

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

David Polášek

Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí

Diplomová práce

Olomouc 2016

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí“
vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 1. 3. 2016

.....

Bc. David Polášek

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucí mé práce, JUDr. Magdaléně Peterkové, Ph.D., za cenné rady a připomínky, kterými významně přispěla ke zdárnému dokončení této diplomové práce.

Obsah

Seznam zkratk	5
Úvod	7
1 Mezinárodní, unijní a ústavní základy účasti veřejnosti	10
1.1 Aarhuská úmluva	10
1.2 Unijní úprava účasti veřejnosti	10
1.3 Aarhuská úmluva v právním řádu ČR	11
1.4 Ústavněprávní rovina	12
1.4.1 PO a přiznání práva na příznivé životní prostředí	12
2 Účast veřejnosti v územním plánování	14
2.1 Politika územního rozvoje	14
2.2 Zásady územního rozvoje	15
2.3 Územní plán	17
2.4 Regulační plán	19
2.5 Shrnutí	20
3 Účast veřejnosti v procesu EIA	21
3.1 Infringement a porušování Aarhuské úmluvy	21
3.2 Novela 2015	22
3.3 Shrnutí	25
4 Účast v některých správních řízeních a v řízení kolaudačním	26
4.1 Dle zákona o ochraně přírody a krajiny	26
4.2 Dle vodního zákona	28
4.3 V územním řízení	29
4.4 Dle zákona o integrované prevenci	31
4.5 Ve stavebním řízení a při kolaudaci	33
4.6 Shrnutí	35
5 Účast veřejnosti v širším smyslu	36
5.1 Referendum	36
5.1.1 Místní referendum	36
5.2 Petice	39
5.3 Shromažďování	41
5.4 Sdružování do spolků	42
5.5 Shrnutí	44
Závěr	45
Seznam použitých zdrojů	47
Shrnutí	52
Seznam klíčových slov	53

Seznam zkratk

Aarhuská úmluva, Úmluva, AÚ	Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí
EIA	Environmental Impact Assessment
EK	Evropská komise
IPPC	Integrated Pollution Protection and Control, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů
KÚ	Krajský úřad
Listina, LZPS, Listina základních práv a svobod	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku ČR
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MS	Ministerstvo spravedlnosti
Novela 2015, novela EIA 2015	Zákon č. 39/2015 Sb., 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
NOZ, občanský zákoník	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
NSS	Nejvyšší správní soud
OOP	Opatření obecné povahy
PO	Právnícká osoba
PÚR	Politika územního rozvoje
RP	Regulační plán
Soudní řád správní, SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Stavební zákon	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
ÚP	Územní plán
ÚŘ	Územní řízení
ÚS	Ústavní soud
Ústava, Ústava ČR	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Vodní zákon	Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
Zákon EIA, zákon o posuzování vlivů	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
ZMR	Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZOPK	Zákon č. 114/1990 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
ZÚR	Zásady územního rozvoje
ŽP	Životní prostředí

Úvod

„Lid je zdrojem veškeré státní moci“, jak praví Ústava České republiky již ve svém druhém článku. V naší zemi však funguje zastupitelská forma demokracie, která s sebou přináší jen minimum možností, kdy mohou občané do procesu rozhodování veřejné moci přímo zasahovat. Právní řád přesto obsahuje některé instituty (obecného či konkrétního charakteru), díky kterým se může veřejnost aktivně zapojovat do věcí veřejného zájmu a tím je i ovlivnit v obecný prospěch. Nemalá část těchto institutů (právních nástrojů) se objevuje v právu životního prostředí. Veřejný zájem na ochraně životního prostředí je jedním z nejdůležitějších zájmů společnosti, což potvrzuje i zakotvení práva na příznivé životní prostředí na ústavní úrovni - v Listině základních práv a svobod. Dohled veřejnosti by tak měl být určitou zárukou pro případy, kdy veřejná moc nedostatečně chrání tento veřejný zájem a ústavní právo.

Veřejnost můžeme definovat jako fyzické či právnické osoby, odlišné od státu. Pro ochranu životního prostředí má však význam pouze aktivní veřejnost, tedy ta část občanů, která se angažuje na veřejném dění a zapojuje se do procesů, ve kterých jsou projednávány záměry, způsobilé ohrozit či poškodit životní prostředí apod. V tuzemských poměrech stále panuje určitá forma skepse, kdy lidé mají negativní postoj k možnostem ovlivnit takové záměry. Většina veřejnosti se tak na ochraně životního prostředí vůbec neúčastní. Hlavní důvody, proč tomu tak je, jsou dva. První tkví v tom, že řada lidí vůbec neví, jaké způsoby a prostředky nabízí český právní řád k ochraně životního prostředí. Druhý spočívá v tom, že veřejnost se obvykle o záměru dozví ve chvíli, kdy je již na ovlivnění záměru pozdě. Domnívám se, že jen malé procento občanů sleduje pravidelně úřední desku ve své obci, natož pak úřední desku svého kraje. Informace se tak k lidem dostávají až prostřednictvím médií, a to už je většinou na zapojení se do právních procesů málo času, ne-li žádný.

Zásadní otázkou, kterou je nutné si položit tak je, zda je v českém právu zajištěna možnost účasti veřejnosti dostatečným způsobem a zda není možné přijmout určité změny, které by mohly vést ke zvýšení podílu tzv. „aktivních občanů“, tedy osob, které se skutečně zapojují do ochrany životního prostředí. Tato otázka je první a hlavní výzkumnou otázkou mé práce. Součástí této výzkumné otázky je i podotázka dodržování závazků, plynoucích z mezinárodního a potažmo také evropského práva. V oblasti účasti veřejnosti se jedná především o Aarhuskou úmluvu a příslušné směrnice Evropské unie.

Na národní úrovni proběhla v nedávné době velká novelizace zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a některých souvisejících zákonů (zejm. stavebního zákona). Této novelizaci, účinné od 1. 4. 2015, se budu blíže věnovat v rámci druhé výzkumné

otázky, která se zabývá především důvody přijetí zmiňované novely. Novelizaci dále podrobím podrobné analýze, přičemž se budu soustředit především na její přínos pro účast veřejnosti.

V rámci poslední výzkumné otázky se blíže zaměřím na tzv. účast veřejnosti v širším smyslu. Ačkoliv má diplomová práce pouze omezený rozsah, tak bych se rád věnoval i některým nejdůležitějším institutům v této oblasti participace veřejnosti. Nabízí se zde otázka, zda jde v těchto případech skutečně jen o další možnosti, doplňující klasickou účast v řízeních, nebo zda se jedná o významné právní nástroje, z nichž některé mohou být v určitých případech i významnější než ty, které zajišťují účast „klasickou“.

Téma účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí je v současné době velmi aktuální, a to nejen kvůli zmiňovaným nedávným legislativním změnám. Ačkoliv se jedná o oblast poměrně širokou, která byla již v minulosti několikrát řešena, o čemž svědčí i dostatek odborných publikací, tak v současnosti zatím nejsou blíže zpracovány dopady výše uvedené novely EIA na možnosti účasti veřejnosti. Toto byl jeden z důvodů, proč jsem se rozhodl toto téma blíže zpracovat.

Dalším důvodem bylo mé působení v rámci nevládní organizace Frank Bold, kde jsem se často setkával s onou aktivní částí veřejnosti, která využívá možností účasti, které jí český právní řád poskytuje. Těmto osobám jsem v rámci své stáže poskytoval právní poradenství a narážel tak na jejich reálné problémy v praxi. Zkušenosti z tohoto působení bych rád do své práce zapracoval v podobě návrhů *de lege ferenda*, které se budou objevovat v průběhu celé práce.

Samotná práce je rozdělena do pěti velkých kapitol, které se dále člení na podkapitoly. První kapitola je zaměřena na nadnárodní i národní základ práva účasti veřejnosti, přičemž důraz je kladen na nejdůležitější mezinárodněprávní dokument v této oblasti - Aarhuskou úmluvu. Další kapitoly jsou řazeny tak, aby odpovídaly tzv. procesu posloupnosti, který systematicky vede od prvotního naplánování určitého záměru až k jeho samotné realizaci. Druhá kapitola se proto věnuje účasti veřejnosti v rámci územního plánování. Třetí kapitola je o účasti veřejnosti v procesu posuzování vlivů EIA a důraz je kladen zejména na rozbor příčin nedávné novelizace a také na novelizaci samotnou. Nejrozsáhlejší, čtvrtá kapitola, se poté zabývá účastí veřejnosti v nejdůležitějších správních řízeních (územní řízení, stavební řízení, řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny apod.). V poslední kapitole je přiblížena účast veřejnosti v širším smyslu. Opět ovšem nejde o taxativní rozbor všech možných způsobů účasti v této oblasti, ale pouze o analýzu nejdůležitějších právních institutů. Z důvodu omezeného rozsahu není do práce zapracována problematika získávání informací, která je s účastí veřejnosti nepochybně úzce spjata, ale svým rozsahem by vystačila na samostatnou diplomovou práci.

Diplomová práce má teoretický charakter a využívá především metodu analýzy, kterou aplikuje na právní úpravu de lege lata. Analýze jsou podrobeny jednotlivé právní nástroje, umožňující účast veřejnosti, a to především ve světle zmiňované novely EIA, která je sama rozebrána velmi dopodrobna. V práci je použita také metoda deduktivní, kdy jsou na základě nedostatků a zkušeností z praxe vymezeny nejčastější praktické problémy účasti veřejnosti v obecné rovině. Na konci každé velké kapitoly je provedena syntéza zjištěných nedostatků právní úpravy ve formě krátkého shrnutí.

1 Mezinárodní, unijní a ústavní základy účasti veřejnosti

Následující kapitola se zabývá základním právním rámcem účasti veřejnosti na mezinárodní i vnitrostátní úrovni. V příslušných podkapitolách je nejprve rozebrána Aarhuská úmluva, která je nejdůležitějším mezinárodním dokumentem v oblasti účasti veřejnosti a práva životního prostředí jako celku. Krátce je zmíněna rovněž úprava unijní, která je fakticky pouze implementací Aarhuské úmluvy. Dále je kladen důraz na vnitrostátní úpravu, jejímž základem je především článek 35 Listiny základních práv a svobod, někdy též nazýván jako „environmentální článek“.

1.1 Aarhuská úmluva

Mezinárodní smlouva s názvem Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí byla přijata na čtvrté ministerské konferenci Evropské hospodářské komise OSN s názvem „Životní prostředí pro Evropu“. Konference se konala 25. 6. 1998 v dánském městě Aarhus. Od tohoto města je rovněž odvozen zkrácený (populární) název smlouvy - Aarhuská úmluva. Úmluva vstoupila v platnost 30. 10. 2001 a v současné době má 47 smluvních stran, včetně Evropské unie.¹

V Aarhuské úmluvě najdeme tři hlavní obsahové prvky, které jsou často nazývány jako pilíře smlouvy. Jak již napovídá nezkrácený název smlouvy, jedná se o přístup k informacím, účast veřejnosti a soudní ochranu. Pilíře smlouvy jsou velmi úzce provázány, neboť pokud pojmem modelovou situaci zjednodušeně, tak se lidé nejprve musí dozvědět, co se v jejich okolí chystá a až poté se mohou zapojit do příslušných rozhodovacích procesů a v návaznosti na to se případně i bránit soudní cestou.

Tato práce je však zaměřena na účast veřejnosti v environmentálních procesech, a proto zde bude kladen důraz zejména na druhý pilíř AÚ. Je to totiž právě prvek zapojení veřejnosti jako partnera veřejné správy, kterým Aarhuská úmluva založila nový přístup k ochraně životního prostředí na mezinárodní úrovni.² Tento prvek rovněž posiluje i možnost veřejnosti obrátit se na Úmluvou zřízený orgán - Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy.

1.2 Unijní úprava účasti veřejnosti

Právo účasti veřejnosti je na unijní úrovni zakotveno prostřednictvím směrnice, která implementuje Aarhuskou úmluvu do práva EU. Celý název směrnice je „směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady

¹ *Status of ratification* [online]. unece.org. cit. 27. prosince 2015. Dostupné na <<http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>>.

² MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. vydání. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 9.

85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně.“ Tato unijní směrnice upravuje tři oblasti. První upravuje pravidla pro účast veřejnosti, druhá a třetí poté mění směrnice, týkající se IPPC a EIA, aby tyto právní dokumenty vyhovovaly požadavkům Aarhuské úmluvy.³ EU tak zharmonizovala své právo před ratifikací AÚ, ke které došlo 17. 2. 2005. Kromě zmíněné směrnice přijala EU ještě nařízení Evropské komise č. 1376/2006 o použití Aarhuské úmluvy pro orgány a subjekty Evropského společenství. Toto nařízení mělo za cíl použít ustanovení AÚ i na orgány a instituce EU (tehdy ES).⁴

1.3 Aarhuská úmluva v právním řádu ČR

Česká republika je smluvní stranou Aarhuské úmluvy. K ratifikaci došlo 6. 7. 2004 a Úmluva byla publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004. V případě AÚ dochází k jakési dvojí vázanosti, neboť Úmluvu ratifikovala rovněž Evropská Unie a ČR je jejím členem. ČR je tak Úmluvou vázána podle čl. 10 Ústavy (aplikační přednost) a zároveň je jí povinna zavést do svého právního řádu, neboť Úmluva je taktéž součástí práva EU. Česká republika však v minulosti měla, a v některých oblastech jistě stále má, problémy s implementací AÚ. Nedostatečnost implementace závazků z Aarhuské úmluvy v českém právním řádu se projevila zejména v nálezech Výboru pro dodržování Úmluvy, který reagoval na podněty od nevládních organizací. První (významnější) nález Výboru byl přijat dne 29. 6. 2012 jako rozhodnutí ACCC/C/2010/50 na základě stížnosti Ekologického právního servisu (organizace je dnes známa pod názvem Frank Bold). Tomuto nálezu se blíže věnuje kapitola o účasti veřejnosti v procesu EIA. Druhý nález byl přijat dne 1. 4. 2014 jako rozhodnutí ACCC/C/2012/70 a týkal se především Národního alokačního plánu pro emisní povolenky.

Aarhuská úmluva upravuje problematiku účasti veřejnosti v člancích 6, 7 a 8. Z pohledu účasti na rozhodovacích procesech je nejvýznamnější článek 6, neboť právě on stanoví minimální požadavky pro rozhodování ve správních řízeních, či v procesu EIA. Úmluva pojem „účast veřejnosti“ nedefinuje⁵, nicméně operuje s pojmy „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“, která má plnoprávné postavení. Aarhuská úmluva neobsahuje žádnou podrobnou úpravu rozhodovacích procesů, nýbrž garantuje určitá práva veřejnosti (tzv. minimální standard), aby se tato mohla efektivně účastnit environmentálních procesů. Efektivní účast však neznamená možnost obstrukce či dokonce vetování rozhodnutí, jak je to často zkresleně podáváno v některých médiích. „Účast veřejnosti na rozhodování v zásadě garantuje, že veřejnost má právo dozvědět

³ *Implementace Aarhuské úmluvy v Evropské unii* [online]. ucstverejnosti.cz. cit. 28. prosince 2015. Dostupné na <<http://www.ucstverejnosti.cz/cz/implementace-au-v-eu/>>.

⁴ Tamtéž.

⁵ *Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci* [online], s. 99. mzp.cz. cit. 27. prosince 2015. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy>.

se, že se o něčem rozhoduje, dále má právo vidět podklady, na základě kterých se rozhoduje, právo uplatnit k nim svoje připomínky a právo dostat na připomínky odpověď.“⁶

1.4 Ústavněprávní rovina

Za ústavněprávní základ účasti veřejnosti a celého práva životního prostředí je třeba považovat článek 7 Ústavy ČR, kde je zakotvena povinnost státu dbát o ochranu přírodního bohatství. O ochraně životního prostředí hovoří Ústava také ve své preambuli. Významnějším základem pro zákonnou úpravu účasti veřejnosti je však článek 35 Listiny základních práv a svobod. Zmiňovaný článek zakotvuje subjektivní veřejné právo na příznivé životní prostředí, dále právo na informace o životním prostředí a v neposlední řadě také zákaz poškozovat a ohrožovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Opomenout však nelze také čl. 21 odst. 1 LZPS, který je základem pro zákonnou úpravu místních a krajských referend - nástrojů přímé účasti občanů na samosprávě.

1.4.1 PO a přiznání práva na příznivé životní prostředí

Ačkoliv LZPS v citovaném čl. 35 odst. 1 nerozlišuje mezi fyzickými a právnickými osobami, existovala zde v minulosti značná nerovnost, kdy právnickým osobám (zejména dřívějším občanským sdružením, nyní spolkům) nebylo soudy přiznááno právo na příznivé životní prostředí s odůvodněním, že PO nemohou být ovlivněny stavem ŽP, a proto ani nemohou být nositeli tohoto hmotného práva, ale pouze souvisejících procesních práv. Tento judikatorní kurz nastavil Ústavní soud již na konci 90. let.⁷ Takový výklad práva se nejvíce dotýkal ekologických (či ekologicko-právních) nevládních organizací, kterým sice náleželo právo účasti v environmentálních řízeních, ale v těchto procesech (a v případném soudním řízení) mohly namítat pouze porušení procesních práv.

Náznačky změn v judikatuře soudů lze sledovat až počínaje rokem 2010, kdy zaujal progresivnější postoj Nejvyšší správní soud a začal v několika případech přiznávat ekologickým organizacím postavení subjektu hmotného práva na příznivé životní prostředí.⁸ Skutečným průlomem v judikatuře jsou však až nedávné nálezy Ústavního soudu z let 2014 - 2015.⁹ Ústavní soud v nálezech argumentuje především příslušnými ustanoveními Aarhuské úmluvy, která sice

⁶ MOTZKE, Radek, PODSKALSKÁ, Sandra. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. *Planeta*, 2007, roč. 15, č. 6, s. 17.

⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. ledna 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

⁸ *Poznatky/Právo na příznivé ŽP v ČR* [online]. ilaw.cas.cz. cit. 28. prosince 2015. Dostupné na <<http://www.ilaw.cas.cz/env/index.php?page=442>>.

⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 a nález Ústavního soudu ze dne 13. října 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14.

není přímo použitelnou¹⁰ mezinárodní smlouvou, nicméně zaručuje právo na příznivé životní prostředí i právnickým osobám (spolkům).

Vnitrostátní právo je tedy nutno vykládat v souladu s mezinárodními závazky a spolky proto nyní musí být považovány za subjekty práva na příznivé životní prostředí. Není tomu však vždy, podmínkou je „přímý a nezprostředkovaný vztah spolku k určitému území, který je dán např. sídlem spolku, vlastnictvím nemovitosti v této lokalitě anebo aktivitou vyvíjenou v dané lokalitě.“¹¹ Existenci tohoto vztahu zkoumá Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 25. června 2015, č.j. 1 As 13/2015 - 295.

¹⁰ Aarhuská úmluva není tzv. self-executing smlouvou, což potvrdil i Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 8. března 2011, sp. zn. C-240/09 (Lesoochránárske sdruženie Vlk vs. Ministerstvo životného prostredia SR). SDEU však poukázal na povinnost určitého „Aarhuskonformního výkladu“, kterou musí soudy členských států zohledňovat.

¹¹ PAVLORKOVÁ, Eva. *Spolky mohou podávat hmotněprávní námítky* [online]. frankbold.org. 29. října. 2015 [cit. 28. prosince 2015]. Dostupné na <<http://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/aktualne/spolky-mohou-podavat-hmotnepravni-namitky>>.

2 Účast veřejnosti v územním plánování

Proces územního plánování je prvním v posloupnosti procesů, vedoucích k realizaci určitého záměru. Jde o proces, ve kterém má veřejnost řadu možností, jak se do něj zapojit. Ze stavebního zákona se dozvídáme, že cílem územního plánování je „vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území.“¹² Ideálním výstupem tohoto procesu by tedy mělo být účelné využití celého území ČR takovým způsobem, aby se vyvážíly soukromé a veřejné zájmy společnosti a zároveň byla zajištěna jeho hodnota a další využitelnost pro budoucí generace. Územní plánování je nikdy nekončící proces, který probíhá na 3 základních úrovních. Na celorepublikové úrovni je výstupem politika územního rozvoje, na úrovni krajské jsou to zásady územního rozvoje a na místní (obecní) úrovni poté územní plány a regulační plány. V následujících kapitolách budou zanalyzovány možnosti zapojení veřejnosti na všech úrovních, ovšem s důrazem na územní plány, kde je tato možnost logicky nejvíce zastoupena.

2.1 Politika územního rozvoje

První politiku územního rozvoje schválila vláda usnesením č. 929 ze dne 20. 7. 2009. Ještě předtím se na vládní úrovni objevila koncepce nazvaná „Politika územního rozvoje ČR 2006“. Tento dokument byl však pouze neoficiální, neboť k jeho přijetí došlo ještě v době před účinností současného stavebního zákona, jímž byl institut PÚR zaveden.¹³ Vláda tedy PÚR schvaluje, nicméně za jejím pořizováním stojí Ministerstvo pro místní rozvoj. Stavební zákon hovoří o tom, že PÚR koordinuje územní rozvoj na celostátní úrovni a stanoví její závaznost pro územně-plánovací dokumentace (ZÚR, ÚP, RP). Participace veřejnosti na tvorbě PÚR však není příliš významná. K návrhu PÚR může veřejnost podávat ministerstvu písemné připomínky a je možné se také účastnit veřejného projednání. Neexistují však žádné opravné prostředky a ani možnost soudního přezkumu.

Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře zabýval PÚR několikrát, nicméně jasně konstatoval, že se jedná o obecný koncepční dokument, který není možné považovat za opatření obecné povahy, podléhající přezkumu ve správním soudnictví.¹⁴ Můžeme si však položit otázku, zda je současná míra dovolené participace veřejnosti dostačující, či nikoliv. Jedná se pouze o připomínky, tedy nepříliš silný institut, zajišťující pouze tzv. konzultativní účast. Kdyby PÚR v praxi skutečně plnila úlohu pouhého ideového a koncepčního dokumentu, bylo by dle mého názoru plně v pořádku, kdyby nebyla podrobena dalšímu přezkumu. PÚR však v některých

¹² Ust. § 18 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹³ ČERNOHOUS, Pavel a kol. *Územní plán bude tvůj pán!: od územního plánování po stavební povolení - kdy a jak se účastnit*. 1. vydání. Praha: Arnika, 2012, s. 16.

¹⁴ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-59, nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2011, č.j. 4 Ao 6/2010-37.

případech vymezuje zcela konkrétní záměry, jako jsou úložiště radioaktivního odpadu v přesně vymezených obcích, elektrárny, dálnice a plavební kanály. Vzhledem k další závaznosti PÚR se domnívám, že by měla být veřejnosti dána možnost podrobit takové záměry určitému přezkumu již v jejich prvotním zárodku - návrhu PÚR. Zákon sice PÚR odlišuje, kdy vymezuje územně plánovací dokumentace, mezi které PÚR neřadí, nicméně v praxi se PÚR v některých ohledech až tak neliší například od zásad územního rozvoje. Mezi důvody, proč nelze PÚR považovat za OOP se uvádí také to, že je politika určena pouze orgánům veřejné správy a nikoliv přímo osobám (adresátům veřejné správy). To však nemění nic na tom, že se přesto dotýká právní sféry konkrétních osob, které mohou být dotčeny plánovanými záměry. PÚR by tedy dle mého názoru měla být přezkoumatelná před správními soudy podobně jako zásady územního rozvoje nebo územní plány.

2.2 Zásady územního rozvoje

Mezi územně plánovací dokumentací zahrnujeme tzv. zásady územního rozvoje (ZÚR), které stanovují základní požadavky pro uspořádání území jednotlivých krajů. V minulosti se využívaly tzv. územní plány velkých územních celků¹⁵, přičemž tato území nemusela kopírovat hranice kraje. ZÚR tedy můžeme chápat jako krajský územní plán. Specifikem ZÚR je vymezení záměrů nemístního charakteru, jako jsou velké průmyslové zóny, silnice či železnice. Vztah PÚR a ZÚR je takový, že ZÚR mají záměry PÚR upřesňovat a dále rozvádět. Nejvyšší správní soud však ve své judikatuře poukázal na skutečnost, že kraje nemají pouze nekriticky přejímat PÚR do ZÚR, nýbrž mají provádět hodnocení potřebnosti záměrů v politice obsažených a porovnávat varianty jejich řešení.¹⁶

Samotný proces přijímání nových ZÚR probíhá tak, že krajský úřad nejprve v přenesené působnosti vypracuje návrh, který musí projednat s dotčenými orgány, MMR a sousedními kraji. Dotčené orgány předkládají stanoviska, kraje mohou zaslat své připomínky. K návrhu ZÚR musí KÚ zajistit vyhodnocení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů. Pokud může být záměry v ZÚR ovlivněno také území sousedních států, musí jim KÚ nabídnout konzultaci. Úřad dále projedná s příslušnými ministerstvy zmiňované hodnocení vlivů. Poté se již dostává do procesu i veřejnost, která může využít dvou institutů různé právní síly. Každý může zaslat buď svou připomínku, nebo lze prostřednictvím tzv. zástupce veřejnosti podávat námítky. Mezi zmiňovanými instituty je značný rozdíl v otázce jejich právní síly.¹⁷

¹⁵ JIRÁSEK, Petr. *Územní plánování*. 1. vydání. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně, s. 42.

¹⁶ Kromě již citovaného rozsudku, č.j. 9 Ao 3/2009-59, jde o rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2011, č.j. 6 Ao 6/2010-103 a z 21. června 2012, č.j. 1 Ao 7/2011-526.

¹⁷ Hlavní rozdíl mezi námítkou a připomínkou je ten, že o námítkách musí správní orgán rozhodnout, což znamená, že musí vypracovat písemné rozhodnutí (včetně odůvodnění), které je poté součástí textové části příslušného

Připomínka je nástrojem, který může podat kdokoli (občan kraje pro který jsou schvalovány ZÚR, občan jiného kraje, cizinec, nebo i cizí stát - z minulosti známe například i připomínky státu Mikronésie v procesu posuzování vlivů elektrárny Pruněřov II.)¹⁸, námitku mohou podat pouze zákonem určené osoby. Připomínky poté krajský úřad pouze vyhodnocuje, tj. bere je na vědomí, ale nemusí se s nimi fakticky vypořádávat a odůvodňovat, proč je do ZÚR nezpracoval. O námitkách však musí zastupitelstvo kraje rozhodovat veřejným hlasováním, toto rozhodnutí odůvodnit a zahrnout do textové části výsledného opatření obecné povahy (ZÚR).

Z pohledu účasti veřejnosti však spatřuji v současné právní úpravě ZÚR závažný nedostatek. Je jím postavení vlastníků nemovitostí (pozemků), dotčených návrhem ZÚR. Tyto osoby mohou podávat pouze připomínky a k použití námitek se mohou dostat pouze skrze zmocněnce (zástupce veřejnosti), a to pouze za splnění poměrně přísných zákonných podmínek (musí ho zmocnit nejméně 200 občanů obce, nebo v malých obcích alespoň 10 % občanů). Takové právní postavení dotčených vlastníků je podle mého názoru nedostatečné a je otázka, zda není v rozporu i s požadavky Aarhuské úmluvy (čl. 6, zejména odst. 4). Dotčení vlastníci by měli mít stejné postavení jako obce, oprávnění investoři a zástupci veřejnosti. Za úvahu by stálo i to, zda nedat možnost podání námitek i environmentálním spolkům s místním vztahem k danému území (regionu).

Dotčení vlastníci a nově¹⁹ i spolky, založené na ochranu životního prostředí, se mohou bránit až u soudu proti schváleným ZÚR. Ty schvaluje kraj ve své samostatné působnosti jako hybridní právní akt - opatření obecné povahy. Kromě iniciace přezkumného řízení podle správního řádu, které není příliš silným právním nástrojem, je možné podat návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a soudního řádu správního. Díkce tohoto ustanovení je poměrně obecná - soudní ochranu může žádat každý, kdo tvrdí dotčení zásadami územního rozvoje na svých právech. Takovým zásahem bývá typicky zásah do práva vlastnického, přičemž podmínkou pro podání návrhu není aktivní účast v procesu přijímání zásad.²⁰

právního dokumentu (ZÚR, PÚR, či individuální správní akt jako je např. územní rozhodnutí a stavební povolení). Připomínky naopak nejsou žádným způsobem závazné - správní orgán tak nemusí o jejich akceptování či neakceptování nijak rozhodnout, pouze je bere na vědomí a může se jimi případně i řídit. Další důležitý rozdíl mezi těmito právními nástroji je i v okruhu osob, kterým tato práva náležejí. Zatímco připomínku může podat kdokoli (např. i cizinec), tak námitku může podat pouze osoba, splňující zákonné předpoklady (zejm. dotčení vlastníci a zástupce veřejnosti).

¹⁸ ČTK. *Mikronésie se bojí elektrárny Pruněřov. Píše Česku* [online]. tyden.cz, 15. prosince 2009 [cit. 16. ledna 2016]. Dostupné na <http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/mikronesie-se-boji-elektrarny-prunerov-pise-cesku_151911.html>.

¹⁹ Blíže viz kapitola 2.3 (Územní plány).

²⁰ ČERNOHOUS, Pavel a kol. *Územní plán...*, s. 19.

2.3 Územní plán

Nejdůležitějším právním dokumentem z pohledu míry účasti veřejnosti na územním plánování je bezpochyby územní plán (ÚP). Je to právě ÚP, který určuje, jakým způsobem bude uspořádáno území konkrétní obce. Zákon hovoří o tom, že územní plán „v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje.“²¹ Povinnost pořídit územní plán sice přímo ze zákona dovodit nelze²², nicméně umístění staveb bez schváleného ÚP je značně omezené. V takovém případě lze rozhodnout o umístění pouze u taxativně vymezených staveb.²³

Nový územní plán, či jeho změnu (aktualizaci) předpokládá stavební zákon minimálně jednou v horizontu 4 let. Ve větších městech však dochází ke změnám častěji, a tak dochází i k situacím, kdy je projednáváno i několik změn územního plánu najednou.²⁴ O pořízení nového ÚP, či jeho změny rozhoduje vždy zastupitelstvo obce v samostatné působnosti. Podnět k takové akci však nemusí pocházet vždy z obce samotné. Návrh může podat i jiný orgán veřejné správy, občan obce, osoba, která má na území obce vlastnická nebo obdobná práva a v neposlední řadě také oprávněný investor. Osoby, které nejsou v tomto výčtu, mohou také požadovat změnu ÚP, nicméně jejich podání by zastupitelstvo posoudilo pouze jako podnět, nikoliv jako návrh ve smyslu stavebního zákona, o kterém musí na zasedání rozhodnout. Samotný proces přijímání nového ÚP (či jeho změny) má minimálně dvě fáze. Předně musí být vždy vypracován návrh územního plánu podle určitého zadání. Před návrhem se někdy pořizuje tzv. koncept ÚP. Koncept se zpracovává zejména v případech, kdy je užitečné připravit více variant územního plánu.²⁵

Návrhy územních plánu obvykle pořizuje obecní úřad obce s rozšířenou působností, protože úředníci malých obcí obvykle nemají kvalifikační předpoklady k takové činnosti. Zákon však nevyklučuje, aby se stal pořizovatelem ÚP i malý „jedničkový“ obecní úřad. K takové situaci však dojde pouze výjimečně, pokud vůbec. Připomínkovat lze již samotné zadání ÚP, kdy může svou připomínku zaslat každý. Vypracovaný návrh ÚP poté prochází podobným procesem jako návrh ZÚR. Probíhá rovněž i vyhodnocení vlivů na životní prostředí. K návrhu ÚP se mohou vyjádřit dotčené správní orgány, sousední obce a krajský úřad.

²¹ Ust. § 43 odst. 3 stavebního zákona.

²² PRŮCHA, Petr, KLIKOVÁ, Alena. *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2014, s. 28.

²³ Srov. ust. § 188a stavebního zákona.

²⁴ PAVLORKOVÁ, Eva. *Územní plány obcí* [online]. frankbold.org. 8. ledna 2016 [cit. 18. ledna 2016]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-planovani/rada/uzemni-planovani-obci>>.

²⁵ ČERNOHOUS, Pavel a kol. *Územní plán...*, s. 25.

Na rozdíl od návrhu ZÚR se zde však zapojuje i širší veřejnost, kdy opět může každý zaslat svou připomínku k návrhu ÚP. Zapojení veřejnosti tak u územních plánů probíhá i v ranějších fázích procesu, což lze vnímat jako prospěšné. Je však otázkou, proč tomu tak nemůže být i u ZÚR. Pro tento rozdílný zákonný přístup dle mého názoru není žádný rozumný důvod, neboť se jedná jen o připomínky, které úřad pouze bere na vědomí. Podávání připomínek by tak mohlo být umožněno i k návrhu ZÚR. O upraveném a posouzeném návrhu ÚP se poté koná veřejné projednání, jehož konání se oznamuje veřejnou vyhláškou.

V této fázi procesu (tzv. řízení o územním plánu) se může naplno účastnit veřejnost. Ta má stejně jako u ZÚR k dispozici zmiňované dva instituty různé právní síly - připomínky a námítky. Oba tyto nástroje lze uplatnit nejpozději do 7 dnů ode dne konání veřejného projednání. Připomínky podává každý a úřad jimi není vázán, musí je pouze vyhodnotit. Ve vyhodnocení připomínek se poté objevují nejčastěji tři fráze, a to buď „akceptováno“, „akceptováno částečně“, nebo „neakceptováno“. Z těchto formulací je patrné, že úřad nemusí neakceptování připomínek odůvodňovat, což znamená i skutečnost, že se proti způsobu vypořádání nelze bránit právní cestou.²⁶

Rozsah subjektů, oprávněných podat silnější právní nástroj - námitku, je v řízení o ÚP širší, než v řízení o ZÚR. Námitky zde mohou podat i vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, dále pak oprávněný investor a zástupce veřejnosti. I v případě ÚP se musí o námitkách rozhodnout. Návrh takového rozhodnutí vytváří obecní úřad, nicméně rozhoduje o něm zastupitelstvo.²⁷ Rozhodnutí o námitce je odůvodněno a zpracováno do celého ÚP. Samostatně však nelze proti takovému rozhodnutí použít řádný opravný prostředek (odvolání či rozklad). Přezkoumatelnost takových rozhodnutí je možná až jako součást případného soudního návrhu na zrušení celého ÚP, nebo jeho části. Určitou možností je rovněž podnět k přezkumu vypořádání námitek, který je adresován příslušnému krajskému úřadu. Jedná se však o poměrně slabý nástroj, protože na takový přezkum není právní nárok.

V oblasti soudního přezkumu územních plánů došlo v nedávné době k výraznému posunu, a to v oblasti aktivní legitimace spolků (a jiných právnických osob) k návrhu na zrušení ÚP (OOP). Tato změna byla zapříčiněna zejména nálezem Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, v jehož intencích pokračoval i náleze Ústavního soudu ze dne 13. října 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14 (oba nálezy byly již zmíněny v kapitole 1.4.1). Z pohledu účasti veřejnosti a ochrany životního prostředí se skutečně jedná o přelomové rozhodnutí, neboť (nejen) environmentální spolky nyní mohou podat návrh na zrušení ÚP, ale i ZÚR. Aktivní legitimace však není bezbřehá. Spolek musí tvrdit, že byl opatřením obecné povahy dotčen na svých

²⁶ PAVLORKOVÁ, Eva. *Územní plány obcí...*

²⁷ Tamtéž.

veřejných subjektivních právech. Dalším významným kritériem je skutečnost, že spolek musí mít místní vztah k lokalitě regulované ÚP (nebo ZÚR). Spolky poté mohou v soudním řízení podávat nejen procesní, ale i hmotněprávní námitky, což souvisí s přiznáním subjektivního práva na příznivé ŽP.

V oblasti tvorby a soudního přezkumu územních plánů je zákonný rámec pro zajištění participace veřejnosti dle mého názoru dostatečný. Je však otázkou, do jaké míry se veřejnost skutečně účastní, neboť se z pohledu laika stále jedná o poměrně složitý úřední proces. Z tohoto důvodu je velmi významná role právních a environmentálních neziskových organizací, které veřejnosti poskytují informace a pomáhají s orientací v právních předpisech. Za zmínku stojí například projekt Občan 2.0, zajišťovaný právně-ekologickou organizací Frank Bold.

2.4 Regulační plán

Podobně jako u územního plánu nenajdeme ani v případě regulačního plánu (RP) ve stavebním zákoně povinnost k jeho pořízení. Zatímco však územní plán je daleko důležitějším dokumentem, který má v nějaké podobě schválena drtivá většina obcí, regulační plán skutečně naplňuje svou fakultativní povahu a nevyskytuje se v praxi až tak často. Jedná se o právní akt, který je, na rozdíl od předchozích, typický svou mírou konkrétnosti. Může být přijat na úrovni obecní, ale i krajské. Regulační plán se pořizuje za účelem nahrazení individuálního územního rozhodování. Dal by se tedy považovat za jakési společné (či hromadné) územní rozhodnutí pro určitou část území. Proces přijetí RP se odvíjí od skutečnosti, jestli je RP pořizován z podnětu, či na žádost.

V případě podání podnětu je postup podobný jako u tvorby ÚP nebo ZÚR. Na základě zásad dojde ke zpracování určitého návrhu, zpracuje se posouzení vlivů na ŽP a návrh se projedná s dotčenými orgány, obcemi a krajem. Pokud se však RP pořizuje na žádost, tak se již k této žádosti přikládá návrh RP. Dalším specifikem je, že žadatel může uzavřít tzv. dohodu o parcelaci, což je smlouva s vlastníky pozemků a staveb, kteří by mohli být návrhem RP dotčeni. Kraj nebo obec mohou dále podmínit vydání RP uzavřením tzv. plánovací smlouvy, což je smlouva o určité formě spoluúčasti žadatele na vybudování, či zkvalitnění veřejné infrastruktury.²⁸

Řízení o regulačním plánu probíhá v zásadě shodně jako řízení o ÚP. Koná se tedy veřejné projednání, které se oznamuje veřejnou vyhláškou a je zde opět možnost účasti veřejnosti prostřednictvím připomínek (každý) a námitek (vymezený okruh osob). Námitky zde mohou podávat pouze ty osoby, které by přicházely v úvahu jako účastníci územního řízení. Při splnění zákonných podmínek (zákona EIA či ZOPK) tak může podat námitku i environmentální spolek, což posiluje účinnost účasti veřejnosti v tomto procesu. Regulační plán je poté rovněž schválen

²⁸ PRŮCHA, Petr, KLIKOVÁ, Alena. *Veřejné stavební právo...*, s. 32 - 33.

ve formě opatření obecné povahy, které lze podrobit již dříve zmiňovanému soudnímu přezkumu.

2.5 Shrnutí

Účast veřejnosti v oblasti územního plánování zajišťuje zejména právní úprava tvorby územního plánu. U tohoto nástroje územního plánování se dá říci, že je lidem „nejblíže“, a to proto, že rozhoduje o uspořádání jejich blízkého okolí - území obce. Domnívám se, že v případě tvorby ÚP je veřejnost zastoupena dostatečně účinně, a to proto, že se zde může vyjadřovat již v prvotních fázích procesu. Důležitá je také skutečnost, že dotčení vlastníci mohou podávat námítky, což značně posiluje jejich práva. Na vyšších úrovních územního plánování (PÚR a ZÚR) už jsou možnosti účasti veřejnosti více omezeny. Rozumím například omezení podávání námitek k návrhu ZÚR, neboť dotčených vlastníků zde bude daleko více než u ÚP a je tak třeba tuto situaci vyřešit za použití společného zmocněnce (zástupce veřejnosti). Vůli občanů by v tomto případě měla vyjadřovat i dotčená obec, která má zájmy svých občanů chránit. Bohužel tomu tak v praxi nebývá a obce jsou často nakloněny investorům (uzavírají různé smlouvy o spolupráci apod.). Nesouhlasím však se současnou zákonnou úpravou, a to v tom směru, že nedovoluje zapojení veřejnosti v prvotních fázích přípravy ZÚR (zadání návrhu, projednání návrhu).

Domnívám se, že by v této části mohla být veřejnost zapojena stejně jako u ÚP, tedy že by mohla k návrhu zasílat v určité lhůtě své připomínky. Myslím, že takové řešení by více vyhovovalo obecným požadavkům, které jsou obsaženy v Aarhuské úmluvě. V procesu schvalování politiky územního rozvoje shledávám zapojení veřejnosti za dostatečné. Určitým nedostatkem však může být skutečnost, že je nepřezkoumatelná soudy. Ačkoliv se jedná převážně o ideový a koncepční dokument, tak se v něm objevují i plány konkrétních záměrů (např. úložiště radioaktivního odpadu). V takových případech by byl soudní přezkum namísto, avšak rozhodně s omezenou aktivní legitimací - PÚR by mohly napadat například pouze dotčené kraje a obce, eventuálně i spolky s úzkými vazbami na dotčené území.

3 Účast veřejnosti v procesu EIA

Proces posuzování vlivů na životní prostředí neboli tzv. EIA (Environmental impact assessment) je významným nástrojem práva životního prostředí. Tento proces navazuje na územní plánování, od kterého se však liší především tím, že proces EIA je již zaměřen na konkrétní záměr (jde zejména o stavby, ale i o další činnosti, jako je například těžba). V procesu se zkoumá vliv posuzovaného záměru na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima, krajinu, ale také třeba i na kulturní památky.²⁹ Nejde ovšem o oddělené posuzování vlivu záměru na jednotlivé složky ŽP - v procesu EIA jde především o zjištění vzájemného působení na všechny složky ŽP dohromady a případné identifikování dalších souvislostí. Proces EIA vede buď krajský úřad, nebo Ministerstvo životního prostředí. Ne každý záměr je však podroben zkoumání v procesu EIA. To, zda bude daný záměr podléhat posuzování, určuje samotný zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů“ nebo „zákon EIA“), respektive jeho přílohy I. a II.

3.1 Infringement a porušování Aarhuské úmluvy

Zákon o posuzování vlivů však prošel v roce 2015 poměrně rozsáhlými změnami, které významně ovlivnily i možnost účasti veřejnosti v tomto procesu a tzv. navazujících řízeních. Tyto změny se však nerodily lehce, neboť byly provedeny až jako důsledek tlaku, který na Českou republiku vyvinula Evropská unie prostřednictvím procesu tzv. infringementu, iniciovaného Evropskou komisí. EK vytkla České republice neplnění povinností, plynoucích ze Směrnice 2011/92/EU Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“).³⁰ České republice tak hrozilo pozastavení veškerých plateb z fondů EU neboli ztráta možnosti žádat o dotace v řádech mnoha miliard korun. Kdyby ČR nepřijala příslušná opatření dle tzv. odůvodněného stanoviska, musela by čelit žalobě EK u Soudního dvora EU. V takovém případě by ČR pravděpodobně dostala od soudu i sankci ve formě vysoké pokuty.

Vedle závažného tlaku, způsobeného infringementem ze strany EU, zde byly i výtky od Výboru pro kontrolu a dodržování Aarhuské úmluvy. Tomuto orgánu byl totiž podán 19 stránkový podnět ze strany nevládní organizace Frank Bold, která tehdy ještě vystupovala pod názvem Ekologický právní servis.³¹ Výbor pro kontrolu a dodržování Aarhuské úmluvy se

²⁹ PAVLORKOVÁ, Eva. *Co je to EIA?* [online]. frankbold.org, 1. července 2015 [cit. 5. prosince 2015]. Dostupné na <<http://frankbold.org/porada/kategorie/eia-a-ippc/rada/co-je-eia>>.

³⁰ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci...*, s. 33.

³¹ EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS. *Podnět Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy (Aarhus Convention's Compliance Committee)* [online]. aa.ecn.cz, 14. června 2010 [cit. 5. prosince 2015]. Dostupné na <http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Stiznost_Aarhus_CC_CZ_cl9_preklad.pdf>.

podnětem zabýval a vydal nález č. ACCC/C/2010/50³², ve kterém doporučil České republice zejména umožnit širší zapojení veřejnosti v procesu EIA (konkrétně se týká osob s nájemním právem a neziskových organizací) a dále zavedení možnosti přezkumu stanoviska EIA.

Pokud jde o výtky Evropské komise, pak lze rovněž zmínit výtku ke stanovisku EIA, kdy komise kritizovala nedostatečnou závaznost výstupu z procesu EIA (stanoviska a závěru zjišťovacího řízení). EK dále vytýkala i nedostatečnou možnost zapojení veřejnosti v navazujících řízeních a neúčinnou soudní ochranu tzv. dotčené veřejnosti. Důležitá byla rovněž výtku, směřující k tomu, že jednotlivá ustanovení směrnice EIA mají být aplikována nejen na samotný proces posuzování vlivů, ale rovněž i v navazujících řízeních. Často se totiž stávalo, že záměr, posuzovaný v procesu EIA, se v mezidobí podstatným způsobem změnil. Poté již nebylo ověřováno, zda např. stavba, posuzovaná v procesu EIA, má stejné parametry i v navazujícím územním a stavebním řízení. Evropská komise měla ještě několik dílčích připomínek, mezi které patřila například chybějící definice „veřejnosti“ a „dotčené veřejnosti“ v českém právním řádu³³, nebo záměna pojmu „člověk“ za pojem „veřejné zdraví“ v ust. § 5 zákona o posuzování vlivů.³⁴

3.2 Novela 2015

Vláda České republiky reflektovala zmiňovaná pochybení a Ministerstvo životního prostředí připravilo novelizaci zákona o posuzování vlivů a některých dalších zákonů. Vláda schválila návrh zákona na podzim roku 2014 a původně se počítalo s účinností od 1. 1. 2015. Tento termín se však nakonec nestihl a zákon č. 39/2015 Sb. (dále jen jako „novela EIA 2015“)³⁵ vstoupil v platnost dne 6. 3. 2015 a účinnost nastala až od 1. 4. 2015. Novela EIA 2015 přinesla největší změny především v zákoně o posuzování vlivů. Důležité jsou však také změny ve stavebním zákoně a dalších zákonech, které upravují zmiňovaná navazující řízení, tedy taková řízení, která navazují na proces EIA a jejichž výstupem bývá obvykle rozhodnutí o subjektivním veřejném právu konkrétní osoby.

Za pravděpodobně nejdůležitější (či největší) změnu v zákoně EIA můžeme označit proměnu právní povahy finálních výstupů z procesu EIA. Jedná se o stanovisko, které je obvykle výstupem procesu EIA (pokud se proces v plném rozsahu koná), a negativní závěr zjišťovacího

³² FRANK BOLD. *Zjištění a doporučení ve věci podání ACCC/C/2010/50 - Česká republika, schválená Výborem pro dodržování Aarbuské úmluvy* [online]. frankbold.org, 29. června 2012 [cit. 5. prosince 2015]. Dostupné na <http://frankbold.org/sites/default/files/poradna/rady/zjisti_a_doporuceni_ve_veci_podani_acc_c_2010_50.pdf>.

³³ ČERNÝ, Pavel. Environmental Impact Assessment (EIA) - požadavky evropského práva a česká praxe. In HRUŠOVÁ, Klára (ed), *Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví: sborník příspěvků ze semináře*. Praha: LexisNexis CZ ve spolupráci s Justiční akademií v Kroměříži, 2008, s. 68.

³⁴ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci...*, s. 34.

³⁵ Zákon č. 39/2015 Sb., 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.

řízení, který se vydá v případě, že není nutné proces EIA konat. Nově platí, že stanovisko EIA je tzv. závazným stanoviskem ve smyslu ust. § 149 správního řádu.³⁶ Stanovisko tak bude možné přezkoumat v přezkumném řízení podle správního řádu, což však není tolik důležité. Významné je především to, že stanovisko je v současné době nutné nejen opatřit, ale rovněž zohlednit v navazujícím řízení. Rozhodovací orgán tak již nemůže v rámci správního uvážení odůvodněně odmítnout závěry stanoviska EIA.

Neméně důležitá změna pro posílení účasti veřejnosti se však udála i u druhého výstupu z procesu posuzování vlivů - (negativního) závěru zjišťovacího řízení. Negativní závěr zjišťovacího řízení (závěr o tom, že záměr není třeba dále posuzovat v procesu EIA) se nově stal správním rozhodnutím.³⁷ Díky tomu bude mít dotčená veřejnost (viz dále) možnost klasické obrany podle správního řádu (odvolání) a také případného podání správní žaloby proti rozhodnutí o odvolání. Toto považuji za významné posílení práv a rozšíření možností účasti veřejnosti. Z mého pohledu je tato změna dokonce důležitější, než výše zmíněná právní závaznost výsledného stanoviska.

Další důležitá změna je spojena s pojmem „verifikační“ či „ověřující“ stanovisko.³⁸ Tímto způsobem by se měly odstranit problémy v situaci, kdy se záměr od vydání stanoviska EIA změní, a to negativním směrem vůči životnímu prostředí. V takovém případě je úřad, který vedl posuzování EIA oprávněn vydat nesouhlasné stanovisko a celý proces se musí opakovat. „Verifikační“ stanovisko bude mít rovněž povahu závazného stanoviska ve smyslu ust. § 149 SŘ. Jedná se tedy o určité kontrolní opatření, které se na jednu stranu může jevit jako další úřední obstrukce, na straně druhé však může účinně zabránit nepoctivému jednání iniciátora záměru.

V zákoně o posuzování vlivů na ŽP nyní najdeme i zákonnou definici pojmu „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“.³⁹ Zajímavou novinkou je zde to, že zákon rozlišuje mezi dotčenými právnickými osobami, mezi které budou patřit zejména malé a velké (nevládní) environmentální organizace. Do první skupiny budou spadat především dlouhodobě fungující organizace, které dle zákona musí splňovat podmínku více jak tříleté existence. Zákon však umožňuje, aby se dotčenou veřejností stala i právnická osoba, založená tzv. ad hoc. Tato úprava bude dopadat na situace, kdy si typicky skupina občanů založí spolek za účelem obrany proti určitému záměru v jejich okolí. Takový spolek však musí splnit podmínku získání nejméně 200 podpisů. Zákon dále zavádí tzv. konzultativní účast veřejnosti, kdy se mohou procesu účastnit i osoby, které nemohou být dotčeny na svých právech. V rámci „konzultativní účasti“ mohou tyto osoby

³⁶ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), v účinném znění, ust. § 9a.

³⁷ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů..., ust. § 7 odst. 6.

³⁸ Tamtéž, ust. § 9a odst. 4.

³⁹ Tamtéž, ust. § 3 písm. h) a i).

(respektive všichni ostatní kromě dotčené veřejnosti) žádat o zpřístupnění informací, vyjádřit své připomínky a žádat, aby je úřad vypořádal.⁴⁰ I zde je vidět další posun k posílení možnosti účasti veřejnosti oproti předchozí právní úpravě, kdy mohly takové osoby podat pouze připomínky, které nemusel úřad při rozhodování zohlednit.

V neposlední řadě je třeba zmínit změny, které se týkají již zmiňovaných navazujících řízení. Ve většině případů půjde o řízení územní a na něj navazující řízení stavební. Navazujícím řízením však může být i řízení podle vodního zákona, zákona o ochraně přírody a krajiny, nebo podle atomového zákona aj. Řízení, navazující na proces EIA, se nově zahajuje tzv. veřejnou vyhláškou podle ust. § 25 správního řádu.⁴¹ Lhůta, po kterou má být oznámení vyvěšeno je zde však speciální - 30 dní. Zároveň platí, že environmentálním organizacím, které mají dle ZOPK požádáno o informování o zahajovaných řízeních, nebude klasicky doručováno. Zde je možné namítnout určité oslabení pozice dotčené veřejnosti, nicméně domnívám se, že lhůta 30 dnů je dostatečně dlouhá na to, aby se tyto subjekty mohly o navazujícím řízení včas dozvědět a přihlásit se do něj.

Novinky se objevily rovněž v rámci přezkumu rozhodnutí, vydaného v navazujícím řízení, a to jak v přezkumu v rámci správního řízení (dle SŘ), tak i ve vztahu k soudnímu přezkumu na základě podání správní žaloby. Původní verze novely č. 39/2015 počítala dokonce s přiznáním „automatického“ odkladného účinku správní žaloby, respektive odkladný účinek měl zákon přiznávat vždy, když hrozilo uskutečnění záměru před samotným rozhodnutím o žalobě. Senát PČR⁴² však pozměňovacím návrhem zmírnil ustanovení zákona tak, že soud žalobě přizná odkladný účinek pouze, „hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.“⁴³ Vždy však platí, že o takové žalobě musí rozhodnout do 90 dnů ode dne, kdy mu došla.

Zajímavá je však skutečnost, že dle výkladu nynějšího zákona bude mít zřejmě dotčená veřejnost (zejména ekologické spolky) možnost podat odvolání proti rozhodnutí, ačkoliv nebude přihlášena jako účastník navazujícího řízení. Takový výklad by dle mého názoru možná až neúměrně rozšiřoval možnost účasti. Myslím, že možnost podat odvolání proti rozhodnutí by měla náležet pouze tomu, kdo v samotném řízení již aktivně vystupoval jako účastník (podával námítky, vyjadřoval se k záměru). Stejný princip by měl platit pro možnost podání správní žaloby.

⁴⁰ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů..., ust. § 6 odst. 7, § 8 odst. 3, § 9 odst. 8, § 9c odst. 1 a 2.

⁴¹ Tamtéž, ust. § 9b odst. 1.

⁴² Usnesení Senátu PČR ze dne 14. 1. 2015, č. 77. Citováno z: VYCH, Jan. *Novinky v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí* [online]. právníprostor.cz, 19. března 2015 [cit. 6. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/novinky-v-zakone-o-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi>>.

⁴³ Tamtéž, ust. § 9d odst. 2.

V současné době jde však pouze o problém teoretický, nicméně jeho případné rozřešení by nám mohla poskytnout až judikatura správních soudů.

3.3 Shrnutí

V uplynulém roce tedy došlo v oblasti procesu EIA k řadě změn, které významnou měrou přispěly k rozšíření možnosti účasti veřejnosti a zároveň také posílily její práva. Zákodárci však tyto změny přijali až po důrazném upozornění zvenčí, a to jak na unijní, tak i na mezinárodní úrovni. Novela č. 39/2015 Sb. přinesla řadu změn v zákoně o posuzování vlivů. Já osobně považuji za nejdůležitější tu skutečnost, že se dotčená veřejnost může bránit již proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení. Tato možnost v předchozí úpravě citelně chyběla a docházelo tak k případům, kdy bylo provedení procesu EIA zcela na místě, nicméně správní orgán to tímto způsobem neposoudil a záměr se již dále neposuzoval. Nyní je takový závěr správního orgánu plně přezkoumatelný, což považuji za velký přínos.

Novela EIA 2015 má v praxi zřejmě i negativní důsledky, jako je zvýšená administrativní zátěž (například odůvodnění vypořádaných připomínek, nebo provedení verifikačního stanoviska). V souhrnu je však třeba novelu hodnotit kladně, a to nejen kvůli tomu, že ČR již nehrozí žádné sankce ze strany EU, ale především kvůli tomu, že jsou nyní posílena práva veřejnosti, což může obecně vést i k vyšší míře angažovanosti veřejnosti v aktuálních environmentálních problémech.

4 Účast v některých správních řízeních a v řízení kolaudačním

Procesy, jimiž se zabývaly předchozí dvě kapitoly, měly jeden společný znak - proces územního plánování ani proces posuzování vlivů (EIA) nejsou správními řízeními. Nyní se však již dostáváme k účasti veřejnosti ve správních řízeních. Výsledkem těchto procesů je individuální správní akt - rozhodnutí (formálně je však nazýváno i jinými způsoby, např. pojem souhlas), které zakládá, mění či ruší právní vztahy. Zmiňovaná správní řízení mají obvykle vlastní procesní úpravu, a to včetně vymezení účastníků řízení. Subsidiárně se zde však použije také obecná právní úprava správního řízení - správní řád. V některých případech je umožněno, aby se do správního řízení přihlásili účastníci z řad veřejnosti, hájící veřejný zájem, tedy typicky spolky, zabývající se ochranou životního prostředí.⁴⁴ Tyto osoby k účasti v řízeních zmocňují speciální ustanovení zvláštních zákonů (ZOPK, EIA, vodní zákon) a stávají se tak účastníky podle tzv. 3. definice účastníků, obsažené ve správním řádu.⁴⁵ V následujících podkapitolách budou přiblíženy možnosti účasti veřejnosti ve správních řízeních dle některých zvláštních zákonů.

4.1 Dle zákona o ochraně přírody a krajiny

Zákon o ochraně přírody a krajiny je důležitým předpisem v oblasti zajištění účinné participace veřejnosti ve správních řízeních. Jedná se o taková řízení, kde jsou projednávány záměry, které jsou způsobilé zasáhnout do přírody. Může jít například o řízení o povolení kácení, řízení o udělení souhlasu se zásahem do krajinného rázu, ale také o další řízení podle jiných zvláštních zákonů (typicky územní řízení, ale také povolování těžby nerostných surovin apod.). Klíčovým ustanovením, které zakládá možnost účasti veřejnosti, je § 70 ZOPK. Ustanovení hovoří o přímé účasti občanů, která je však realizována prostřednictvím k tomu zřízených právnických osob. ZOPK hovoří ještě o občanských sdruženích a odkazuje na zrušený zákon o sdružování občanů - podle terminologie NOZ⁴⁶ se však již jedná o spolky.

Jednotlivé fyzické osoby se tak na základě tohoto ustanovení nemohou stát účastníky konkrétních řízení. Účast veřejnosti a ochrana veřejného zájmu na příznivém životním prostředí je tak realizována tímto „zastupitelským“ způsobem, což se obdobným způsobem objevuje i v dalších zvláštních zákonech (EIA, IPPC, vodní zákon atd.). Založení (a vznik) spolku je tak pro účinnou účast nezbytné, nicméně takové právní jednání může být pro laickou veřejnost poměrně složité a nezřídka tak musí občané za tímto účelem vyhledat právní pomoc.

Zmiňované spolky musí dále splnit určité podmínky, aby se mohly daných řízení plnohodnotně účastnit. První podmínkou je, že hlavním cílem takového spolku musí být ochrana

⁴⁴ TICHÁ, Tereza, DVOŘÁK, Libor. Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. *Ekologie a právo*, 2006, roč. 2, č. 6, s. 5.

⁴⁵ Ust. § 27 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ Ust. § 214 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

přírody a krajiny. Tato podmínka je vymezena jasně, nicméně doporučuje se opravdu dodržet text zákona a do stanov spolku zapsat přesně tuto formulaci, nikoliv například obecnou proklamaci typu „ochrana životního prostředí.“⁴⁷ Druhou podmínkou je podání žádosti o informování úřady (příslušnými orgány státní správy) „o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny“, avšak „s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.“⁴⁸ Uvedená výjimka se do zákona dostala až velkou novelou EIA, které se věnuje jedna z předchozích podkapitol. Účast veřejnosti v těchto řízeních je totiž upravena již v zákoně o posuzování vlivů, a to pro všechna tzv. navazující řízení (viz kapitola 3.2). Příslušným orgánem státní správy, který dle zákona musí žádané informace spolkům poskytovat, se rozumí každý orgán, oprávněný k vydání správního rozhodnutí, popřípadě i jiného schválení zásahu do přírody a krajiny. Takovými orgány jsou orgány ochrany přírody, ale také stavební úřady, báňské úřady, vodoprávní úřady aj.⁴⁹

Důležitý je také výklad pojmu „správní řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny“. Je otázkou, zda zde obsažený pojem správní řízení vykládat pouze v užším smyslu, nebo jej rozšířit i na další postupy jako je územní souhlas, či schvalování veřejnoprávní smlouvy. Müllerová s Humlíčkovou⁵⁰ se přiklání k názoru profesorky Průchové, s kterým se ztotožňuji i já. Prof. Průchová tvrdí, že má jít o „všechny procesní postupy, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny, které se týkají konkrétní věci a jejichž výsledkem je akt, jež se týká subjektivních práv a povinností dotčených subjektů.“⁵¹ Pojem správní řízení by se tedy měl v této souvislosti vykládat extenzivně a přiznávat tak veřejnosti práva účasti v maximální možné míře. Nárok na informování o zahajovaných řízeních je poté omezen na dobu jednoho roku - spolek tak musí podávat žádost opakovaně.

Zajímavý problém přináší otázka, zda se může spolek účastnit konkrétního řízení, pokud si žádost o informování podal až po jeho zahájení. Judikatura v této oblasti je poměrně rozporná, nicméně lze konstatovat, že spolkům, založeným po zahájení konkrétního řízení, by mělo být umožněno se do takového řízení přihlásit, i když onu žádost logicky podaly až v jeho průběhu.⁵² Já se však domnívám, že by toto mělo být umožněno všem spolkům, tedy nejen těm vzniklým v průběhu řízení. Takové dodatečné zhojení nedostatku podmínek účasti v řízení by mělo být

⁴⁷ PAVLORKOVÁ, Eva. *Účast spolku v řízeních* [online]. frankbold.org. 8. ledna 2016 [cit. 21. ledna 2016]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/obcanska-sdruzeni-zalozeni-fungovani-cinnost/rada/ucast-v-rozenich-podle-zvlastnic>>.

⁴⁸ Ust. § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ TICHÁ, Tereza, DVOŘÁK, Libor. Účast veřejnosti na rozhodování..., s. 5.

⁵⁰ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci...*, s. 55.

⁵¹ PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In DÁVID, Radovan a kol. (ed). *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1960.

⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2012, č.j. 7 As 25/2012 - 21.

dovoleno, neboť jsem toho názoru, že by se v pochybnostech měl výklad přiklonit spíše ve prospěch zajištění účinné účasti veřejnosti (in dubio pro participatio). Tento názor lze podpořit rozsudkem NSS⁵³, který tvrdí, že „podmínky pro účast občanských sdružení ve správním řízení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jsou dodrženy i v případě, kdy žádost o informace o zahajovaných správních řízeních podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny byla podána správnímu orgánu až po zahájení tohoto řízení. Bylo by v rozporu s účelem právní úpravy, kdyby bylo předmětné ustanovení vykládáno tak, že podmínky pro účast občanského sdružení ve správním řízení mohou být splněny pouze tehdy, když žádost o informace předchází zahájení správního řízení, ve kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.“

Poslední podmínka účasti je stanovena v § 70 odst. 3 ZOPK. Spolek musí svou účast v řízení písemně oznámit do 8 dnů od doby, kdy mu bylo zahájení řízení oznámeno. Podle zmiňovaného ustanovení se dnem sdělení informace o zahájení řízení rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce. Z tohoto důvodu je nutné pravidelně sledovat příslušné úřední desky, neboť osmidenní lhůta je poměrně krátká a správní orgán nemá povinnost informovat spolek takovým způsobem, aby se tento o zahájení řízení prokazatelně dozvěděl (např. vždy písemně bez možnosti náhradního doručení). Spolek si může ve své žádosti požádat, aby byl informován výhradně písemně - je však otázkou, zda bude tento způsob správním úřadem akceptován.

4.2 Dle vodního zákona

Důležitou roli na poli zapojení veřejnosti do správních řízení hraje rovněž zákon č. 254/2001 Sb., známý pod zkráceným názvem vodní zákon. Vodní zákon obsahuje zmocňující ustanovení pro participaci veřejnosti v řízeních, která se velmi podobá § 70 ZOPK. V případě vodního zákona jde o ustanovení § 115 odst. 6 a 7. Účast spolků (zde opět ještě pod terminologií občanská sdružení, podle ust. § 3045 odst. 1 NOZ se však všechna sdružení dle zákona č. 83/1990 Sb., považují za spolky)⁵⁴ je založena na podobném mechanismu jako v ZOPK, nicméně jsou zde určité odlišnosti. Předně je účast možná pouze v řízeních, vedených podle vodního zákona (např. řízení o povolení odběru povrchových vod či řízení o povolení vypouštění odpadních vod do povrchových vod). Vyloučena je však účast v řízení o udělení stavebního povolení k vodním dílům.⁵⁵ Novela EIA 2015 dále vyloučila i účast v řízeních navazujících na

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu. 2011, č.j. 6 As 19/2011 - 728.

⁵⁴ STRNAD, Zdeněk. In HORÁČEK a kol. (ed). *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. 3. vydání. Praha: Soudy, 2015, s. 262.

⁵⁵ Ust. § 15 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

proces posuzování vlivů (zde však zajišťuje účast speciální ustanovení zákona EIA). I podmínky, které musí spolek splnit, aby se mohl účastnit, jsou mírně odlišné od ZOPK. U první podmínky, kterou je vymezení určitého cíle činnosti ve stanovách spolku, je postačující pouze obecná formulace „ochrana životního prostředí.“ Další podmínky jsou ovšem fakticky obdobné. Spolek musí požádat o informování o zahajovaných řízeních dle vodního zákona a do konkrétního řízení je třeba se přihlásit do 8 dnů ode dne sdělení informace o zahájení řízení. Vodoprávní úřad může rovněž zveřejnit informaci pouze na úřední desce. Z úpravy vodního zákona není zřejmé, po jakou dobu by měla být informace na úřední desce zveřejněna. Použije se tak zřejmě obecná úprava správního řádu⁵⁶, což je vhodné mimo jiné i proto, aby spolek mohl i po uplynutí osmidenní lhůty případně požadovat navrácení v předešlý stav, respektive prominutí zmeškání úkonu.⁵⁷

4.3 V územním řízení

Územní řízení je nesmírně důležitým procesem, neboť právě zde se zpravidla rozhoduje o tom, zda se zamýšlený záměr skutečně podaří zrealizovat. Výsledkem územního řízení je správní rozhodnutí, které často zakládá subjektivní veřejné právo umístit určitou stavbu na vymezeném pozemku, či na něm provést významnou terénní úpravu. Existují ovšem i další typy územních řízení⁵⁸, které však nejsou tak časté (ochranné pásmo), nebo nemají bezprostřední vliv na ŽP (dělení a scelování pozemků). Územní řízení může probíhat buď v plné formě, nebo ve formách zkrácených - zjednodušené ÚŘ nebo územní souhlas, případně lze také uzavřít a schválit veřejnoprávní smlouvu.

Účinná účast veřejnosti je tak zajištěna především v „klasickém“ územním řízení, které má 3 subkategorie⁵⁹ účastníků: tradiční (plnoprávné) účastníky jako je žadatel či vlastník pozemku; dále osoby, které mohou být dotčeny územním rozhodnutím, jako jsou sousedé (mezní i vzdálení); a v neposlední řadě subjekty, o nichž tak stanoví zvláštní předpis. Je to právě zmiňovaná třetí skupina účastníků, která znamená zapojení širší veřejnosti do územního řízení, a to zejména prostřednictvím environmentálních spolků. Spolky se do územního řízení dostávají dvěma hlavními způsoby, respektive na základě dvou důležitých zvláštních zákonů. Jedná se o zákony EIA a ZOPK, kterým byla věnována pozornost již v předchozích kapitolách.

Pokud záměr procházel posuzováním v procesu EIA, tak bude územní řízení splňovat podmínky tzv. navazujícího řízení podle zákona EIA. Do územního řízení se tedy budou moci

⁵⁶ Dle ust. § 25 správního řádu by měla být informace na úřední desce vyvěšena nejméně po dobu 15 dnů.

⁵⁷ STRNAD, Zdeněk a kol. *Vodní právo*. 1. vydání. České Budějovice: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2013, s. 176.

⁵⁸ Taxativně je vymezuje ust. § 77 stavebního zákona.

⁵⁹ MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci...*, s. 44.

přihlásit jak etablované spolky, tak i spolky, založené ad hoc pro účast související s konkrétním záměrem. Důležitou novinkou zde bude i tzv. verifikační stanovisko, nastíněné v kapitole 3.2. Tento institut bude mít dle mého názoru významné využití v praxi, neboť by měl zamezit tomu, aby u záměrů docházelo ke změnám v mezidobí od vydání stanoviska EIA, do rozhodování v územním řízení. Proces EIA by se musel opakovat nejen v případě, že dojde k podstatným změnám ve vztahu k ŽP, ale rovněž také v situaci, kdy investor nedodá úřadu potřebné dokumenty včas.⁶⁰ V oblasti přístupu spolku k řízení došlo k velké změně ve prospěch účinné participace veřejnosti. V dobách účinnosti předchozí právní úpravy zákona EIA bylo nutné splnit tzv. 3 podmínky⁶¹, z nichž jedna ani nezávisela na samotném spolku, nýbrž na správním uvážení příslušného úřadu. Nově pouze postačuje, aby spolek splňoval definici „dotčené veřejnosti“ podle § 3 písm. i) bod 2. zákona EIA. Takový spolek se poté může přihlásit do každého navazujícího řízení, tedy i do řízení územního.

Druhý a poslední z obvyklých způsobů, jakým se spolek do řízení může „dostat“, poskytuje zákon o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 70 ZOPK mohou spolky využít u záměrů, které nepodléhají posouzení v procesu EIA. Před novelou zákona o posuzování vlivů bylo zmiňované ustanovení velice důležité, neboť poskytovalo možnost spolku účastnit se ve správních řízeních (kde jsou dotčeny zájmy ochrany přírody) bez ohledu na uvážení správního orgánu. S příchodem novely možná upadlo lehce do pozadí, neboť velké záměry se budou posuzovat v procesu EIA a územní řízení bude spadat pod režim oněch „navazujících řízení“ dle zákona EIA. ZOPK a jeho § 70 však zůstává nadále důležitým nástrojem pro účinnou účast občanů.

Nástroje, které může veřejnost v územním řízení využít, jsou v podstatě identické s těmi, které se objevují v územním plánování. Nejsilnějším nástrojem jsou tak i zde námitky, které může podávat pouze účastník řízení, tedy i spolek, který se dostal do řízení na základě zvláštního zákona. Námitky musí obsahovat odůvodnění, ve kterém mohou spolky argumentovat například možnou nevratnou škodou na životním prostředí, ale také případným nezákonným procedurálním postupem ze strany stavebního úřadu atd.⁶² Námitky lze uplatnit nejpozději u ústního jednání, ale pokud se toto jednání nekoná, tak musí být stanovena minimálně 15 denní lhůta, ve které lze námitky uplatnit. O námitkách pak musí být rozhodnuto v územním rozhodnutí, přičemž je úřad povinen vypracovat samostatné odůvodnění ke každé námitce (součást rozhodnutí). Rozhodnutí o námitce sice nelze dále samostatně napadnout opravným prostředkem, nicméně je možné iniciovat přezkumné řízení dle správního řádu.

⁶⁰ JARMICĚ, Libor. *Územní řízení* [online]. frankbold.org, 8. ledna 2016 [cit. 26. ledna 2016]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-a-stavebni-rizeni/rada/uzemni-rizeni>>.

⁶¹ Ust. § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění do 31. 3. 2015.

⁶² JARMICĚ, Libor. *Územní řízení*...

Osoby, které nejsou účastníky územního řízení, se mohou rovněž k záměru vyjadřovat, jejich slovo však obvyklé nemá v řízení významné místo. Pokud je územní řízení navazujícím řízením dle § 9b zákona EIA, může se „ostatní“ veřejnost vyjádřit v rámci tzv. konzultativní účasti, kdy je možné podat v řízení připomínky. Takové připomínky poté stavební úřad vyhodnocuje, nemá však povinnost o nich rozhodovat a zdůvodňovat, proč se jim rozhodl vyhovět či nevyhovět. Pokud jde o jiné formy řízení, které nahrazují „klasické“ územní řízení, pak lze konstatovat, že v nich je účast veřejnosti zastoupena buď v omezené formě, nebo vůbec. Ve zjednodušeném územním řízení se nekoná veřejné projednání a námitky či připomínky tak lze podat pouze písemně. V případě podání relevantní námitky či připomínky však úřad rozhodne o provedení územního řízení v plné formě. V řízení o vydání územního souhlasu však není účast veřejnosti dostatečně zajištěna - nelze podávat žádné námitky, a je sporné⁶³, zda je přípustná alespoň konzultativní účast veřejnosti v případech, kdy řízení o vydání územního souhlasu předcházelo posuzování vlivů EIA. Územní souhlas může být vydáván i u poměrně významných staveb, jako jsou například menší terénní úpravy, či stavby inženýrských sítí. Je tedy otázkou, zda by se i zde neměly připustit námitky alespoň v písemné formě a postup podobný jako u zjednodušeného územního řízení.

Proti vydanému územnímu rozhodnutí lze uplatnit obranu v podobě opravných a dozorčích prostředků podle správního řádu a dále rovněž správní žalobu. V oblasti soudního přezkumu došlo k významnému posunu díky novele EIA. Pokud má územní řízení charakter navazujícího řízení na proces EIA, je nutno v případě podání správní žaloby proti takovému rozhodnutí rozhodnout ve lhůtě 90 dnů⁶⁴ ode dne, kdy žaloba dojde soudu. Jak již bylo zmíněno, tyto žaloby měly mít původně dokonce automatický odkladný účinek. Senát však pozměňovacím návrhem odkladný účinek žalob značně omezil.

4.4 Dle zákona o integrované prevenci

IPPC⁶⁵, neboli proces integrovaného povolování, patří mezi průřezové nástroje ochrany ŽP a lze ho tak do určité míry srovnávat s procesem EIA. Ze samotného názvu „integrované povolení“ již vyplývá, že se jedná o sloučení několika povolovacích aktů (rozhodnutí) do jednoho. Řízení o vydání integrovaného povolení je správním řízením, které vede krajský úřad,

⁶³ Je otázkou, zda lze řízení o vydání územního souhlasu považovat za navazující řízení ve smyslu § 3 písm. g) zákona EIA. Územní souhlas totiž není považován za správní rozhodnutí, neboť to přímo vylučuje ust. § 96 odst. 4 stavebního zákona. Zákon o posuzování vlivů však hovoří pouze o rozhodnutí, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle zákona EIA. Přikláním se tak k výkladu, že územní souhlas tuto definici materiálně naplňuje (rozhoduje o přiznání subjektivního veřejného práva na umístění záměru) a veřejnost se tak může účastnit alespoň v rámci konzultativní účasti, neboť stavební zákon možnost podání námitek dotčenou veřejností neumožňuje. V úvahu by však připadal soudní přezkum dle ust. § 9d zákona EIA.

⁶⁴ Ust. § 9d odst. 2 zákona EIA.

⁶⁵ Zkratka anglického názvu „Integrated Pollution Protection and Control.“

nebo Ministerstvo životního prostředí (u záměrů, které přesahují hranice státu). Integrované povolení v sobě obvykle zahrnuje rozhodnutí dle vodního zákona, zákona o ochraně ovzduší, zákona o odpadech, zákona o vodovodech a kanalizacích, ale také například lázeňského zákona, zákona o veterinární péči, nebo zákona o ochraně veřejného zdraví. Je tedy zřejmé, že integrované povolování je ze své povahy poměrně složitý proces, což pochopitelně znamená nevýhodu pro laickou veřejnost a její zapojení. Pro budoucího provozovatele průmyslového zařízení je integrované povolování naopak usnadněním přístupu k realizaci provozu a zmírnění případných byrokratických překážek. Cílem procesu IPPC by však mělo být především zajistit, aby průmyslové závody využívaly nejlepší dostupné techniky výroby a provozu⁶⁶, což by mělo v optimálním případě vést i ke snižování míry znečištění ŽP. Proces IPPC se však (obdobně jako proces EIA) provádí pouze u některých záměrů, mezi které patří zejména průmyslové, ale také zemědělské činnosti. Všechny tyto činnosti vymezuje příloha č. 1 zákona o integrované prevenci.⁶⁷

Také zákon o integrované prevenci rozlišuje dvě formy účasti veřejnosti. Podle § 8 odst. 2 zákona IPPC může každý podávat vyjádření k žádosti o vydání nebo změnu integrovaného povolení. Tato vyjádření lze požadovat za konzultativní formu účasti, se kterou se úřad musí vypořádat v rámci odůvodnění rozhodnutí (integrovaného povolení).⁶⁸ Oproti připomínkám, které zná například stavební zákon, jsou tedy vyjádření dle zákona IPPC silnějším nástrojem, neboť je nelze pouze zohlednit, ale je nutno se s nimi odůvodněně vypořádat. Druhá forma účasti znamená již plnoprávné účastenství v řízení. Účastnit se lze však pouze za splnění zákonných podmínek, obsažených v ust. § 7 odst. 1 písm. e) zákona IPPC. Účastníkem, reprezentujícím širší veřejnost, se může stát pouze spolek (v zákoně IPPC opět ještě pod předchozím názvem), dále rovněž obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy, nebo hospodářské komory. Pokud se zaměříme pouze na spolek, tak tento musí za účelem zapojení do řízení splnit 2 podmínky - musí chránit profesní či veřejné zájmy (tedy např. ochrana ŽP) a musí se přihlásit do řízení v poměrně krátké lhůtě (do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti podle § 8 zákona IPPC). Spolky tak i zde musí pravidelně monitorovat úřední desku, aby nepromeškaly možnost účasti v konkrétním řízení. Odpadá však nutnost žádat o informace o zahajovaných řízeních a rovněž lze kvitovat jednotný způsob oznámení, tedy pouze na úřední desce a nikoliv další alternativa individuálního písemného oznámení. Pokud spolek splní podmínky a stane se účastníkem, tak může rovněž zaslat úřadu své vyjádření. Nemá tedy

⁶⁶ PETRLÍK, Jindřich, MATĚJKA, Lukáš, SKALSKÝ, Martin. *Integrované povolení - řekněte nejbližší továrně svůj názor*. 2. vydání. Praha: Arnika, 2008. s. 7.

⁶⁷ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁸ Ust. § 13 odst. 5 zákona o integrované prevenci.

silnější nástroj k uplatnění oproti širší veřejnosti. Jako účastník řízení však může dále brojit proti integrovanému povolení odvoláním a případně iniciovat i soudní přezkum.

Lze tedy říci, že účast veřejnosti je i s ohledem na krátkou lhůtu pro přihlášení do řízení v oblasti integrovaného povolení zajištěna dostatečně, nicméně i zde se v praxi objevují problémy. Kromě řízení o vydání integrovaného povolení má veřejnost právo účastnit se i řízení o jeho změně. Veřejnost se však takového řízení může účastnit pouze v případě, že se jedná o tzv. podstatnou změnu zařízení⁶⁹, které se má měnit. Výklad neurčitého právního pojmu „podstatná změna zařízení“ je poté pouze na krajském úřadu. To má za následek, že úřad může vyhodnotit významnou změnu v provozu zařízení jako „nepodstatnou“, čímž úplně vyloučí možnost účasti veřejnosti.

Jeden takový případ se stal i v blízkosti mého bydliště a na nezákonnost tohoto postupu jsem poukazoval již ve své bakalářské práci.⁷⁰ Jednalo se o změnu integrovaného povolení pro skládku, která spočívala ve skladování nového druhu odpadu, kterým byl nebezpečný odpad v množství 110 000 tun. Krajský úřad ovšem takovou změnu nevyhodnotil jako podstatnou ve smyslu § 19a odst. 1 zákona IPPC a neumožnil tak veřejnosti vyjádřit se k záměru. Ekologické organizace tento postup napadly u soudu, což vyústilo až v nedávný judikát NSS, který potvrzuje, že „nepodstatnou změnou je obecně řečeno změna, která nemá zvláštní dopad na složky životního prostředí.“⁷¹ Krajský úřad se tak dopustil hrubého pochybení při vyhodnocení povahy změny, což mělo za následek nezákonné rozhodnutí. Je otázkou, jakým způsobem lze takové chyby úřadu eliminovat. V úvahu připadá například připustit účast veřejnosti u sebemenší změny integrovaného povolení, což by však zřejmě neúměrně zatěžovalo provozovatele zařízení. V oblasti integrovaného povolování je tak účast veřejnosti na dobré legislativní úrovni, nicméně v praxi se objevují dílčí problémy, na které je potřeba neustále poukazovat.

4.5 Ve stavebním řízení a při kolaudaci

Stavební řízení je dalším procesem v pořadí, který obvykle navazuje na IPPC (pokud se ovšem integrované povolení vydává). V případě stavebního řízení jde opět o řízení správní, které se vede dle stavebního zákona, ale také za podpůrného použití správního řádu. V tomto řízení jde především o stanovení konkrétní podoby stavby, tedy její technické aspekty, parametry a konkrétní způsob provedení. Kromě „klasického“ stavebního řízení však stavební zákon zná i zjednodušené procesy, jako je ohlášení stavby, veřejnoprávní smlouva mezi stavebníkem a stavebním úřadem, či posouzení stavby autorizovaným inspektorem a následné oznámení

⁶⁹ Ust. § 19a odst. 1 zákona IPPC.

⁷⁰ POLÁŠEK, David. *Trestněprávní ochrana životního prostředí: bakalářská práce*. Olomouc: Univerzita Palackého, Právnická fakulta, 2013. s. 27.

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. prosince 2015, č.j. 9 As 113/2015 - 42.

stavebnímu úřadu. Participace širší veřejnosti je zajištěna pouze v případě, kdy se koná „klasické“ stavební řízení, neboť v ostatních případech nejde o správní řízení. Ohlášení stavby však nelze využít u staveb, kterým předcházelo posuzování vlivů dle zákona EIA.⁷² Posuzování autorizovaným inspektorem jde naopak napadnout výhradami ve formě námitek.⁷³

Samotná účast spolků v řízeních je poté odvozená od ust. § 109 písm. g) stavebního zákona, přičemž zvláštním předpisem se zde rozumí opět především zákon o posuzování vlivů a zákon o ochraně přírody a krajiny.⁷⁴ Pokud je záměr posuzován dle zákona EIA, tak je účast veřejnosti umožněna opět jako tzv. účast v navazujícím řízení, kterým se nyní rozumí stavební řízení. Postup je tedy shodný jako u územního řízení - verifikační stanovisko, etablované a ad hoc spolky (námitky), konzultativní účast ostatní veřejnosti (připomínky). V případě ZOPK jde o známé zmocnění dle § 70, nicméně tento způsob „proniknutí“ do stavebního řízení nebyl v minulosti vždy akceptován. Změnu přinesl až rozsudek NSS ze dne 27. května 2010, č.j. 5 As 41/2009 - 91. V něm NSS deklaroval právo tehdejších občanských sdružení účastnit se stavebního řízení, neboť je jim toto právo přiznáno dle zvláštního zákona (ZOPK), ačkoliv na něj stavební zákon přímo neodkazuje. NSS dále poukázal na specialitu ZOPK vůči stavebnímu zákonu.

Jako účastníci řízení poté mohou spolky využít institutu námitek, a to nejpozději při ústním jednání (pokud se koná), nebo do úřadem stanovené lhůty (minimálně 10 dní).⁷⁵ „Důvody k podání námitek jsou různé, například vlivy technického řešení, způsobu realizace a užívání záměru na životní prostředí (nevhodný provoz zařízení, skladování, emise, hluk) či špatný procedurální postup ze strany stavebního úřadu, jakým je třeba nedodržení lhůt. K námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při předchozích řízeních (např. při územním řízení) se nepřihlíží.“⁷⁶ I o námitkách ve stavebním řízení musí být rozhodnuto s odůvodněním, které bude zahrnuto v rozhodnutí (stavebním povolení). Proti samotnému stavebnímu povolení lze uplatnit přezkum v rámci správního řádu (opravné a dozorčí prostředky) a dále případně rovněž správní žalobu.

Kolaudační souhlas není vydáván ve správním řízení a veřejnost se tak nemůže procesu, vedoucího k jeho vydání, žádným způsobem účastnit. Veřejnost tak může iniciovat pouze přezkumné řízení dle správního řádu, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy kolaudační souhlas

⁷² Ust. § 104 odst. 4 stavebního zákona.

⁷³ Tamtéž, § 117 odst. 4.

⁷⁴ MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 278.

⁷⁵ Ust. § 112 odst. 1 stavebního zákona.

⁷⁶ JARMIČ, Libor. *Stavební řízení* [online]. frankbold.org, 8. ledna 2016 [cit. 2. února 2016]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-a-stavebni-rizeni/rada/stavebni-rizeni>>.

nabyl účinností. Protože však jde o úkon dle části IV. správního řádu, tak je možné proti kolaudačnímu souhlasu podat zásahovou žalobu dle ust. § 82 a násl. SŘS.

4.6 Shrnutí

Vzhledem k rozsahu práce nebylo možné rozebrat účast veřejnosti ve všech správních řízeních, jejichž výsledek může nějakým způsobem ovlivnit životní prostředí. Tato kapitola je proto zaměřena na nejběžnější typy řízení, se kterými se lze v praxi setkat. Předně lze konstatovat, že novela EIA 2015 přinesla v oblasti účasti veřejnosti ve správních řízeních významné změny. U záměrů, posuzovaných v procesu EIA, je možnost účasti veřejnosti nyní otevřena široce - není vázána na splnění dřívějších striktních podmínek, které pro spolky znamenaly určitou právní nejistotu, zda se vůbec budou moci konkrétního řízení účastnit. Účast je navíc zajištěna i v řízeních, kde doposud nebyla účast veřejnosti umožněna (ve věcech horních, dle atomového zákona aj.). Pokud se tedy záměr posuzuje v rámci procesu EIA, nejsou již nyní příliš zapotřebí ostatní zvláštní zákony, které zajišťují pro spolky možnost účasti (ZOPK, vodní zákon).

V případě ostatních záměrů však tyto zákony na důležitosti neztratily - § 70 ZOPK a § 115 vodního zákona jsou i nadále významnými „zmocňujícími“ ustanoveními pro účast veřejnosti ve správních řízeních. Jako nástroje účinné účasti veřejnosti jsou zde (stejně jako v územním plánování) využívány námítky a připomínky, které mají odlišnou míru právní síly. Výjimkou je však zákon o integrované prevenci, který zná pouze jednotnou formu účasti - vyjádření, které je společné jak pro účastníky řízení, tak i pro širokou veřejnost. Obecně lze říci, že zákonný rámec účasti veřejnosti ve správních řízeních je na dobré úrovni, a to zejména u záměrů, podléhajících posuzování EIA. Uvítat lze zejména novinku verifikačního stanoviska, či omezenou lhůtu pro soudní přezkum. Negativním jevem, který brání účinnější účasti, však mohou být krátké lhůty (např. u IPPC), nebo chybná aplikace zákonů v praxi (posuzování „podstatnosti“ změny v provozu při žádosti o změnu integrovaného povolení).

5 Účast veřejnosti v širším smyslu

Následující kapitola se zabývá nejdůležitějšími způsoby účasti veřejnosti v tzv. širším smyslu. Tento termín se používá pro formy účasti, které nejsou primárně určeny k tomu, aby veřejnost vyjadřovala svá stanoviska ke konkrétním záměrům, které jsou způsobilé ohrozit či poškodit ŽP. Za účast v širším smyslu se tedy nepovažuje účast ve správních řízeních a v řízeních, které nemají povahu správního řízení. To, že terminologie označuje tuto účast za „širší“, či „ostatní“, však neznamena, že jde pouze o méně významné, nebo méně účinné instituty. Především institut místní referenda a výkon sdružovacího práva (spolky) jsou z hlediska účinné účasti veřejnosti klíčovými. Kapitola se dále zaměřuje i na problematiku práva petičního a shromažďovacího, které jsou nejen právními, ale i důležitými politickými nástroji.

5.1 Referendum

Institut referenda považuji za nejvýznamnější nástroj v rámci účasti veřejnosti v tzv. „širším smyslu.“ Z tohoto důvodu jsem jej zařadil do úvodní podkapitoly této části práce. V českém právním řádu má referendum základ v čl. 21 LZPS, jehož první odstavec říká, že „občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“ Zatímco zastupitelská demokracie je realizována prostřednictvím voleb, přímá demokracie je v ČR realizována téměř výhradně prostřednictvím referend.⁷⁷

V našich podmínkách lze referendum realizovat na třech úrovních - celostátní, krajské a místní. Zatímco však poslední dvě mají obecný právní předpis, tak celostátní referendum bylo v historii ČR realizováno pouze jednou.⁷⁸ Krajské referendum však také není třeba blíže rozebírat, neboť ačkoliv zde byly určité pokusy⁷⁹, tak nebylo v praxi nikdy realizováno. Účinnou účast veřejnosti tak v současné době zajišťují pouze místní referenda, a proto se dále zaměřím pouze na tento typ referend.

5.1.1 Místní referendum

Zákonný rámec pro konání místního referenda stanovuje zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (ZMR). Účast veřejnosti na základě tohoto zákona má poněkud odlišnou povahu od forem účasti, nastíněných v předchozích kapitolách. V rámci

⁷⁷ Za další projevy přímé demokracie v českém právním řádu lze považovat žádost o projednání konkrétní záležitosti v rámci místní samosprávy dle ust. § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, nebo ust. § 12 odst. 2 písm. d) zákona o krajích. Nástrojem přímé demokracie jsou také petice, ty ovšem nemají žádnou formální závaznost pro jejich adresáty.

⁷⁸ Jednalo se o referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii, které bylo realizováno na základě ad hoc ústavního zákona č. 515/2002 Sb.

⁷⁹ BACHORÍK, Jan. *V Ústeckém kraji možná bude historicky první krajské referendum, kvůli eurodotacím* [online]. rozhlas.cz, 25. září 2013 [cit. 4. února 2016]. Dostupné na <http://www.rozhlas.cz/zpravy/regiony/_zprava/v-usteckem-kraji-mozna-bude-historicky-prvni-krajske-referendum-kvuli-eurodotacim--1261135>.

procesů, které mají buď povahu řízení správních, nebo specifických dle zvláštních zákonů, se veřejnost účastní vždy tak, že se zapojuje do již zahájeného procesu, v němž se může určitým způsobem vyjadřovat a snažit se naklonit výsledné rozhodnutí ve svůj prospěch. Místní referendum však funguje jinak - veřejnost zde sama iniciuje konání referenda a stanovuje i jeho věcný rozsah (otázku v něm položenou), který má však zákonné limity.⁸⁰

Místním referendem tak lze korigovat dění v obci, a tedy i částečně předcházet případnému ohrožení životního prostředí v blízkém okolí, neboť jeho výsledek je pro zastupitelstvo závazný a fakticky tak nahrazuje jeho usnesení. Místní referendum vyhláší zastupitelstvo a jeho vyhlášení lze dosáhnout dvěma způsoby⁸¹ - na návrh přípravného výboru, nebo z vlastní iniciativy zastupitelstva. V praxi je nepochybně častější první způsob, ke kterému je však třeba vytvořit přípravný výbor⁸² a jeho návrh musí podpořit zákonný počet obyvatel obce.⁸³ Samotný návrh musí rovněž splňovat náležitosti ZMR.⁸⁴ Místní referendum lze však konat pouze o věcech, které patří do samostatné působnosti obce.

Doba od podání návrhu do skutečné realizace referenda může být poměrně dlouhá. Přípravy referenda se odvíjí zejména od toho, kdy bude zasedat zastupitelstvo. Referendum se poté koná nejpozději do 90 dnů od zasedání zastupitelstva, na kterém je vyhlášeno (pokud přípravný výbor nepožaduje datum pozdější).⁸⁵ Před zasedáním navíc probíhá kontrola návrhu přípravného výboru, při kterém může obecní úřad shledat v návrhu vady.⁸⁶ Pro zajištění vyšší míry účasti na referendu je vhodné požadovat konání místního referenda společně s některými volbami. Možnost vysoké účasti občanů má pak přednost před většinou ostatních důvodů, kterými by zastupitelstvo mohlo argumentovat proti společnému konání voleb a referenda. Spojení termínu voleb a místního referenda shledává vhodným i judikatura ÚS a NSS.⁸⁷ O vlivu spojení termínu voleb a místního referenda se lze přesvědčit na příkladu města Tábor. V letech 2000 a 2006 se zde konala místní referenda, obě o dopravě ve městě. První se konalo současně s volbami a účastnila se ho více než třetina oprávněných voličů. Druhého, které se konalo samostatně, se zúčastnila jen asi desetina oprávněných voličů.⁸⁸ Účast v místním referendu samozřejmě ovlivňuje i řada dalších činitelů (politická situace, demografické rozložení obyvatelstva aj.), nicméně termín hlasování je jedním z nejdůležitějších faktorů.

⁸⁰ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 7.

⁸¹ Ust. § 8 odst. 1 ZMR.

⁸² Tamtéž, § 9.

⁸³ Tamtéž, § 8 odst. 2.

⁸⁴ Tamtéž, § 10.

⁸⁵ Tamtéž, § 15.

⁸⁶ Tamtéž, § 12 odst. 2.

⁸⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2013, sp. zn. I. ÚS 4908/12 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2012, č. j. Ars 2/2012 - 43.

⁸⁸ RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 194.

Nejdůležitějším aspektem referenda je jeho platnost a závaznost. Výsledek referenda je platný, pokud přijde hlasovat alespoň 35 % oprávněných osob.⁸⁹ Pro závaznost určitého rozhodnutí však musí hlasovat nadpoloviční většina těch, kteří k referendu přišli, a zároveň musí tato většina představovat alespoň 25 % všech oprávněných osob.^{90, 91} Paradoxně tak může dojít k situaci, kdy by k referendu přišla čtvrtina oprávněných osob, všichni na položenou otázku odpověděli ano, ale referendum by stále nebylo platné - k platnosti by totiž bylo třeba, aby přišlo dalších 10 % oprávněných osob vyjádřit své „ne“. V teoretické rovině lze samozřejmě vést diskuzi o tom, zda je současné nastavení podmínek platnosti a závaznosti spravedlivé a zároveň motivující občany k tomu, aby se více podíleli na rozhodování o veřejných věcech. Lze konstatovat, že se v této oblasti vyvažují dva zájmy - účinná účast veřejnosti a efektivnost institutu referenda na straně jedné proti principu reprezentativnosti rozhodování na straně druhé. Domnívám se, že v praxi není až tak velký problém s hranicí závaznosti, jako s hranicí platnosti místního referenda. Osoby, které se k hlasování v referendu dostaví, se totiž v převážné většině vyslovují jednoznačně pro jednu z možností. Nebývá tak obvyklé, že se k vítězné variantě přikloní jen těsná většina hlasujících.⁹² Plošná hranice platnosti ve výši 35 % účasti se však zdá být příliš vysoká, a to zejména u větších obcí a měst. Myslím, že by bylo ku prospěchu účasti veřejnosti, kdyby ZMR zakotvoval proměnlivou hranici platnosti referenda, a to v závislosti na velikosti obce - podobný princip ostatně existuje u sběru podpisů k návrhu přípravného výboru. U menších obcí by tedy k platnosti referenda byla zapotřebí vyšší účast a hranice by se postupně snižovala, a to například až k 20 % účasti.⁹³ Pokud by toto bylo realizováno, bylo by samozřejmě nutné společně posouvat i hranici závaznosti referenda. Tato hranice (či podmínka) by se dle mého názoru však mohla úplně zrušit a ponechat závaznost na prosté nadpoloviční většině, a to z důvodu časté jednoznačnosti hlasování, o které jsem již hovořil výše. Pokud je na základě dnešní právní úpravy referendum platné, pak je v naprosté většině případů také závazné.

Kromě diskuzi o podmínkách platnosti a závaznosti referenda se však v praxi objevují i další problémy, související s pořádáním místních referend. Judikatura volebních senátů je proto poměrně bohatá. V rámci soudního přezkumu se lze bránit nejen proti výsledkům referenda, ale rovněž požadovat jeho vyhlášení, či určení, že návrh na jeho konání nemá nedostatky.⁹⁴ Jedním z problémů, který se nezdá být obecního úřadu obce, která s konáním

⁸⁹ Ust. § 48 odst. 1 ZMR.

⁹⁰ Tamtéž, § 48 odst. 2.

⁹¹ Odlišné podmínky jsou u referend, které se týkají dělení a slučování obcí.

⁹² RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu...*, s. 191.

⁹³ Jde možná o poněkud nepřiléhavý příměr, ale pokud jsme schopni akceptovat, jako reprezentativní, výsledek celostátních voleb do Evropského parlamentu vzniklý za účasti pouhých 18 % občanů, pak nevidím problém s 20 % hranicí u místních referend ve velkých městech.

⁹⁴ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, § 91a odst. 1.

referenda nesouhlasí. Obstrukce mohou být různé - neoprávněné výzvy k odstranění nedostatků návrhu⁹⁵, vyhlášení referenda na jiný termín (např. nevyhovění požadavku na spojení s volbami)⁹⁶, či umístění hlasování do nedostatečně označené místnosti.

Tyto procesní nešvary ovšem doplňují i hmotněprávní problémy, které souvisejí s tím, zda lze referendum konat o konkrétní otázce, nebo za konkrétní situace v obci. Za zmínku stojí například případ, kdy obec uzavře soukromoprávní smlouvu a výsledek referenda by ji mohl nutit k porušení takového závazku, což se na první pohled jeví jako porušení ust. § 7 odst. d) ZMR. Příklad se však dostal až k ÚS, který v nálezu rozhodl, že je konání takového referenda přípustné.⁹⁷ Dalším zajímavou otázkou je, zda lze konat místní referendum o otázce, která je předmětem rozhodování ve zvláštním (obvykle správním) řízení. Soudy zde došly k tomu, že v tomto případě jde o tzv. „konzultativní“ referendum, které je obecně přípustné.⁹⁸ Obec je tak například možné tímto typem referenda zavázat k tomu, aby v příslušném správním řízení podala námítky, které budou v souladu s vůlí občanů. V neposlední řadě je také nutné zdůraznit, že místní referendum lze pořádat ve věci schválení územního plánu, neboť schvalování tohoto dokumentu rovněž spadá do samostatné působnosti obce.⁹⁹ Místní referendum tak rozhodně nelze v rámci nástrojů, zajišťujících účast veřejnosti, podceňovat. Ačkoliv tento právní nástroj terminologicky patří mezi „účasť v širším smyslu“, tak v praxi může být i významnější než účast v některých řízeních. I zde ovšem platí, že musí být veřejnost ostražitá a reagovat dostatečně včas, aby mohla případnému nežádoucímu záměru na území obce zabránit.

5.2 Petice

Petiční právo nesloužilo vždy jako nástroj široké veřejnosti, kdy se může jednotlivec, či (daleko častěji) skupina osob, obracet se svými žádostmi na orgán veřejné moci. V minulosti náleželo toto právo pouze vyšší šlechtě, která se mohla na panovníka obracet bez hrozby případného trestu.¹⁰⁰ Později se petiční právo rozšířilo do všech společenských vrstev. Co však zůstalo dodnes, je nezávazný charakter petice. Tento fakt předurčuje petici k tomu, aby byla spíše politickým, nežli právním nástrojem. Petiční právo se tak řadí mezi politická práva a tam ho také zařazuje LZPS. Článek 18 LZPS tvoří ústavněprávní rámec pro podávání petic a zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, toto právo dále konkretizuje a stanoví procesní postup.

⁹⁵ Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. září 2014, č.j. 67 A 5/2014 - 53.

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2014, č.j. Ars 6/2014 - 42.

⁹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09.

⁹⁸ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. prosince 2009 č. j. 12 Ca 5/2009 - 37, které bylo potvrzeno i nálezem Ústavního soudu ze dne 14. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 265/10.

⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05.

¹⁰⁰ ŠTĚTKA, Jan. ČESKO - země marných petic. Týdeník Dotyk, č. 7/2015, s. 8.

Desetiparagrafový zákon o právu petičním je velmi stručný a výstižný, proto ani postup při tvorbě, podání a vyřizování petic není nikterak složitý.

Nejprve je nutné písemně formulovat své petiční požadavky. Ve většině případů je petice podávána skupinou osob - k tomu je nutné utvořit petiční výbor, kde musí být alespoň jedna osoba starší 18 let. Tento výbor poté doručuje petici a jedná také s jejím adresátem. Petici však může podávat také právnická osoba, například spolek. Takový spolek však může podávat petici pouze v případě, že je to v souladu s cíli jeho činnosti.¹⁰¹ K vlastnímu petičnímu návrhu je poté nutné připojit petiční archy, do kterých se občané podepisují. Takové archy musí obsahovat jméno, příjmení, bydliště podepisujícího se občana a jeho podpis, dále označení a popis petice a informaci o tom, kdo petici sestavil. LZPS i zákon vymezují určité skutečnosti, které nesmí petice obsahovat. Jedná se o výzvy k zasahování do nezávislosti soudů a také k omezování lidských práv, podněcování nenávisti nebo k provádění násilí a hrubých neslušností.¹⁰²

V současnosti jsou petice možná až nadužívány, přičemž se rozmohl i fenomén tzv. elektronických petic. Tyto petice obvykle nesplňují zákonné požadavky, protože neobsahují žádné skutečné podpisy (v rámci elektronické petice by se dalo uvažovat pouze o zaručeném elektronickém podpisu - ten ovšem není v ČR příliš rozšířen). To však neznamená, že by elektronické petice neměly žádnou, byť neformální, sílu.¹⁰³ V době masivního rozšíření internetu může mít daleko větší význam uspořádat nezákonnou webovou petici, než postavit petiční stánek s tištěným archem ve městě. Elektronickou petici může podpořit daleko větší počet občanů napříč celou republikou a mohou tím vytvořit určitý tlak na orgány veřejné moci. Jediný rozdíl od klasické petice pak spočívá v tom, že úřady nejsou povinny na tento typ petice odpovídat.

Vyhodnocení petice úřadem probíhá tak, že musí na petici do 30 dnů odpovědět, pokud ovšem spadá do jeho působnosti.¹⁰⁴ Pokud do jeho agendy nespadá, tak petici postoupí příslušnému orgánu do 5 dnů.¹⁰⁵ Autor petice má tedy právní nárok na odpověď, ale, jak již bylo řečeno výše, nelze se domáhat vyhovění žádosti (návrhu), obsažené v petici. Jako právní nástroj je tak petici poměrně slabá. Veřejnost však může alespoň dát najevo svá přání a v případě vyššího počtu podpisů mít i naději, že se jejich požadavky budou příslušné úřady vážně zabývat.

¹⁰¹ Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů, ust. § 1 odst. 2.

¹⁰² Ust. § 1 odst. 4 zákona o právu petičním.

¹⁰³ PAVLORKOVÁ, Eva. *Elektronická petice* [online]. frankbold.org. 21. ledna 2010 [cit. 6. února 2016]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/petice-shromazdovani/dotaz/elektronicka-petice>>.

¹⁰⁴ Ust. § 5 odst. 3 zákona o právu petičním.

¹⁰⁵ Tamtéž, § 5 odst. 2.

5.3 Shromažďování

Shromažďovací právo je dalším z pilířů demokratické společnosti, neboť je jím realizována svoboda projevu.¹⁰⁶ Stejně jako právo petiční, patří i právo shromažďovací mezi práva politická. V LZPS je toto právo zakotveno článkem 19 a na podústavní úrovni jej provádí zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím. Shromáždění může být svoláno buď jednotlivcem (občan ČR starší 18 let), právnickou osobou (zde je prostor pro environmentální organizace), nebo skupinou osob.¹⁰⁷ Důležité je, že shromažďovací právo funguje na tzv. oznamovacím principu, který vyplývá již z LZPS. Svolavatel shromáždění tedy nemusí úřady žádat o vydání určitého individuálního správního aktu (povolení). Konání shromáždění je nutné pouze oznámit příslušnému úřadu, a to minimálně 5 dnů předem.¹⁰⁸ Náležitosti takového oznámení stanovuje zákon¹⁰⁹, patří mezi ně např. termín, předpokládaný počet účastníků, nebo opatření, zajišťující pokojný průběh. Úřad poté může shromáždění zakázat, pokud je naplněn některý ze zákonných důvodů¹¹⁰ k zákazu. Svolavatel má poté právo na vyhlášení pozvánky v místním rozhlase a měl by se ujistit, že je schopen pořadatelsky zajistit pokojný průběh akce (případně lze požádat o pomoc příslušný úřad nebo policii).¹¹¹ Probíhající shromáždění ovšem může být ze zákonných důvodů rozpuštěno. Mezi tyto důvody patří skutečnost, že se koná, ačkoliv bylo zakázáno, dále pokud nebylo oznámeno a existuje důvod pro jeho zákaz a v neposlední řadě proto, že jeho účastníci porušují zákon (dopouštějí se násilí, jsou maskováni apod.). Proti rozpuštění je možno podat námitky u správního soudu ve lhůtě 15 dnů od události. Soud poté rozhodne, zda bylo rozpuštění zákonné, či nikoliv.¹¹²

Z pohledu environmentální participace veřejnosti je nutno zdůraznit některá ekologická shromáždění, která bývají poměrně častá. Z poslední doby lze zaznamenat řadu demonstrací proti prolomení těžebních limitů na Mostecku.¹¹³ Celosvětově poté například demonstrace Greenpeace proti společnosti Royal Dutch Shell a její snaze o těžbu ropy v Arktidě. Nejznámější kauza z poslední doby je však bezpochyby blokáda nelegálního kácení stromů na Šumavě. Tato kauza je stále živá v českém soudnictví, neboť probíhá spor o nezákonnost policejního zásahu

¹⁰⁶ SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. s. 117.

¹⁰⁷ Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, ust. § 3.

¹⁰⁸ Tamtéž, § 5 odst. 1. Ust. § 4 odst. 1 téhož zákona stanoví výjimky z oznamovací povinnosti.

¹⁰⁹ Tamtéž, § 5 odst. 3.

¹¹⁰ Tamtéž, § 10 odst. 1 a 2 (obligatorně), odst. 3 (fakultativně).

¹¹¹ JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním: s komentářem*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 100.

¹¹² Ust § 13 zákona o právu shromažďovacím.

¹¹³ Např. STRNADOVÁ, Miroslava, HORÁČEK Aleš. *Aktivisté přijeli budít ublobarona blukem rypadla, byl však na dovolené* [online]. iDNES.cz, 16. července 2015 [cit. 7. února 2016]. Dostupné na <http://usti.idnes.cz/akce-greenpeace-hluk-rypadla-u-domu-jana-dienstla-ze-severni-energeticke-1av/ustizpravy.aspx?c=A150716_092911_ustizpravy_alh>.

proti účastníkům blokády. Nejvyšší správní soud se však v nedávném rozsudku¹¹⁴ vyjádřil v tom smyslu, že v případě této blokády nebyly naplněny znaky požadované pro výkon shromažďovacího práva. Vzhledem k tomu, že dle NSS nešlo o shromáždění, nemohl se ani žalobce domáhat určení toho, že byla blokáda nezákonně rozpuštěna.

To však nemění nic na tom, že je shromažďovací právo vhodným institutem k tomu, aby široká veřejnost vyjádřila své názory k různým záležitostem - tedy i těm, které se týkají ochrany životního prostředí. Shromáždění jsou do určité míry podobná peticím v tom, že požadavky v nich obsaženy, nelze bezprostředně nárokovat, nicméně lze vytvořit určitý tlak na příslušné úřady. Prostřednictvím různých demonstrací, happeningů, manifestací, či blokád je tak možné upozornit na současné environmentální problémy, kterých je celá řada. Je ovšem pouze na orgánech veřejné moci, zda na požadavky občanů přistoupí a budou určitý problém dále řešit.

5.4 Sdružování do spolků

Již v předchozích kapitolách byla zdůrazněna významná role spolků v oblasti účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí. Založení spolku je tak v mnoha případech naprosto nezbytné k tomu, aby mohla veřejnost uplatňovat práva, které jí přiznávají zákony a nadnárodní právní dokumenty, v plné míře. Sdružovací právo má svůj základ v čl. 20 LZPS. Na zákonné úrovni se však v nedávné minulosti mnohé změnilo. Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů byl k 1. 1. 2014 zrušen novým občanským zákoníkem. Právní úprava sdružování občanů se tak přesunula do tohoto zákona a změnila se i právní terminologie - z občanských sdružení se nově staly spolky. S tím byla spojena například povinnost změnit název a stanovy, aby někdejší sdružení vyhověla novým podmínkám NOZ. Pro účast veřejnosti však tato změna neměla velký význam, protože spolky se mohou na řízeních účastnit v naprosto stejné míře jako občanská sdružení dle předchozí právní úpravy.

Pokud je však nutné za určitým účelem založit spolek nový, je nutné zdůraznit významnou změnu v oblasti zakládání takové právnické osoby. Zatímco dříve platil tzv. registrační princip, kdy občanské sdružení vznikalo registrací u Ministerstva vnitra, tak nově se tato agenda posouvá z moci výkonné na moc soudní a spolek vzniká zápisem do spolkového rejstříku. Založení a vznik spolku upravuje NOZ v ust. § 214 a následující. Spolkový rejstřík je zakotven v zákoně č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických osob (rejstříkový zákon). Proces zakládání a vzniku spolku není pro laika příliš jednoduchý. Nejprve si musí vybrat ze dvou variant založení - buď shodou zakladatelů na obsahu stanov, nebo usnesením ustavující schůze.¹¹⁵ Způsob založení spolku se bude odvíjet zejména od toho, kolik osob se má podílet na jeho založení (nejméně 3).

¹¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2015, č.j. 8 As 39/2014 - 56.

¹¹⁵ Ust. § 218 a § 222 odst. 1 NOZ.

V obou případech musí být vypracovány stanovy, do kterých je nutno zařadit povinné náležitosti dle § 218 NOZ (název spolku, sídlo, práva a povinnosti členů atd.). Návrh na zápis spolku je nutné podat pouze na formuláři, který má Ministerstvo spravedlnosti na svých webových stránkách, a to buď elektronicky (se zaručeným el. podpisem), nebo písemně. Elektronické vyplnění na webových stránkách MS je však nutností.¹¹⁶

K návrhu je však kromě stanov třeba přiložit několik dalších dokumentů. Patří mezi ně písemné souhlasy osob, které budou vykonávat funkci statutárního orgánu se zápisem do veřejného rejstříku, dále jejich čestné prohlášení o svéprávnosti a o tom, že nejsou v úpadku, to vše s ověřenými podpisy. Dále souhlas vlastníka nemovitosti s umístěním sídla spolku, opět s úředně ověřenými podpisy. Samotný formulářový návrh musí opět obsahovat ověřené podpisy. Domnívám se, že je tento proces poměrně složitý a dal by se zjednodušit například tím, že členové statutárního orgánu (nebo jediný člen - předseda) by podepsali pouze stanovy, či případně zápis z ustavující schůze, čímž by zároveň potvrdili svůj souhlas se zapsáním do rejstříku a nahrazovalo by to i zmiňované čestné prohlášení. Pokud by byl na ustavující schůzi, či při shodě nad obsahem stanov, přítomen vlastník nemovitosti, kde má být sídlo spolku, pak by mohl rovnou svým podpisem stvrdit souhlas (často to bude jeden z členů spolku). Takto by se mohl proces alespoň částečně zjednodušit a snížit objem dokumentů, posílaných soudu. Zjednodušením cesty ke vzniku spolku by se odbouraly byrokratické překážky a posílila účast veřejnosti. Z osobních i pracovních zkušeností vím, že se zakládáním spolků má veřejnost často problémy a nezdědka se v této věci obraceli občané i na poradnu organizace Frank Bold, kde jsem v minulosti působil.

Zápis spolku do rejstříku je od 1. 5. 2015 zdarma. Předtím však existovala v této věci určitá právní nejistota a soudy se spíše klonily k vybírání poměrně vysokého poplatku v hodnotě 6 000 Kč. Mohla za to „nešťastná“ novela¹¹⁷ zákona o soudních poplatcích, která sice zavedla osobní osvobození pro spolky, ale také poskytovala prostor pro výklad soudů, který tvrdil, že se toto osvobození nevztahuje na tzv. prvozápis spolku, respektive řízení ve věcech prvního zápisu osoby do veřejného rejstříku. Ačkoliv šlo o zjevné nedorozumění na straně zákonodárce, tak některé soudy vybíraly zmiňovaný poplatek ve výši 6 000 Kč (v předchozí právní úpravě byl však poplatek za zápis spolku stanoven na částku 1 000 Kč). Vše vyřešila až další (opravná) novela zákona o soudních poplatcích.¹¹⁸ Nyní tedy spolky za zápis do rejstříku nic neplatí, což lze

¹¹⁶ PAVLORKOVÁ, Eva. *Jak správně založit spolek* [online]. frankbold.org. 8. ledna 2016 [cit. 10. února 2016]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/obcanska-sdruzeni-zalozeni-fungovani-cinnost/rada/jak-spravne-zalozit-obcanske-sdr>>.

¹¹⁷ Zákon č. 335/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁸ Zákon č. 87/2015 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s účinností rekodifikace soukromého práva.

hodnotit kladně, neboť jde o další rozumný krok k posílení sdružovacího práva a tím i účasti veřejnosti.

5.5 Shrnutí

Ačkoliv je kapitola, věnující se účasti veřejnosti v širším smyslu zařazena až na konec vlastní části práce, tak nelze právní nástroje v ní obsažené opomíjet či upozadit. Zejména institut místního referenda je silným nástrojem v rukou občanů a je v současné době také hojně realizován. Uvítal bych však, kdyby bylo i více výsledků referend skutečně platných a závazných, k čemuž by mohly dopomoci změny, nastíněné v kapitole 5.1.1.

Pokud jde o právo petiční, tak zde lze zaznamenat určitý status quo, který spočívá v nezávadnosti petice, ale zároveň v nároku petitentů na odpověď od státního orgánu. S rozmachem internetu lze zaznamenat i tzv. elektronické petice, které se mnohdy vyskytují i častěji než petice „klasické“ (případně v obou formách zároveň). Ačkoliv de facto nejde o petice ve smyslu zákona o právu petičním (pro chybějící podpisy), tak může být jejich psychologický efekt významný, což lze rozhodně uvítat. Tyto petice jsou na tom se závazností podobně jako shromáždění - není zde tedy ani nárok na odpověď příslušných orgánů. Výkon shromažďovacího práva ovšem může mít výraznější účinek než petice, neboť demonstrace (happeningy, průvody) jsou tzv. „vidět“, a to především v médiích.

Právo sdružovací má pro účast veřejnosti přímo klíčový význam, a to především pro účast ve správních a jiných řízeních. Jednotlivec se sice může v těchto procesech vyjádřit, ale pokud není záměrem přímo dotčen, tak mají jeho vyjádření spíše nezávadnou (konzultativní) povahu. Pokud se však jednotlivci sdruží do spolku, jehož cílem je chránit veřejný zájem na ochraně životního prostředí, jsou jejich práva výrazně posílena - tyto spolky mohou být přímými účastníky řízení se všemi procesními právy, a to především s možností se kvalifikovaně a závazně vyjádřit. Z těchto důvodů považuji sdružovací právo společně s právem podílet se na správě věcí veřejných (referenda) za nejdůležitější právní možnosti v rámci širší účasti veřejnosti.

V kapitole 5. se nevěnuji všem formám účasti veřejnosti v širším smyslu, neboť je práce limitována určeným rozsahem. Účinné mohou být například i různé podněty a stížnosti (např. k veřejnému ochránci práv), nebo i výkon sousedských práv. Takový výkon práva může mnohdy sledovat (kromě primárního soukromého zájmu) i zájem na ochraně životního prostředí (např. omezení hluku či vypouštění škodlivin do ovzduší v rámci ochrany před imisemi). Vybrané čtyři způsoby účasti jsou však nejdůležitějšími pro účinné zapojení širší veřejnosti do ochrany ŽP.

Závěr

Diplomová práce měla hlavní cíl v podobě analyzování současné úrovně zapojení veřejnosti do ochrany životního prostředí, a to především v rovině teoretické, tedy ve formě hodnocení aktuální právní úpravy. Původně jsem uvažoval i o zařazení kazuistické kapitoly, kde bych popsal některé nejzajímavější případy účasti veřejnosti, se kterými jsem se setkal v praxi u Frank Bold. Vzhledem k rozsáhlému tématu, které bylo nutné zpracovat přehledovým způsobem, jsem však byl donucen praktickou část práce vynechat. Praktické poznatky jsem tak alespoň využil při formulování některých návrhů de lege ferenda. Více nebo méně důležité návrhy na změnu právní úpravy se poté objevují téměř v každé z kapitol.

V souhrnu lze konstatovat, že loňská novela zákona o posuzování vlivů a některých souvisejících zákonů je velmi významným krokem k naplnění závazků z Aarhuské úmluvy a tím i k posílení participace veřejnosti ve vnitrostátních řízeních. Co je však třeba kritizovat, je skutečnost, že k přijetí této novely nevedla snaha zákonodárců o posílení právního postavení veřejnosti, ale tlak ze strany EU a Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, respektive především hrozba finančních ztrát pro Českou republiku.

I přes (pro účast veřejnosti) pozitivní novelu lze ovšem v českém právním řádu stále nalézt řadu nedostatků, které brání účinnější proenvironmentální participaci. V oblasti územního plánování lze zmínit například neexistenci obrany proti nejvyššímu právnímu dokumentu územního plánování - politice územního rozvoje a také nemožnost jejího přezkumu před správními soudy. Ačkoliv se jedná o převážně ideový a koncepční dokument, tak obsahuje i plán konkrétních záměrů, proti kterým by měly mít možnost obrany alespoň dotčené kraje a obce. Tento názor sice není v praxi ojedinělý, ale je naprosto odmítán judikaturou NSS.

Ve správních řízeních lze pozorovat určité upozadění „průnikových“ ustanovení ZOPK (§ 70) a vodního zákona (§ 115). S příchodem novely EIA tato ustanovení lehce pozbyla důležitosti pro účast veřejnosti, neboť účast v navazujících řízeních plně zajišťuje samotný zákon o posuzování vlivů. V případech záměrů, které nevyžadují posouzení v procesu EIA, však mají tato ustanovení stále nezastupitelný význam a důležitost. Lze tak konstatovat, že zákonná úprava účasti veřejnosti ve správních řízeních je na velmi dobré úrovni. Určité výhrady mám ovšem k aplikaci zákonů (zejména v oblasti IPPC) a také k délce některých lhůt.

V oblasti účasti veřejnosti v širším smyslu hrají nejvýznamnější roli místní referenda. Tento silný institut přímé demokracie je v současné době velmi užíván, a to jak pro ochranu životního prostředí na místní úrovni, tak i pro další oblasti, které s ŽP přímo nesouvisí. I místní referenda by ovšem bylo možné zefektivnit, a to zejména modifikací plošné hranice platnosti na flexibilní a také úplným zrušením hranice závaznosti, neboť převážná většina platných referend jsou zároveň

i referendy závaznými. Další v práci vybrané instituty participace v širším smyslu (petice a shromáždění) mají spíše politický, nežli právní význam. To však neznamená, že by nebyly způsobilé dosáhnout stanoveného cíle.

V neposlední řadě je však nutné zdůraznit význam aplikace práva sdružovacího, neboť existence spolků je esenciální pro zapojení veřejnosti do různých řízení, ve kterých mohou chránit životní prostředí. Proces založení a vzniku spolku však prošel významnou změnou s přijetím nového občanského zákoníku. Přesunutí agendy z moci výkonné na moc soudní a opuštění registračního principu lze hodnotit z pohledu účinné účasti veřejnosti spíše negativně. Proces, vedoucí ke vzniku spolku, je dle mého názoru pro laika poměrně komplikovaný a v nedávné době zde byla i určitá právní nejistota ohledně soudního poplatku za zápis spolku. Toto jsou skutečnosti, které mohou negativně ovlivňovat míru zapojení veřejnosti do environmentálních problémů. Problém s poplatky již byl novelou vyřešen, ale návrhy na zjednodušení procesu vzniku spolku jsem do práce rovněž zakomponoval.

Zpracovávané téma účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí samozřejmě nebylo možné v diplomové práci obsáhnout celé. Z tohoto důvodu jsou přehledově zpracovány jen ty nejčastější způsoby, kterými může veřejnost přispět k ochraně ŽP. Z práce sice vyplynulo, že právní postavení veřejnosti a možnost její účasti je (zejména po novele EIA 2015) na velmi dobré úrovni, otázkou však zůstává, jak přimět větší množství osob k tomu, aby se na environmentálních problémech více podílely. Legislativními změnami lze pouze vytvořit dobré podmínky, nikoliv však donutit veřejnost k tomu, aby byla aktivní. Důležitou roli tak zde hraje především informovanost, osvěta a pozitivní přístup. Zde je nutno vyzdvihnout práci nevládních ekologických a ekologicko-právních organizací, které svou činností přispívají k vyšší míře účasti veřejnosti v oblasti ochrany ŽP. Postrádám však v této oblasti vyšší aktivitu státu, který by mohl k informovanosti občanů rovněž významně přispět. Negativně lze rovněž hodnotit i činnost některých médií, které složité ekologické problémy zjednodušují a ekologické organizace často titulují negativními přívlastky. Míra angažovanosti v environmentálních problémech však bude nakonec vždy záviset na zájmu a vůli každého z nás a také na tom, jak vysoko bude životní prostředí figurovat v našem žebříčku hodnot.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

1. ČERNOHOUS, Pavel a kol. *Územní plán bude tvůj pán!: od územního plánování po stavební povolení - kdy a jak se účastnit*. 1. vydání. Praha: Arnika, 2012. 83 s.
2. DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. 629 s.
3. JIRÁSEK, Petr. *Územní plánování*. 1. vydání. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně, 2014. 140 s.
4. MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. vydání. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. 98 s.
5. PETRLÍK, Jindřich, MATĚJKA, Lukáš, SKALSKÝ, Martin. *Integrované povolení - řekněte nejbližší továrně svůj názor*. 2. vydání. Praha: Arnika, 2008. 63 s.
6. POLÁŠEK, David. *Trestněprávní ochrana životního prostředí: bakalářská práce*. Olomouc: Univerzita Palackého, Právnická fakulta, 2013. 39 s.
7. PRŮCHA, Petr, KLIKOVÁ, Alena. *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2014. 157 s.
8. SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 496 s.
9. STRNAD, Zdeněk a kol. *Vodní právo*. 1. vydání. České Budějovice: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2013. 226 s.
10. VOPAŘILOVÁ, Magdaléna. *Právo na informace a účast veřejnosti ve věcech životního prostředí: disertační práce*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012. 191 s.

Komentáře

1. JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním: s komentářem*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007. 160 s.
2. MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 838 s.
3. HORÁČEK, Zdeněk a kol. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. 3. vydání. Praha: Soudy, 2015. 319 s.
4. RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011. 288 s.

Příspěvky ze sborníku

1. ČERNÝ, Pavel. Environmental Impact Assessment (EIA) - požadavky evropského práva a česká praxe. In HRŮŠOVÁ, Klára (ed), *Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví: sborník*

příspěvků ze semináře. Praha: LexisNexis CZ ve spolupráci s Justiční akademií v Kroměříži, 2008, s. 67 - 81.

2. PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In DÁVID, Radovan a kol. (ed). *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1958 - 1973.

Odborné články

1. MOTZKE, Radek, PODSKALSKÁ, Sandra. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. *Planeta*, 2007, roč. 15, č. 6. 48 s.
2. TICHÁ, Tereza, DVOŘÁK, Libor. Účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. *Ekologie a právo*, 2006, roč. 2, č. 6. 17 s.

Publicistické články

1. ŠTĚTKA, Jan. ČESKO - země marných petic. Týdeník Dotyk, č. 7/2015. 11 s.

Internetové zdroje

1. *Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci* [online]. mzp.cz. cit. 27. prosince 2015. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/prirucka_implementace_aarhuske_umluvy>.
2. BACHORÍK, Jan. *V Ústeckém kraji možná bude historicky první krajské referendum, kvůli eurodotacím* [online]. rozhlas.cz, 25. září 2013 [cit. 4. února 2016]. Dostupné na <http://www.rozhlas.cz/zpravy/regiony/_zprava/v-usteckem-kraji-mozna-bude-historicky-prvni-krajske-referendum-kvuli-eurodotacim--1261135>.
3. ČTK. *Mikronésie se bojí elektrárny Prunerov. Píše Česku* [online]. tyden.cz, 15. prosince 2009 [cit. 16. ledna 2016]. Dostupné na <http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/mikronesie-se-boji-elektrarny-prunerov-pise-cesku_151911.html>.
4. EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS. *Podnět Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy (Aarhus Convention's Compliance Committee)* [online]. aa.ecn.cz, 14. června 2010 [cit. 5. prosince 2015]. Dostupné na <http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Stiznost_Aarhus_CC_CZ_cl9_preklad.pdf>.
5. FRANK BOLD. *Zjištění a doporučení ve věci podání ACCC/C/2010/50 - Česká republika, schválená Výborem pro dodržování Aarhuské úmluvy* [online]. frankbold.org, 29. června 2012 [cit. 5. prosince 2015]. Dostupné na <http://frankbold.org/sites/default/files/poradna/rady/zjisten_i_a_doporuceni_ve_veci_podani_accc_c_2010_50.pdf>.

6. *Implementace Aarhuské úmluvy v Evropské unii* [online]. ucastverejnosti.cz. [cit. 28. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.ucastverejnosti.cz/cz/implementace-au-v-eu/>>.
7. JARMÍČ, Libor. *Stavební řízení* [online]. frankbold.org, 8. ledna 2016 [cit. 2. února 2016]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-a-stavebni-rizeni/rada/stavebni-rizeni>>.
8. JARMÍČ, Libor. *Územní řízení* [online]. frankbold.org, 8. ledna 2016 [cit. 26. ledna 2016]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-a-stavebni-rizeni/rada/uzemni-rizeni>>.
9. PAVLORKOVÁ, Eva. *Co je to EIA?* [online]. frankbold.org, 1. července 2015 [cit. 5. prosince 2015]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/eia-a-ippc/rada/co-je-eia>>
10. PAVLORKOVÁ, Eva. *Elektronická petice* [online]. frankbold.org, 21. ledna 2010 [cit. 6. února 2016]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/petice-shromazdovani/dotaz/elektronicka-petice>>.
11. PAVLORKOVÁ, Eva. *Jak správně založit spolek* [online]. frankbold.org, 8. ledna 2016 [cit. 10. února 2016]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/obcanska-sdruzeni-zalozeni-fungovani-cinnost/rada/jak-spravne-zalozit-obcanske-sdr>>.
12. PAVLORKOVÁ, Eva. *Spolky mohou podávat hmotněprávní námítky* [online]. frankbold.org, 29. října, 2015 [cit. 28. prosince 2015]. Dostupné na <<http://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/aktualne/spolky-mohou-podavat-hmotnepravni-namitky>>.
13. PAVLORKOVÁ, Eva. *Účast spolku v řízeních* [online]. frankbold.org, 8. ledna 2016 [cit. 21. ledna 2016]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/obcanska-sdruzeni-zalozeni-fungovani-cinnost/rada/ucast-v-rizenich-podle-zvlastnic>>.
14. PAVLORKOVÁ, Eva. *Územní plány obcí* [online]. frankbold.org, 8. ledna 2016 [cit. 18. ledna 2016]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-planovani/rada/uzemni-plan-y-obci>>.
15. *Poznámky/Právo na příznivé ŽP v ČR* [online]. ilaw.cas.cz. cit. 28. prosince 2015. Dostupné na <<http://www.ilaw.cas.cz/env/index.php?page=442>>.
16. *Status of ratification* [online]. unece.org. [cit. 27. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>>.
17. STRNADOVÁ, Miroslava, HORÁČEK Aleš. *Aktivisté přijeli budít ublobarona hlukem rypadla, byl však na dovolené* [online]. iDNES.cz, 16. července 2015 [cit. 7. února 2016]. Dostupné na

<http://usti.idnes.cz/akce-greenpeace-hluk-rypadla-u-domu-jana-dienstla-ze-severni-energeticke-1av/ustizpravy.aspx?c=A150716_092911_usti-zpravy_alh>.

18. Usnesení Senátu PČR ze dne 14. 1. 2015, č. 77. Citováno z: VYCH, Jan. *Novinky v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí* [online]. pravniprostor.cz, 19. března 2015 [cit. 6. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/novinky-v-zakone-o-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi>>.

Právní předpisy

1. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (v ČR publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.).
2. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
3. Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění do 31. 12. 2013.
5. Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
9. 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.
10. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
14. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
15. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
16. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

17. Zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických osob (rejstříkový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
18. Zákon č. 335/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
19. Zákon č. 39/2015 Sb., 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.
20. Zákon č. 87/2015 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s účinností rekodifikace soukromého práva.

Judikatura

1. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. března 2011, sp. zn. C-240/09 (Lesoochránárske sdruženie Vlk vs. Ministerstvo životného prostredia SR).
2. Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. ledna 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.
3. Nález Ústavního soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05.
4. Nález Ústavního soudu ze dne 14. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 265/10.
5. Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09.
6. Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2013, sp. zn. I. ÚS 4908/12.
7. Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14
8. Nález Ústavního soudu ze dne 13. října 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14.
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-59.
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2010, č.j. 5 As 41/2009 - 91.
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2011, č.j. 6 Ao 6/2010-103.
12. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2011, č.j. 4 Ao 6/2010-37.
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2011, č.j. 6 As 19/2011 - 728.
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2012, č.j. 7 As 25/2012 - 21.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2012, č.j. 1 Ao 7/2011-526.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října. 2012, č.j. Ars 2/2012 - 43.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2014, č.j. Ars 6/2014 - 42.
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2015, č.j. 8 As 39/2014 - 56.
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. prosince 2015, č.j. 9 As 113/2015 - 42.
20. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. prosince 2009 č.j. 12 Ca 5/2009 - 37.
21. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. září 2014, č.j. 67 A 5/2014 - 53.

Shrnutí

Diplomová práce se zabývá aktuálními právními otázkami účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí. Hlavním cílem práce je analýza právní úpravy účasti veřejnosti s důrazem na nedávnou novelu zákona o posuzování vlivů a některých souvisejících zákonů, která byla přijata proto, aby české právo lépe implementovalo závazky, plynoucí z Aarhuské úmluvy. Úvodní část práce je věnována právě Aarhuské úmluvě, zakotvení práva účasti veřejnosti na úrovni EU a ústavním základům tohoto práva na vnitrostátní úrovni. Práce pokračuje zhodnocením úrovně účasti veřejnosti v různých řízeních, jejichž výstupem může být dotčeno životní prostředí. Tato přehledová část kopíruje tzv. posloupnost procesů. Začíná tedy kapitolou o účasti v územním plánování, dále proces EIA a nakonec vybraná správní řízení. Předmětem závěrečné části práce je tzv. účast v širším smyslu. Zde je kladen důraz na místní referendum a právo sdružovací.

Abstract

The diploma thesis deals with current legal issues of public participation in the environmental protection. The main objective of the thesis is the analysis of the legal regulation of public participation with emphasis on the recent amendment of environmental impact assessment act and some related acts that have been taken because of better implemented obligations arising from the Aarhus Convention. The introductory part is devoted to the Aarhus Convention to the right of public participation at EU level and to the constitutional foundations of law at national level. Work continues with evaluation of the level of public participation in the various proceedings whose outcome may affect the environment. This review part follows the “succession of processes” known from czech environmental law. It begins with the chapter about participation in urban planning then as well the EIA process followed by selected administrative proceedings. The subject of the final part is called “participation in a broader sense”. Here I put emphasis is on the local referendum and the right of association.

Seznam klíčových slov

Účast veřejnosti, životní prostředí, Aarhuská úmluva, proces EIA, novela EIA 2015.

Key words

Public participation, the environment, the Aarhus Convention, the EIA procedure, the EIA 2015 amendment.