § 23 odst. 2 StavZ jsou stanoveny specifické náležitosti proto, aby mohl být veřejností zvolen zástupce veřejnosti.<sup>88</sup> Zástupcem veřejnosti může být dle výslovné zákonné úpravy fyzická osoba či právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. *De lege ferenda* by bylo vhodné, aby

---

<sup>87</sup> Zástupce veřejnosti může uplatňovat v řízení uplatňovat i více námítek než jen jednu (viz POTĚŠIL. *Stavební zákon – online komentář*).

<sup>88</sup> Stručný návod na to, jak zřídit zástupce veřejnosti pro účely územně plánovací dokumentace. Dostupný na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-planovani/rada/zastupce-verejnosti>>.

se tato část ustanovení StavZ dala do souladu s občanským zákoníkem, kdy v tomto předpisu byl opuštěn termín „*způsobilost k právním úkonům*“ a nově se používá termín „*svěprávnost*“.<sup>89</sup>

Zástupce veřejnosti ke svému zmocnění potřebuje nejméně jednu desetinu občanů obce s méně než 2.000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územního plánu.<sup>90</sup> Uvedený množstevní požadavek považují za zcela přiměřený a splnitelný, přičemž na druhou stranu může v praxi činit problém, kdo bude za veřejnost tou nejvhodnější oprávněnou osobou, která by mohla být zástupcem veřejnosti. Další praktický problém při uplatňování tohoto institutu shledávám v možných problémech veřejnosti na shodě týkající se obsahu věcné připomínky, která je základním pilířem pro činnost zástupce veřejnosti dle § 52 odst. 2 StavZ. Druhý z uvedených problémů se nebude vyskytovat v případě, kdy bude prováděna změna části územního plánu, a to na základě návrhu nějakého investora určitého většího záměru v území, který ponese taktéž náklady na vypracování návrhu územního plánu. Proti takovému budoucímu záměru může existovat na straně veřejnosti případná nevole, a proto v tomto případě nebude sebemenší problém na shodě ohledně věcně shodné připomínky, resp. nebude větší problém najít kohokoliv na podpis příslušné podpisové listiny, která bude důkazem řádného zmocnění zástupce veřejnosti.

Další nevýhodu spatřuji v tom, že představuje administrativně náročnou práci, která spočívá v řádné přípravě seznamu občanů s náležitostmi stanovenými v § 52 odst. 3 StavZ, tvorbě podpisové listiny, samotném sběru podpisů, atd., kdy tak často je stěží možné časově tuto činnost urychlit tak, aby mohl být v brzkém časovém horizontu stanoven zástupce veřejnosti. Na druhou stranu jsou požadavky uvedené v § 52 odst. 3 StavZ opodstatněné tím, že zástupce veřejnosti má uplatňovat věcně shodnou připomínku veřejnosti jako námitku proti návrhu územního plánu nebo jeho části, kdy tak je uplatňována kvalifikovaná obrana, a proto by ze strany veřejnosti mělo být jednoznačně prokázáno, o jakou věcně shodnou připomínku se jedná, jakož kdo takovou námitku může uplatňovat. *De lege ferenda* by mohlo být uvažováno nad určitým zjednodušením náležitostí uvedených v § 52 odst. 3 StavZ, zejména v té části, kdy je uveden zvlášť seznam občanů obce nebo obyvatel podle zvláštních právních předpisů a zvlášť podpisová listina, kdy oba uvedené úkony je možné bez větších obtíží spojit v jednu listinu, což odstraňuje v podstatě duplicitu údajů, protože oba obsahují identifikační údaje osob. Nevidím žádný důvod, aby byla ponechána současná duplicita skutečností, které představují oba výše zmíněné dokumenty.

Zástupce veřejnosti může figurovat pouze v řízeních týkajících se návrhu územně plánovací dokumentace, kam zařazujeme zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán, má postavení účastníka řízení též v územním řízení a řízení o vydání územního opatření.

---

<sup>89</sup> Viz § 15 odst. 2 občanského zákoníku.

<sup>90</sup> Pro kraje jsou stanoveny požadavky na zástupce veřejnosti v § 23 odst. 1 StavZ.

Význam institutu zástupce veřejnosti byl do roku 2016 poměrně na nízké úrovni. V době, kdy vstoupil v účinnost StavZ (tj. 1. 1. 2007), byl okruh osob, které mohly uplatňovat námitky proti návrhu územního plánu nebo jeho části, dosti omezený. Vztahoval se pouze na vlastníky pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Existoval zde tedy poměrně úzký okruh osob oprávněných k podání námitek. Z tohoto okruhu bylo patrné, že i samotní vlastníci nemovitých věcí byli velmi omezeni v možnosti uplatňování námitek, kdy za takové právní úpravy mohl být upřednostněn v podstatnější míře veřejný zájem nad přiměřenou proporcionalitou ve vztahu k čl. 11 Listiny, kdy tak uvedené mohlo částečně též kolidovat s ústavně garantovanými právy. V důvodové zprávě k StavZ není možné nalézt žádné konkrétnější odůvodnění zvoleného okruhu osob oprávněných k podání námitek. Je možné spíše dovozovat, že zástupce veřejnosti byl zvolen z důvodu vyváženosti účasti veřejnosti při pořizování územně plánovací dokumentace.<sup>91</sup> Postupem doby docházelo k tomu, že si správní orgány, navrhovatelé i správní soudy začali uvědomovat tu skutečnost, že zákonem stanovený okruh osob oprávněných k podání námitek proti návrhu územního plánu je stanoven poměrně dosti úzce, jakož i v tomto úzkém okruhu je užito neurčitého pojmu, dotčenost.<sup>92</sup> Zákonodárce byl nucen přistoupit k novelizaci uvedeného ustanovení, a to konkrétně zákonem č. 350/2012 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2013. Touto novelou byl zaveden stávající rozsah osob oprávněných k podání námitek proti návrhu územního plánu, kdy důvodová zpráva k tomuto mimo jiné uvádí: „Jedná se o zásadní ustanovení umožňující vlastníkům dotčených pozemků a staveb uplatňovat námitky k celému návrhu územního plánu v rozsahu, v jakém jsou jejich nemovitosti dotčeny, nikoliv jen v omezené míře, jak tomu bylo dosud. Touto úpravou se zohledňuje judikatura Nejvyššího správního soudu. Námitky se nově umožňuje uplatňovat i oprávněnému investorovi (pojem viz § 39 odst. 2), který je zodpovědný za veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.“ Z tohoto je vidno, že nejprve ze strany NSS a posléze zákonodárce došlo k dostatečnému rozšíření okruhu osob oprávněných k podání námitek, přičemž potřeba zástupce veřejnosti se tak dostává do pozadí zájmu.<sup>93</sup>

Další nevýhodou, kterou bylo možné spatřovat do roku 2016 v souvislosti s tímto institutem, byla následná nemožnost zástupce veřejnosti podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Zástupce veřejnosti ani jeho zmocnitelé nebyli oprávněni k podání uvedeného návrhu, protože nebyli dotčeni napadeným opatřením obecné povahy na svých hmotných

---

<sup>91</sup> Viz Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, Sněmovní tisk č. 998 Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR pro rok 200. Dostupná na <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=55107>>.

<sup>92</sup> K tomu srov. výklad termínu dotčenosti již výše v této práci, jakož i závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73

<sup>93</sup> Zcela se tak ztotožňují se závěry uvedenými v publikaci: MACHAČKOVÁ. *Stavební zákon...*, s. 102.



právech, a to z toho důvodu, že by zmocnitelé mohli proti návrhu územního plánu uplatňovat toliko připomínky, které dle zákonné dikce může uplatňovat každý na rozdíl od námitek. Bylo zcela nelogické, že zde absentovala procesní úprava postavení zástupce veřejnosti v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s., kdy tento nedostatek nebylo možné překlenout ani extenzivním výkladem dle judikatury NSS.<sup>94</sup> Tento legislativní nedostatek byl negativem tohoto institutu. Rozšířený senát NSS v minulém roce vydal přelomový judikát, který umožnil zástupci veřejnosti podat návrh na zrušení opatření obecné povahy.<sup>95</sup> Je vhodné říci, že zástupci veřejnosti bylo toto oprávnění umožněno judikaturou NSS o dva roky později než v případě spolků. Rozšířený senát potvrdil, že zástupci veřejnosti nebyla zajištěna efektivní soudní ochrana, když toliko jemu bylo umožněno napadnout správní žalobou rozhodnutí, kterým byly vypořádány jeho námítky, kdy faktický důsledek případného zrušení rozhodnutí o námitkách soudem na základě takové žaloby byl *de facto* nulový.<sup>96</sup> Zástupce veřejnosti má vyšší legitimitu, než je tomu u spolků, protože dotčení právní sféry namítá jménem podstatné části obyvatel regulovaného území a jeho námitka má tak podstatnější výpovědní sílu, kdežto zájmy sledované spolkem mohou být nejasné.

Spolky nemohou užít institutu zástupce veřejnosti, protože to vylučuje znění § 23 StavZ, resp. podmínky v něm stanovené. Zástupce veřejnosti mohou zmocnit pouze občané obce, nehovoří se o právnických osobách. Naproti tomu členy spolku mohou být i „neobčané“ příslušné obce, rozhodný je u spolku jeho účel a vztah k dotčenému území. Členům spolku samozřejmě není možné bránit v tom, pokud se připojí na samotnou podpisovou listinu zmocňující zástupce veřejnosti k podání věcně shodné připomínky, ale toto právo je již upřeno spolku samotnému. Naopak spolkům v současné době plyne mnohem silnější pozice, a to s ohledem na poslední judikaturu ÚS a NSS, což jsem již rozebrala ve své práci. Naproti tomu není vyloučeno, aby zástupcem veřejnosti byl zmocněn spolek.

---

<sup>94</sup> Viz usnesení NSS ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008-27. Závěr o tom, že nebylo možné užít procesní předpisy vykládat extenzivně, byl v rozporu např. s výkladem Soudního dvora v rozsudku ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochrannárske zoskupenie V/LK*, C-240/09, body 47–48, 51–52. Dostupný na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62009CJ0240>>.

<sup>95</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 – 182.

<sup>96</sup> Zástupce veřejnosti může podat dle § 65 odst. 2 s. ř. s. žalobu na zrušení správního rozhodnutí – rozhodnutí o námitkách, kdy v této žalobě je nutné, aby tvrdil zkrácení na procesních právech, a to zejména nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách spočívající v jejich nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů, kdy se jedná o těžké procesní vady, které ve svém důsledku mají přímý vliv na zákonnost správního rozhodnutí jako takového (viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2004, č. j. 28 Ca 444/2001-100, usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24). K dotčení na procesních právech zástupce veřejnosti dochází až výsledným územním plánem. V komentářové literatuře najdeme názor, že obecně správní žaloba není prostředkem ochrany proti rozhodnutí o námítce, která není proti takovému rozhodnutí přípustná, kdy současně byl učiněn odkaz na rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, který nicméně nevylučoval kategoricky soudní ochranu prostřednictvím takového prostředku, kdy výjimkou z této nemožnosti je dle této literatury mimo jiné právě správní žaloba zástupce veřejnosti (srov. komentář k § 54 StavZ v publikaci POTĚŠIL. *Stavební zákon – online komentář*).

## **2.5. Spolky a jejich možnost podat návrh na zrušení územního plánu nebo jeho části dle § 101a a násl. s. ř. s.**

Územní plán jako každé jiné opatření obecné povahy může podléhat soudnímu přezkumu na základě návrhu dle § 101a a násl. s. ř. s. K aktivní žalobní legitimaci je nutné, aby ten, kdo podává tento návrh, tvrdil, že byl zkrácen na svých právech územním plánem. Jestli došlo ke skutečnému zkrácení na veřejném subjektivním právu dané osoby, bude předmětem přezkumu. Uplatnění tohoto návrhu u správního soudu není vázáné na předchozí uplatnění námitek či připomínek při projednávání územního plánu.<sup>97</sup> Neuplatnění této obrany ve fázi projednávání územního plánu bude soud posuzovat, a to s ohledem na okolnosti daného případu, jakož přihlédné k dalším podstatným skutečnostem, např. hodnocení přiměřenosti zásahu územního plánu do práv či povinností navrhovatele aj.<sup>98</sup>

V soudním řízení pak věcně a místně příslušný správní soud (tj. krajský soud) přezkoumá územní plán, kdy do 31. 12. 2011 tento přezkum spočíval v pětikrokovém algoritmu.<sup>99</sup> Dříve NSS dle tohoto algoritmu přezkoumával pravomoc správního orgánu k vydání územního plánu; nepřekročení zákonem stanovených mezí působnosti správním orgánem; dodržení postupu při vydání územního plánu; zda územní plán nebo jeho část není v rozporu se zákonem (materiální kritérium) a poslední část tohoto algoritmu spočívala v přezkoumání obsahu vydaného územního plánu z hlediska jeho proporcionality. Od 1. 1. 2012 vede řízení o návrhu dle § 101a a násl. s. ř. s. krajský soud, kdy oproti dřívějšímu právnímu stavu neprochází toto řízení automaticky zmíněným pětikrokovým algoritmem, protože je nově vázán krajský soud nejen rozsahem, ale též důvody podaného návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Jinými slovy řečeno, pětikrokový test se provede, pokud navrhovatel ve svém návrhu zahrne všechny tyto kroky do jednotlivých návrhových bodů dle § 101d s. ř. s.

### **2.5.1. Spolek a zásah do jeho vlastnického práva ve formě změny funkčního využití pozemku (plochy) územním plánem nebo jeho částí**

Pokud by se jednalo o situaci, kdyby spolek vlastnil v lokalitě, která by byla dotčena územním plánem nebo jeho částí, nějakou nemovitou věc, mohl by uplatnit bez jakéhokoliv teoretického

---

<sup>97</sup> „Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neuplatnil námítky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezabavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace... Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s. ř. s.) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu ...“ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.

<sup>98</sup> Tamtéž.

<sup>99</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

problému návrh dle § 101a s. ř. s., a to z titulu vlastnického práva. V první řadě by samozřejmě spolek musel tvrdit, že byl příslušným územním plánem nebo jeho částí dotčen na svém vlastnickém právu, přičemž zda došlo skutečně k takovému zásahu, bude předmětem soudního zkoumání ve věci samé.

Obecně územní plán nemůže změnit funkční využití konkrétního pozemku, protože územní plán obecně vymezuje plochy a koridory budoucího využití území obce. I když územní plán nepředstavuje rozhodnutí o změně využití pozemku, je možné, že pokud bude určitý pozemek nově zařazen do určité plochy, která je diametrálně odlišná, než jak ji stanovoval předchozí územní plán, bude se svou podstatou jednat o faktickou změnu funkčního zařazení pozemku, která musí být řádně odůvodněna, protože taková změna nepochybně zasahuje do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek garantovaného čl. 11 Listiny.<sup>100</sup> Za předpokladu, že územní plán stanoví určitou plochu, jejíž součástí je konkrétní pozemek spolku, s určitým funkčním využitím, je nutné na danou plochu, a tedy i na tento pozemek, nahlížet při následném rozhodování v území. Ačkoliv územní plán nemůže zohlednit veškeré skutečnosti, které se vážou ke konkrétnímu pozemku v území regulovaném územním plánem, jelikož je obecným nástrojem územního plánování, tak to ještě neznamena, že se zcela opomene odůvodnit nutnost změny funkčního využití plochy a koridoru, jehož součástí je předmětný pozemek.<sup>101</sup> Obce se nemohou úspěšně bránit námitkou, že územní plán představuje toliko urbanistickou koncepci, a to výhradně v podobě ploch a koridorů, kdy teprve až dohoda o parcelaci území, územní studie či regulační plán se zabývají konkrétními pozemky za předpokladů stanovených § 43 odst. 2 StavZ a teprve až těmito prostředky může dojít k právní změně funkčního využití pozemku oproti dřívějšímu územnímu plánu. Pokud při projednávání územního plánu dojde např. k nahrazení dohody o parcelaci požadavkem na vypracování územní studie, jedná se jistě o podstatný zásah do vlastnického práva spolku v jeho neprospěch. Dohoda o parcelaci je vázána na souhlas vlastníka oproti vypracování územní studie, a proto v dalším projednávání návrhu územního plánu by spolek mohl úspěšně uplatňovat námitky i v této části.<sup>102</sup>

Zejména se zaměřím v této části na možné nepříznivé důsledky změny funkčního využití pozemku v rámci územního plánu. Obecně nemůže mít vlastník nemovité věci na území obce legitimní očekávání, že funkční využití území, do něhož spadá i jeho nemovitá věc, bude v průběhu času zcela neměnné. Je možné počítat s tím, že určitý znak dlouhodobosti musí splňovat územní plán, a proto pokud příslušnému vlastníkovi nemovité věci vyhovuje příslušně zvolené funkční využití území, tak by měl realizovat své záměry v době platnosti a účinnosti

---

<sup>100</sup> Srov. k tomu závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83. Dále k tomuto srov. bod 47 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009.

<sup>101</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94.

<sup>102</sup> Srov. skutkovou situaci v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 9. 2015, č. j. 79 A 8/2014-124.

takového územního plánu a nepočítat s tím, že v budoucnu se vize nové politické reprezentace veřejnosti nezmění.<sup>103</sup> Obzvláště pokud se vlastník dozví, že bude zadáván návrh nového územního plánu pro celé území obce, je vhodné, aby se včas informoval o tom, jaké vize o budoucím využití území bude mít pořizovatel územního plánu.

V případě, že při vypracování nového územního plánu dojde jeho pořizovatel k závěru, že je nutné v některé lokalitě podstatně změnit využití ploch a koridorů, je nutné, aby tuto změnu v příslušné části územního plánu dostatečně odůvodnil, a to zejména z hlediska veřejného zájmu na takové změně (resp. kde konkrétně je spatřován veřejný zájem na takové změně). Je nutné též vymežit, jakým způsobem tento veřejný zájem ospravedlňuje legitimní zásah do práv a oprávněných zájmů jednotlivců. V praxi by bylo vhodné, aby takové odůvodnění změny funkčního využití území bylo primárně soustředěno do jednoho místa v rámci odůvodnění územního plánu. U územních plánů velkých měst je často odůvodnění územního plánu poměrně rozkouskované, jakož i další nezbytné přílohy jsou natolik komplikované, že je pro daného vlastníka velmi těžké najít, které veškeré skutečnosti odůvodňují změnu funkčního využití území. Veřejný zájem by v takovém případě měl být odůvodněn, a to s ohledem na místní poměry v dané lokalitě, která je předmětem příslušné změny, jakož by měla být dostatečně vyvážena proporcionalita této změny ve vztahu k jednotlivým vlastníkům. Často typicky větší města se v takových případech uchylují poměrně k obecným a zcela neurčitým odůvodněním, pročež takové odůvodnění je pak nutné chápat jako nedostatečné.

Proti změně funkčního využití ploch by se měl příslušný vlastník nemovitých věcí bránit v zákonné lhůtě formou námítky, kdy taková námitka by měla být dostatečně odůvodněna a uplatnit v ní veškeré věcné argumenty, které má proti navrhované změně územního plánu. Za předpokladu, že existuje jiné variantní řešení využití území, je vhodné, aby v této námitce byly uvedeny i tyto varianty. Správní orgán, který vydává územní plán, má posléze povinnost se vypořádat s argumenty, které jsou uplatněny v námitce. Jak vyplývá z judikatury správních soudů, rozhodnutí o námitce musí splňovat z hlediska odůvodnění náležitosti § 68 odst. 3 správního řádu, přičemž toto rozhodnutí je součástí odůvodnění územního plánu. Z hlediska praxe mohou říci, že čím víc věcných argumentů příslušný vlastník uplatní, tím se častěji stane, že správní orgán, který vydává územní plán, se opomene vypořádat se všemi argumenty, čímž se tak otevírá jedna z možností pro úspěšnou obranu proti územnímu plánu, a to formou návrhu dle § 101a a násl. s. ř. s. Typicky u statutárních měst je z jejich vypořádání námitek a připomínek více než zřejmé, že často při jejich vypořádávání postupují mechanicky a přehlížejí podstatné argumenty

---

<sup>103</sup> Nejpozději do 4 let od vydání územního plánu, a poté každé 4 roky, se vypracovává zpráva o uplatňování územního plánu (viz § 55 odst. 1 StavZ), na jejímž základě může být rozhodnuto o změně územního plánu, příp. kdokoli může požádat kdykoliv o změnu územního plánu.

příslušných vlastníků, zejména pokud jde o námitky. Způsob, jakým se příslušný správní orgán vypořádal s námitkami, nemůže dodatečným způsobem doplňovat či měnit v samotném řízení o návrhu dle § 101a s. ř. s., kdy toliko v tomto řízení může podpůrně upřesňovat, v kterých částech územního plánu je možné nalézt odůvodnění změny funkčního využití území. Pokud správní orgán při vypořádání námítky zaujme neobvyklý postup oproti jiným námitkám, není možné se bránit pouze tím, že chtěl navrhovateli toliko přiblížit důvody takové změny a pouze nezamítat námitku jako nedůvodnou. Takovou obranu totiž není možné připustit, a to ani s ohledem na § 68 odst. 3 správního řádu, protože pokud již správní orgán přistoupí k jakémukoliv vypořádání se s námitkou, a tedy tak projeví zjevně snahu odpovědět navrhovateli, musí být tato odpověď zcela úplná a v souladu se zákonnými požadavky, aby postup správního orgánu nenesl znaky nezákonnosti a svévole.<sup>104</sup> Správní orgán se musí vyjadřovat přesně, určitě a musí jednat v souladu se zákonem, kdy ochota vypořádat námitku navíc může být toliko doplňkem samotné činnosti správního orgánu a nikoliv jeho hlavním a účelovým argumentem v řízení o zrušení územního plánu nebo jeho části.

Důvod, proč by měl navrhovatel uplatnit u příslušného správního orgánu námitku dotčení svého vlastnického či jiného věcného práva v podobě změny funkčního využití pozemku, spočívá v tom, že v následném soudním řízení o návrhu dle § 101a a násl. s. ř. s. se touto námitkou může správní soud zabývat a přezkoumávat ji pouze za předpokladu, že byla uplatněna v procesu přijímání územního plánu, kdy měla obec možnost se seznámit s takovou námitkou a reagovat na ní, protože v opačném případě by se jednalo ze strany správního soudu o zásah do samosprávy obcí.<sup>105</sup>

Pojmem procesní pasivity navrhovatele při přijetí územního plánu rozumíme situaci, kdy navrhovatel je při projednávání územního plánu zcela nebo zčásti pasivní, protože neuplatňuje vůči konceptu v podobě územního plánu žádné námitky. Z judikatury je možné vyčíst, že se navrhovatelé snaží být jakkoliv aktivní v procesu přijímání územního plánu, snaží se uplatňovat proti tomuto konceptu veškeré možné námitky. Na druhé straně je možné nalézt i opačnou situaci, kdy navrhovatel vůbec neuplatňoval své námitky při projednávání územního plánu, ale rovnou uplatnil návrh na zrušení územního plánu. Výjimečně se objevují též v judikatuře správních soudů i případy „nečisté“ procesní pasivity např. v rozsudku NSS dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55, kdy v tomto případě sice navrhovatel neuplatnil námitky ihned při prvním projednávání územního plánu, ale až při druhém projednávání, kdy sice předmětem tohoto druhého projednávání nebylo vymezení veřejného prostranství (nové funkční využití pozemku navrhovatele, se kterým nesouhlasil), ale projednávaná změna se týkala rozsahu územní studie,

<sup>104</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55.

<sup>105</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54.

kdy jejím zpracováním se podmiňovalo využití daného území. S ohledem na tuto situaci bylo obezřetně zvažováno, zda navrhovatel mohl uplatnit námitky i v druhém kole projednávání územního plánu, když pozemek navrhovatele byl součástí nové územní studie, kdy její rozsah byl projednáván v druhém kole. Uvedeným postupem byla nahrazena původně navrhovaná varianta dohod o parcelaci, kdy tak došlo k dotčení vlastnického práva na navrhovatele v jeho neprospěch. Samozřejmě se jedná o zcela specifickou situaci, ale je nutné počítat i s existencí takto zvláštních „nečistých“ případů procesní pasivity, ke kterým by měly přistupovat zvláště obezřetně i správní orgány přijímající příslušné opatření obecné povahy a též správní soudy.

Správní soudy v řízení o návrhu dle § 101a a násl. s. ř. s. nesmí odmítnout zabývat se důvody navrhovatele, které uvedl v rámci svého návrhu v souladu s § 101d odst. 1 s. ř. s., s pouhým odkazem na to, že byl v řízení předcházejícím přijetí územního plánu pasivní, resp. že se s nimi bude zabývat pouze v omezeném rozsahu.<sup>106</sup> Naopak je nutné poměřovat vliv a význam této procesní pasivity navrhovatele, a to u každého důvodu návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo její části. Dříve než byla v s. ř. s. zakotvena vázanost správního soudu kromě rozsahu i důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, tak otázka míry procesní pasivity byla posuzována v rámci třetího, čtvrtého a pátého kroku algoritmu přezkumu, protože v prvních dvou krocích neměla procesní pasivita navrhovatele žádný význam.<sup>107</sup>

Procesní pasivita navrhovatele v řízení předcházejícím přijetí územního plánu nemusí znamenat ještě automatickou nemožnost projednání návrhu dle § 101a a násl. s. ř. s. jako celku. Dřívější procesní pasivita navrhovatele by se mohla negativně projevit na vypořádání některých důvodů samotného návrhu na zrušení opatření obecné povahy. S ohledem na tyto skutečnosti je jistě vhodnější, aby navrhovatelé, kteří jsou vlastníci nemovitých věcí v dotčené lokalitě, vždy uplatňovali své námitky v zákonné lhůtě, kdy si tak zajistí možnou budoucí projednatelnost jejich návrhu v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.

### **2.5.2. Spolek a zásah do jeho vlastnického práva formou předkupního práva**

Současný StavZ zavedl do § 101 institut předkupního práva, jehož smyslem je, aby si obec, kraj nebo stát zajistili příslušné věcné právo, které jim usnadní odkoupení pozemků, jež budou územním plánem či regulačním plánem určeny pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství, kdy toto věcné právo se vztahuje i na stavby, které se nachází na takových pozemcích. Předkupní právo vzniká ze zákona, a to konkrétně nabytím účinnosti příslušného územního plánu a regulačního plánu. Zapisuje se do katastru nemovitostí, a to formou tzv.

---

<sup>106</sup> Srov. např. rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, sp. zn. 4 As 141/2014-39.

<sup>107</sup> K soudnímu přezkumu územních plánů viz blíže článek JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*, 2014, roč. XLVII, č. 5, s. 296 – 324.

záznamu, a to na základě textové části územního plánu nebo regulačního plánu obsahující vymezení tohoto věcného práva.

Vymezení předkupního práva v územním plánu spočívá v označení konkrétní nemovitosti dle údajů v souladu s § 8 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, a uvede se oprávněná osoba, v jejíž prospěch má svědčit toto právo. Rozsah, v jakém se zřizuje předkupní právo, je určen příslušným územním plánem či regulačním plánem, kdy tak může být zřízeno předkupní právo ve vztahu k celému pozemku či pouze k jeho části. Předkupní právo dle § 101 StavZ se vztahuje toliko na úplatné převody, a proto pokud by došlo k bezúplatnému převodu pozemku, předkupní právo by nezaniklo.

Předkupní právo jako právo věcné může podstatnou měrou zasáhnout do případného vlastnického práva spolku, který by se měl v takovém případě bránit formou námítky proti územnímu plánu či regulačnímu plánu. V rámci uplatněné námítky by bylo vhodné se zaměřit na to, proč se v daném případě nemůže jednat o veřejně prospěšnou stavbu či veřejné prostranství; že zde existují reálná variantní řešení takové potřeby bez citelného zásahu do vlastnického práva, apod. V případě, že by nebylo vyhověno námítkám spolku, tento by následně mohl podat návrh na zrušení územního plánu, a to v té části, která určuje předkupní právo k jeho pozemku. V rámci tohoto návrhu by bylo vhodné uvést, že např. obec se nevypořádala s případnou proporcionalitou zásahu do vlastnického práva spolku, nebyly dodrženy zákonné postupy při tvorbě územního plánu či regulačního plánu apod.

Není vyloučeno, že může spolek v daném případě učinit podnět k přezkumnému řízení, aby příslušný krajský úřad přezkoumal rozhodnutí o námítkách, kdy aplikace tohoto dozorčího prostředku je zcela na uvážení krajského úřadu; na jeho vyhovění neexistuje právní nárok. Další možností je podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s., která nemá automaticky odkladný účinek, ale tento může být přiznán na základě návrhu žalobce.

Všechna výše uvedená řízení, tj. řízení o přezkumu námítky, řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou na sobě zcela nezávislé, tj. jedna nepodmiňuje druhou, kdy je tak na navrhovateli, kterých možností využije, aby odvrátil negativní důsledky vydaného územního plánu či regulačního plánu ve vztahu k předkupnímu právu k jeho pozemku.

Během své koncipientké praxe jsem se setkala již s takovým přístupem obcí, které předkupního práva v souladu § 101 StavZ využily, přičemž se uchýlily ke zřízení předkupního práva k celému pozemku, ačkoliv postačovalo, aby toto právo bylo zřízeno pouze k části pozemku. *De lege ferenda* by bylo vhodné, aby do § 101 StavZ byl nově zahrnut výslovný požadavek, aby při určování rozsahu předkupního práva k pozemku obec/kraj/stát zvažovali,

zda je nutné toto právo zřizovat ve prospěch pozemku jako celku nebo pouze k jeho části, kdy taková úvaha by měla mít následně svůj odraz v rámci textové části územního plánu či regulačního plánu, která mimo jiné obsahuje odůvodnění zvoleného řešení. Pro obce/kraj/stát je jistě jednodušší zřídít předkupní právo k celému pozemku, protože by již při vypracování územního plánu museli řešit konkrétní rozsah předkupního práva, který by vymezovali za pomoci geometrického plánu, protože ten je následně nezbytný pro realizaci předkupního práva k části pozemku.

V případě, že by předkupní právo bylo vztaženo k celému pozemku, musel by jej spolek nabídnout při zamýšleném úplatném převodu nejprve příslušné oprávněné osobě (obci/kraji/státu). K tomuto blíže odkazuji na postup uvedený v § 101 odst. 5 a násl. StavZ. Příslušná kupní cena pozemku, příp. stavby, se určuje na základě znaleckého posudku ve výši obvyklé ceny. Znalecký posudek opatřuje příslušná oprávněná osoba.<sup>108</sup> Pokud by se spolek chtěl zbavit předkupního práva pozemku, a to tak, aby oprávněná osoba se vzdala svého předkupního práva, je vhodné, aby spolek sledoval v obecné rovině finanční situaci dané oprávněné osoby, která nemusí mít dostatek finančních prostředků proto, aby byla ochotna zaplatit kupní cenu v souladu s příslušným znaleckým posudkem. V takovém případě by se oprávněná osoba mohla písemně vzdát svého předkupního práva, a to formou potvrzení o zániku předkupního práva, kdy se tak pozemek spolku stane právně čistým. Stejně důsledky mohou nastat v případě, že dle § 101 odst. 8 StavZ např. oprávněná osoba nedodrží lhůty, apod., kdy v takovém případě zaniká předkupní právo ze zákona. Pokud by spolek přistoupil na tuto taktiku, existuje zde riziko, že oprávněná osoba bude chtít realizovat své předkupní právo, a proto je nutné postupovat obezřetně, zvážit veškeré výhody a nevýhody takového postupu.

S ohledem na uvedené je zřejmé, že je vhodné, aby spolek aktivně vystupoval proti zřízení předkupního práva v procesu tvorby územně plánovací dokumentace, aby byl minimalizován zásah do jeho vlastnického práva.

---

<sup>108</sup> Viz § 101 odst. 4 StavZ.



### 3. Proces EIA (Environmental Impact Assessment)

#### 3.1. Úvod do procesu EIA

Dalším řízením, které nemá povahu správního řízení v procesech týkajících se životního prostředí, představuje řízení EIA, z anglického *Environmental Impact Assessment* (v českém překladu: „vyhodnocení vlivů na životní prostředí“).<sup>109</sup> EIA je formalizovaným procesem, jehož účelem je získání budoucího pohledu o výsledném vlivu určitého záměru na životní prostředí a vyhodnocení, zda takový záměr bude možné realizovat s ohledem na životní prostředí, příp. jej realizovat za určitých podmínek, anebo jej nerealizovat vůbec. Proces EIA je tak komplexním nástrojem ochrany životního prostředí, v jehož rámci se promítá navenek jedna ze základních zásad environmentálního práva, a to zásada prevence. Posuzování vlivů na životní prostředí podléhají pouze záměry blíže specifikované ve VIŽP, hovoříme též o tzv. výběrové proceduře. Výsledkem tohoto řízení je získání objektivního a odborného podkladu pro vydání rozhodnutí, popř. opatření podle zvláštních právních předpisů.<sup>110</sup>

Proces EIA je prvním řízením, do kterého aktivně vstupuje veřejnost. Jedná se o řízení fakultativní, a proto nemusí k němu dojít ve vztahu k jakémukoliv záměru, ale toliko v záměrech, které mohou zásadně ovlivnit životní prostředí. V této souvislosti bych se ráda zaměřila na zhodnocení VIŽP před novelou č. 39/2015 Sb. a po této novele, a to primárně z hlediska účasti spolku v procesu EIA a v navazujících řízeních, protože po uvedené novele došlo v této problematice k určitým změnám, přičemž zhodnotím, zda tato úprava představuje posílení pozice spolků v tomto procesu, jakož i zda novela odpovídá předpisům EU.

#### 3.2. Účast spolků v procesu EIA před novelou č. 39/2015 Sb.

Předmětem posuzování byly záměry uvedené v § 4 odst. 1 VIŽP. Z této kategorie se primárně zaměřím na záměry kategorie I, kategorie II a skupinu tzv. podlimitních záměrů,<sup>111</sup> kdy na těchto prvcích přiblížím způsob procesu EIA ve všech jeho podobách tehdy platných a účinných, jakož i rovněž vymezím možnosti způsobu účasti spolků (dříve občanských sdružení) v takovém procesu.

---

<sup>109</sup> Výslovné vyloučení správního řádu bylo před uvedenou novelou v § 23 odst. 14. Touto novelou byl příslušný odstavec vypuštěn, protože VIŽP na celé řadě míst odkazuje na správní řád a jeho použití připouští, ale toto neznamena, že by se proces EIA v důsledku toho stal řízením správním. Viz Sněmovní tisk 299/0 – Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů a další související zákony: Důvodová zpráva. PS PČR [online]. 3. září 2014 [cit. 12. 6. 2016]. Dostupný na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=299&CT1=0>>.

<sup>110</sup> Viz § 1 odst. 3 VIŽP.

<sup>111</sup> Legální definice podlimitního záměru viz § 4 odst. 1 písm. d) VIŽP.

V případě, že šlo o záměry kategorie I, vymezené v příloze č. 1 VIŽP, tyto vždy podléhaly celému procesu EIA.<sup>112</sup> Tento proces probíhal v následujících etapách:

- 1) oznámení záměru (§ 6),
- 2) fáze zjišťovacího řízení (§ 7),
- 3) zpracování dokumentace (§ 8),
- 4) zpracování posudku (§ 9) a případné veřejné projednání dokumentace a posudku,
- 5) vydání stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (§ 10).

Všemi výše uvedenými procesy musely záměry kategorie I vždy projít.<sup>113</sup> Pokud šlo o možnosti obrany, které občanské sdružení (dnes spolek) mohl učinit proti jednotlivým záměrům uvedeným v kategorii I, existovaly zde následující prostředky. Spolek mohl uplatnit vůči oznámení záměru písemné vyjádření ve lhůtě 20 dnů ode dne zveřejnění informace o oznámení záměru; dále písemné vyjádření k dokumentaci ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění informace o dokumentaci; písemné vyjádření k posudku ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění informace o něm, popř. bylo možné se k tomuto posudku vyjádřit na veřejném projednání za podmínek stanovených v § 9 odst. 9 VIŽP, ve znění novely č. 350/2012 Sb. Pokud šlo o poslední fázi, v rámci ní docházelo k vydání stanoviska EIA, které nebylo samostatně přezkoumatelné. Toto stanovisko mělo charakter odborného podkladu pro vydání rozhodnutí, popř. opatření podle zvláštních právních předpisů, a bylo tedy obsahově nezávazné. V navazujícím řízení toto stanovisko bylo nezbytným podkladem pro konání takového řízení, přičemž orgán v navazujícím řízení se od něj mohl odchýlit, a to vzhledem k obsahové nezávaznosti tohoto stanoviska. Stanovisko mělo podobu souhlasu či nesouhlasu s uvedeným záměrem. I když bylo vydáno nesouhlasné stanovisko v procesu EIA, tak toto nutně neznamenalo, že by nebylo možné záměru v navazujícím řízení vyhovět, ale naopak vyhověno být mohlo, a to s ohledem na charakter obsahové nezávaznosti tohoto aktu, což jsem považovala za závažný nedostatek předchozí právní úpravy.

Pokud šlo o záměry uvedené v kategorii II, tak ty obligatorně procházely fází oznámení záměru podle § 6 VIŽP, kdy spolek mohl opět zaslat své písemné vyjádření k oznámení záměru ve lhůtě 20 dnů ode dne zveřejnění informace o oznámení. Po této fázi se taktéž obligatorně přecházelo k zjišťovacímu řízení, jehož výsledek mohl být pro kategorii II dvojitý – a) buď se rozhodlo, že daný záměr kategorie II bude podroben posuzování (tj. celému procesu EIA stejně jako v případě kategorie I), anebo b) byl vydán závěr zjišťovacího řízení, ve kterém bylo stanoveno, že záměr nebude podléhat posuzování, tudíž neproběhne celá EIA a jediným

---

<sup>112</sup> Viz též Příloha č. 1 této práce.

<sup>113</sup> Výjimku z obligatorních fází celého procesu EIA tvořilo veřejné projednání dokumentace a posudku, které se konalo pouze v případě, že příslušný úřad obdržel min. jedno odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci (viz § 9 odst. 9 VIŽP).

výsledkem takového řízení byl tento závěr. Závěr zjišťovacího řízení neměl charakter správního rozhodnutí (ve smyslu § 9 správního řádu) a nebylo ho možné napadnout samostatným opravným prostředkem; mohl být toliko napaden až v navazujícím řízení, a to v souvislosti s vydáním konečného rozhodnutí ve věci.

Pokud šlo o tzv. podlimitní záměry, ty podléhaly zjišťovacímu řízení, pouze pokud to stanovil příslušný úřad (tj. Ministerstvo životního prostředí nebo příslušný krajský úřad). Takový záměr taktéž mohl podléhat posuzování (tj. celému procesu EIA), pokud to stanovil závěr zjišťovacího řízení. Pokud jde o procesy v takových případech, shodovaly se s výše uvedenými postupy.

Před novelou č. 39/2015 Sb. byl proces EIA typicky řízením, které nebylo řízením správním, pro toto řízení navíc bylo charakteristické, že nemělo účastníky. VLŽP vždy upravoval podmínky účasti v navazujících řízeních, nikoliv v procesu EIA. V této souvislosti odkazují na § 23 odst. 9 VLŽP, který stanovil následující požadavky ve vztahu k občanským sdružením pro jejich účast v navazujících řízeních: „Místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, (dále jen „občanské sdružení“) nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů, pokud

- a) podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku,
- b) příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul, a
- c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou dotčeny.“

Místní občanské sdružení nebo obec dotčená záměrem se stávali účastníky navazujícího řízení za splnění tří kumulativních podmínek uvedených výše. Evropská komise v minulosti uvedené ustanovení kritizovala ve vztahu k ČR, protože se jednalo o nesprávnou transpozici směrnice EU z důvodu nedostatečného respektování práv veřejnosti a z důvodu, že podmínky uvedené v písmenech b) a c) jsou příliš restriktivního charakteru, kdy taková úprava byla jednoznačně nekompatibilní s čl. 10a směrnice EIA. Pokud šlo o podmínku uvedenou pod písm. a), tak tato byla lehce splnitelná pro oba uvedené subjekty, ale pokud šlo o podmínky uvedené v písm. b), c), tak tyto záležely zcela na široké správní úvaze příslušných orgánů veřejné moci, takže uvedené subjekty nemohly nijak ovlivnit své možnosti účasti v navazujícím řízení. Navíc podmínka uvedená pod písm. b) byla těžko splnitelná pro záměry uvedené v kategorii II, protože ty většinou končily proces EIA vydáním závěru zjišťovacího řízení, ve kterém bylo stanoveno, že

záměr nepodléhá posouzení, takže stěží se mohly tyto subjekty dopracovat k vydání stanoviska EIA. Nelze samozřejmě vyloučit, že se u kategorií II mohly dopracovat k vydání stanoviska EIA, ale vše záleželo na výsledku zjišťovacího řízení.

V § 23 odst. 10 VIŽP bylo upraveno: „Občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.“ Z tohoto vyplývalo oprávnění uvedených subjektů podat správní žalobu proti rozhodnutí v navazujícím řízení, kdy nevýhodou tohoto ustanovení opět byla jeho těžká dosažitelnost. Ta byla způsobena tím, že v něm bylo stanoveno, že mohou podle něj uvedené subjekty postupovat, pokud podaly v zákonem stanovených lhůtách písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, což opět nutně vyžadovalo, aby proběhla celá EIA, takže u závěrů kategorie II, u kterých závěr zjišťovacího řízení byl konečným výsledkem procesu EIA, tak uvedené *de facto* znemožňovalo napadnout tento výstup správní žalobou.<sup>114</sup> Ust. § 23 odst. 10 VIŽP představovalo svou povahou tzv. zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu dle § 66 odst. 4 s. ř. s.<sup>115</sup>

Před účinností § 23 odst. 10 VIŽP, které mimo jiné stanovilo ve své poslední větě, že odkladný účinek správní žaloby je vyloučen, byla právní praxe v oblasti odkladných účinků jednoznačně vykládána NSS zcela opačně.<sup>116</sup> NSS ve své judikatuře dovozoval, že žalobcům (myšleno z řad veřejnosti) musí být vyhověno jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby, aby se zamezilo situaci, kdy v době vydání rozhodnutí o správní žalobě by mohl být záměr realizován. Výklad učiněný NSS jistě odpovídal znění Aarhuské úmluvy (konkrétně čl. 9 odst. 4) a směrnici EIA. Tuto zavedenou praxi a výklad učiněný v souladu s mezinárodní smlouvou a evropskou úpravou pak přerušil zákonodárce v podobě novelizovaného § 23 odst. 10 VIŽP. Zákonodárce se novelou, která přinesla novinku v podobě výslovného vyloučení odkladného účinku správní žaloby a mimo jiné přiznání možnosti podat správní žalobu osobám vymezeným v § 23 odst. 10 VIŽP, snažil dát naší úpravu procesu EIA do souladu s požadavky

---

<sup>114</sup> Ust. § 23 odst. 10 VIŽP mělo představovat první pokus o odstranění následků nesprávné implementace směrnice EIA. K vývoji tohoto ustanovení blíže odkazují na příspěvek JIRÁSEK, Jan. Přezkum stanovisek EIA v judikatuře Nejvyššího správního soudu (implementace směrnice EIA a Aarhuské úmluvy). In TEKELI, Jozef (ed.). *Právna úprava starostlivosti o životné prostredie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 95 – 98.

<sup>115</sup> Srov. JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 527. K tomu obdobně rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33; rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2015, č. j. 10 As 59/2015-42 a další.

<sup>116</sup> Rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2007, č. j. 5 As 53/2006-46, rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63.

směrnice EIA, a to s ohledem na výtky Evropské komise. V daném případě ale zvolil zcela nelogický a složitý postup, kdy se nezaměřoval na hlavní problémy a argumentaci Komise, která vytýkala především nutnost odstranění podmínek v § 23 odst. 9 písm. b), c). Uvedené dokládá, že český zákonodárce dokáže některé věci dělat až příliš složitě bez respektování příslušného výkladu Aarhuské úmluvy, jakož svým postupem popřel cíle a účely směrnice EIA.

Naše úprava byla shledána za nesprávnou, a to i Evropskou komisí, která zahájila dne 25. dubna 2013 vůči ČR řízení o porušení Smlouvy o fungování EU ve věci nesprávné transpozice EIA směrnice. Hlavními nedostatky dle Komise bylo to, že byla stanovena nedostatečná závaznost výstupů, které plynou z procesu EIA a možné změny záměru v navazujících řízeních, nedostatky účasti veřejnosti v navazujících řízeních (a to s ohledem na výše vymezené restriktivní podmínky, které nejsou v rukou veřejnosti), nedostatečná účinná soudní ochrana příslušníkům tzv. dotčené veřejnosti. Komise stanovila dále požadavek, aby ustanovení směrnice EIA byla aplikována nejen na tento proces, ale taktéž i na řízení navazující, kde dochází s konečnou platností ke schválení záměru.<sup>117</sup>

Pro připomenutí je nutné též zmínit, že již dříve ČR byla terčem kritiky týkající se zákonné úpravy procesu EIA. V odůvodněném stanovisku Komise Evropských společenství, vydaném dle čl. 226 SES ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2006/2271, (2007)2927, byl mimo jiné řešen nedostatek možnosti přezkumu stanoviska EIA, ze kterého plyne: „Pokud situaci shrneme, omezená účast účastníků řízení o posuzování vlivů v následném odděleném řízení dle zákona č. 183/2006 Sb. ve spojení s faktem, že stanovisko k posouzení vlivů není soudně přezkoumatelné, vede k tomu, že většina dotčené veřejnosti, která má možnost vyjádřit své připomínky a stanoviska v řízení o posuzování vlivů, a to v některých případech včetně nevládních organizací, které splňují požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2 směrnice o EIA, nebude mít možnost dosáhnout soudního přezkumu zákonnosti jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti učiněných během řízení o posuzování vlivů. Takováto legislativní konstrukce tedy není v souladu s ustanovením čl. 10a odst. 1, 2 a 3 směrnice o EIA.“ Z tohoto stanoviska vyplynulo, že sice samy o sobě určité nedostatečné prvky nezpůsobují porušení směrnice o EIA, ale s ohledem na jejich vzájemnou kombinaci bylo nutné dojít k závěru, že směrnice EIA je porušována. Mezi uvedené hlavní prvky patřila soudní nepřezkoumatelnost stanoviska EIA, ne všem účastníkům z dotčené veřejnosti je umožněno mít status účastníka v řízení o záměru a posledním negativem bylo to, že proces EIA byl vyčleněn z řízení o příslušném záměru.<sup>118</sup>

Ve vztahu k stanovisku EIA a závěru zjišťovacího řízení se mohly spolky pokusit iniciovat přezkum těchto výstupů, a to prostřednictvím § 156 odst. 2 správního řádu, protože je bylo

---

<sup>117</sup> Viz právní zpravodaj (PZ 242/2014) ze dne 22. 9. 2014. Dostupný v systému Beck-online.cz.

<sup>118</sup> S těmito závěry pracuje judikatura NSS (viz např. rozsudek NSS ze dne 5. 9. 2008, č. j. 2 As 68/2007-50).

možné zařadit pod tzv. úkony podle části čtvrté správního řádu.<sup>119</sup> Dle § 156 odst. 2 správního řádu mohly spolky učinit podnět k zahájení přezkumného řízení, kdy na vyhovění tohoto podnětu samozřejmě neexistoval právní nárok. Uvedené ustanovení opravňovalo správní orgán, který příslušné stanovisko/závěr zjišťovacího řízení vydal, aby jej zrušil, pokud je v rozporu s právními předpisy a jedná se o vadu, kterou není možné opravit. Ust. § 156 odst. 2 správního řádu odkazuje na přiměřené použití ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Ve vztahu k těmto úkonům, které byly vydány v procesu EIA a o kterých by bylo zahájeno přezkumné řízení, by nebylo možné použít přiměřeně § 94 a násl. správního řádu o účastnících přezkumného řízení, protože proces EIA není správním řízením, a proto v této souvislosti není možné hovořit o účastnících řízení v pravém slova smyslu i pro účely tohoto řízení. Toliko je tu možné hovořit o dotčených osobách dle § 2 odst. 3 správního řádu. Přezkumného řízení se v takovém případě účastní osoby, které o takový úkon požádaly nebo pro něž byl takový úkon proveden (viz § 155 odst. 2 správního řádu).<sup>120</sup> V případě, že by daný orgán byl zcela nečinný ve vztahu k tomuto podnětu na zahájení přezkumného řízení, nebyla vyloučena možnost použití opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu.<sup>121</sup>

V případě, že příslušný správní orgán dospěl k závěru, že předmětné stanovisko bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, vydá o tom usnesení s účinky *ex tunc*. Uvedené usnesení tak pro svou povahu není pouhým usnesením, které by se poznamenalo toliko do spisu. Proti takovému usnesení je přípustné odvolání a možnost soudního přezkumu.<sup>122</sup>

Výše uvedeným postupem také nebyla dotčena možnost příslušného orgánu, aby zrušil nezákonné stanovisko EIA, které mělo povahu úkonu podle části IV. správního řádu.<sup>123</sup> Ačkoliv bylo přezkumné řízení nenárokové, mělo být s ohledem na judikaturu SDEU zahájeno.<sup>124</sup>

### **3.3. Účast spolků v procesu EIA po novele č. 39/2015 Sb.**

#### **3.3.1. Vymezení nových pojmů ve vztahu k veřejnosti**

Novela č. 39/2015 Sb. s účinností od 1. 4. 2015 přinesla řadu podstatných změn do této oblasti. Oproti dřívějšímu § 3 VIŽP stanovuje uvedená novela nově rozsáhlejší a podrobnější

---

<sup>119</sup> Viz usnesení ÚS ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99: „Posudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, ... nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi tzv. jiné správní úkony....“

<sup>120</sup> K tomuto blíže odkazují na závěr č. 60 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 10. 2007. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravni-mu-radu.aspx>>.

<sup>121</sup> Tamtéž.

<sup>122</sup> K tomuto blíže viz POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 701.

<sup>123</sup> K výše uvedeným možnostem přezkumu stanoviska EIA odkazují např. na rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63, rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2013, č. j. 2 As 37/2013-85.

<sup>124</sup> Viz např. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 14. 3. 2013, *Jutta Leth v. Republik Österreich Land Niederösterreich*, ve věci C-420/11.

definice základních pojmů, se kterými se pracuje v rámci jednotlivých ustanovení VIŽP. Novela vymezila termínově rozdíl mezi pojmy veřejnost a dotčená veřejnost, kdy tyto pojmy představují řádné naplnění transpozice směrnice EIA. Směrnice EIA ve svém čl. 1 bodu 2 písm. e) vymezuje veřejnost jako *jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními předpisy nebo zvyklostmi*. K tomuto srov. § 3 písm. h) VIŽP, dle kterého je veřejností *jedna nebo více osob*. Jak vyplývá z důvodové zprávy k novele, je uvedené „pouze formálním krokem, který však bylo nutné podstoupit s ohledem na požadavky Komise.“<sup>125</sup> *De facto* pojem veřejnost nahradil dříve užívaný pojem *každý*, kdy postavení veřejnosti je přiznáno nově každému, kdo nespadá pod jinou kategorii subjektů, které se účastní procesu EIA.

Nově je též stanoven termín tzv. **dotčené veřejnosti**. Pro srovnání nejdříve uvádím, jak je tato veřejnost definována ve směrnici EIA. V čl. 1 bod 2 písm. e) směrnice EIA se dotčenou veřejností rozumí „veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkajícími se životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem. Pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem.“ Ze směrnice EIA vyplývá, že pro účely dotčené veřejnosti je důležité buď možnost ovlivnění dotčené veřejnosti či její zájem na takovém rozhodování. VIŽP stanovuje ve svém § 3 písm. i) následující definici tohoto pojmu: „1. osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech, 2. právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.“

Pokud jde o definici uvedenou pod § 3 písm. i) bod 1, tam jsou zařazováni typicky účastníci navazujících řízení, kdy tomu odpovídá ve směrnici EIA slovní spojení veřejnosti, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacím řízením. Naprosto se ztotožňuji s komentářovou literaturou, ve které je k této kategorii uvedeno následující: „Podle našeho názoru sem spadají ale též osoby, jimž zákonná úprava účast v navazujících řízeních nepřiznává (typicky z důvodu, že nebudou dotčeny přímo na svých věcných právech), avšak lze u nich vysledovat dotčení nepřímé či dotčení na jiném než věcném právu (např. právu na příznivé životní prostředí...).“<sup>126</sup> Jsem toho názoru, že takový přístup je jistě správný, protože zejména v oblasti ochrany životního prostředí má jakýkoliv záměr často důsledky nejen na přímo dotčené, ale též na jiné osoby, např. některé

<sup>125</sup> Viz str. 58 důvodové zprávy k novele zák. č. 39/2015 Sb.

<sup>126</sup> Viz BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 21.

záměry mají dalekosáhlé vlivy i přes několik kilometrů daleko a bylo by nespravedlivé privilegiovat jen ty nejbližší, aniž by bylo odhlédnuto od slova ostatních, na které také může mít vliv uvedený záměr. Proces EIA v sobě kloubí odborné posouzení z několika oblastí, kdy z tohoto procesu a z poměřování jednotlivých složek životního prostředí vychází toliko jeden výstup, proto je více než žádoucí, aby osoby, které nejsou dotčeny přímo na svých věcných právech, měly možnost bránit svá práva, a to i jiná než práva věcná.<sup>127</sup> K tomuto připomínám nálezh ÚS I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, který deklaroval, že fyzickým osobám, jež se sdruží do spolku, nemůže být na újmu, že se sdružily za účelem výkonu svého ústavně zakotveného práva na příznivé životní prostředí, garantovaného čl. 35 Listiny, a že nerealizovaly své právo samostatně.

O tom, že je nutné pojem dotčenosti vykládat v širším pojetí, svědčí též rozhodnutí č. ACCC/C/2010/50 Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy.<sup>128</sup> Výbor ve svém rozhodnutí deklaroval, že ačkoliv pojem dotčené veřejnosti, který je upraven v čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, je užší, je nutné dotčenost vykládat s ohledem na povahu a rozsah záměru. Určitá osoba může být určitým environmentálním zájmem dotčena např. na majetkových právech a právech s nimi souvisejících, sociálních právech či jiných právech a zájmech, které souvisí s životním prostředím. Výše uvedený článek Aarhuské úmluvy označuje všechny nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky příslušných vnitrostátních právních předpisů, že je u nich předpoklad, že mají na environmentálním rozhodování zájem, a proto nemusí prokazovat svůj právní zájem. Výbor dále uvedl a zařadil mezi dotčené osoby i nájemce, zejména nájemce dlouhodobé, protože záměr může ovlivnit i jejich sociální a environmentální práva. Obdobné názory zastává též Komise při výkladu směrnice EIA.<sup>129</sup>

Spolky spadají pod definici § 3 písm. i) bod 2 VIŽP. Z definice vymezené ve VIŽP je zřejmé, že se rozlišuje mezi dvěma kategoriemi právnických osob soukromého práva jednak zavedenými environmentálními nevládními organizacemi (pro něž je charakteristická doba existence 3 let, která se váže k okamžikům blíže uvedeným v § 3 písm. i) bod 2 VIŽP) a jednak *ad hoc* založenými environmentálními nevládními organizacemi, pro něž je stanoven požadavek podporující podpisové listiny podepsané nejméně 200 osobami. Uvedené odpovídá směrnici EIA, kdy

<sup>127</sup> K tomu srov. rozsah posuzování procesu EIA vymezený v § 2 VIŽP. Obdobné závěry k vymezení pojmu dotčenosti nalezneme: MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 39.

<sup>128</sup> Dostupné na <<http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>>.

<sup>129</sup> „Účastníci navazujících řízení dle právního řádu ČR nepředstavují celou dotčenou veřejnost definovanou ve směrnici EIA; Komise za dotčenou veřejnost považuje např. i nájemce, tedy osoby, které jsou v místě dlouhodobě usazené, mají k němu určitý vztah a realizaci záměru mohou být dotčeni, byť nikoliv na právu věcném“. Viz Sněmovní tisk 299/0 – Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů a další související zákony: Důvodová zpráva. *PS PČR* [online]. 3. září 2014 [cit. 12. 6. 2016]. Dostupný na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=299&CT1=0>>.



jednoznačně podtrhuje privilegované postavení této skupiny (viz věta druhá čl. 1 bod 2 písm. e) směrnice EIA). Je jistě příhodné, že současný VIŽP stanovuje dvě možnosti pro zajištění účastenství environmentální nevládní organizace (spolku). Pokud nedosáhne příslušný spolek na časovou délku trvání své existence (3 let), je zachována možnost domáhat se účasti prostřednictvím doložení podpisové listiny o 200 podpisech. Požadavek 200 podpisů považuji za lehce dosažitelný a není nereálný v podmínkách našeho právního řádu, dokonce bych ho řadila do kategorie velmi mírného požadavku. Správní orgán, kterému je předložena tato listina, má jistě oprávnění, aby přezkontroloval celou podpisovou listinu, a to i z hlediska evidence obyvatel, v případě, že by vykazovala podpisová listina mírné nedostatky, jsem přesvědčena, že by podpisová listina byla dostatečným podkladem pro účastenství spolku, pokud by zachovávala požadavek min. 200 podpisů.<sup>130</sup> Benevolence ze strany správních orgánů by tu měla být, protože při sběru podpisů nemají zástupci spolku možnost přezkontrolovat údaje podpisujících osob z občanského průkazu, jelikož nemají žádné legální oprávnění požadovat legitimaci takové osoby. Obdobně při sběru podpisů není možné, aby si zástupci spolku ověřovali osobní údaje osob prostřednictvím evidence obyvatel nebo jiné evidence, která by obsahovala veškeré údaje vymezené v § 9e VIŽP. S vědomím uvedeného by takto měly správní orgány posuzovat naplnění výše uvedeného požadavku. Pokud jde např. o údaj na podpisové listině „adresa místa pobytu“ je vhodné upozornit, že není ve VIŽP výslovně řešeno, o jaký pobyt se jedná, zda je uvedeným myšlen přechodný pobyt příslušné osoby či toliko pobyt trvalý, který je typicky uváděn v občanském průkazu příslušné osoby. Jsem toho názoru, že pokud osoby mají přechodný pobyt na jiné adrese (typicky cizinci využívající statutu přechodného pobytu, apod.) než je adresa trvalého pobytu, měl by být tento údaj uznatelný u dané osoby při přezkoumání náležitostí podpisové listiny. *De lege ferenda* by se dalo uvažovat o tom, zda by nebylo vhodné blíže specifikovat, co se myslí místem pobytu, který je užitý v § 9e VIŽP. Výše uvedené dle mého názoru jednoznačně podporuje, že je nutné přistupovat s určitou benevolentností ve vztahu k této podmínce stanovené novelou zák. č. 39/2015 Sb.

### **3.3.2. Způsoby účasti spolků v procesu EIA po novele č. 39/2015 Sb.**

Celý proces EIA opět začíná předložením oznámení záměru příslušnému správnímu orgánu, kterým je Ministerstvo životního prostředí nebo příslušný orgán kraje v přenesené působnosti dle místa záměru.<sup>131</sup> Již proti oznámení záměru může veřejnost, dotčená veřejnost (tj. spolky), dotčené správní úřady a dotčené územní samosprávné celky zaslat své písemné vyjádření k tomuto oznámení, a to do 20 dnů zveřejnění informace o oznámení příslušnému úřadu.

<sup>130</sup> Náležitosti podporující podpisové listiny viz § 9e VIŽP.

<sup>131</sup> Viz Příloha č. 2 této práce.

Následuje poté fáze zjišťovacího řízení, která musí být ukončena do 45 dnů ode dne zveřejnění informace o oznámení dle § 16 VIŽP. Pokud jde o kategorie II, závisí na rozhodnutí příslušného úřadu, zda bude provedena celá EIA nebo bude proces skončen ve fázi zjišťovacího řízení. V případě, že rozhodne příslušný úřad tak, že záměr nebo jeho změna nebude posuzován podle VIŽP, vydá o tom rozhodnutí, což je zavedení nové formy rozhodnutí výše uvedenou novelou. Proti takovému negativnímu rozhodnutí mohou spolky podat odvolání. Jestliže není vyhověno odvolání spolku, má možnost se domáhat soudní ochrany prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kdy uvedené jednoznačně podporuje aktivní účast veřejnosti na ochraně životního prostředí.<sup>132</sup>

V § 7 odst. 9 VIŽP je užitá následující domněnka: „Pro účely postupu dle věty první se má za to, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným ve zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle tohoto zákona, zkrácena.“ Na jednu stranu uvedeným je pro účely podání správní žaloby založena procesní legitimace spolku k podání žaloby, ale současně je jednoznačně založena legitimace věcná, která je nezbytnou podmínkou pro to, aby bylo možné o žalobě rozhodnout. Takový požadavek jistě odpovídá směrnici EIA, a to konkrétně jejímu čl. 1 bod. 1 písm. e), věty druhé.

VIŽP stanovuje ve svém § 7 odst. 10, že o správní žalobě, musí být rozhodnuto správním soudem ve lhůtě 90 dnů poté, kdy došla žaloba na soud. VIŽP neupravuje zvláštní lhůtu pro podání žaloby, proto se použije subsidiárně s. ř. s. V původním vládním návrhu novely č. 39/2015 Sb. se počítalo s tím, že tato správní žaloba bude žalobou k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 4 s. ř. s. To se tak nestalo, jedná se zde o aktivní legitimaci podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. pro všechny účastníky odvolacího řízení, ve kterém byl řešen negativní závěr zjišťovacího řízení. Z § 7 odst. 9 věty druhé VIŽP plyne, že ve vztahu ke spolkům se jedná o žalobní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s.<sup>133</sup>

Dovolila bych si zahrnout do své práce jakési zamyšlení k vymezení pojmu veřejnosti ve vazbě na § 7 odst. 6, 9 VIŽP. Privilegované postavení ve vztahu k podání odvolání a následně správní žaloby proti rozhodnutí o negativním závěru zjišťovacího řízení ze strany veřejnosti přísluší toliko dotčené veřejnosti vymezené v § 3 písm. i) bod 2 VIŽP. Na jednu stranu takovou úpravu je možné chápat jako diskriminační ve vztahu k veřejnosti (§ 3 písm. h) VIŽP), jakož i dotčené veřejnosti vymezené v § 3 písm. i) bod 1 VIŽP. Pokud se zpětně ohlédneme ke znění směrnice EIA konkrétně na čl. 1 odst. 2 písm. e), z tohoto plyne, že je dotčená veřejnost chápána široce a není vnitřně rozlišována takovým způsobem, jak to činí u nás v současné době § 3 písm. i) VIŽP. Náš zákonodárce zjevně přistoupil k vnitřnímu rozčlenění dotčené veřejnosti, protože se

<sup>132</sup> Viz § 7 odst. 6, 9 VIŽP.

<sup>133</sup> K tomuto blíže srov. DVORÁK. *Zákon o posuzování...*, s. 39. BAHÝLOVÁ. *Zákon o posuzování...*, s. 62 – 63.

rozhodl přiznat určitá privilegovaná práva pouze některým osobám.<sup>134</sup> Naproti tomu směrnice EIA dává možnost uplatnit opravné prostředky a též příslušné žaloby proti rozhodnutím v této oblasti celé dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. e) směrnice EIA, aniž by docházelo k nějaké vnitřní diferenciaci a upřednostňování některé skupiny. V tomto ohledu koliduje česká právní úprava v této oblasti, zejména s čl. 11 směrnice EIA. Je nutné si uvědomit, že negativní závěr zjišťovacího řízení má dalekosáhlé důsledky i do další účasti veřejnosti v jiných řízeních. „Na ukončené zjišťovací řízení navazují další řízení, jejichž předmětem je povolení záměru. Negativní závěr zjišťovacího řízení má zásadní dopad na tato řízení v tom směru, že veřejnost se nemůže těchto řízení zúčastnit, protože pro absenci stanoviska EIA nejsou tato řízení navazujícími řízeními ve smyslu § 3 písm. g) ZPV a veřejnosti tak v těchto řízeních nenáleží práva dle § 9b až § 9d ZPV.“<sup>135</sup> S odkazem na tyto závažné důsledky, které se projevují v možné neúčasti veřejnosti v dalších fázích řízení, bych *de lege ferenda* navrhovala, aby ve vztahu k negativnímu závěru zjišťovacího řízení byla dána široké veřejnosti a dotčené veřejnosti vymezené v § 3 písm. i) bod 1 VIŽP možnost podat odvolání a následně správní žalobu. Někteří autoři již vymezují určité výhody současného přístupu argumentací, že taková úprava zamezí obstrukčním jednáním, jakož i případné administrativní náročnosti a zátěži příslušných správních orgánů.<sup>136</sup> V daném případě by měla být dána přednost řádnému posouzení vlivů na životní prostředí a široké možnosti obrany proti jednotlivým záměrům, protože příznivé životní prostředí patří mezi jedny z vůdčích idejí ochrany životního prostředí vůbec a jak jinak by bylo možné toto výsostné právo realizovat než účastí veřejnosti v procesu EIA.<sup>137</sup>

V případě, že o záměru uvedeném v kategorii II, bude příslušným úřadem rozhodnuto pozitivně ve zjišťovacím řízení, tj. že proběhne celá EIA, je vhodné připomenout, že takové rozhodnutí má charakter úkonu podle části IV. správního řádu a ani novela zák. č. 39/2015 Sb. nepřinesla možnosti obrany proti takovému výstupu, což je logické, protože v takovém případě je podstatnější závěrečný výstup z procesu EIA, stanovisko.<sup>138</sup>

Pokud jde o záměry uvedené v kategorii II, o kterých bylo rozhodnuto, že budou podléhat posuzování, a v případě kategorií I tomu tak bude vždy, probíhá proces EIA ve své podobě, jak již byl znám před novelou č. 39/2015 Sb. VIŽP stanovuje konkrétní lhůty pro jednotlivé fáze procesu EIA, kdy v podrobnostech odkazují na zákonné znění. Obdobně jako dříve mají spolky možnost podat písemné vyjádření k dokumentaci a písemné vyjádření k posudku, obojí ve lhůtě

---

<sup>134</sup> Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 39/2015 Sb., str. 59.

<sup>135</sup> Tamtéž, str. 63.

<sup>136</sup> ŠVARCOVÁ, Kateřina. Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti. *České právo životního prostředí*, 2015, roč. 13, č. 37, s. 47–48.

<sup>137</sup> DARMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 77.

<sup>138</sup> K tomu srov. komentář a zamyšlení nad nelogičností uvedeného rozlišování v závěru zjišťovacího řízení viz BAHÝLOVÁ. *Zákon o posuzování...*, s. 58 – 59.

30 dnů.<sup>139</sup> Je zachováno též to, že veřejné projednání o záměru se koná pouze v případě, obdrželi příslušný úřad alespoň jedno nesouhlasné vyjádření k dokumentaci.

Pokud jde o stanovisko EIA dle § 9a VIŽP, mělo před výše uvedenou novelou charakter odborného podkladu (resp. se jednalo o úkon podle části IV. správního řádu), který byl obsahově nezávazný. Správní orgán v navazujícím řízení se od něj mohl odchýlit, resp. jeho závěry nemusely být převzaty do rozhodnutí v navazujícím řízení. Novela určila, že stanovisko EIA je závazné.<sup>140</sup> Závazné stanovisko EIA sice nezakládá a nemění nikomu práva a povinnosti, ale stává se dle § 50 odst. 4 správního řádu nezbytným podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujícím řízení, u něhož neplyne zásada volného hodnocení důkazů. Z důvodu podstatné změny charakteru tohoto výstupu jsou na něj kladeny vyšší požadavky, pokud jde o formální a obsahovou stránku, protože závěry z tohoto stanoviska se promítnou bez možnosti uvážení do rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení.<sup>141</sup> Těmto zvýšeným nárokům musí také odpovídat dostatečné odůvodnění závazného stanoviska EIA, protože i toto odůvodnění pak v následujícím navazujícím řízení odůvodní mimo jiné důvody konkrétních závěrů ze stanoviska EIA, které se přebírají do konečného rozhodnutí v navazujícím řízení.

I přes novelu není stanovisko EIA nadále samostatně přezkoumatelné.<sup>142</sup> Obdobně není možné proti němu užít jakýkoliv řádný opravný prostředek a může být tak napadáno až v rámci řádného opravného prostředku proti rozhodnutí vydaném v navazujícím řízení.<sup>143</sup>

Pokud bude stanovisko nezákonné, není vyloučeno, aby nadřízený správní orgán takové stanovisko zrušil v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu. Z rozsudků NSS vyplývá, že rozhodnutí, kterým došlo ke změně či zrušení stanoviska EIA v rámci přezkumného řízení, je možné podrobit soudnímu přezkumu.<sup>144</sup>

### **3.3.3. Účast veřejnosti v navazujících řízeních a možnost podání správní žaloby ve smyslu § 9c a 9d VIŽP**

VIŽP před novelou zák. č. 39/2015 Sb. zakládal právo účasti občanských sdružení (spolků) v navazujících řízeních § 23 odst. 9, kdy toto ustanovení bylo v mnoha ohledech nedokonalé, zejména s ohledem na přísné kumulativní podmínky, které musely být splněny k tomu, aby se

<sup>139</sup> Viz § 8 odst. 3, § 9 odst. 8 VIŽP.

<sup>140</sup> Jedná se o formu závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, o tomto svědčí formulace užitá v § 9a odst. 1 VIŽP. Srov. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 As 52/2012-26. K tomu též odkazují na důvodovou zprávu k návrhu novely č. 39/2015 Sb. (s. 64 – 65).

<sup>141</sup> Viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150.

<sup>142</sup> Např. rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55, rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.

<sup>143</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 39/2015 Sb. s. 65.

<sup>144</sup> Např. rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2015, č. j. 7 As 16/2015-76.

příslušné občanské sdružení mohlo stát účastníkem navazujících řízení, což způsobovalo reálnou nedosažitelnost naplnění tohoto ustanovení.<sup>145</sup>

Směrnice EIA stanovuje důležité mantinely v této oblasti v čl. 6 odst. 4, 5, 6, kdy s ohledem na uvedené musel český zákonodárce přizpůsobit úpravu dané směrnici, protože Komise ČR v minulosti vyčítala nedůslednost zakomponování této směrnice do českého vnitrostátního zákonodárství. Účast spolků v navazujícím řízení je zabezpečena následujícími způsoby. Jednak konzultativní účastí veřejnosti ve formě tzv. připomínek, jednak ve formě plného účastenství v navazujícím řízení či je zde dána možnost některým subjektům podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, ačkoliv účastníkem tohoto řízení taková osoba nebyla. Výše zmíněná úprava má svůj zákonný podklad v § 9c VIŽP. Nespornou výhodou novelizace v podobě § 9c VIŽP je to, že již není výslovně jakákoliv forma účasti v navazujícím řízení vázána na splnění kumulativních podmínek z řízení o posuzování vlivů na životní prostředí, ba dokonce se takové subjekty vůbec nemusely účastnit a aktivně vystupovat v rámci procesu EIA, kdy tak již úprava odpovídá požadavkům směrnice EIA.

Ust. § 9c odst. 1 VIŽP zakládá právo tzv. konzultativní účasti veřejnosti, která je určena široké veřejnosti.<sup>146</sup> Tato konzultativní účast nezakládá účastenství veřejnosti v navazujícím řízení, ale stanovuje toliko určitá procesní práva v podobě možnosti podávání tzv. připomínek.<sup>147</sup> Tyto připomínky veřejnost (i spolek) musí uplatnit ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění informací podle § 9b odst. 1 VIŽP na úřední desce, ledaže stanoví zvláštní právní předpis či správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení lhůtu delší než 30 dnů. Správní orgán, který vede navazující řízení, pak s ohledem na uplatnění této konzultativní účasti veřejnosti ve formě připomínek bude mít zákonnou povinnost vypořádat se s připomínkami veřejnosti v odůvodnění rozhodnutí.<sup>148</sup> Konzultativní účast veřejnosti ve smyslu § 9c odst. 1 VIŽP představuje speciální právní úpravu ve vztahu ke všem navazujícím řízením bez výjimky, a proto každý správní orgán příslušný k navazujícímu řízení musí toto ustanovení respektovat.

---

<sup>145</sup> K tomu srov. komentář výše k ust. § 23 odst. 9 VIŽP před novelou zák. č. 39/2015 Sb.

<sup>146</sup> Konzultativní účast veřejnosti kromě možnosti podávání připomínek a povinnosti správního orgánu vedoucího navazujícího řízení se s těmito připomínkami vypořádat v rámci odůvodnění rozhodnutí (viz § 9c odst. 1, 2 VIŽP) zahrnuje též právo na přístup k informacím zveřejňovaným dle § 9a odst. 1 VIŽP, resp. zpřístupňovaným v průběhu řízení (§ 9a odst. 4 VIŽP). S tím souvisí povinnost správního orgánu příslušného k vedení navazujícího řízení zpřístupňovat správní rozhodnutí, pokud je podkladem pro jeho vydání stanovisko EIA (viz čl. 9 odst. 1 směrnice EIA).

<sup>147</sup> K tomu srov. čl. 6 odst. 5 směrnice EIA. Ze směrnice EIA plyne, že konzultativní účast váže toliko na dotčenou veřejnost, ale naše právní úprava toto právo přiznává široké veřejnosti, kdy toto je jistě vstřícným krokem k transparentnosti a otevřenosti navazujících řízení pro veřejnost, která má zájem o životní prostředí. Pokud by konzultativní účast byla stanovena pouze ve prospěch dotčené veřejnosti, tak u této skupiny při uplatňování připomínek ve smyslu § 9c odst. 1 VIŽP by musel správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení zkoumat, zda je naplněn znak „dotčenosti“, kdy takový přístup by jistě přinášel zbytečné procesní složitosti.

<sup>148</sup> Jedná se o požadavek, který vyplývá nepřímo též z čl. 8 směrnice EIA.

Dle § 9c odst. 3 VIŽP se účastníkem navazujícího řízení stane obec dotčená záměrem nebo dotčená veřejnost (§ 3 písm. i) bod 2 VIŽP, tj. spolek), jestliže se písemným oznámením přihlásí správnímu orgánu příslušnému k vedení navazujícího řízení, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění informací podle § 9b odst. 1 VIŽP. Pro navazující řízení je zpravidla stanoven okruh konkrétních účastníků ve speciálním právním předpisu a často se tak nepoužije zákonná úprava účastníků vymezených v § 27 odst. 1, 2 správního řádu, protože v daném případě má přednost úprava speciální ve smyslu § 27 odst. 3 správního řádu. Správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení tak musí při určování okruhu účastníků vycházet nejen z příslušné speciální právní úpravy, ale taktéž vycházet z § 9c odst. 3 VIŽP, který má povahu *lex specialis*.<sup>149</sup> V takovém případě mají obce a dotčená veřejnost (§ 3 písm. i) bod 2 VIŽP) postavení účastníků dotčených ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, případně by mohli mít i postavení účastníků hlavních dle § 27 odst. 1 správního řádu za podmínek uvedených v § 27 odst. 3, věty druhé, správního řádu.

Z § 9c odst. 3 VIŽP je zřejmé, že se nevztahuje na dotčenou veřejnost ve smyslu § 3 písm. i) bod 1 VIŽP, tj. osoby, které mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčeny ve svých právech a povinnostech; tyto osoby zpravidla budou účastníkem navazujícího řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, i když toto nemusí platit bezvýjimečně, zejména tam, kde speciální právní předpis stanoví příliš úzký okruh účastníků, že se na osoby dotčené vůbec nedostane. Další problém představuje výklad dotčenosti (viz blíže komentář výše), protože není jasné, kam až tento pojem chápat. Je jisté jen to, že Komise, a potažmo Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy, se přiklání k širšímu výkladu termínu dotčenosti, kdy se tento nevztahuje pouze na osoby s vlastnickým nebo jiným věcným právem.

V navazujícím řízení by spolky (ve smyslu § 9c odst. 3 VIŽP) mohly v rámci námitek uplatňovat celou řadu skutečností, např. by mohly napadat verifikační stanovisko, které není samo o sobě přezkoumatelné, další vhodnou námitkou by bylo napadení nesouladu záměru projednávaného v navazujícím řízení se záměrem, pro který bylo vydáno stanovisko EIA, aj. Spolek by měl v první řadě uplatňovat v takovém řízení zájmy, k jejichž ochraně se zavázal v rámci svých stanov. Své osobní zájmy by spolek mohl uplatňovat pouze v tom případě, že by byl účastníkem navazujícího řízení z důvodu své dotčenosti, např. dotčenosti na vlastnickém právu, a proto by se už nemohlo jednat o účastenství dle § 9c odst. 3 VIŽP. Nespornou výhodou současné právní úpravy v ČR je též to, že nejsou vybírány žádné správní poplatky za účast

---

<sup>149</sup> HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA, Vojtěch, ZÁHUMENSKÁ, Vendula. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. *České právo životního prostředí*, 2015, roč. 15, č. 37, s. 23.

v navazujícím řízení, i když judikatura Soudního dvora takovou možnost nevyklučuje, pokud se jedná o zproplatnění v přiměřených mezích.<sup>150</sup>

Nově je v § 9c odst. 4 VIŽP stanoveno, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bod 2 VIŽP (tj. spolky) může podat odvolání proti rozhodnutí v navazujícím řízení, i když nebyla účastníkem řízení v I. stupni. Toto výsostné právo zakládá spolkům bez nutnosti splnění jakýchkoliv bližších podmínek, kdy uvedené mimo jiné znamená otevřenější přístup veřejnosti k účasti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí a též promítnutí čl. 11 odst. 1, 2, 3 směrnice EIA. Z čl. 11 směrnice EIA plyne, že členské státy musí zajistit příslušníkům dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem nebo namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako podmínku, aby měli možnost dosáhnout přezkoumání rozhodnutí soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem, kde mohou tyto osoby napadat hmotnou a procesní nezákonnost. Jelikož v ČR je naše správní soudnictví založeno na subsidiaritě této soudní ochrany (viz § 5 s. ř. s.), byla vhodně zvolena tato nová úprava, která vzala v úvahu i tyto skutečnosti související s vnitrostátní úpravou našeho správního soudnictví.

Podáním odvolání dle § 9c odst. 4 VIŽP se spolek stane plnohodnotným účastníkem odvolacího řízení, kdy toto postavení je mu ponecháno i v případě, že v odvolacím řízení bude rozhodnuto tak, že prvoinstanční rozhodnutí se zrušuje a věc se vrací k novému projednání správnímu orgánu příslušnému k vedení navazujícího řízení v I. stupni. K odvolání je spolek povinen předložit kromě samotného odvolání doklad o tom, že vznikla tato právnická osoba alespoň 3 roky přede dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení anebo doloží podporující podpisovou listinu (§ 9e VIŽP). Následně pojednám o podpisové listině.

Ze znění § 9e VIŽP vyplývá, že podpisová listina se předkládá buď současně s podáním písemného oznámení, kterým se spolek přihlašuje ke své účasti v navazujícím řízení, anebo spolu s odvoláním proti negativnímu rozhodnutí o tom, že záměr nebude podléhat posuzování v procesu EIA či s odvoláním proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení. Pokud jde o přihlášení k účasti v navazujícím řízení, postupuje se podle § 28 odst. 1 správního řádu. K tomuto komentářová literatura uvádí: „... bude správní orgán postupovat podle § 28 odst. 1 správního řádu a vydá usnesení o tom, že dotčená veřejnost není účastníkem řízení. Vzhledem k dikci tohoto ustanovení („Za účastníka bude v pochybnostech považován“) a s ohledem na princip procesní ekonomie je možné, aby správní orgán v případech, kdy nemá žádné pochybnosti o tom, že daná osoba není účastníkem řízení, adresoval této osobě pouhé sdělení ve

---

<sup>150</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 9. 11. 2006, *Commission of the European Communities v Ireland*, C-216/05, Sb. rozh. s. I-10787.

smyslu části čtvrté správního řádu (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*, s. 327).<sup>151</sup> Uvedený závěr je poměrně zjednodušující a bylo by ho třeba náležitě doplnit, a to vzhledem k charakteristice tvrzeného účastníka ve vazbě na judikaturu správních soudů, která tento institut v mnohém doplňuje. Dvořák má pravdu, že je možné, aby bylo o účastenství rozhodnuto formou sdělení podle části IV. správního řádu, ale je nutné zdůraznit, že takový postup je možné použít v nesporných situacích, mezi něž řadí judikatura případy, kdy není třeba provádět jakékoliv hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy, dále případ, kdy účastenství v řízení je výslovně řešeno přímo v zákoně bez jakýchkoliv pochybností; stejně je možné postupovat v případě, kdy není třeba provádět jakékoliv skutkové šetření či dokazování ve vztahu k zjištění, zda osoba, která tvrdí, že je účastníkem řízení, je skutečně touto osobou.<sup>152</sup> V ostatních případech je nutné vycházet z toho, že zde existují pochybnosti o tom, zda osoba je účastníkem řízení, a proto je nutné vydat usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu.<sup>153</sup>

P. Mates ve své publikaci zdůrazňuje, že přípis podle části IV. správního řádu, kterým se sděluje, že určitá osoba účastníkem řízení není, je nutné posuzovat jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu.<sup>154</sup> Z tohoto důvodu je nutné brojit i proti takovému přípisu stejně jako u usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu, tj. podat odvolání a teprve pak je možné využít správní žalobu.<sup>155</sup> Jelikož se v daném případě jedná o specifikum, upřednostnila bych raději vydávání usnesení, protože již samotné překontrolování náležitostí podpisové listiny a její zkoumání je již určitý proces dokazování ve vztahu k posouzení, zda osobě svědčí postavení účastníka řízení nebo ne. S ohledem na uvedené je zde logicky pochybnost o jejím postavení, z tohoto důvodu je nutné vydat usnesení o tvrzeném účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu.<sup>156</sup> Ačkoliv Dvořák ve své publikaci uvedl obecnou informaci, že je možné vydat o „tvrzeném“ účastenství sdělení podle části IV. správního řádu, jsem přesvědčena, že v případech uvedených v § 9e VIŽP se spíše tento postup nepoužije, protože zde vždy budou pochybnosti, zda příslušná *ad hoc* environmentální nevládní organizace (typicky spolek) dodržel minimální počet 200 podpisů, a to takových, které odpovídají požadavkům § 9e VIŽP. Podpisová listina zakládá spolek nejen procesní, ale zejména legitimaci věcnou, proto je nutné řádně ověřit, zda taková legitimace vznikla. Zde nemůžeme nikdy hovořit o tom, že by správní orgán neměl pochybnosti o naplnění uvedeného požadavku vymezeného v § 9e VIŽP.

---

<sup>151</sup> DVOŘÁK. *Zákon o posuzování...*, s. 75.

<sup>152</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008-39.

<sup>153</sup> Viz VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1446 s.

<sup>154</sup> Viz MATES, Pavel, KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015, s. 36–37.

<sup>155</sup> K tomuto obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 As 20/2005-52.

<sup>156</sup> K problematice dokazování a jeho rozsahu ve vztahu k posouzení účastenství odkazují např. na rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63.



Lhůta pro podání odvolání v § 9c VIŽP není upravena, proto je nutné užít subsidiárně § 83 odst. 1, věty první, správního řádu, který stanovuje 15 denní lhůtu pro podání odvolání ode dne oznámení rozhodnutí. Dle § 9b odst. 3 VIŽP se navazující řízení vždy považuje za řízení s velkým počtem účastníků, a proto se na tuto situaci použije obecná úprava uvedená v § 144 správního řádu. V rámci § 144 správního řádu je upravena celá řada fakultativních prostředků, které může správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení využít. Pravděpodobně nejčastěji v těchto případech budou tyto správní orgány v navazujícím řízení využívat § 144 odst. 6 správního řádu, který stanovuje, že je možné v řízení doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou, i když toto se netýká účastníků hlavních (§ 27 odst. 1 správního řádu), kteří jsou správnímu orgánu známi, a těm je vždy doručováno jednotlivě. Výsadní postavení ohledně doručování nemají účastníci uvedení v § 27 odst. 2 a 3 správního řádu, kterým tak bude doručováno v případě navazujícího řízení taktéž jako ostatním osobám neuvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu veřejnou vyhláškou, kdy tak jednoznačně výše uvedené skupiny účastníků musí obezřetně hlídat jakékoliv doručování prostřednictvím úředních desek, kdy s ohledem na otevřenost veřejné správy v současné době není problém tyto informace zjistit z pohodlí domova prostřednictvím elektronické úřední desky, která je přístupná na webových stránkách příslušné obce. Lhůta pro odvolání běží *de facto* dvojnásobně, zvláště běží lhůta účastníkům dle § 27 odst. 1 správního řádu, kteří byli správnímu orgánu známi, těm běží lhůta pro odvolání od okamžiku doručení rozhodnutí dle pravidel správního řádu; naproti tomu v ostatních případech bude běžet lhůta pro podání odvolání od oznámení rozhodnutí formou veřejné vyhlášky.

Výše uvedené ustanovení se aplikuje pouze v tom případě, že navazující řízení bude splňovat znaky uvedené v § 3 písm. g) VIŽP, tzn., pokud takové řízení vede k vydání rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle VIŽP.<sup>157</sup> V případě, že se nejedná o navazující řízení, mohou být spolky zkráceny na svých právech, zejména tím, že nebude zveřejněna informace o zahájení takového řízení, ale až rozhodnutí konečné. Tak bude znemožněna možnost spolkům účastnit se takového řízení a uplatňovat tam argumenty na podporu ochrany životního prostředí. S tím souvisí také otázka, jaké prostředky v takových případech použít, zda řádný opravný prostředek anebo správní žaloba. K tomuto blíže odkazuji na komentářovou literaturu, která v dostatečném rozsahu nastiňuje řešení uvedených otázek, které v praxi zřejmě budou v nemalé míře vznikat.<sup>158</sup>

Na § 9c VIŽP navazuje § 9d VIŽP, který zakládá právo podat správní žalobu proti rozhodnutí, které bylo vydáno v navazujícím řízení. Tato zvláštní žalobní legitimace je založena opět dotčené veřejnosti (tj. i spolkům) vymezené v § 3 písm. i) bod 2 VIŽP obdobně

<sup>157</sup> K tomuto odkazuji blíže na komentář BAHÝLOVÁ. *Zákon o posuzování...*, s. 16-20.

<sup>158</sup> Tamtéž, s. 101-123.

jako v případě odvolání, kdy taková úprava odpovídá čl. 11 odst. 1 směrnice EIA. Jedná se o žalobu ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s., kdy pro tuto variantu zákon předpokládá, že spolek disponuje právy, na kterých může být vydaným rozhodnutím zkrácen (viz § 9d odst. 1 věta druhá VIŽP). Ve vztahu k spolkům se neuplatní § 65 odst. 1 s. ř. s., který by se uplatnil pouze v případě, že by určitá osoba byla přímo dotčena na svých právech a povinnostech, což v daném případě není splněno.

Nespornou výhodou oproti dřívější úpravě VIŽP je to, že dnes mohou spolky napadat jak procesní, tak hmotnou nezákonnost tohoto řízení. Dříve mohly napadat toliko porušení procesních pravidel, kdy takový judikaturní a zákonný přístup byl v rozporu s požadavky směrnice EIA a judikaturou Soudního dvora.<sup>159</sup> Z judikatury správních soudů vyplývalo, že spolky mohly vznášet pouze námitky vztahující se k jejich zájmům jimi chráněných, kdy tak byla soudní ochrana vymezena úzce.<sup>160</sup>

Dřívější § 23 odst. 10 VIŽP před provedenou novelou zák. č. 39/2015 Sb. výslovně stanovil, že odkladný účinek správní žaloby je vyloučen, kdy tak byla popřena jakákoliv efektivní soudní ochrana ve vztahu k občanským sdružením a obcím, které mohli podávat správní žalobu. Nově v § 9d odst. 2 VIŽP je stanoveno, že správní soud i bez návrhu rozhodne o přiznání odkladného účinku správní žaloby nebo o předběžném opatření podle příslušných ustanovení s. ř. s. Uvedené je jistě vhodným řešením. Je výhodou, že správní soud bude takto rozhodovat i bez návrhu, protože v jiných případech návrh na přiznání odkladného účinku správní žaloby podléhá zaplacení soudního poplatku. O tom, zda v daných případech přizná správní soud žalobě odkladný účinek nebo uloží předběžné opatření, záleží na jeho soudní úvaze, a to s ohledem na veškeré okolnosti případu; správní soud ale vždy nařídí odkladný účinek nebo předběžné opatření, pokud zde hrozí nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí (viz § 9d odst. 2 věta třetí VIŽP).

Pokud jde o výše zmíněný komentář ohledně odkladného účinku a předběžného opatření ve vztahu k správní žalobě, je nutné též odkázat na praktickou část tohoto řízení. Jakmile dojde žaloba k správnímu soudu, tento nebude mít ještě k dispozici celý správní spis z navazujícího řízení, proto by bylo vhodné, aby každý žalobce do své správní žaloby zakomponoval část týkající se odkladného účinku či předběžného opatření, aby shrnul podstatnou argumentaci, která bude odůvodňovat aplikaci daných institutů v posuzovaném případě. Takový postup urychlí projednání o těchto *ex officio* právních prostředích. Navrhovala bych, aby argumentaci stran těchto

---

<sup>159</sup> Srov. např. usnesení ÚS ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v Bezirksregierung Arnsberg*, C-115/09, Sb. rozh. s. I-03673, apod.

<sup>160</sup> Např. rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2009 č. j. 1 As 40/2009-251. O jakési vyrovnání se následně snažil NSS v rozsudku č. j. 7 As 26/2011-175.

dvou institutů i příslušný žalobce podpořil konkrétními důkazními prostředky, jež pomohou přiblížit správnímu soudu aktuálnost problému a nutnost zatímně zasáhnout do takových poměrů, které by mohly negativně působit na životní prostředí.

Pokud žalobce vymezí již ve své žalobě argumenty podporující aplikaci odkladného účinku žaloby (předběžného opatření), měl by být spíše přiznán odkladný účinek žaloby či uloženo předběžné opatření.<sup>161</sup> Uvedené samozřejmě nelze říct se stoprocentní jistotou, vše závisí na okolnostech daného případu a konkrétním záměru, který byl předmětem navazujícího řízení. Oznamovatel záměru by nemohl být úspěšný u správního soudu s argumentací, aby soud nerozhodl o odkladném účinku správní žaloby (předběžného opatření), protože by v takovém případě vznikla nerovnováha práv na jeho straně a došlo by k zvýhodnění žalobce.<sup>162</sup> Odkladný účinek správní žaloby (předběžné opatření) pouze do určité doby „zakonzervuje stav“, tj. jsou pozastaveny do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí, které zabrání nevratnému zhoršení či zničení životního prostředí, proto zde v daném případě vystupuje veřejný zájem do popředí. Jsem toho názoru, že spíše by měly být ze strany správních soudů z důvodu procesní ekonomie přiznány odkladné účinky správních žalob či uložení předběžných opatření, a to s odkazem na dřívější správní judikaturu, potažmo judikaturu Soudního dvora EU.

K odkladnému účinku správní žaloby uvádím, že v minulosti vznikal v této souvislosti určitý nešvar. Před účinností § 23 odst. 10 VIŽP zde existovala judikatura NSS (citovaná výše), dle které mělo být vyhověno odkladným účinkům správní žaloby, aby se zamezilo tomu, že v době rozhodování o správní žalobě by byl určitý záměr nevratně realizován. Uvedené bylo jistě pochopitelným krokem, protože v případě, kdy by nebylo vyhověno odkladnému účinku správní žaloby proti územnímu rozhodnutí, kdy již následně probíhalo o stejném záměru stavební řízení, tak s ohledem na časovou délku trvání soudního řízení docházelo k situacím, že územní rozhodnutí bylo zrušeno pro nezákonnost až po vydání stavebního povolení. S ohledem na znění dřívějšího a současné StavZ pokud došlo k uvedené situaci, tj. zrušení územního rozhodnutí po vydání stavebního povolení, územní rozhodnutí se již v takovém případě nevydává, přičemž takový přístup a postoj jistě vyhovoval spíše oznamovatelům záměrů, kteří bez sebemenších obtíží mohli pokračovat v jednotlivých fázích realizace záměru. Jistě si byli dobře vědomi, že řízení u správních soudů neprobíhá rychle, takže účinnost obrany veřejnosti byla v tomto směru

---

<sup>161</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55. Obdobně k tomu též např. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. 6. 1990, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, C-213/89, Sb. rozh. s. I-02433.

<sup>162</sup>V článku HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA, Vojtěch, ZÁHUMENSKÁ, Vendula. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. *České právo životního prostředí*, 2015, roč. 15, č. 37, s. 29 nalezneme: „Odkladný účinek může být žalobě přiznán na návrh i bez návrhu... Soudy pravděpodobně z důvodu procesní ekonomie nebudou vydávat usnesení o nepřiznání odkladného účinku v případech, kdy jej žalobce nenavrhol.“ Za návrh na odkladný účinek by příslušné správní soudy neměly požadovat zaplacení soudního poplatku, a to s odkazem na znění § 9d odst. 2 VIŽP, z něhož výslovně plyne, že soud rozhoduje i bez návrhu, kdy návrh je *de facto* úkonem navíc ze strany žalobce.

minimální.<sup>163</sup> Tento přístup, který spíše podporoval oznamovatele záměru, byl pak posléze podtrhnut § 23 odst. 10 VIŽP, který výslovně stanovil, že odkladný účinek správní žaloby je vyloučen.

Jsem přesvědčena, že by správní soudy měly mít dle výše uvedeného na paměti § 94 odst. 5 StavZ, pokud bude správní žaloba směřovat proti územnímu rozhodnutí ve věci záměru, pro který bylo vydáno stanovisko EIA a kdy tak územní řízení je jednoznačně navazujícím řízením dle § 3 písm. g) VIŽP. V těchto případech by bylo spíše vhodné vyhovoovat odkladnému účinku správní žaloby (příp. uložení předběžného opatření), aby se zabránilo dalším rozhodovacím procesům o určitém záměru. Někdo by v této souvislosti mohl namítat, že v § 9d VIŽP je stanovena správním soudům lhůta pro vydání rozhodnutí o této správní žalobě v délce 90 dnů, kdy stěží by se za tuto dobu dalo stihnout provedení stavebního řízení při zachování všech procesních pravidel, které se vztahují na toto řízení (oznámení o zahájení řízení, doručování, seznámení se s podklady pro rozhodnutí apod.). K tomuto ale jako protiargumentaci uvádím, že na jednu stranu by uvedené mohlo odůvodnit, proč nevyhovět odkladnému účinku správní žaloby, ale na druhou stranu podotýkám, že VIŽP ve vztahu k úpravě správních žalob již zcela nepamatuje na možnost podání kasační stížnosti, která je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví.<sup>164</sup> O tomto prostředku následně rozhoduje NSS, kdy již z obecného právního předpisu upravujícího toto řízení (s. ř. s.) již neplyne konkrétní lhůta, ve které by měl tento soudní orgán o tomto opravném prostředku rozhodnout, což by ve svém důsledku způsobovalo možnost pokračování v realizaci jednotlivých fází přípravy záměru, vč. ohrožení realizace § 94 odst. 5 StavZ, ledaže by na návrh stěžovatele NSS přiznal odkladný účinek, který podléhá již zaplacení příslušného soudního poplatku podle zákona o soudních poplatcích. U kasační stížnosti tak nebude již automaticky přiznán odkladný účinek. V případě, že nebude vyhověno kasační stížnosti, je dále možnost obrany v podobě ústavní stížnosti a posléze podání stížnosti u Evropského soudu pro lidská práva.

*De lege ferenda* by bylo vhodné učinit ve VIŽP větší reflexi správní žaloby na možnost podání následné kasační stížnosti, zejména pokud jde o vymezení lhůty k vydání rozhodnutí o kasační stížnosti. NSS mimo jiné sjednocuje judikaturu správních soudů, a proto jsem toho názoru, že i ve vztahu k němu by v těchto případech VIŽP měl vymezit lhůtu pro vydání rozhodnutí o kasační stížnosti zejména v těch případech, kdy v době rozhodování o tomto prostředku nebylo umožněno, aby povolený záměr byl nevratně realizován. Uznávám, že tento návrh *de lege ferenda* je odvážným a znamenal by jistě ještě další zatížení již tak vytíženého NSS, ale určitě by taková

---

<sup>163</sup> Srov. např. § 94 odst. 5 StavZ.

<sup>164</sup> § 102 a násl. s. ř. s.

úprava měla smysl zejména v případech, kdy ještě není vydáno příslušné povolení o realizaci záměru, protože do té doby jsou všechny možnosti obrany veřejnosti ještě otevřené.<sup>165</sup>

Lhůta pro rozhodnutí o správní žalobě dle § 9d odst. 2 VIŽP činí 90 dnů ode dne, kdy žaloba napadla na soud.<sup>166</sup> Stanovení uvedené lhůty odstraňuje právní nejistotu na straně účastníků, která by byla narušena tím, že by takové soudní řízení mohlo být vedeno neúměrně dlouho.<sup>167</sup> Je nutné včasné a pokud možno co nejdříve postavit na jisto, zda rozhodnutí, které bylo vydáno v navazujícím řízení, je v souladu se zákonem nebo zda bude zrušeno a vráceno k novému projednání.<sup>168</sup> Stanovení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí o správní žalobě tak přispívá k tomu, aby soudy rozhodovaly v přiměřené lhůtě, čímž bude zajištěna jednak právní jistota všech zúčastněných osob a dojde tak k zachování práva na spravedlivý proces.

### 3.4. Komparace účasti spolků v procesech EIA v zahraničních právních úpravách

#### 3.4.1. Slovensko

Zákonný rámec procesu EIA na Slovensku je zachycen v zákoně č. 24/2006 Z. z., o posudzování vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (dále jen „SKEIA“), konkrétně v § 18 – § 39 SKEI. I Slovensko mělo problémy při implementaci směrnice EIA, o čemž svědčí mimo jiné nedostatky vytýkané Evropskou komisí v infringement procesu (řízení vedené pod č. 2013/2034) proti Slovenské republice – formální oznámení Evropské komise z 21. 3. 2013 – list č. C(2013) 1558 final. Nejzásadnějším problémem dle Evropské komise bylo nedostatečné propojení vazeb mezi procesem EIA a navazujícími řízeními, což ve svém důsledku přineslo nedostatky v oblasti garance práv veřejnosti a její účasti v navazujícím řízení.<sup>169</sup> Slovenský zákon upravující proces EIA je obsahově podrobnější než je tomu v případě VIŽP, i když i tento zákon poměrně pokulhával, pokud jde o účast veřejnosti a

---

<sup>165</sup> Čl. 6 odst. 4 směrnice EIA (účast dotčené veřejnosti k rozhodovacím řízením ve věcech životního prostředí). Tento článek by bylo vhodné přiměřeně aplikovat i na situaci, kdy bylo vydáno územní rozhodnutí, proti kterému byla následně podána správní žaloba a kasační stížnost, protože ještě v této době nedošlo k rozhodnutí o žádosti o povolení příslušného záměru.

<sup>166</sup> Jedná se toliko o lhůtu pořádkovou. Viz BAHÝLOVÁ, *Zákon o posudzování...*, s. 118. Její nedodržení tudíž nebude mít pro soud negativní důsledky. Tento nedostatek by se mohl projevit v podobě nároku na náhradu škodu způsobené nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.

<sup>167</sup> Ačkoliv stanovení výše uvedené lhůty má nesporné výhody, pro soudy může být někdy těžko dosažitelná, a to s ohledem na rozsah procesních úkonů v soudním řízení dle s. ř. s. Stejný závěr zaujímá HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA, Vojtěch, ZÁHUMENSKÁ, Vendula. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. České právo životního prostředí*, 2015, roč. 15, č. 37, s. 29.

<sup>168</sup> Viz čl. 11 odst. 4 směrnice EIA.

<sup>169</sup> Viz HORVÁTHOVÁ, Jana. Zo pár poznámok k poslednej novele zákona o posudzování vplyvov na životné prostredie. In MALÍKOVÁ, Eva Viktória (ed.). *Akademické akcenty 2014*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2015, s. 99. K tomuto srovnej i důvodovou zprávu Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky k zák. č. 314/2014 Z. z. [online]. najpravo.sk, 8. února 2015 [cit. 24. ledna 2017]. Dostupné na <[www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2014/314-2014-z-z.html?print=1](http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2014/314-2014-z-z.html?print=1)>.

další nedostatky vytykané Evropskou komisí. Zejména novela provedená zák. č. 314/2014 Z. z. měla výše uvedené nedostatky odstranit.<sup>170</sup>

Naši sousedé taktéž bojovali s problémem regulace přístupu k právní ochraně zejména vůči členům dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Dotčená veřejnost napadala rozhodnutí vydaná v rámci screeningu či rozhodnutí v jiných fázích procesu EIA, kdy své žaloby (podání) odůvodňovali porušením jejich práva na příznivé životní prostředí garantované slovenskou ústavou, jakož odkazovali na práva zajištěná Aarhuskou úmluvou. Soudy odmítaly takovou obhajobu mimo jiné z důvodu, že shora citovaná úmluva nemá přímý účinek, národní legislativa nedávala dotčené veřejnosti právo napadnout rozhodnutí orgánů veřejné moci vydaná v rámci EIA (samostatně napadnutelné výsledky procesu EIA nebyly, ale bylo možné je napadat v rámci navazujícího řízení, kde bylo vydáno povolení, které mimo jiné vycházelo z výsledku EIA) a současně musela dotčená veřejnost prokázat svůj právní zájem.<sup>171</sup> Z takto uvedeného plyne, že situace byla obdobná jako u nás.

V § 3 písm. r) a s) SKEIA je vymezena definice **veřejnosti, dotčené veřejnosti a nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí**. Podle slovenské právní úpravy se pro účely posuzování vlivů na životní prostředí chápe veřejností jedna fyzická osoba, právnická osoba anebo více fyzických osob, nebo právnických osob, jejich organizace anebo skupiny. Dotčenou veřejností je veřejnost, která je dotčena nebo pravděpodobně bude dotčena řízením týkajícím se životního prostředí, anebo má zájem na takovém řízení; platí, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky ustanovené v tomto zákoně má zájem na takovém řízení. SKEIA rozumí nevládní organizací podporující ochranu životního prostředí typicky občanské sdružení, neinvestiční fond, neziskovou organizaci poskytující veřejně prospěšné služby mimo tu, kterou založil stát anebo nadaci založenou na účel tvorby nebo ochrany životního prostředí anebo zachování přírodních hodnot. V našem smyslu spolky by v rámci slovenské právní úpravy spadaly pod pojem občanské sdružení, kdy by se jednalo o nevládní organizaci podporující ochranu životního prostředí, kterou by bylo nutné zahrnout do tzv. dotčené veřejnosti, platí, že takové sdružení by mělo zájem na řízení EIA za současného splnění požadavků stanovených SKEIA.

Účast veřejnosti a dotčené veřejnosti je primárně upravena v § 24 SKEIA. Z tohoto ustanovení vyplývají jednak povinnosti příslušných orgánů ve vztahu k veřejnosti a jednak se

---

<sup>170</sup> Dřívější podobu procesu EIA na Slovensku včetně souvisejících vzorů je možné nalézt v publikaci KOŠIČIAROVÁ, SOŇA a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. [Bratislava]: Bratislavská vysoká škola práva; Žilina: Poradca podnikateľa; Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 214 – 227.

<sup>171</sup> K tomuto blíže srov. TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Implementation and Enforcement of EU Environmental Law in the Visegrad Countries*. Olomouc: Palacký University, 2014, s. 245 – 247. V uvedené pasáži jsou popsány i dva případy řešené u Nejvyššího soudu Slovenské republiky, které se týkaly problematiky přístupu k právní ochraně, zejména v uváděné judikatuře bylo zdůrazněno, že závěrečné stanovisko EIA nebylo způsobilé porušit práva stěžovatelů.

zabývá určením, kdy dotčená veřejnost má postavení účastníka řízení v části třetí SKEIA a následně v povolovacím řízení k navrhované činnosti anebo její změně. Účastníkem vymezených řízení se stane, pokud uplatní postup dle odst. 3 nebo 4 uvedeného ustanovení; to neplatí v případě, že její účast v řízení upravuje zvláštní právní předpis. Pokud naplní podmínky dle uvedených odstavců, tak současně platí, že právo dotčené veřejnosti na příznivé životní prostředí je přímo dotčené.

Z § 24 SKEIA plyne, že možnosti obrany dotčené veřejnosti na Slovensku mají podobu písemných stanovisek k záměru podle § 23 odst. 4 SKEIA, písemných stanovisek ke zprávě o hodnocení činnosti dle § 35 odst. 2 SKEIA, písemných stanovisek k oznámení o změně podle § 29 odst. 9 SKEIA či odůvodnění připomínky k rozsahu hodnocení navrhované činnosti. Dále má veřejnost právo podat odvolání proti rozhodnutí o tom, zda se navrhovaná činnost nebo její změna má posuzovat podle SKEIA (rozhodnutí vydané v zjišťovacím řízení) nebo proti závěrečnému stanovisku EIA i v tom případě, kdy nebyla účastníkem zjišťovacího řízení nebo řízení o vydání závěrečného stanoviska. Zákon současně podrobně stanovuje, jaké další přílohy je nutné doložit k výše citovaným možnostem obrany veřejnosti. Současně poměrně rozsáhle upravuje tvorbu občanské iniciativy a způsobu jejího jednání v rámci procesu EIA. Zákon výslovně stanovuje, že pokud počet obsahově shodných písemných stanovisek doručených ze strany fyzických osob dosáhne počtu 50, považují se tyto osoby za občanskou iniciativu dle § 24 odst. 6 SKEIA.

### **3.4.2. Švédsko**

Pokud jde o švédskou právní úpravu, tak v rámci ní došlo k určitým změnám, které by bylo vhodné uvést, a to s ohledem na judikaturní vývoj ve vztahu k organizacím, jež se mohou bránit právními prostředky proti jednotlivým záměrům investorů.

Švédský zákon o životním prostředí byl přijat v r. 1998 a vstoupil v účinnost 1. 1. 1999. Část čtvrtá, hlavy 16, upravuje obecná ustanovení vztahující se k posuzování záměrů. V původním znění tohoto zákona bylo právo na odvolání upraveno konkrétně v článcích 12 a 13. Ve vztahu ke spolkům měl podstatný význam článek 13, dle kterého odvolání mohou být podána proti odvolatelným rozsudkům a rozhodnutím týkajících se povolení, schválení a výjimky dle uvedeného zákona, a to neprofitujícími spolky, jejichž účelem dle jejich stanov byla podpora ochrany přírody nebo zájmů na ochranu životního prostředí. Současně byl stanoven požadavek, že takové spolky musely vyvíjet činnost po dobu alespoň 3 let a neměly mít méně než 2.000 členů. Veškeré tyto obranné prostředky bylo nezbytné učinit v rámci lhůty, která byla stanovena pro jednotlivé účastníky řízení a pro další osoby pro podání opravného prostředku. Toto ustanovení bylo ve Švédsku poměrně ostrým terčem kritiky, protože oba požadavky

(dlouhodobost a minimální počet členů) splňovaly pouze dvě nevládní organizace, a to konkrétně Švédská společnost pro ochranu přírody, která byla založena v roce 1909, a dále pak Švédské ornitologické sdružení.<sup>172</sup> Tímto byly v podstatě eliminovány možnosti účasti místních nevládních organizací, které byly zakládány *ad hoc* a nemohly logicky dosáhnout takového počtu členů, jak bylo požadováno tehdejším švédským zákonem. Nepochybně byla tak švédská úprava diskriminační ve vztahu k možnosti nevládních organizací dosáhnout soudního přezkumu, kdy *de facto* švédské nevládní organizace neměly žádný přístup k soudům. Taková právní úprava znemožňovala výkon práv plynoucích z právního řádu Společenství, kdy konkrétně šlo o ohrožení naplnění tehdejší Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice 2003/35/ES.

Kritérium min. počtu členů nevládního spolku bylo na základě změny zákona v průběhu roku 2010 sníženo na 100 členů, a to mimo jiné kvůli rozsudku druhého senátu Soudního dvora EU ze dne 15. října 2009 (věc C-263/08).<sup>173</sup>

V původním řízení byl spor, kdy město Stockholm uzavřelo s energetickou společností smlouvu o výstavbě tunelu. Jednalo se konkrétně o tunel v délce asi 1 km ve skále, a to v severní části Djurgårdenu. Do tunelu mělo být zapuštěno elektrické vedení, které do té doby bylo vedeno nad zemí. Současně bylo nutné zajistit odčerpávání podzemní vody vnikající do tunelu pro elektrické vedení, což si vyžádalo i vybudování zařízení k odčerpání takové vody. Soud pro životní prostředí při okresním soudu ve Stockholmu rozhodl, že záměr může být realizován, kdy proti tomuto brojila nevládní organizace *Miljöskyddsforening*, a to konkrétně odvoláním, kdy toto odvolání bylo prohlášeno za nepřipustné, a to v rozporu s výše zmíněným čl. 13 hlavy 16 švédského zákona o životním prostředí. Proti takovému odvolání výše zmíněná organizace podala dovolání, přičemž příslušným soudem došlo k přerušení řízení za účelem položení předběžných otázek k Soudnímu dvoru. Předběžné otázky se jednak týkaly toho, zda se bod 10 přílohy II směrnice 85/337 vztahuje i na zde uváděný specifický případ spojený s odčerpáváním vody a dále především podstatnější byly otázky přístupu nevládních organizací k soudnímu přezkumu, příp. zda ve vztahu k těmto organizacím existují nějaké omezující podmínky pro uplatnění čl. 10a směrnice 85/337.

---

<sup>172</sup> Srov. BOHNE, Eberhard. *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union: Integrated Pollution, Prevention and Control, Environmental Impact Assessment and Major Accident Prevention*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2006, s. 388. K tomu dále viz Stanovisko generální advokáty Eleanor Sharpston přednesené dne 2. 7. 2009 ve věci C-263/08 – dostupné na <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-263/08#>>.

<sup>173</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 15. 10. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening proti Stockholms kommun genom dess marknämnd*, Sb. rozh. s. I-09967. Stručné shrnutí tohoto případu můžete nalézt na následujícím odkazu <[www.ucastverejnosti.cz/cz/...z.../esd-pravo-malych-sdruzeni-na-soudni-prezkum](http://www.ucastverejnosti.cz/cz/...z.../esd-pravo-malych-sdruzeni-na-soudni-prezkum)>.



Soudní dvůr se nepochybně postavil na ochranu práva Společenství, protože ve svém rozsudku vyvrátil tendence švédského zákonodárství limitovat účast nevládních organizací na procesech životního prostředí. Jednak Soudní dvůr uvedl, že „osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 a článku 10a směrnice 85/337 musí mít možnost dosáhnout soudního přezkumu rozhodnutí, kterým soud, který je součástí soudní soustavy členského státu, rozhodl o žádosti o povolení záměru, bez ohledu na to, jakou roli mohly mít v projednávání uvedené žádosti díky své účasti v řízení před uvedeným soudem a možnosti uplatnit při té příležitosti své stanovisko.“ Toto je závěr nepochybně správný, protože pokud bychom připustili opak, tak by taková možnost představovala další omezení přístupu k soudnímu přezkumu ve smyslu čl. 10a směrnice, kdyby i toto ve svém důsledku porušovalo závazky stanovené Aarhuskou úmluvou.

Švédská vláda se v tomto řízení bránila, že ve Švédsku existovala v té době dvě sdružení, která splňovala výše citované podmínky vnitrostátního zákonodárství, a vyjádřila myšlenku, že místní sdružení se mohla obrátit právě na tato dvě sdružení, která mohla podat opravný prostředek za ně.<sup>174</sup> V reakci na tuto argumentaci bylo uvedeno, že tato možnost nemůže zajistit sama o sobě řádné naplnění uvedené směrnice, protože tyto větší organizace nemusí mít zájem na záměrech, které mají omezený rozsah, jakož hrozilo druhé nebezpečí, že by tyto dvě nevládní organizace byly tak zahlceny žádostmi ze strany místních organizací, že by bylo nutné provádět výběr dle kritérií, jež by byly mimo jakoukoliv kontrolu. V této souvislosti je nutné připomenout, že v čl. 10a tehdejší směrnice bylo zdůrazněno: „To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k ochraně.“ Švédská úprava naopak tento široký přístup k ochraně omezovala, protože takový princip zjevně narušoval samotné cíle směrnice, kdy v důsledku toho došlo k porušení práva Společenství. Směrnice připouštěla určité možnosti, kdy vnitrostátní právo mohlo stanovit požadavky na nevládní organizace ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337, ale takové omezení nesmělo být nepochybně v rozporu s cíly směrnice, které by ve svém důsledku vedlo k její absolutní neúčinnosti, jak se stalo v tomto případě.

Generální advokátka Eleanor Sharpston se ve svém stanovisku podrobně zaměřila na obecný význam nevládních organizací na ochranu životního prostředí a způsobu vymezení jejich účasti na soudní kontrole.<sup>175</sup> Zdůraznila, že není možné nevládní organizace chápat jako subjekty, které nějakým způsobem zdržují procesy životního prostředí, ale naopak reprezentují kolektivní zájmy, přičemž zájem na ochranu životního prostředí není zájmem soukromým, ale zájmem veřejným,

---

<sup>174</sup> Ve stanovisku generální advokáty Eleanor Sharpston předneseném dne 2. 7. 2009 ve věci C-263/08, bod. 78 – dostupné na <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-263/08#>>, bylo uvedeno, že švédská úprava s limitujícím počtem členů nevládních organizací neměla dopad pouze na místní organizace, které se nemohly obrátit na soud, ale taktéž byly vyloučeny z ochrany organizace s národním a mezinárodním rozsahem.

<sup>175</sup> Tamtéž, bod 59 – 77.

kteřý je tak lépe chráněn i prostřednictvím takové účasti. Tato účast nevládních organizací navíc zlepšuje řízení o prevenci škod na životním prostředí, proto není možné úlohu a činnost nevládních organizací na ochranu životního prostředí marginalizovat.

Pro ilustraci dodávám, že se švédská ministryně životního prostředí k požadavku min. 2.000 členů nevládní organizace vyjádřila tak, že tento požadavek je rozumný, a to s odkazem na to, že náklady na jednání před environmentálním soudem ve Švédsku jsou velmi vysoké, a proto není možné dovolit velmi malým organizacím, aby mohly uplatňovat právo zakotvené v hlavě 16, článku 13. Argumentovala též možnými obstrukcemi ze strany malých nevládních organizací, které by byly ale poměrně majetné. Jednalo se o účelovou argumentaci, která neměla valného významu.<sup>176</sup>

Jak již bylo uvedeno výše, tak švédské zákonodárství snížilo v r. 2010 požadavek u nevládních organizací na 100 členů. Pokud mám shrnout podmínky současné švédské legislativy na nevládní organizace a jejich možnost podat opravný prostředek ve správních a soudních řízeních, tak jednak musí splnit požadavek, že se nebude jednat o profitující organizaci; hlavním účelem činnosti organizace bude ochrana životního prostředí; vyvíjí svou činnost ve Švédsku min. 3 roky a poslední požadavek je v podstatě dvojitý. Buď bude mít nevládní organizace 100 členů anebo prokáže podporu široké veřejnosti.<sup>177</sup> Tato úprava tak nepochybně zajišťuje široký přístup veřejnosti k efektivní soudní ochraně.

Ve Švédsku docházelo i k určitým vládním snahám na změnu kritéria 3 let existence činnosti nevládní organizace ve Švédsku, ale tyto snahy byly pozastaveny.<sup>178</sup>

### 3.4.3. Polsko

Účast veřejnosti v procesech životního prostředí je v Polsku obecně upravena v zákoně ze dne 3. 10. 2008 o poskytování informací o životním prostředí a jeho ochraně, účasti veřejnosti v oblasti ochrany životního prostředí a posuzování vlivů na životní prostředí, zejména v § 29 až § 45.<sup>179</sup> V první řadě je dle této právní úpravy každému zaručeno právo na předkládání

---

<sup>176</sup> Viz MEHTA, Amy. *Commentary on Sweden's Environmental Court May 18<sup>th</sup> 2011* [online]. law.pace.edu, 18. května 2011 [cit. 24. listopadu 2016]. Dostupné na <[http://www.law.pace.edu/sites/default/files/IJIEA/Commentary-Environmental\\_Court\\_of\\_Sweden\\_May\\_18\\_2011.pdf](http://www.law.pace.edu/sites/default/files/IJIEA/Commentary-Environmental_Court_of_Sweden_May_18_2011.pdf)>.

<sup>177</sup> Srov. článek shrnující přístup k spravedlnosti v environmentálních záležitostech ve Švédsku. Dostupné na <[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-se-en.do?member=1.>](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-se-en.do?member=1.>)

<sup>178</sup> Srov. k tomu blíže komentář na str. 7 článku autora BENGTTSSON, Anders. *Access to Court in Environmental Law Matters Lisbon* [online]. ejtn.eu, 7. října 2013 [cit. 24. listopadu 2016]. Dostupné na <[http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Independent%20Seminars/EU%20Environmental%20Law%20Seminar%207-8%20October%202013/Implementation\\_EU\\_Environmental\\_Law\\_National\\_Report\\_Sweden\\_Bengtsson\\_Anders.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Independent%20Seminars/EU%20Environmental%20Law%20Seminar%207-8%20October%202013/Implementation_EU_Environmental_Law_National_Report_Sweden_Bengtsson_Anders.pdf)>.

<sup>179</sup> K zajištění přístupu veřejnosti k efektivní soudní ochraně v environmentálních záležitostech v Polsku srov. článek: Evropská komise. *Access to justice in environmental matters – Poland* [online]. e-justice.europa.eu. 14. září 2016 [cit.

přípomínek a návrhů v řízeních vyžadující účast veřejnosti. Tyto námitky a připomínky mohou být předkládány ústně do protokolu, písemně či elektronicky podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Správní úřady mají povinnost zajistit před vydáním rozhodnutí možnosti účasti veřejnosti v řízeních týkajících se životního prostředí, ty samé požadavky jsou kladeny v případě přijetí dokumentů a jejich změn. Z tohoto je patrné, že vymezení možné účasti veřejnosti v takových řízeních je poměrně široké a výše uvedený polský zákon neobsahuje taxativní výčet řízení, které by pod obecný rozsah § 29 a § 30 spadaly.<sup>180</sup>

V § 33 polského zákona jsou vymezeny jednotlivé úkony, o kterých mají správní orgány vydávající rozhodnutí informovat veřejnost, např. se jedná o informace týkající se zahájení řízení, přistoupení k posouzení záměru v rámci procesu EIA, aj. Jakmile uplatní veřejnost v průběhu řízení své připomínky, je povinností správního orgánu zvážit všechny připomínky a návrhy, které v průběhu řízení uplatnili účastníci řízení a veřejnost.<sup>181</sup>

Zvláštní pozornost je v tomto zákoně věnována též ekologickým organizacím, kterými se rozumí společenské organizace, jejichž zákonným účelem je ochrana životního prostředí.<sup>182</sup> Samotný výklad následného pojmu společenské organizace je obsažen v polském správním řádu, kdy pod tuto definici v našem slova smyslu spadají i právě spolky.<sup>183</sup> Zajímavý v tomto směru je § 44 polského zákona z r. 2008, dle něhož se mohou tyto organizace podílet na právech účastníka v řízeních, ve kterých je vyžadována účast veřejnosti, za předpokladu, že se budou dovolávat svých cílů a projeví úmysl se účastnit v takových řízeních. Z tohoto mimo jiné vyplývá, že se takové organizace nestávají účastníky řízení, ale mají určitá procesní práva jako účastníci řízení. V souvislosti s tímto institutem není v zákoně vyřešen problém, v jaké právní formě se povoluje organizaci účastnit se takového řízení, ale dle polských komentářů takový vstup nevyžaduje schválení.<sup>184</sup> Pokud jde o nepřipuštění účasti takové organizace v řízení, tam není pochyb o tom, že musí být vydáno rozhodnutí, proti němuž může podat environmentální organizace stížnost k správnímu orgánu vyššího stupně; pokud i tento orgán odmítne „účast“ organizace v řízení, může být toto rozhodnutí projednatelné na základě žaloby u regionálních správních soudů.<sup>185</sup>

---

29. ledna 2017]. Dostupné na <[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-pl-en.do?member=1#VII](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-pl-en.do?member=1#VII)>. Další zajímavosti je možné nalézt v článku: International Comparative Legal Guides. *Poland. Environment & Climate Change Law 2016* [online]. iclg.co.uk. 30 března 2016 [cit. 29. ledna 2017]. Dostupné na <<http://www.iclg.co.uk/practice-areas/environment-and-climate-change-law/environment-and-climate-change-law-2016/poland>>.

<sup>180</sup> K tomuto blíže srov. TOMOSZKOVÁ. *Implementation...*, s. 291.

<sup>181</sup> Viz § 37 polského zákona z r. 2008.

<sup>182</sup> Zákonná definice viz § 3 odst. 1 bod 10 polského zákona z r. 2008.

<sup>183</sup> Viz § 5 odst. 1 bod 5 správního řádu ze dne 14. června 1960. Dostupný na <<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19600300168>>.

<sup>184</sup> Viz TOMOSZKOVÁ. *Implementation...*, s. 292.

<sup>185</sup> Viz § 44 odst. 2, 3, 4 polského zákona z r. 2008.

Environmentální organizace jsou oprávněny podat odvolání proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení vyžadující účast veřejnosti, pokud je to odůvodněno zákonnými cíli takové organizace; takové odvolání mohou podat i v případě, že se neúčastnily prvoinstančního řízení, přičemž podání odvolání představuje její úmysl účastnit se řízení a v rámci odvolacího řízení již požívá práv účastníka řízení.

Obecně je zaručen environmentální organizaci efektivní přístup k soudní ochraně, když má právo podat stížnost ke správnímu soudu proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízeních vyžadující účast veřejnost, pokud je to odůvodněno cíli organizace, a to dokonce i tehdy, pokud organizace nebyla účastna řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno. Pokud se organizace neztotožní s prvoinstančním soudním rozhodnutím, má možnost podat mimořádný opravný prostředek proti takovému rozhodnutí, a to z důvodu porušení hmotného práva způsobeného nesprávným výkladem práva nebo jeho nesprávným použitím či z důvodu porušení procesních práv, které mohly ovlivnit výsledek řízení. Podání takových žalob (stížností) ke správním soudům podléhá poplatkové povinnosti, kdy polský Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že vybírání takových soudních poplatků není v rozporu s Aarhuskou úmluvou.<sup>186</sup>

S ohledem na stručné shrnutí výše uvedené právní úpravy v Polsku mohu říci, že naši sousedé přistoupili poměrně k obecnému způsobu úpravy možné účasti veřejnosti v procesech životního prostředí, kdy taková právní úprava je aplikovatelná na všechny řízení, které splňují podmínky uvedené v polském zákoně z r. 2008.<sup>187</sup> Výše nastíněnou úpravu považuji za souladnou se zněním Aarhuské úmluvy, kdy jako jediný problematický aspekt spatřuji to, že v tomto obecném zákoně není vymezen konkrétní seznam řízení, která vyžadují účast veřejnosti, protože takové obecné ustanovení může způsobovat určité praktické problémy.

---

<sup>186</sup> K tomu blíže viz TOMOSZKOVÁ. *Implementation ...*, s. 294 – 295.

<sup>187</sup> K samotnému vývoji právních předpisů v oblasti EIA v Polsku, jakož i k samotnému přehledu tohoto procesu u našich sousedů odkazují na publikaci: OECD (2015). *OECD Environmental Performance Reviews: Poland 2015*. OECD Publishing, 2015, str. 56 – 59.

## Závěr

V této práci jsem poukázala na legislativní a judikaturní vývoj postavení spolků v procesu územního plánování a procesu EIA, kdy tento vývoj jsem komparovala s dřívější právní úpravou a dřívější judikaturou, které nepochybně vykazovaly závažné nedostatky, jež ve svém důsledku znamenaly značně neefektivní možnosti obrany spolků proti územním plánům a jednotlivým záměrům posuzovaným v rámci procesu EIA.

Spolky, které jsou nástupci dřívějších občanských sdružení, mají svou základní právní úpravu obsaženou v občanském zákoníku, kdy tato právní úprava je mnohem podrobnější než dřívější úprava občanských sdružení. Toto shledávám za jednoznačnou výhodu, která přispívá k právní jistotě občanů, protože pamatuje i na otázky, které členové spolku opomenou výslovně vyřešit při tvorbě stanov. V první kapitole jsem zdůrazňovala nezbytnost řádného vymezení účelu spolku, kdy jsem dospěla k závěru, že je vhodné kromě přesně a jasně specifikovaného účelu jej doplnit o vymezení rozsahu prostředků, kterými bude spolek svůj účel naplňovat. Toto shledávám jako důležité nejen pro spolek samotný, ale též pro jeho členy a případné zájemce o členství ve spolku, aby byli seznámeni s konkrétními rozsahy činnosti spolku.

Judikaturní vývoj v oblasti práva na životní prostředí ve vztahu ke spolkům byl původně velmi restriktivní, kdy dříve toto právo příslušelo dle ÚS toliko fyzickým osobám. Současný vývoj ústavní judikatury zaznamenal posun směřující k umožnění uplatnění tohoto práva i ve vazbě na spolky.

Další problematikou, kterou jsem se zabývala v první kapitole, byla otázka aktivní legitimace spolků v soudních řízeních. Oproti dřívější správní a ústavní judikatuře je dnes spolkům umožněno uplatňovat ve správních žalobách nejen procesní námitky, ale též námitky hmotněprávní povahy za předpokladu dostatečně silného vztahu k území, což považuji za velmi důležitý posun, který je v souladu s mezinárodními závazky ČR.

V oblasti územního plánování došlo k judikaturním změnám, které již konečně spolkům umožnily podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. s. ř. s. Tato změna již byla více než žádoucí, protože spolky hájí kolektivní zájmy svých členů, mimo jiné zájmy na příznivé životní prostředí, kdy tento zájem je zájmem veřejným, a proto nemělo žádné legislativní opodstatnění upírat těmto subjektům možnost podat návrh dle § 101a a násl. s. ř. s. Plně se ztotožňuji s výše uvedenými závěry ÚS a NSS, kterými byly překonány dřívější názory v této oblasti.

Závěrem v první kapitole ve stručnosti uvádím, že ekologické spolky spadají pod rozsah Aarhuské úmluvy. Zdůrazňuji, že ačkoliv tato úmluva nemá přímý účinek, je nezbytné ji chápat

jako interpretační zdroj, kdy vnitrostátní právní úpravu je nezbytné vykládat v souladu s ní. Tento přístup aplikují správní soudy i ÚS v rámci své judikatury.

Spolky mohou v procesu územního plánování podávat připomínky proti návrhu zadání územního plánu, proti návrhu územního plánu, účastnit se projednání územního plánu, jakož mohou do 7 dnů ode dne veřejného projednání uplatnit písemné připomínky k územnímu plánu. Připomínky představují podstatně slabší prostředek obrany, protože je s nimi nakládáno jako s podkladem pro územní plán, přičemž příslušný orgán má povinnost se jimi zabývat a vypořádat se s nimi v rámci odůvodnění. Námitky, které představují podstatně silnější možnost obrany, by spolek mohl uplatňovat pouze v případě, že by byl vlastníkem nemovitosti dotčené územním plánem. Proti rozhodnutí o námitkách není možné se odvolat, ale není vyloučena možnost aplikace přezkumného řízení (§ 158 odst. 2 správního řádu) či obnova řízení (§ 100 odst. 1 písm. b) správního řádu) a možnost podání správní žaloby.

Proti územnímu plánu jako takovému by se spolky mohly bránit jednak podnětem k obnově řízení z moci úřední, podnětem k přezkumnému řízení a též návrhem dle § 101a a násl. s ř. s. V závěru druhé kapitoly se zabývám i konkrétními situacemi, v nichž by se spolek mohl ocitnout.

Samotné spolky nemohou využít institutu zástupce veřejnosti, protože tato nemožnost vyplývá implicitně ze StavZ a současně jsem konstatovala, a to s ohledem na aktuální judikaturu NSS, že zástupce veřejnosti má vyšší legitimitu, protože reprezentuje zájmy občanů na rozdíl od spolku, který může sdružovat i osoby, které nejsou občany dotčené obce. Nevyloučila jsem možnost, že se spolek může stát zástupcem veřejnosti.

V třetí kapitole jsem se zabývala procesem EIA, kde jsem jednoznačně dospěla k závěru, že změna právní úpravy, ke které došlo v důsledku zákona č. 39/2015 Sb., je již konečně souladná s požadavky směrnice EIA a Aarhuské úmluvy oproti předchozí právní úpravě, kterou jsem blíže popsala na počátku příslušné kapitoly. Předchozí právní úprava byla jednoznačně neefektivní a spíše zajišťující spolkům praktickou nemožnost jejich účasti v navazujících řízeních a v soudním řízení o podané žalobě. Nejvíce přínosným shledávám možnost spolků napadat závěry zjišťovacího řízení samostatnou žalobou, ve které již mohou uplatňovat procesní a hmotněprávní námitky, kdy tak nepochybně došlo k významnému posílení postavení spolků v těchto procesech. Zabývala jsem se v souvislosti s uvedenými žalobami taktéž praktickými otázkami z hlediska průběhu soudního řízení (např. problematikou odkladného účinku) a poukázala na určité skutečnosti, které je nutné mít na paměti. Výhodu nové právní úpravy taktéž spatřuji v tom, že legislativně došlo k jednotlivému rozlišení základních pojmů veřejnost a dotčená veřejnost, přičemž v souvislosti s těmito pojmy byly stanoveny takové požadavky, které jsou v podmínkách

našeho demokratického právního státu bezpochyby splnitelné. Tyto pojmy byly stanoveny v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy a směrnice EIA.

Dle VIŽP je zabezpečena jednak konzultativní účast veřejnosti ve formě připomínek. Dále plné účastenství spolku v navazujícím řízení, jakož může podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, a to i za předpokladu, že se neúčastnil navazujícího řízení (§ 9c odst. 4 VIŽP). Posledně zmíněné oprávnění není vázáno na splnění jakýchkoliv omezujících podmínek, což zajišťuje otevřenější přístup veřejnosti k účasti v rozhodovacích procesech. Další výhodu spatřuji v tom, že konzultativní účast ve smyslu § 9c odst. 1 VIŽP je speciálním ustanovením, které se použije na všechna navazující řízení bez výjimky.

Ve vztahu k podporující podpisové listině (§ 9e VIŽP) jsem dospěla k opačnému názoru oproti komentářové literatuře, tj. že v daném případě bude nutné vždy vydávat usnesení o postavení účastníka dle § 28 správního řádu. Toto odůvodňuji tím, že vždy budou dány pochybnosti o postavení spolku, který bude dokládat tuto listinu, zda skutečně splnil podmínky stanovené VIŽP. Podpisová listina zakládá spolku nejen procesní, ale i věcnou legitimaci.

Pokud jde o komparované úpravy ve vztahu k procesu EIA, tak švédská úprava týkající se dotčené veřejnosti je obdobná jako v našem případě, přičemž ze Švédska bychom se mohli inspirovat v tom směru, že pokud by zákonodárce chtěl zvýšit počet podpisů na podporující podpisové listině, nemělo by se uchýlovat k nereálným číslům. Slovenská úprava je poměrně podrobnější, než je tomu v případě VIŽP. Za sympatické považuji ustanovení SKEIA, dle něhož v případě, že počet obsahově shodných písemných stanovisek ze strany fyzických osob dosáhne počet 50, považují se tyto osoby za občanskou iniciativu. Bylo by vhodné se zamyslet, zda by tato úprava mohla být pro nás inspirující. Polská úprava přistoupila poměrně k obecné úpravě možnosti účasti veřejnosti v procesech životního prostředí, přičemž v této úpravě s ohledem na její obecnost neshledávám nic přínosného pro ČR.

S ohledem na úpravu ve VIŽP jsem toho názoru, že spolky, které mají postavení dotčené veřejnosti ve smyslu § 3 písm. i) bod 2 VIŽP, mají v mnoha ohledech, blíže popsanych v této práci, silnější postavení oproti obecné veřejnosti či dotčené veřejnosti vymezené v § 3 písm. i) bod 1 VIŽP, takže plně doporučuji v široké míře uplatňovat tento institut, a to zejména z hlediska následné možnosti účasti v navazujících řízeních.

Současnou právní úpravu územního plánování a procesu EIA shledávám za dostatečnou a souladnou s požadavky EU, která nepochybně posílila postavení spolků. V rámci své práce jsem uvedla dílčí návrhy *de lege ferenda*, kdy se spíše jedná o kosmetické úpravy, některé s větším praktickým dopadem, které usnadní a zefektivní úkony spolků v procesech životního prostředí.

## **Použité právní předpisy a mezinárodní smlouvy**

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 340/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

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

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. 4. 2014 (směrnice EIA).

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. 6. 1998 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.).

Usnesení č. 2/1993 Sb. předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

The Swedish Environmental Code. Dostupný na <<http://www.government.se/legal-documents/2000/08/ds-200061/>>.

Zákon č. 24/2006 Z. z., o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.



Zákon ze dne 3. října 2008 o poskytování informací o životním prostředí a jeho ochraně, účasti veřejnosti v oblasti ochrany životního prostředí a posuzování vlivů na životní prostředí (Polsko). Dostupný na <<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20081991227>>.

Zákon ze dne 14. června 1960 správní řád (Polsko). Dostupný na <<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19600300168>>.

## Seznam literatury

DARMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 629 s.

ČERNÝ, Petr. *Zákon o sdružování občanů. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010. 231 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1446 s.

MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 899 s.

ŠTENGLOVÁ, Ivana a kol. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1008 s.

WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. 906 s.

HÁJKOVÁ, Alena, NEBUŽELSKÁ, Miroslava, PAVLOK, Petr. *Spolky a spolkové právo*. Praha: C. H. Beck, 2015. 171 s.

TELEC, Ivo. *Spolkové právo*. Praha: C. H. Beck, 1998. 254 s.

MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. 98 s.

BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. 306 s.

DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. 256 s.

MATES, Pavel, KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. 176 s.

LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I: obecná část (§ 1 – 654): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. 2400 s.

MAREK, KAREL, PRŮCHA, Petr. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011. 400 s.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 3/2014.  
Dostupný v systému Beck-online.cz

SKŮLOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 386 s.

JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. 1142 s.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. 796 s.

BOHNE, Eberhard. *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union: Integrated Pollution, Prevention and Control, Environmental Impact Assessment and Major Accident Prevention*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2006. 644 s.

KOŠIČIAROVÁ, SOŇA a kol. *Právo životného prostredia*. 2. vydání. [Bratislava]: Bratislavská vysoká škola práva; Žilina: Poradca podnikateľa; Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 680 s.

TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Implementation and Enforcement of EU Environmental Law in the Visegrad Countries*. Olomouc: Palacký University, 2014. 338 s.

OECD (2015). *OECD Environmental Performance Reviews: Poland 2015*. OECD Publishing, 2015. 204 s.

## **Články a ostatní zdroje**

TELEC, Ivo. Zásady nového spolkového práva. *Právní rozhledy*, 2013, roč. 21, č. 22, s. 763 – 766.

Výkladové stanovisko č. 9 Expertní skupiny Komise pro aplikaci nové civilní legislativy při Ministerstvu spravedlnosti ze dne 7. 6. 2013 – k veřejně prospěšnému účelu spolku. Dostupné na <<http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Stanovisko-09.pdf>>.

Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku (konsolidovaná verze). Dostupná na <<http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>>.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, Sněmovní tisk č. 998 Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR pro rok 200. Dostupná na <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=55107>>.

Výkladové stanovisko č. 8 Expertní skupiny Komise pro aplikaci nové civilní legislativy při Ministerstvu spravedlnosti ze dne 7. 6. 2013 – k výdělečné činnosti spolku. Dostupné na <<http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Stanovisko-08.pdf>>.

Územní plán města Olomouc, vydaný zastupitelstvem Statutárního města Olomouc dne 15. 9. 2014 jako opatření obecné povahy č. 1/2014. Dostupný na <<http://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan>>.

Závěr ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 2/2005. Dostupný na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

Zástupce veřejnosti. Dostupný na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-planovani/rada/zastupce-verejnosti>>.

Sněmovní tisk 299/0 – Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů a další související zákony: Důvodová zpráva. *PS PČR* [online]. 3. září 2014 [cit. 12. 6. 2016]. Dostupný na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=299&CT1=0>>.

BURYAN, Jiří. Časté změny judikatury mají dopad na právní nejistotu. *Právní rádce*, 2015, roč. 23, č. 11. s. 58-63.

LOUDA, Jiří. *Udržitelný rozvoj a jeho aplikace v podmínkách ČR – výzva nebo brožba pro národní hospodářství?* Článek je dostupný na následujícím webovém odkazu <[http://nf.vse.cz/wp-content/uploads/2012/02/fewpp\\_Louda\\_udrizitelnyrozvoj.pdf](http://nf.vse.cz/wp-content/uploads/2012/02/fewpp_Louda_udrizitelnyrozvoj.pdf)>.

Právní zpravodaj PZ 242/2014. Dostupný v systému Beck-online.cz

Závěr č. 60 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 10. 2007. Dostupný na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

E. CARINA, H. KESKITALO, NORDLUND, Annika, LINDGREN, Urban. *Environmental Impact Assessment as a Social Process: The case of Nuclear Waste Storage in Sweden* [online]. cybergeog.org, 10. března 2015 [cit. 11. června 2016]. Dostupný na <<https://cybergeog.org/26842#quotation>>.

European justice: Access to justice in environmental matters – Sweden [online]. justice.europa.eu, 14. září 2016 [cit. 22. listopadu 2016]. Dostupný na <[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-se-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-se-en.do?member=1)>.

MEHTA, Amy. *Commentary on Sweden's Environmental Court May 18<sup>th</sup> 2011* [online]. law.pace.edu, 18. května 2011 [cit. 24. listopadu 2016]. Dostupný na <[http://www.law.pace.edu/sites/default/files/IJIEA/Commentary-Environmental\\_Court\\_of\\_Sweden\\_May\\_18\\_2011.pdf](http://www.law.pace.edu/sites/default/files/IJIEA/Commentary-Environmental_Court_of_Sweden_May_18_2011.pdf)>.

BENGTSSON, Anders. *Access to Court in Environmental Law Matters Lisbon* [online]. ejtn.eu, 7. října 2013 [cit. 24. listopadu 2016]. Dostupný na <[http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Independent%20Seminars/EU%20Environmental%20Law%20Seminar%207-8%20October%202013/Implementation\\_EU\\_Environmental\\_Law\\_National\\_Report\\_Sweden\\_Bengtsson\\_Anders.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Independent%20Seminars/EU%20Environmental%20Law%20Seminar%207-8%20October%202013/Implementation_EU_Environmental_Law_National_Report_Sweden_Bengtsson_Anders.pdf)>.

Stanovisko Komise Evropských společenství, vydané dle čl. 226 SES ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2006/2271, (2007)2927.

Důvodová zpráva Ministerstva životního prostředí Slovenskej republiky k zák. č. 314/2014 Z. z. [online]. najpravo.sk, 8. února 2015 [cit. 24. ledna 2017]. Dostupná na <[www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2014/314-2014-z-z.html?print=1](http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2014/314-2014-z-z.html?print=1)>.

HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA, Vojtěch, ZÁHUMENSKÁ, Vendula. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. *České právo životního prostředí*, 2015, roč. 15, č. 37, s. 7 – 35.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti. *České právo životního prostředí*, 2015, roč. 13, č. 37, s. 37 – 59.

JIRÁSEK, Jan. Přezkum stanovisek EIA v judikatuře Nejvyššího správního soudu (implementace směrnice EIA a Aarhuské úmluvy). In TEKELI, Jozef (ed.). *Právna úprava starostlivosti o životné prostredie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 88 – 99.

HORVÁTHOVÁ, Jana. Zo pár poznámok k poslednej novele zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. In MALÍKOVÁ, Eva Viktória (ed.). *Akademické akcenty 2014*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2015, s. 98 – 102.

Evropská komise. *Access to justice in environmental matters – Poland* [online]. e-justice.europa.eu. 14. září 2016 [cit. 29. ledna 2017]. Dostupný na <[https://ejustice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-pl-en.do?member=1#VII](https://ejustice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-pl-en.do?member=1#VII)>.

International Comparative Legal Guides. *Poland. Environment & Climate Change Law 2016* [online]. iclg.co.uk. 30 března 2016 [cit. 29. ledna 2017]. Dostupný na <<http://www.iclg.co.uk/practice-areas/environment-and-climate-change-law/environment-and-climate-change-law-2016/poland>>.

Evropská hospodářská komise OSN. *Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci*. 2013. 228 s. Dostupný na <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka\\_implementation\\_aarhuske\\_umluvy/\\$FILE/OMV-AU\\_pr%C5%AFvodce\\_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)>.

## Judikatura

- Nález ÚS ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 74/04.
- Nález ÚS ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 90/06.
- Usnesení ÚS ze dne 25. 8. 1998, sp. zn. III. ÚS 195/98.
- Rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2003, č. j. 7 A 13/2002-46.
- Rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29.
- Rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2012, č. j. 63 A 1/2012-54.
- Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169.
- Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51.
- Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73.
- Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185.
- Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62.
- Rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55.
- Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007-71.
- Rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 As 104/2013-36.
- Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73.
- Usnesení NSS ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008-27.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2004, č. j. 28 Ca 444/2001-100.
- Usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24.
- Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62.
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.
- Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.
- Rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011-71.
- Rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009-36.
- Rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34.
- Rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133.
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.
- Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010.
- Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2003, č. j. 5 AOs 3/2012-36.
- Nález ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07.

Nález ÚS ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 1275/10.  
Usnesení ÚS ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.  
Usnesení ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04.  
Usnesení ÚS ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 603/04.  
Nález ÚS ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09.  
Rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006-87.  
Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 6. 1999, č. j. 6 A 7/99-39.  
Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83.  
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 2009/120.  
Rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94.  
Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 9. 2015, č. j. 79 A 8/2014-124.  
Rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 4 As 141/2014-39.  
Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33.  
Rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2015, č. j. 7 As 16/2015-76.  
Rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2015, č. j. 10 As 59/2015-42.  
Rozsudek NSS ze dne 5. 9. 2008, č. j. 2 As 68/2007-50.  
Usnesení ÚS ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99.  
Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63.  
Rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2013, č. j. 2 As 37/2013-85.  
Rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008-39.  
Rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 As 20/2005-52.  
Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63.  
Rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 As 52/2012-26.  
Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150.  
Rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55.  
Rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.  
Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40.  
Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295.  
Rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48.  
Nález ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07.  
Rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.  
Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 9. 11. 2006, *Commission of the European Communities v Ireland*, C-216/05, Sb. rozh. s. I-10787.



Rozhodnutí Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 29. 6. 2012, č. ACCC/C/2010/50.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. 5. 2011, *Bund für Umweltund Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v Bezirksregierung Arnsberg*, C-115/09, Sb. rozh. s. I-03673.

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

Rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005.

Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011-175.

Rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2009 č. j. 1 As 40/2009-251.

Rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. 6. 1990, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, C-213/89, Sb. rozh. s. I-02433.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 14. 3. 2013, *Jutta Leth v. Republik Österreich Land Niederösterreich*, C-420/11.

Rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2007, č. j. 5 As 53/2006-46.

Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63.

Rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008 – 42.

Rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2016, č. j. 1 As 121/2016-42.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 – 182.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2012, č. j. 50 A 1/2012 – 68.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 15. 10. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening proti Stockholms kommun genom dess marknämnd*, C-263/08, Sb. rozh. s. I-09967.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, body 47–48, 51–52.

## Shrnutí

Cílem této rigorózní práce bylo poukázat na postavení spolku v procesech životního prostředí, které nemají povahu správního řízení, s bližším zaměřením na proces územního plánování a proces posuzování vlivů na životní prostředí.

V otázce postavení spolku ve výše uvedených procesech životního prostředí došlo k určitému legislativnímu a judikaturnímu vývoji, který nepochybně přispěl k posílení role těchto právnických osob v uvedených řízeních. V této práci jsem zkoumala, zda tento vývoj již dostatečně posílil význam spolků tak, aby jim byla v současné době zabezpečena dostatečně účinná a efektivní soudní obrana proti jednotlivým územním plánům či jednotlivým záměrům v oblasti životního prostředí.

V první kapitole jsem blíže popsala nezbytné náležitosti pro vznik spolku dle současné soukromoprávní úpravy, jakož jsem tuto úpravu komparovala s dřívější úpravou občanských sdružení, které byly předchůdkyněmi dnešních spolků. V první kapitole se dále věnuji problematice vymezení práva na životní prostředí ve vztahu k spolku, aktivní věcné legitimaci spolku v soudních řízeních a stručnému vymezení dotčené veřejnosti v Aarhuské úmluvě včetně jejích vazeb na spolek.

Předmětem druhé kapitoly byl proces územního plánování. Zaměřila jsem se primárně na veškeré možnosti obrany spolku proti připravovanému územnímu plánu, jakož jsem si položila výzkumnou otázku, zda může tento subjekt využít institutu zástupce veřejnosti, příp. jaký z těchto dvou subjektů má silnější postavení. V této části kapitoly jsem se zaměřila na obecné postavení spolků v procesu územního plánování a taktéž na jejich postavení jako vlastníků nemovité věci v dotčené obci, kde jsem pracovala s možnými hypotetickými situacemi.

Poslední kapitola se zabývá procesem EIA, v němž jsem se primárně zaměřila na provedené legislativní změny, které přinesla zejména novela č. 39/2015 Sb., kdy tyto jsem hodnotila z hlediska toho, zda již splňují náležitosti směrnice EIA a Aarhuské úmluvy. V této části jsem se zaměřila také na komparaci úpravy tohoto procesu se Slovenskem, Polskem a Švédskem. V průběhu celé kapitoly jsem se teoreticky zabývala různými problematickými aspekty, které mohou vzniknout v souvislosti s takovou právní úpravou.

## Summary

The aim of this rigorous thesis was point out to the role of association in environmental proceedings, which are not the nature of administrative proceedings, with a closer focus on the process of urban planning and the process of the environmental impact assessment.

On the question of the status of association in the above processes, there has been some legislative and judicial development that undoubtedly contribute to strengthening the role of these legal entities in these proceedings. In this thesis, I examined whether this development has been sufficiently reinforced the associations so that they were currently secured sufficiently efficient and effective judicial protection against each individual zoning plans or intentions in the environmental area.

In the first chapter I described the necessary prerequisites for the formation of the association under private law today, as I compared the treatment of this with the previous legislation, civic associations, which were the predecessors of today's societies. The first chapter is also devoted to the definition of environmental law in relation to association, association active material standing in court proceedings and determination of the relevant public in the Aarhus Convention, including its links to association.

The second chapter was about the process of urban planning. I focused primarily on all defense alliance against the upcoming municipal plan, and I have asked the research question, whether that association may take advantage of the Institute's public representative, eventually. which of these two entities has a stronger position. In this section, I focused on the general status of communities in the planning process and also in their role as owners of immovable property in the affected village, where I worked with possible hypothetical situations.

The last chapter deals with the EIA process in which I focused primarily on the implementation of legislative changes brought about in particular the amendment no. 39/2015 Coll., when they've evaluated in terms of whether they already meet the requirements of the EIA Directive and the Aarhus Convention. In this part I also focused on comparing the modification of this process, Slovakia, Poland and Sweden. Throughout the chapter I was theoretically discussed over various problematic aspects that may arise in connection with such legislation.

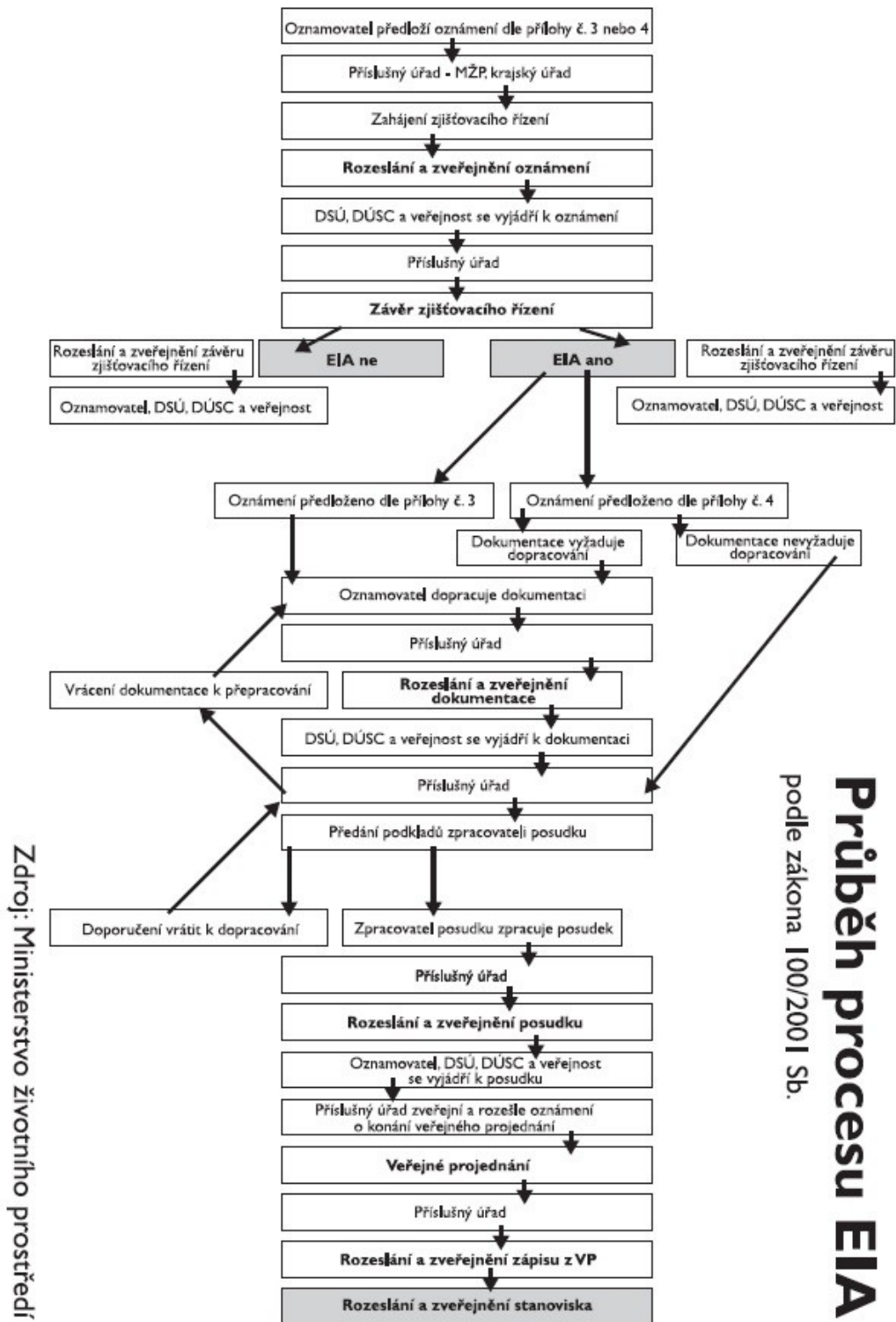
## **Klíčová slova**

životní prostředí, účast veřejnosti v procesech životního prostředí, posuzování vlivů na životní prostředí, environmentální organizace, spolek, svoboda sdružování, územní plánování, správní řízení, správní řád

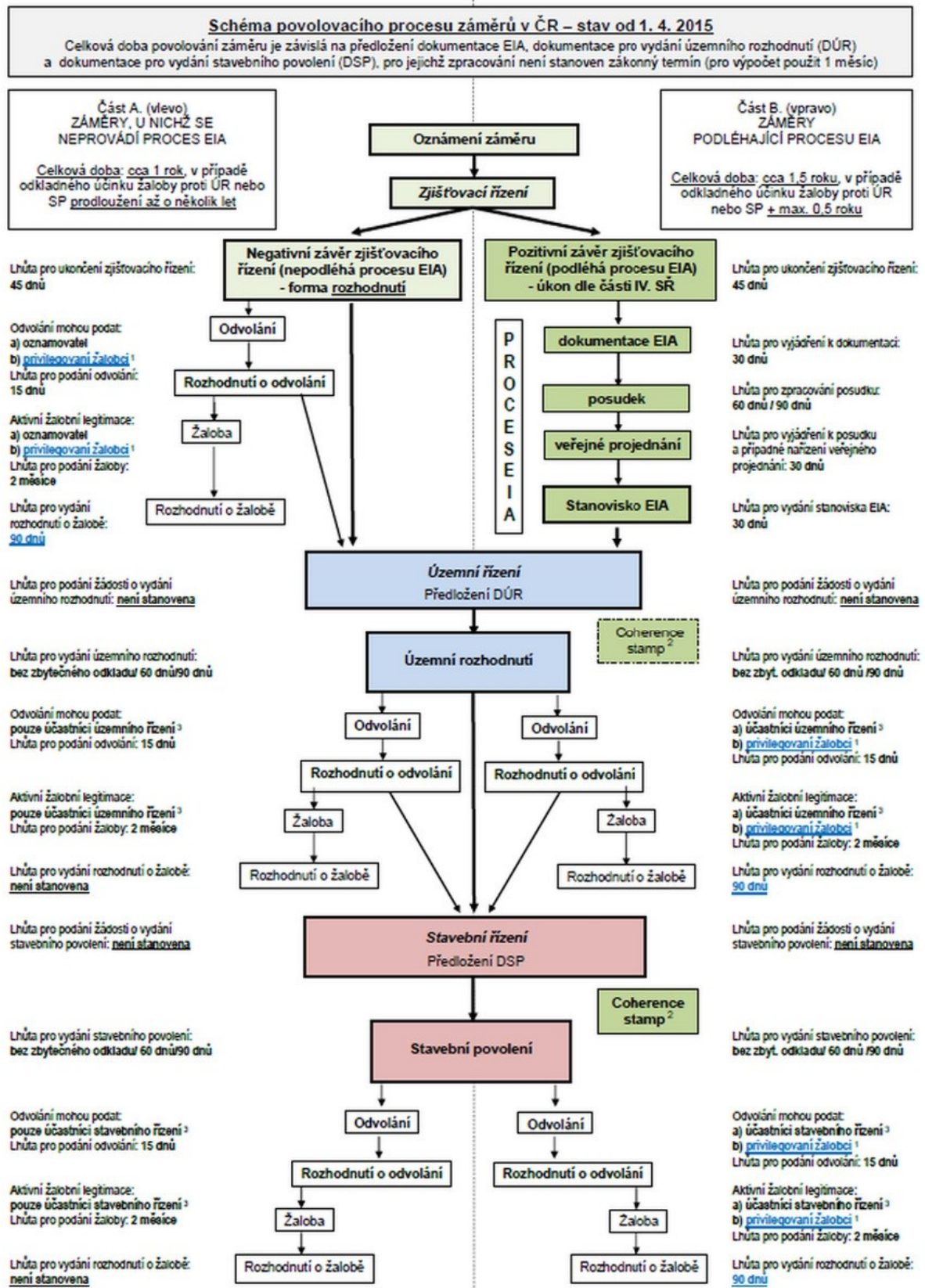
## **Keywords**

environment, public participation in environmental proceedings, environmental impact assessment, environmental organization, association, the freedom of association, land-use planning, administrative procedure, the Code of Administrative Procedure

# Příloha č. 1



## Příloha č. 2



Pozn. <sup>1</sup> Privilegovaní žalobci = dotčená veřejnost ve smyslu směrnice EIA, tj. právnické osoby soukromého práva hájící zájmy životního prostředí splňující zákonem stanovené omezující podmínky.  
<sup>2</sup> Coherence stamp = požadavek Evropské komise na ověření souladu záměru předkládaného v navazujících řízeních (územní, stavební) se záměrem, k němuž bylo vydáno stanovisko EIA.  
 Ve stavebním řízení je závazné stanovisko vydáváno vždy (souladné/něsouladné). V rámci územního řízení je vydáváno pouze v případě nutnosti vydat nesusladesné závazné stanovisko.  
<sup>3</sup> Účastníci řízení podle stavebního zákona, tj. zejména žadatel a vlastníci sousedních pozemků.