

**Univerzita Karlova v Praze**  
**Právnická fakulta**

**Ekologická organizace jako účastník stavebního řízení**

Studentská vědecká odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2014

Autor: Hana Pisaková

VII. ročník

## 1. Úvod

Tzv. ekologická práva jsou v českém právním řádu upravena spolu s jinými lidskými právy v Ústavě a Listině základních práv a svobod. Na ústavní úrovni se tato práva dostala až v době posledních několika desetiletí v souvislosti s rozvíjejícím se průmyslem a dopravou.

Jedním z prostředků ochrany životního prostředí je rovněž oprávnění občanů sdružovat se za účelem vstupu do probíhajícího územního a stavebního řízení a aktivní kontroly takového procesu z hlediska environmentální problematiky.

Vzhledem k značné šíři problematiky se v této práci zaměřím jednak na vymezení ústavních stavebního řízení a ústávenství ekologických organizací ve správním řízení občanů, na problém přístupu veřejnosti k dokumentaci stavby a konečně na možnost veřejnosti ovlivnit územní plánování.

## 2. Subjekt práva na příznivé životní prostředí

Subjektem práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny základních práv a svobod je pouze fyzická osoba (jako biologická entita, organismus). Toto stanovisko vyjádřil Ústavní soud ve svém rozhodnutí I.ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998: „*Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Životním prostředím chápe "...vše, co vytváří přírodní podmínky existence organismů v určité lokalitě a je předpokladem jejich dalšího vývoje...*“

S tímto výkladem Ústavního soudu souvisí i otázka zásahu do subjektivních práv. Tato subjektivní práva dle interpretace soudu náleží pouze fyzické osobě, která by byla zásahy do životního prostředí přímo poškozena, případně která se může domáhat informací o životním prostředí. Z výše zmíněného rozhodnutí by plynulo, že **jakákoliv práva** vztahující se k životnímu prostředí náleží pouze fyzickým osobám. Tento přístup by de facto eliminoval

možnost právnických osob (a tedy jakýchkoliv občanských iniciativ, ekologických organizací atp.) jakkoliv vstupovat do sporů týkajících se životního prostředí.

Jistou nelogičností tohoto přístupu konstatuje například prof. Klíma v Komentáři k Ústavě a Listině,<sup>1</sup> kde je uvádí: „jen fyzické osoby se mohou domáhat práva na příznivé životní prostředí, které jim svdílí. Právnické osoby toto právo, alespoň dle dosavadní judikatury, nemají, což je poněkud paradoxní, neboť zjevně mají tak jako každý povinnost nepoškozovat životní prostředí dle odst. 3. Právo na příznivé životní prostředí je právem úzce souvisejícím s právem na život a na zdraví. Do jisté míry tvoří právo na příznivé životní prostředí rámec pro spokojený život a zdraví populace i jednotlivce. Z toho dle toho jsou tato práva úzce provázána a v nich jsou v podstatě neodlučitelná.“

Lze ještě podotknout, že a právnické osoby nejsou biologické organismy, jsou tvořeny právnickými osobami fyzickými, které se jejich prostřednictvím mohou snažit tyto práva hájit.

V oblasti poskytování informací k životnímu prostředí je tento přístup modifikován například v zákonech a mezinárodních smlouvách. Poskytování informací o životním prostředí (a to jak osobám fyzickým, tak právnickým) zakotvuje například Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, ústavní veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva) a zákon o právu na informace o životním prostředí.

Jak bude uvedeno níže, tento přístup je poměrně restriktivní a lze říci, že se neshoduje s evropským přístupem k problematice. Ten se v současnosti posunuje k maximální možné míře informovanosti a zároveň umožňuje i aktivní zapojení veřejnosti do řízení s prvky ochrany životního prostředí. Výslovně přitom umožňuje účast i osobám právnickým (spolkům a jiným občanským iniciativám).

### 3. Územní a stavební řízení

Územní plánování lze charakterizovat jako činnost, která definuje funkční využití určitého území, a koordinuje výstavbu a případně jiné aktivity ovlivňující rozvoj území.

---

<sup>1</sup> Klíma Karel a kol., Komentář k Ústavě a Listině, 2. rozšířené vydání, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Benk, Plzeň 2009, str. 1384

Hlavním cílem územního plánování je dosáhnout nejlepšího možného souladu ekologických, sociologických a ekonomických hodnot. Problematiku územního plánování lze rozdělit na tři základní okruhy: územní plánovací podklady, územní plánovací dokumentace a územní rozhodování.

Základním podkladem pro umístění staveb jsou územní plánovací dokumenty. Pro umístění konkrétní stavby je nutná řada rozhodnutí, povolení a stanovisek získaných v příslušných správních řízeních. Veřejnost, tedy občané a spolky<sup>2</sup> se mohou na kterých řízeních účastnit a uplatňovat práva, která jim právní úprava poskytuje. Jde zejména o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA - Environmental Impact Assessment; Vyhodnocení vlivů na životní prostředí) nebo o integrované povolování (IPPC - Integrated Pollution Prevention and Control; Integrovaná prevence a omezování znečištění).

Na územní plánování navazuje (případně) stavební řízení, které lze charakterizovat jako správní řízení o vydání stavebního povolení. V tomto řízení už je vliv veřejnosti podstatně menší.

#### **4. Zákonná úprava účastnictví v řízeních s prvkem práva životního prostředí**

Jednotná úprava účastnictví veřejnosti v oblasti ochrany životního prostředí dosud neexistuje. Občané účastníci správního řízení jsou vymezeni v ustanoveních §§ 27 a 28 správního řádu. Konkrétně § 27 odst. 3 definuje, že „účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.“

Od této obecné definice se odvíjí speciální úpravy ve zvláštních právních předpisech. Tyto předpisy umožní účast veřejnosti ve správních řízeních na kterých subjektům (typicky spolkům,

---

<sup>2</sup> Nový občanský zákoník již neuvádí starší pojem občanské sdružení. Místo toho je v § 214 upraven **spolek**, jako sdružení „alespoň tří osob vedených společným zájmem“. Na základě přechodového ustanovení § 3045 odst. 1 nového občanského zákoníku se existující sdružení transformují na spolky. V ustanovení některých zákonů (např. zákon o ochraně přírody a krajiny) zůstal zachován starý pojem. Dle výkladového ustanovení § 3029 odst. 1 nového občanského zákoníku je však třeba použití starých pojmů vykládat v intencích nového pojmosloví.

dříve obanským sdružením), jejichž podmíněností souvisí s typem správního řízení, upravených v tomto zvláštním předpisu.

Definice účastníka **stavebního řízení** je obsažena v zákoně č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a to v § 109. Zde je účastník určen mimo jiné jako „osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o to, čeho v nich nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.“ Toto ustanovení se dostalo do zákona s novelou v roce 2012 a reflektuje evropskou právní úpravu.

Další úprava účastníků relevantní pro stavební řízení je v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tento zákon v § 70 odst. 1 výslovně stanoví, že „ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje zejména účastí občanských sdružení, dobrovolných sborů i aktiv.“ Obanské sdružení („spolek“) „je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.“ Žádost je časově omezená na jeden rok ode dne jejího podání, při němž je možno ji podat opakovaně. Zákon přímě stanoví, že žádost musí být včasně a místně specifikovaná, což by mohlo zabránit podávání žádostí vágních, příliš obecných, i vztahujících se k příliš rozsáhlému území.

Přímá účast občanů na ochraně přírody, tak jak ji požaduje například Zákon o ochraně přírody a krajiny (§ 70, odst. 1), se typicky projevuje sdružováním v nejrůznějších ekologických organizacích. Tyto sdružení nemusely mít právní subjektivitu (v § 70 odst. 1 obsahuje demonstrativní výčet „...obanská sdružení, dobrovolné sbory i aktivity.“) Nicméně k tomu, aby bylo možno požadovat u orgánů státní správy informace dle tohoto zákona, byla právní subjektivita sdružení podmínkou.<sup>3</sup>

Zúčastněnými osobami mohou být dále podle § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí místní příslušné jednotky občanských sdružení nebo obecně prospěšných společností, jejichž podmíněností je ochrana veřejných zájmů

---

<sup>3</sup> Na právní režim těchto organizací dopadal zákon č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů, nyní zrušený v souvislosti s rekodifikací.

podle zvláštních právních předpisů nebo obce dotčené záležitostí, a to za dále uvedených zákonem stanovených podmínek.

Účast občanů prostřednictvím občanských sdružení v řízení je fakticky vymezena možnostmi požadovat informace, případně podávat námitky (§ 52 odst. 2, § 114 stavebního zákona) a připomínky (§ 52 odst. 3, § 92 odst. 1 stavebního zákona). Zatímco připomínka se pouze vyhodnocuje, o námitce je nutno rozhodnout a proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat.

Právo podávat námitky je v územním plánování pojato poměrně široce. Ve stavebním řízení (§ 114 stavebního zákona) je omezeno již jen na účastníky řízení, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající vcnému b emenu k pozemku nebo stavb ě .

Na jednu stranu je tento přístup z ekonomického hlediska zcela racionální, na druhou stranu například pokud je stavební povolení jednou vydáno, tak ke způsobu provádění stavby a jejímu užívání se již ekologické spolky vyjádřit nemohou (samozřejmě pokud tedy není přímo dotčeno jejich vlastnické právo).

## 5. K definici účastníka ve stavebním zákoně

Z faktu, že před novelou 2012 nebyly v okruhu účastníků stavebního řízení (§ 109) výslovně zmíněny „osoby, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis“, vyvozovaly mnohé stavební úřady závěr, že úmyslem zákonodárce bylo zcela vyloučit účast občanských sdružení na stavebním řízení.

Názor odborné veřejnosti k tomuto problému byl nejednotný. Například Jiří Ploš v publikaci *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi* konstatoval, že „*Okruh účastníků řízení je podstatně omezen. Nejedná se o řízení ve veřejné a ústavnosti v řízení není vzhledem k charakteru řízení poznáno občanským sdružením podle zvláštních právních předpisů.*“<sup>4</sup>. Opakovaný názor zastávali například M. Hegenbart a B. Saka v publikaci *Stavební zákon - komentář* : „*Na rozdíl od úpravy účastníků územního řízení v § 85 odst. 2 nejsou v § 109 výslovně uvedeny osoby, které jsou účastníky řízení, pokud jim to zvláštní předpis poznává. Mají se tím*

---

<sup>4</sup> Ploš Jiří, *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Grada Publishing, Praha, 1. vydání, 2007, s. 98

*na myslí obanská sdružení, která se stávají ústníky řízení za podmínek zvláštního zákona. Ústností těchto osob v řízení není založeno stavebním zákonem, ale zákonem zvláštním.“<sup>5</sup>*

Nejvyšší správní soud se přiklonil ke druhému názoru. Ve svém rozhodnutí sp. zn. 5 As 41/2009-91 ze dne 27. 5. 2010 uvádí: „... Zákonné ustanovení, které doplňuje okruh ústníky řízení o osoby, jimž takové právo zakládá zvláštní zákon, není totiž ničím jiným než explicitním odkazem na zvláštní právní úpravu, již je třeba v každém případě použít před právní úpravou obecnou. Zákonnodárce může takový odkaz do zákonné definice okruhu ústníky řízení za účelem vymezení okruhu ústníky řízení co nejúplněji a nejprecizněji, s cílem poskytnout vodítko pro budoucí aplikaci takového ustanovení. Absence výslovného odkazu však nemůže nic znamenat na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, a už v občanské osobní, bude muset být podle pravidla *lex specialis derogat generali* aplikována před úpravou obecnou, tzn. že ji bude zcela nahradit nebo ji alespoň do určité míry souborně modifikuje.“

Zákonnou možnost ústnit se stavebního řízení dovozoval Nejvyšší správní soud na základě výkladu vztahu mezi úpravou ústností podle § 109 stavebního zákona a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Rozhodující byla tedy otázka, zda § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu ústností tak, aby mohla být zásada *lex specialis derogat legi generali* aplikována. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí dovodil, že není důvod, aby tomu tak nebylo: „Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava ústností dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek. Naopak má za to, že ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje na všechna správní řízení podle stavebního zákona, pokud v nich mohou být dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.“

Stejnou argumentaci použil Nejvyšší správní soud i v rozsudku sp. zn. 9 As 63/2010-111, kde konstatoval: „...nelze bez dalšího vyloučit ústnost občanského sdružení ve zkráceném stavebním řízení s odkazem na taxativní výčet ústníky stavebního řízení v ustanovení § 109 stavebního zákona (...), ale je nezbytné vycházet z pravidla *lex specialis derogat generali*, kdy

---

<sup>5</sup> Hegenbart Miroslav, Sakař Bedřich a kol., Stavební zákon – komentář, Praha, C.H.Beck, 1. vydání, 2008, s. 307 - 308

*ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny představuje ve vztahu k ustanovení § 109 stavebního zákona zvláštní právní úpravu ústavní ve stavebním řízení.“*

Novela stavebního zákona z roku 2012 tuto nejasnost zcela odstranila tím, že mezi ústavníky stavebního řízení v § 109 nově uvedla i „osoby, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny ve veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o to, čeho v nich nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.“

Zákon v tomto ustanovení zde stanoví dvě podmínky. V první určuje, že musí být ve veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů dotčeny stavebním povolením. Druhá podmínka stanoví, že o to, čeho záležitostech nebylo rozhodnuto již ve fázi územního plánování. Lze tedy mít za to, že podmínky jsou nastaveny poměrně přísně.

## **6. Přístup ve věci k dokumentaci stavby dle § 168 stavebního zákona**

Pro uplatnění práv na aktivní účast ve věci je především podstatné získat včas relevantní informace o stavebním řízení. Poskytování těchto informací se řídí ustanovením § 168 odst. 2 stavebního zákona: *Vedení spisové služby a nahlížení do spisu se řídí ustanoveními správního řádu a zvláštního právního předpisu<sup>6</sup>. Kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci poskytl, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká. V odvodných případech lze usnesením odepřít nahlížení do vybraných částí dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti, případně z důvodů ochrany osob a jejich majetku.*

Z Aarhuské úmluvy a evropské směrnice č. 35/2003 vyplývá právo „dotčené ve věci“ na přístup k stavební dokumentaci, samozřejmě za respektování jistých práv zůstatkových osob i dalších zájmů (ochrana osobních údajů, autorské právo, bezpečnost státu). I z důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu vyplývá, že smyslem omezení v § 162 odst. 2 stavebního zákona je „ochrana oprávněných zájmů majitelů nemovitostí a dalších osob před zbytečnými a nebezpečnými pokusy těchto osob o narušení soukromí a útoky na životy, zdraví a majetek majitelů nemovitostí.“ Nejedná se tedy o omezování práv ústavní

---

<sup>6</sup> zákon č. 499/2004 Sb. (zákon o archivnictví a spisové službě)



řízení. Odlišný výklad by byl jak v rozporu se zásadou rovnosti ú astníků zaru enou Listinou základních práv a svobod ( l. 37 odst. 3: „Všichni ú astníci jsou si v řízení rovni.“), tak s definicí rovnosti ú astníků ve správním ádu (§ 7 odst. 1 správního ádu: „Dot ené osoby mají p i uplat ování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje v í dot eným osobám nestrann a vyžaduje od všech dot ených osob pln ní jejich procesních povinností rovnou m rou.“)

Mají-li mít ú astníci řízení rovné postavení, musejí mít stejnou možnost kvalifikovan se vyjád it k podklad m, na jejichž základ má být vydáno rozhodnutí. Ú astník územního řízení má dle § 89 stavebního zákona právo podat b hem řízení námitky, které musí od vodnit. Je tedy z ejmé, že zároveň musí mít možnost se s t mito podklady obeznámit.

Pokud jsou jisté ásti stavební dokumentace chrán éné, musí být ostatní obsah odd len a dot ené ve ejnosti zp ístupn n. Toto zp ístupn ní musí mít takovou formu, aby dot ená ve ejnost mohla svá práva vykonávat efektivn . Aby mohli všichni ú astníci využít svá práva, musí jim být umožn no seznámit se s dostupnou dokumentací p im eným zp sobem, což vzhledem k její složitosti nelze realizovat nap . pouhým nahlédnutím.

## **7. Možnost ovlivn ní územn plánovací dokumentace**

Stavební zákon a správní ád upravuje také zp sob vydávání územn plánovací dokumentace, která se vydává jako tzv. opat ení obecné povahy podle správního ádu. Územn plánovací dokumentace je tvo ena Zásadami územního rozvoje, Územním plánem obce a Regula ním plánem. Územn plánovací dokumentace tvo í podklad pro vydání územního rozhodnutí. K územn plánovací dokumentaci m že každý vznášet p ipomínky a zmocn ný zástupce ve ejnosti i námitky ve lh tách stanovených stavebním zákonem. O námitkách musí být rozhodnuto a jejich od vodn ní se stává sou ástí od vodn ní Územn plánovací dokumentace. Námitky mohou podávat zástupce ve ejnosti, obec a dot ení vlastníci. Zástupce ve ejnosti je definován v § 23 stavebního zákona, p i emž to m že být jak fyzická, tak právnická osoba (tedy typicky spolek). Zástupce ve ejnosti má oprávn ní na základ typov podobných p ipomínek daného minimálního po tu ob an uplatnit námitku proti územn plánovací dokumentaci.

Možnost napadat územní plánovací dokumentaci jako opatření obecné povahy je však značně problematická - viz i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 5 AOs 3/2012 ze dne 24. 10. 2013. Dle § 101a S S návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Územní plán je opatření obecné povahy a jako takové tedy může být napadeno pouze tím, jehož se přímo dotýká (vlastník pozemku či nemovitosti).

*Krajský soud konstatoval, že navrhovatel je občanským sdružením, jehož cílem je dle jeho stanov ochrana přírody a krajiny. Dle krajského soudu však takový navrhovatel nedisponuje aktivní procesní legitimací k návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. 1. s. Toto ustanovení judikatura vykládá tak, že navrhovatel musí v první řadě logicky konsekventně a myslitelně tvrdit, že jeho subjektivní hmotná práva byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. Navrhovatelem proto může být v zásadě jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území regulovaného územním plánem (typicky vlastník pozemku či nemovitosti a oprávněný z věcného práva k takovým věcem). Občanské sdružení ovšem není nositelem hmotných práv, jejichž zkrácení je ve smyslu § 101a odst. 1 s. 1. s. povinno tvrdit.*

Aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 AOs 1/2009 - 120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS. V něm uvedl: „Navrhovatel (...) musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy v cíli věcně myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy v cíli myslitelné právní formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. (...) Výjimkou je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani

*nemá právo k takové cizí v ci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. (...) Skutečnost, že okruh navrhovatel je v případě napadení územního plánu návrhem podle § 101a a násl. s. . s. zásadně omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovitým věcem na území regulovaném územním plánem, však neznamena, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních práv. Uvedené osoby mohou v procesu vedoucím k vytvoření územního plánu podle toho, jaká absolutní práva a k jakým věcem mají, podávat námitky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) nebo připomínky (§ 52 odst. 3 stavebního zákona), což jim dává práva procesních práv; jsou-li tato práva porušena, může to znamenat porušení zákonem stanoveného způsobu vydání územního plánu (§ 101d odst. 1 s. . s.), a tedy důvod k jeho zrušení. (...) **K připustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkne jeho vlastní právní sféry. Připustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. . s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis.***

Opět zde zaznívá argument „zásahu do subjektivních práv“. Nejvyšší správní soud zde připouští pouze práva přímo dotčených osob (vlastník a oprávněných z věcných práv), možnost ostatních subjektů (veřejnosti) sdružením zastupit se řízení vidí pouze v procesní rovině. V posledním jmenovaném rozhodnutí dokonce soud přímo říká, že může dojít k takovému porušení procesních pravidel, že je ve výsledku opatření obecné povahy nezákonné. Přesto ale nepřipouští možnost, aby se této nezákonnosti dovolávala osoba (zde občanské sdružení), jehož práva nebyla přímo porušena.

## **8. Evropská úprava**

V roce 1998 přistoupila Česká republika v dánském Aarhusu k Mezinárodní úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (dále Aarhuská úmluva). Tato úmluva byla ratifikována Parlamentem, vstoupila v platnost dne 30. 10. 2001 a je vyhlášena pod č. 124/2004 ve Sbírce

mezinárodních smluv. Pro Českou republiku vstoupila v platnost podle článku 20 odst. 3 této Úmluvy dne 4. 10. 2004. Mezi hlavní pilíře Aarhuské smlouvy patří zejména :

- zprístupování informací o životním prostředí ve veřejnosti
- aktivní účast veřejnosti v rozhodování, týkající se životního prostředí
- zaktování právní ochrany v záležitostech ochrany životního prostředí

Aarhuská úmluva se týká především problematiky zprístupování informací, majícím vztah k ochraně přírody a zprístupování právní ochrany, pokud tato informace poskytnuta není. Smlouva používá termín „environmentální informace“, čímž jsou dle definice ve článku 2 informace o stavu složek životního prostředí (ovzduší, atmosféra, voda, půda, krajina, biodiverzita), o faktorech, které mohou ovlivnit složky životního prostředí uvedené výše a o stavu lidského zdraví a bezpečnosti, o podmínkách života lidí, které jsou i mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí.

Ve veřejnost je definována ve smlouvě jako *jedna i více fyzických nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny*. Jako samostatná kategorie je upravena dotčená veřejnost, která je vymezena jako *veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem*.

Zprístupování environmentálních informací dle Úmluvy není omezen nutností specifikovat důvody, zájem i nárok - viz čl. 4, odst. 1.

Článek 6 přímě mluví o účasti veřejnosti na rozhodování o umístění okruhu činností. Jedná se především o činnosti v energetice (rafinérie ropy a plynu, tepelné a jaderné elektrárny, zpracování radioaktivních odpadů atd.), činnosti ve výrobě a zpracování kovů, provozy v přímě myslu zpracovávajícím nerosty, ale i třeba výstavba silnic a dálnic nebo výstavba nadzemního elektrického vedení. Předpokládá se tedy, že veřejnost má nejen možnost se k relevantním informacím dostat, ale bude mít možnost se rozhodovacího procesu aktivně účastnit. Odstavec 8 v článku 6 Úmluvy jasně určuje, že „...strany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.“

Na rozdíl od předstupu běžného v českém právu se zde předpokládá, že ve veřejnost (a to jmenovitě i právnické osoby - nevládní organizace) může aktivně vystupovat na ochranu environmentálních zájmů. Kritérium „dotčení subjektivních práv fyzické osoby“ zde není aplikováno v takovém rozsahu, jak je patrné v českém právu.

Článek 9 Úmluvy zakotvuje právo na přístup k právní ochraně: „*Strany v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace podle článku 4 byla - na předpravě prováděcích předpisů a jiných, obecně aplikovatelných právních závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. K tomuto účelu by neměly být učiněny tyto kroky: ignorována, neprávem zamítnuta, a již dříve nebo později, nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena podle ustanovení článku 4, s tím, že možnost dosáhnout předzkoumání postupu před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona.*“

K přímé aplikovatelnosti Aarhuské úmluvy se vyjádřil Ústavní soud ve svém rozhodnutí II.ÚS 2733/07, kdy konstatoval, že „... **článek 9 Aarhuské úmluvy není přímo aplikovatelný ve vztahu k jednotlivci**, pouze zavazuje smluvní strany, aby v rámci své národní legislativy „zajistily přístup ke správním a soudním řízením proti těmto aktům, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí“. Stejně tak čl. 10a Směrnice, jenž doslovně odpovídá znění čl. 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy a navíc obsahuje dovetky, podle nichž „*členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo neinnosti napadeny*“. Z výše uvedeného tedy nevyplývá, že by bylo nutné připustit samostatný předzkoumání jakýchkoliv rozhodnutí, akty a neinnosti vztahujících se k záležitostem.... „

Podobnou argumentaci zopakoval Ústavní soud také v rozhodnutí III.ÚS 2738/07, kde uvedl: „... čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy toliko zavazuje smluvní strany, aby (v rámci své národní legislativy) zajistily možnost „osobám z „ad dotčené ve veřejnosti“ obrátit se na soud nebo jiný nezávislý orgán s návrhem na předzkoumání zákonnosti „jakýchkoliv rozhodnutí, akty nebo neinnosti“ dle čl. 6 této úmluvy. Vnitrostátní legislativa České republiky přitom takovou možnost zaručuje právům tím, že umožňuje těmto osobám dosáhnout předzkoumání správních rozhodnutí, pro něž bylo stanovisko podkladem, resp. jedním z podkladů.“

Přímou aplikovatelnost má zákon č. 123/1998 Sb. - zákon o právu na informace o životním prostředí. „Informace o životním prostředí“ je definována v § 2, a to poměrně široce,

příemž se jedná o demonstrativní výčet. Žadatelem může být jak osoba fyzická, tak právnická.

## 9. Závěr

Postavení občanských sdružení (v souvislosti s platností nového občanského zákoníku) je v českém právním prostředí nepříliš silné. Zákon o ochraně přírody a krajiny jim sice dává právo na informace a kladení připomínek i námitek, stejně tak i Aarhuská úmluva zaručuje právo na „aktivní účast“ v řízeních, která se týkají ochrany životního prostředí, reálně mají jen celkem omezené pole působnosti. Navíc ekologické zájmy velmi často narážejí na zájmy ekonomické.

Před novelou stavebního zákona občanská sdružení do stavebního řízení zpravidla nemohla vstupovat vůbec (a by k tomu výkladem stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny byla oprávněna). Po novele, která se stala účinná 1. 1. 2013, sice do stavebního řízení vstupovat mohou, reálně je tato možnost ale celkem podstatně omezena. Vzhledem k faktu, že některé úady nejsou ohledně úasti spolků ve správním řízení příliš vstřícné, vznikají v této oblasti spory poměrně často.

Lze tedy říci, že na rozdíl od přístupu běžného v jiných evropských státech je český přístup k úasti veřejnosti na řízeních s prvkem práva životního prostředí poněkud nepřátelský. Ekologické organizace jsou i v českou veřejností samotnou nezávidě vnímány spíše negativně. Je otázkou spíše sociologickou, z čeho takto vyhocený přístup pramení.

Za významný posun vpřed lze považovat skutečnost, že vzhledem k rozvoji informačních technologií je možno mnoho informací získat online. Například záměr, který je posuzován ohledně vlivu na životní prostředí v systému EIA je povinně online zveřejněn.

Kladně lze hodnotit fakt, že (i v souvislosti s ekologickou legislativou v souvislosti s evropským právem) se české právní prostředí přece jen posouvá směrem k větší otevřenosti veřejným iniciativám.

## **10. Prameny:**

erný Pavel, K úastenství nevládních organizací ve stavebním řízení podle nového stavebního zákona, Ekologický právní servis, 2010 (*analýza za podpory Státního fondu životního prostředí a Ministerstva životního prostředí České republiky*)

Damohorský Milan a kolektiv, Právo životního prostředí, 3. vydání. C.H.Beck. Praha. 2010

Klíma Karel a kol., Komentář k Ústavě a Listině, 2. rozšířené vydání, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2009

Hegenbart Miroslav, Saka Bedřich a kol., Stavební zákon – komentář, Praha, C.H.Beck, 1. vydání, 2008

Malý Stanislav, Stavební zákon - komentář, Wolters Kluwer, 2013

Plos Jiří, Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. Grada Publishing, Praha, 1. vydání, 2007

Důvodová zpráva k stavebnímu zákonu

Neposkytnutí kopie projektové dokumentace, Poradna Ekologického právního servisu, dostupné online na <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/uzemni-a-stavebni-řízení/rada/neposkytnuti-kopie-projektove-dokumentace-ucastnikum> (stav k 15. 4. 2014)

Účast spolku v řízeních, Poradna Ekologického právního servisu, dostupné online na <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/obcanska-sdruzeni-zalozeni-fungovani-cinnost/rada/ucast-v-řízení-podle-zvláštnic> (stav k 15. 4. 2014)

## **11. Zákonná úprava**

114/1992 Sb. - Zákon České národní rady o ochraně přírody a krajiny

100/2001 Sb. - Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí

183/2006 Sb. - Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

17/1992 Sb. - Zákon o životním prostředí

500/2004 Sb. - Správní řád

123/1998 Sb. - zákon o právu na informace o životním prostředí

124/2004 Sb. m. s. - Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, úasti ve ejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochran v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva)

Evropská směrnice . 35/2003

## **12. Judikatura:**

I.ÚS 282/97

II.ÚS 2733/07

III.ÚS 2738/07

5 AOs 3/2012

1 AOs 1/2009 - 120, publikováno pod . 1910/2009 Sb. NSS

9 AS 63/2010-111