

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Kristýna Zahálková

Role spolků v ochraně životního prostředí

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Karolina Žáková, Ph. D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 3. 10. 2019

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 401 178 znaků včetně mezer.

Kristýna Zahálková

V Praze dne 3. 10. 2019

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala všem těm, kteří svým dílem přispěli k tomu, že tato práce spatřila světlo světa a také k mému zdárnému zakončení studia. Mám velké štěstí, neboť těchto lidí je celá řada.

V první řadě děkuji svojí rodině, která mě po celou dobu studia vytrvale a s láskou podporovala, a to i přes mé opakované odsouvání ukončení studia.

Děkuji svým přátelům za všechny společné chvíle, díky kterým jsem mohla na čas zapomenout na studijní a pracovní povinnosti i jiné životní těžkosti a načerpat potřebnou energii. I jim děkuji za podporu. Speciální dík a přání co nejhladšího zakončení studia posílám své nejen studijní spolubojovnici Kristýně Menzelové.

Svému nejbližšímu okolí děkuji také za pomoc s jazykovou a stylistickou korekturou částí této práce.

Děkuji Katedře práva životního prostředí za to, že ve mně vzbudila zájem o tuto fascinující oblast práva. Svoji alma mater rovněž děkuji za možnost vyjet na studijní pobyt na University College Cork. Z pobytu jsem profitovala nejen z hlediska akademického, mj. i při psaní této práce, ale profituji z něj dodnes i v osobním životě.

Děkuji také všem těm, jež tvoří a tvořili organizaci Frank Bold, a od kterých jsem měla v rámci stáže, kterou jsem zde absolvovala, možnost se učit. Stáž mi umožnila proniknout do praxe práva životního prostředí a stavebního práva, z čehož jsem čerpala i při psaní této práce. Navíc ve mně zanechala odhodlání zůstat právníkem s ideály.

V neposlední řadě děkuji vedoucí této práce JUDr. Karoline Žákovské Ph. D. zejména za cenné věcné připomínky k této práci, ale také za korekturu této práce z hlediska jazykového a stylistického a její lidský přístup.

Obsah

Úvod	6
1. Obecná východiska	10
1.1. Nevládní neziskové organizace	10
1.1.2. Význam neziskového sektoru	10
1.1.3. Pojem nevládní neziskové organizace a jejich dělení	11
1.1.4. Nevládní neziskové organizace v České republice	14
1.1.5. Veřejná prospěšnost	16
1.2. Spolek	22
1.2.1. Právní úprava spolku	22
1.2.2. Spolek a jeho základní znaky	23
1.2.3. Vybrané aspekty spolkového práva	28
1.3. Spolek v ochraně životního prostředí	34
1.3.1. Životní prostředí a jeho ochrana	34
1.3.2. Subjekty zúčastněné na ochraně životního prostředí	35
1.3.3. Účast veřejnosti	36
2. Role spolků v ochraně životního prostředí	42
2.1. Konfliktní vs. nekonfliktní role spolků v ochraně životního prostředí	42
2.2. Nekonfliktní role spolků v ochraně životního prostředí	48
2.3. Působení na veřejné činitele	53
2.3.1. Zapojení spolků do přípravy vládních dokumentů	53
2.3.2. Lobbying	57
2.4. Účast spolků na rozhodovacích procesech	61
2.4.1. Mezinárodní východiska a východiska práva EU	61
2.4.2. Konzultativní účast	67
2.4.2.1. Účast spolků v procesu územního plánování	68
2.4.2.2. Účast spolků v procesu posuzování vlivů na životní prostředí	71
2.4.2.3. Účast spolků při vydávání opatření obecné povahy	77
2.4.3. Účast spolků ve správních řízeních	79
2.4.3.1. Účast spolků v řízeních navazujících na EIA	81
2.4.3.2. Účast spolků v řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny a jeho porovnání s účastenstvím v řízeních podle zákona o EIA	85
2.4.3.3. Účast spolků v řízeních podle dalších zákonů a jejich porovnání navzájem, se zákonem o ochraně přírody a krajiny a se zákonem o EIA	91
2.4.3.4. Účast spolků v řízeních s taxativním výčtem účastníků	95

2.4.3.5. Právo spolků na účast na základě přímého dotčení práva na příznivé životní prostředí.....	100
2.4.3.6. Úvahy de lege ferenda.....	105
2.5. Soudní ochrana	108
2.5.1. Mezinárodní východiska a východiska práva EU.....	108
2.5.2. Aktivní legitimace spolků	111
2.5.3. Ochrana proti nečinnosti	120
2.5.4. Odkladný účinek žalob.....	125
2.6. Problematika „obstrukčního“ jednání spolků	129
Závěr.....	138
Seznam použitých zdrojů	149
Seznam zkratk	164
Role spolků v ochraně životního prostředí (Abstrakt)	165
The role of NGOs in the protection of environment (Abstract).....	167

Úvod

Zastavíme-li se na chvíli, nadechneme-li se a zavřeme oči, možná uslyšíme šustění listů ve větru nebo auta jedoucí po silnici. To, co vnímáme kolem sebe, je prostředí, ve kterém žijeme, naše životní prostředí. Jeho ochrana je tématem, které v současnosti nabírá čím dál tím více na důležitosti a aktuálnosti. Zabývám se jím i v této práci, a to z pohledu spolků a rolí, které v této oblasti mohou zaujímat. Jak jsem v průběhu psaní práce zjistila, jedná se o téma velmi obsáhlé, čemuž odpovídá i rozsah této práce.

Působení spolků na úseku životního prostředí bývá často terčem kritiky ze strany politiků nebo dalších osob, které se vyjadřují ve veřejné debatě. Například Ladislav Jakl, tajemník prezidenta republiky pronesl: *„Zelené hnutí je fenomén, který nezmizí ze společenské scény. Já ho považuji za neblahý a nepříznivý. Myslím si, že se může opírat o legislativní prostředí, které mu nahrává a je velmi špatné. Legislativa dává ohromný vliv těmto různým organizovaným nátlakovým lobbistickým i vyděračským skupinám z tohoto prostředí.“*¹ Poslanec Jan Klán se zase v rámci projednávání novely zákona o posuzování vlivů vyjádřil tak, že: *„víme, že mnoho těchto ekologických hnutí, řekněme si to na rovinu, i účelově někdy blokuje ty stavby, proto je tady taková ta atmosféra“*² Je ale tato kritika založená na pravdě? Jsou ekologické spolky opravdu těmi, kdo svými přehnanými požadavky škodí ekonomickému rozvoji a společnosti jako celku? Jak uvedl poslanec Junek ve vztahu k projednávání výše zmíněné novely: *„z toho, co tady slyším, tak mám chvílemi pocit, že v České republice se nestaví, že je to tady úplně v rozkladu. Pomalu mám strach vyjít ze Sněmovny, aby na mě neskočil nějaký ekoterorista“*³. V této práci se pokusím zanalyzovat českou právní úpravu týkající se postavení ekologických spolků a mj. se pokusím zjistit, jestli je na místě právní úpravu měnit za účelem znemožnění ekologickým spolkům zneužívat svá práva a blokovat výstavbu či nikoliv.

Z vlastních zkušeností právního dobrovolníka ve spolku Arnika a zejména právní stáže ve Frank Bold Society jsem názoru opačného. Množina ekologických spolků je velmi různorodá, od malých místních sdružení zabývajících se výhradně lokálními problémy až po velké neziskové organizace disponující zaměstnaneckou základnou a odborným aparátem

¹ PATRIK, Miroslav. Zelená Perla 2011. In *Zelená Perla* [online]., [cit. 2019-09-15]. Dostupné z: <https://www.ropak.detizeme.cz/perla/56-zelena-perla-2011.html>.

² ZAHUMENSKÁ, Vendula a kol. *Analýza účasti veřejnosti na územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků*. Praha: Arnika, 2018. s. 46. ISBN 978-80-87651-43-8.

³ Tamtéž, s. 50.

s působností celostátní až mezinárodní, kterými jsou i výše jmenované spolky, ve kterých jsem působila. V rámci stáže ve Frank Bold jsem se setkala i se členy spolků místních, kterým jsem poskytovala právní podporu při jejich činnosti směřující k ochraně životního prostředí, podpory transparentnosti či boje proti korupci. Na základě těchto zkušeností jsem toho názoru, že ekologické spolky jsou, jakožto součást občanské společnosti, nenahraditelným prvkem fungování demokratického právního státu. Jejich členové ve valné většině případů vykonávají činnost ve prospěch životního prostředí, které se samo nepřiměřeným zásahům bránit nemůže, nezištně a ve svém volném čase. Domnívám se, že přínosnost působení místních ekologických sdružení demonstruje i to, že se jejich členové často úspěšně ucházejí o pozice v obecních zastupitelstvech.⁴ Dochází tak k budování politiky zdola angažovanými občany, což považuji za jednu z nejlepších pojistek fungování liberální demokracie. Ve stejném směru se vyjádřil již v devadesátých letech i Václav Havel: *„občanská společnost v tom smyslu, jak tu o ní mluvím, je naopak jediným vsutku pevným fundamentem demokratického politického systému, protože politické strany a základní instituce demokratického státu fungují dobře jen tehdy, čerpají-li trvale svou životní sílu z rozvinutého a pluralitního občanského prostředí, které je obklopuje, inspirují-li se jím a jsou-li zároveň vystaveny jeho kvalifikované kritice.“*⁵

Tato práce je rozdělena na dvě hlavní části. V první části se budu zabývat obecnými východisky, a to konkrétně významem neziskového sektoru jako tzv. třetího pilíře fungování státu vedle veřejné správy a podnikatelského sektoru. Pokusím se vymezit pojem nevládní či nestátní nezisková organizace a uvedu typologií těchto organizací. Následně se budu věnovat statusu veřejné prospěšnosti, který byl zakotven v rámci rekodifikace soukromého práva do občanského zákoníku s cílem zvýhodnit veřejně prospěšné neziskové organizace, jež směřují k dosažení obecného blaha. Dále se zaměřím na spolek, který je u nás nejčastější formou nevládní neziskové organizace. Nejprve popíšu právní úpravu spolkového práva, následně přistoupím k základním znakům spolku a popsání vybraných aspektů spolkového práva, konkrétně založení a vznik spolku a jeho organizační strukturu. V dalším výkladu této části se zaměřím na postavení samotných ekologických spolků. Nejprve se budu v obecné rovině zabývat tím, jak je v České republice upravena ochrana životního prostředí, poté přistoupím

⁴ Informace ze Setkání partnerů Frank Bold, Otevřená zahrada, Frank Bold, 10. 11. 2018 (osobní účast autorky práce).

⁵ PEHE, Jiří. Občanská společnost obohacuje moderní demokracii. In *Hospodářské noviny* [online]. 1998-01-30 [cit. 2019-09-30]. Dostupné z: <http://www.pehe.cz/clanky/1998/obcanska-spolecnost-obohacuje-moderni-demokracii>.

k vymezení subjektů, které se na této ochraně podílejí. Vedle veřejné správy, která ochranu životního prostředí vykonává jako svou povinnost, se jedná i o veřejnost v různých formách. Jednou z častých forem veřejnosti jsou právě spolky. Závěrem první části shrnu jednotlivé druhy účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí a její výhody.

V druhé části práce se již zaměřím na jednotlivé role, které mohou spolky v ochraně životního prostředí zaujímat. Tyto role rozdělím na tzv. konfliktní a nekonfliktní, podle toho jestli se spolky při jejich realizaci dostávají nebo mohou s velkou pravděpodobností dostat do konfliktu se soukromými zájmy jiných subjektů či nikoliv. Mezi nekonfliktní role zařadím praktickou ochranu přírody; environmentální výchovu, vzdělávání a osvětu; environmentální výzkum a informační a dokumentační činnost spolků. Nekonfliktním rolím budu věnovat jednu samostatnou kapitolu. V oblasti konfliktních rolí bude blíže rozebrána kontrolní činnost spolků ve vztahu k veřejné správě v postavení *watchdogs* a další role na ní navazující. Moje pozornost bude zaměřena zejména na tři oblasti – působení spolků na veřejnost, nadnárodní korporace a veřejné činitele; účast spolků v rozhodovacích procesech a jejich právo na soudní ochranu. Působení spolků na veřejné činitele budu věnovat samostatnou kapitolu, v rámci níž se zaměřím nejprve na zapojení spolků do přípravy vládních dokumentů a následně na lobbying.

Účasti spolků v rozhodovacích procesech a jejich právu na soudní ochranu budu věnovat značnou část této práce. Jedná se totiž o oblast, která je z hlediska práva nejproblematičtější. Česká republika je signatářem Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí („Aarhuská úmluva“), ze které jí v této oblasti vyplývá řada závazků. Smluvní stranou této úmluvy je i Evropská Unie, která své závazky promítla v řadě sekundárních právních předpisů, jež Českou republiku rovněž zavazují. V rámci kapitol, ve kterých se budu zabývat oblastmi účasti spolků na rozhodovacích procesech a jejich práva na právní ochranu proto na základě judikatury a odborné literatury zhodnotím, jak si Česká republika stojí v dodržování těchto závazků a případně navrhnou legislativní úpravy směřující k lepšímu dodržování těchto závazků.

V kapitole týkající se účasti spolků na rozhodovacích procesech nejprve představím mezinárodněprávní východiska a východiska práva EU. Poté se zaměřím na českou právní úpravu, která rozlišuje účast konzultativní a plnoprávnou. V rámci podkapitoly o konzultativní účasti popíšu a zanalyzuji právní úpravu, která tuto formu účasti v oblasti životního prostředí využívá. Konkrétně se jedná o oblast přijímání územně plánovací dokumentace, oblast posuzování vlivů a obecnou úpravu přijímání opatření obecné povahy. Problematika

účastenství spolků ve správních řízeních týkajících se životního prostředí je velmi roztržštěná, analýze její právní úpravy tak budu věnovat celkem pět podkapitol. Postupně se budu zabývat obecnou úpravou účastenství podle správního řádu, právní úpravou účastenství spolků v řízeních navazujících na posuzování vlivů podle zákona o posuzování vlivů, úpravou jejich účastenství v řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny (vč. nedávných legislativních změn v této oblasti) a dalších speciálních zákonů, ať už tyto obecnou úpravu rozšiřují nebo naopak vylučují. Zvážím také možnost přiznání účastenství spolkům na základě dotčení jejich hmotného práva na příznivé životní prostředí. Závěrem předestřu návrhy *de lege ferenda* na systematickou a komplexní úpravu této oblasti

Obsahem podkapitoly o přístupu spolků k soudní ochraně bude nejprve opět popis mezinárodněprávních východisek a východisek práva EU v této oblasti. Na něj naváže kritickou analýzou současné české právní úpravy v aktuálních problematických aspektech této oblasti, vč. návrhů *de lege ferenda* směřujících k lepšímu naplňování tohoto práva. Postupně se budu zabývat problematikou aktivní žalobní legitimace spolků, ochranou proti nečinnosti a otázkou přiznávání odkladných účinků správním žalobám.

V poslední podkapitole se vrátím k úvahám předestřeným v úvodu této práce a pokusím se zejména za pomoci judikatury zanalyzovat hojně diskutovanou problematiku obstrukčního jednání spolků a odpovědět na otázku, zda je potřeba přistoupit k legislativní úpravě, která by takovému jednání výslovně zabraňovala či nikoliv.

1. Obecná východiska

Cílem této práce je vymezit a analyzovat role, které mohou zastávat spolky v ochraně životního prostředí, včetně zhodnocení efektivity jejich právní úpravy a návrhů de lege ferenda. Jednotlivými rolemi se budu zabývat v druhé části této práce. Vzhledem k tomu, že budu pracovat s pojmy nevládní neziskové organizace a spolek, je třeba, abych se věnovala i jejich vymezení a analýze. V této části se tak budu nejprve zabývat pojmem nevládní neziskové organizace, významem těchto organizací a jejich dělením. Věnovat se budu i do nedávna aktuální problematice veřejné prospěšnosti právnických osob. Následně přistoupím ke spolku jako základní právní formě nevládních organizací v ČR. Postupně pokryji základní znaky spolku a vybrané aspekty spolkového práva (založení a vznik, vnitřní organizační strukturu). V poslední kapitole této části se pak zaměřím na oblast životního prostředí, nejprve krátce vymezím pojem životního prostředí a jeho ochrany, následně popíšu subjekty, které se jí účastní. Kapitulu zakončím obecným výkladem ohledně účasti veřejnosti ve věcech životního prostředí. Ačkoliv je tato část úvodní a ze své podstaty obecná, pokusím se, pokud to bude možné, již zde odkazovat na příklady z environmentální oblasti.

1.1. Nevládní neziskové organizace

1.1.2. Význam neziskového sektoru

Neziskový sektor hraje nezastupitelnou roli jako součást občanské společnosti. Někdy se označuje za „třetí sektor“, resp. „třetí pilíř“ fungování státu, a to vedle státu (resp. veřejné správy) a podnikatelského sektoru. Aktéři neziskového sektoru svojí činností přispívají k rozvíjení pluralitní demokracie, mj. tím, že posilují zpětnou vazbu mezi státem a občany.⁶ Význam angažovanosti občanů ve věcech veřejných zdůrazňoval již Alexis de Tocqueville, podle kterého občanské organizace poskytují svým členům a dobrovolníkům možnost osvojit si občanské kompetence, které je následně ochrání před manipulací ze strany elit. Občanské organizace nazýval „školami demokracie“.⁷ Jako hlavní přínos neziskových organizací (resp. spolků jakožto nejčastější právní formy neziskových organizací) je také často zmiňován fakt, že se jejich prostřednictvím realizují společensky významné záměry, kterých by jednotlivci

⁶ Gregor J.: Třetí Sektor na Slovensku a jeho environmentálna súčasť, *Životné prostredie* č. 5, 1994, s. 229 Citováno v JANČÁROVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 22. ISBN 80-210-2947-1.

⁷ FRÍČ, Pavol, Tamara KATUŠČÁK, Pavel MIČKA a Vít SKÁLA. *Občanský sektor v ohrožení?*. Cit. dílo, s. 13.

sám těžko dosáhl a zároveň ani ostatní dva pilíře státu, veřejná správa a podnikatelský sektor, na realizaci takových záměrů nemají zájem, popř. kapacitu.^{8 9} V rámci ekologických nevládních neziskových organizací se tento přínos projevuje např. v oblasti praktické ochrany přírody. Dobrovolníci těchto organizací se jejím prostřednictvím podílejí na činnostech přínosných pro životní prostředí, k jejichž zajištění mají tyto organizace lepší předpoklady než stát. Tyto lepší předpoklady spočívají zejména ve schopnosti zmobilizovat velké množství lidí, kteří bez nároku za odměnu obětují svůj volný čas pro nějakou veřejně prospěšnou věc.¹⁰

1.1.3. Pojem nevládní neziskové organizace a jejich dělení

Nevládní neziskové organizace („NNO“) jsou právníckými osobami soukromého práva,¹¹ jedná se tak, na rozdíl např. od ad hoc organizovaných protestních akcí či veřejných shromáždění, o formalizovanou strukturu občanské společnosti.¹² Jejich definice v současném právním řádu chybí, a i teorie využívá pro označení neziskového sektoru různé termíny (nevládní neziskové organizace, nestátní neziskové organizace, občanské organizace aj.).¹³ Za zmínku stojí, že i samotný pojem „neziskový“ bývá kritizován. Anglická předpona „non“ totiž nevyjadřuje zápor ve smyslu „ne“, ale má význam „jiný než“. Správným překladem anglického „non profit organization“ by tak bylo spíše „organizace založená za jiným účelem, než je dosažení zisku“. S tímto terminologicky správným pojetím pracuje v české právní úpravě pouze zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmu („zákon o daních z příjmů“),^{14 15} který operuje s pojmem veřejně prospěšný poplatník. Definiuje jej jako poplatníka, který „v souladu se svým zakladatelským právním jednáním, statutem, stanovami, zákonem nebo rozhodnutím orgánu

⁸ RONOVSÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUŠ a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Praha: Leges, 2014. Praktik. ISBN 978-80-7502-020-8.

⁹ RONOVSÁ, Kateřina. *Spolkové a nadační právo: s komentářem*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. č. 404. s. 5. ISBN 978-802-1045-125.

¹⁰ Příkladem mohou být Týdny pro les a divočinu organizované Hnutím Duha v rámci kampaně Zachraňme lesy, v rámci kterých se dobrovolníci podílejí mj. na revitalizaci rašelinišť v národním parku Šumava nebo ve spolupráci s Lesy České republiky na obnovování kalamitních holin smrkových monokultur v okolí města Albrechtice. Blíže viz Týdny pro les a divočinu. In *Zachraňme lesy*. [online]. [cit. 2019-06-30]. Dostupné z: <https://zachranmelesy.cz/cs/tydny-pro-les>.

¹¹ RONOVSÁ, Kateřina. *Spolkové a nadační právo: s komentářem*. Cit. dílo, s. 11.

¹² FRÍČ, Pavol, Tamara KATUŠČÁK, Pavel MIČKA a Vít SKÁLA. *Občanský sektor v ohrožení?*. Cit. dílo, s. 14.

¹³ Pro účely této práce není případné rozlišení těchto pojmů zásadní. Pro zjednodušení budu v práci používat ustálenou zkratku „NNO“.

¹⁴ MARKOVÁ, Hana. Daňové povinnosti veřejně prospěšných poplatníků. In *Všechno* [online]. [2019-06-30]. Dostupné z: https://www.vsehrd.cz/clanek/danove-povinnosti-verejne-prospesnych-poplatniku_203732fb-81a5-41eb-ae73-6b50b05d8ec8.

¹⁵ DOBROZEMSKÝ, Václav a Jan STEJSKAL. *Nevýdělečné organizace v teorii: právo, daně, účetnictví*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 19. ISBN 978-80-7552-103-3.

veřejné moci jako svou hlavní činnost vykonává činnost, která není podnikáním¹⁶,¹⁶ v podstatě tedy činnost za účelem jiným, než je dosažení zisku.

NNO se nejčastěji charakterizují prostřednictvím různých definičních znaků, popř. společných rysů.^{17 18} V této práci budu vycházet z definičních znaků, které v devadesátých letech 20. století vymezili americký sociolog Salamon a německý sociolog Anheier. Těmito znaky jsou organizovanost (stálá, formalizovaná struktura), soukromá povaha a nezávislost na státu, nerozdělování zisku (mezi členy a rozhodující osoby), samosprávnost (vnitřní struktura), a dobrovolnost (ve smyslu „s účastí dobrovolníků“).^{19 20}

Jedním z charakteristických znaků NNO je rovněž **účel**, k jehož naplňování jsou založeny a k němuž svou činností směřují. Podle účelu můžeme nestátní neziskové organizace dělit na **veřejně prospěšné a vzájemně prospěšné**.

Hlavní rozdíl mezi nimi spočívá v tom, koho zájmům slouží. Vzájemně prospěšné NNO slouží zájmům uzavřeného okruhu osob, a to konkrétně výhradně zájmům svých členů. Vznikají zpravidla na principu podobných zájmů, sociálního postavení, profese či věku svých členů.²¹ Veřejně prospěšné NNO, které podle Rady vlády pro nevládní neziskové organizace²² v České republice převažují,²³ naopak slouží zájmům obecným a poskytují veřejně prospěšné služby i nečlenům. Status veřejné prospěšnosti s sebou v některých státech nese určitá zvýhodnění, zejména v oblasti daní a veřejných podpor.²⁴ Česká republika zamýšlela tento koncept převzít. Za tímto účelem byl v rámci rekodifikace soukromého práva do zákona č. 89/2012 Sb. občanského zákoníku („OZ“) zaveden status veřejné prospěšnosti právnických osob. Bližší podmínky pro právo na zápis tohoto statusu do veřejného rejstříku a benefity z něj plynoucí měly být upraveny prováděcím zákonem, resp. navazujícími veřejnoprávními předpisy.

¹⁶ § 17a zákona č. o daních z příjmu právnických osob.

¹⁷ RONOVSÁ, Kateřina. *Spolkové a nadační právo: s komentářem*. Cit. dílo, s. 11.

¹⁸ JANČÁROVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 22. ISBN 80-210-2947-1.

¹⁹ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. [online]. 2015-08-11 [cit. 2019-06-22]. s. 8. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rmno/dokumenty/statni-politika-vuci-nno-na-leta-2015---2020-133505/>.

²⁰ GOULLI, Rochdi a Pavol FRÍČ. *Neziskový sektor v ČR: výsledky mezinárodního srovnávacího projektu Johns Hopkins University*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. s. 11-12. ISBN 80-86432-04-1.

²¹ Tamtéž, s. 12-13.

²² Rada vlády pro nevládní neziskové organizace je stálý poradní, iniciativní a koordinační orgán vlády v oblasti těchto organizací.

²³ Tamtéž, s. 7.

²⁴ GOULLI, Rochdi a Pavol FRÍČ. *Neziskový sektor v ČR: výsledky mezinárodního srovnávacího projektu Johns Hopkins University*. Cit. dílo, s. 12.

K přijetí těchto zákonů nicméně nakonec nedošlo a snaha o naplnění tohoto záměru ztroskotala. Vývojem statusu veřejné prospěšnosti se budu podrobněji zabývat dále v této práci.

Podle **funkce** je možné NNO rozčlenit do 4 ideálních kategorií na zájmové, filantropické, servisní a advokační.

Zaměření činnosti **zájmových** NNO spočívá v organizování zájmové činnosti, a to buď pouze pro své členy, nebo i mimo svou členskou základnu. Oblastmi, ve kterých zájmové neziskové organizace nejčastěji působí, jsou zejména sport, kultura a hobby. Příkladem může být Sokol či včelařské svazy.

Filantropické NNO jsou zpravidla založeny na majetkovém základě. Jejich činnost spočívá v hmotné i finanční podpoře veřejně prospěšných aktivit. Z hlediska právní formy se jedná typicky o nadace a nadační fondy.²⁵ V rámci ekologických NNO lze dle mého názoru do této kategorie zařadit tzv. pozemkové spolky, které se snaží udržovat a pečovat o cenné přírodní a historické lokality tím, že je vlastní nebo k nim mají dlouhodobý právní vztah (nájem, věcná břemena).²⁶ Dalším příkladem filantropických NNO mohou být, ač nejsou založeny na majetkovém základě, i již zmiňované organizace zabývající se praktickou ochranou přírody.

Servisní NNO poskytují služby klientům (i nečlenům), které ze své podstaty nemohou být ziskové. Jedná se např. o sociální služby pro handicapované nebo seniory.^{27 28} V rámci ekologických organizací bych do této skupiny zařadila kupříkladu ty, které se zabývají osvětovou a vzdělávací činností.

Advokační NNO hájí a bojují za práva určitých skupin společnosti nebo společnosti či lidstva jako celku.²⁹ Využívají k tomu rozličné prostředky, upozorňují na problematické otázky, veřejně vyjadřují své názory a snaží se je prosadit ve vztahu k veřejným i soukromým

²⁵ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. Cit dílo, s. 9. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/statni-politika-vuci-nno-na-leta-2015---2020-133505/>.

²⁶ Co je pozemkový spolek? In *Český svaz ochránců přírody*. [online]. 2007-06-04 [cit. 2019-06-30]. Dostupné z: http://www.csop.cz/index.php?cis_menu=1&m1_id=1003&m2_id=1071&m3_id=1077&m_id_old=1071. Jejich přehled je dostupný z: <https://csop.nap.cz/Prehled>.

²⁷ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. Cit dílo, s. 9.

²⁸ GOULLI, Rochdi a Pavol FRIČ. *Neziskový sektor v ČR: výsledky mezinárodního srovnávacího projektu Johns Hopkins University*. Cit dílo, s. 13.

²⁹ Tamtéž.

institucím. Za tímto účelem se také často snaží mobilizovat veřejnost.^{30 31} Jedním z veřejných zájmů, za které advokační NNO často bojují, je i ochrana životního prostředí a práv zvířat.³²

V praxi NNO obvykle neplní jen jednu z uvedených funkcí, zejména funkce servisní a advokační často jdou ruku v ruce. Na druhou stranu ale vždy některá z těchto funkcí převažuje.³³

1.1.4. Nevládní neziskové organizace v České republice

Jak již bylo řečeno výše, v České republice není pojem NNO v právním řádu nijak definován. Rovněž neexistuje zastřešující právní úprava neziskového sektoru, která by obecně upravovala a regulovala jeho činnost. Za jediný zákon, který reguluje neziskový sektor obecně, lze považovat již zmiňovaný zákon o daních z příjmu.³⁴

Státní správa v současnosti při své činnosti vychází ze dvou vymezení NNO. Jedná se o vymezení Českého statistického úřadu („ČSÚ“) a vymezení Rady vlády pro nestátní neziskové organizace („RVNNO“),³⁵ což je stálý poradní, iniciativní a koordinační orgán vlády v oblasti těchto organizací. Jeho hlavními úkoly jsou zejména iniciace, posuzování a vyjadřování se k různým podkladům týkajícím se podpory, postavení a činnosti NNO. Těmito podklady mohou být podklady pro rozhodnutí vlády, návrhy právních předpisů nebo dotačních programů.³⁶ Obě vymezení vycházejí z výše uvedených mezinárodně uznávaných definičních znaků Salamona a Anheiera. Dále budu pracovat s vymezením RVNNO, protože právě to je

³⁰ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. Cit dílo, s. 9.

³¹ GOULLI, Rochdi a Pavol FRIČ. *Neziskový sektor v ČR: výsledky mezinárodního srovnávacího projektu Johns Hopkins University*. Cit dílo, s. 13.

³² Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. Cit dílo, s. 9.

³³ GOULLI, Rochdi a Pavol FRIČ. *Neziskový sektor v ČR: výsledky mezinárodního srovnávacího projektu Johns Hopkins University*. Cit dílo, s. 16.

³⁴ BERKA, Aleš a Michal KUBĚNKA, *Nestátní neziskové organizace v České republice*. In: *Sborník z konference Veřejná správa 2006*. 2006. Pardubice: Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní. s. 35. ISBN 80-7194-882-9.

³⁵ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. Cit dílo, s. 25.

³⁶ Členové Rady vlády pro nestátní neziskové organizace. In: Úřad Vlády ČR. *Vláda České Republiky* [online]. [cit. 2019-06-30]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/clenove/>.

využívána státní správou a územní samosprávou, např. pro dotační účely.³⁷ Má tak dle mého názoru větší praktický dopad než vymezení ČSÚ.³⁸

RVNNO odvíjí svou charakteristiku NNO od politického vymezení, jež mělo za cíl rozlišit a podpořit NNO, které byly v devadesátých letech nově vznikajícími soukromoprávními subjekty občanské společnosti.³⁹ Právě po společenském převratu v roce 1989 se Česká republika odklonila od konfliktního modelu vztahu státu a občanské společnosti, v rámci kterého stát vycházel z premisy, že veřejné služby musí a má zajišťovat výlučně on, a postupně se začala přesouvat k tzv. modelu střední cesty. Podpora nestátních neziskových organizací je pak jejím logickým důsledkem, vycházejícím z toho, že stát si uvědomuje pozitivní přínos činnosti NNO pro své fungování.^{40 41} Ve vztahu k výše uvedenému dělení těchto organizací stojí za zmínku, že ze zástupců NNO, kteří vedle představitelů institucí veřejné správy tvoří RVNNO,⁴² mají silné zastoupení advokační organizace sledující veřejně prospěšný účel, dle Friče tzv. nové advokační organizace, tj. organizace nových sociálních hnutí zabývající se ochranou životního prostředí a lidských práv⁴³

³⁷ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. [online]. 2015-08-11 [cit. 2019-06-22]. s. 25. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/statni-politika-vuci-nno-na-leta-2015---2020-133505/>.

³⁸ NNO spadají do skupiny netržních výrobců, tzv. NISD, kteří se vyznačují následujícími znaky:

- „netržní výrobci, a to zejména poskytující služby,
- jejich produkce není většinou realizována na trhu, tj. je poskytována za tržně
- nevýznamnou cenu nebo zdarma,
- jejich produkce je oceňována nákladovým principem, tj. jejich cena je určována náklady
- na jejich pořízení,
- jejich struktura řízení je odlišná od firem i od vládních institucí (od orgánů státu
- a samospráv),
- jiná je také struktura jejich příjmů, s vysokým podílem darů, a to ve smyslu peněz
- i pracovního času (dobrovolná práce),
- tyto subjekty disponují vysokým podílem práce dobrovolníků (až 90 % z nich nemělo
- v roce 2011 zaměstnance).“

Více k definici ČSÚ viz Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. Cit. dílo, s. 25-26.

³⁹ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. Cit. dílo, s. 25.

⁴⁰ RONOVSÁ, Kateřina. *Spolkové a nadační právo: s komentářem*. Cit. dílo, s. 99-103.

⁴¹ Výslovně i Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. Cit. dílo, s. 67.

⁴² Členové Rady vlády pro nestátní neziskové organizace. In: Úřad Vlády ČR. *Vláda České Republiky* [online]. [cit. 2019-06-30]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/clenove/>.

⁴³ FRIČ, Pavol, Tamara KATUŠČÁK, Pavel MIČKA a Vít SKÁLA. *Občanský sektor v ohrožení?*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2016. Studijní texty. s. 17-18. ISBN 978-80-7419-243-2.

RVNNO ve své definici vymezuje okruh právních forem, které v rámci českého právního řádu mohou NNO mít. Jsou jimi:

- **spolky a pobočné spolky** (podle OZ),⁴⁴
- **nadace a nadační fondy** (podle OZ),
- **církevní právnické osoby**, resp. **účelová zařízení církví**, zřizované církvemi a náboženskými společnostmi podle zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností,
- **obecně prospěšné společnosti** podle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech (nyní již zrušeného; existující obecně prospěšné společnosti však podle něj stále fungují),
- **ústavy** (podle OZ),
- **školské právnické osoby**, registrované Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a zahrnující ve významné převaze také církevní školy.⁴⁵

1.1.5. Veřejná prospěšnost

1.1.5.1 Pojem veřejné prospěšnosti a důvody jeho zavedení

V rámci rekonstrukce občanského práva byl do nového občanského zákoníku včleněn status veřejné prospěšnosti právnických osob. § 146 OZ stanoví:

“Veřejně prospěšná je právnická osoba, jejímž posláním je přispívat v souladu se zakladatelským právním jednáním vlastní činností k dosahování obecného blaha, pokud na rozhodování právnické osoby mají podstatný vliv jen bezúhonné osoby, pokud nabyla majetek z poctivých zdrojů a pokud hospodárně využívá své jmění k veřejně prospěšnému účelu.“

Od pojmu „obecného blaha“ se odvíjí požadavek na všeobecnou „prospěšnost“ (všech nebo široce vymezeného okruhu osob), již je možné vyložit jako protiklad k prospěšnosti individuální. Důvodová zpráva k OZ uvádí, že cílem pojmu obecného blaha bylo zdůraznit, že na rozdíl od období před rokem 1989 není provádění veřejně prospěšné činnosti a poskytování veřejně prospěšných služeb monopolem státu a na naplňování obecného blaha se mohou a mají

⁴⁴ Spolky tvoří 93% všech občanských organizací. Viz Tamtéž, str. 18.

⁴⁵ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. Cit dílo, s. 26-27.

podílet i jiné, zejména soukromoprávní subjekty.⁴⁶ To ostatně koresponduje i s výše zmíněným tzv. modelem střední cesty vztahu státu a NNO.

Výraz „poslání“ dle důvodové zprávy odkazuje na to, že přispívání k dosahování obecného blaha má být trvalou nebo přinejmenším dlouhodobou vlastností právnické osoby.⁴⁷ Účel, jenž odpovídá dosahování obecného blaha, musí být vždy výslovně uveden v zakladatelském právním jednání. Lze předpokládat, že cílem této podmínky je jednoznačné deklarování účelu navenek, a to i vzhledem k následnému zveřejnění zakladatelského právního jednání ve veřejném rejstříku.

Další znaky veřejné prospěšnosti se týkají majetku právnické osoby. Majetek právnické osoby musí pocházet z poctivých zdrojů. Nesmí být tedy získán trestnou činností nebo jiným protiprávním jednáním.⁴⁸ Právnická osoba také musí své jmění využívat „*hospodárně k naplňování veřejně prospěšného účelu*“, pro který byla založena. Hospodárnost pak umožňuje využití části zdrojů i pro podnikatelské účely, pokud případný zisk právnická osoba nerozděluje mezi své zakladatele, členy či společníky, ale slouží v konečném důsledku jako prostředek k dosahování veřejně prospěšného účelu.⁴⁹

Poslední požadavek dopadá na osoby, které mají „*podstatný vliv na rozhodování právnické osoby*“. Jde zejména o členy statutárních orgánů, případně dalších orgánů, kteří mají pravomoc utvářet vůli právnické osoby.⁵⁰ Tyto osoby musí být bezúhonné. Co se rozumí bezúhonností, OZ nespécifikuje.

Hlavní **důvody**, proč bylo přistoupeno k regulaci veřejné prospěšnosti, je možné rozdělit do dvou skupin, a to na důvody veřejnoprávní a soukromoprávní.

Veřejnoprávní důvody se týkaly vzájemného vymezení postavení státu a neziskového sektoru. Cílem zakotvení veřejné prospěšnosti jakožto statusu právnické osoby bylo kromě zrovnoprávnění jednotlivých právních forem právnických osob s obdobným účelem a činností také posílení postavení neziskového sektoru.⁵¹ Tato potřeba vyplývala z toho, že veřejnoprávní

⁴⁶ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb. občanskému zákoníku (konsolidovaná verze)*.

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ LAVICKÝ, Petr a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014. s. 766. ISBN 978-80-7400-529-9.

⁴⁹ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb. občanskému zákoníku (konsolidovaná verze)*.

⁵⁰ LAVICKÝ, Petr a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Cit dílo, s. 766.

⁵¹ Tamtéž.

zvýhodnění, zejména v oblasti daní a dotací, se v minulosti odvíjela v první řadě od právní formy daného subjektu neziskové sféry.⁵² Přístup vycházející z právní formy je z hlediska komparace evropských právních úprav považován za nejméně vhodný.⁵³

Soukromoprávní důvody se týkají vztahu neziskového sektoru a veřejnosti. Status veřejné prospěšnosti měl přispět k vyšší transparentnosti neziskového sektoru a následně i důvěryhodnosti neziskového sektoru pro veřejnost.

1.1.5.2. Koncepce a vývoj

Občanský zákoník v původním znění obsahoval v § 146 a násl. pouze základní rámec veřejné prospěšnosti jako statusu právnické osoby, vč. zakotvení práva na zápis tohoto statusu do veřejného rejstříku a práva na jeho uvedení v názvu právnické osoby. Zvolená koncepce vycházela z toho, že na statusovou úpravu v OZ bude navazovat zvláštní zákon, který stanoví podrobnosti a podmínky pro zápis statusu do veřejného rejstříku u jednotlivých právních forem. Tento zvláštní zákon měl být následně doplněn veřejnoprávními předpisy upravujícími daňové a jiné benefity spojené s veřejnou prospěšností.⁵⁴

V rámci přípravy tzv. doprovodných předpisů k novému OZ byl vypracován **vládní návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti z roku 2013**.⁵⁵ Ronovská nazývá jeho finální verzi „křehkým kompromisem“ mezi státní správou (vč. Ministerstva financí) a neziskovým sektorem.^{56 57} Tento návrh obsahoval bližší vymezení podmínek pro status veřejné prospěšnosti nad rámec obecných znaků v OZ, např. povinnost zřídit kontrolní orgán a požadavek na

⁵² Podle § 18 odst. 3 zákona o daních z příjmů., ve znění před novelou zákonným opatřením senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů se daňové výhody uplatňovaly u poplatníků, kteří nebyli založeni nebo zřízeni za účelem podnikání. Za tyto tzv. neziskové poplatníky byly ve smyslu § 18 odst. 8 tohoto zákona považovány vyjmenované právní formy, vč. mj. občanských sdružení.

⁵³ LAVICKÝ, Petr a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Cit dílo, s. 766.

⁵⁴ Tamtéž.

⁵⁵ Vláda: *Sněmovní tisk 989: Vl.n.z. o statusu veřejné prospěšnosti*. [online]. 2015-08-11 [cit. 2019-06-22]. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=6&T=989>.

⁵⁶ DĚDIČ, Jan a Kateřina RONOVSÁ. Nad návrhem zákona o statusu veřejné prospěšnosti. *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, roč. 50, č. 4, s. 169. ISSN 0139-6005.

⁵⁷ Zelený kruh na svých webových stránkách k tomuto návrhu uvádí: „*Na návrhu zákona dlouhodobě spolupracujeme s Ministerstvem spravedlnosti, přičemž loni jsme předložili společně s dalšími NNO vlastní, kompromisní návrh vyplývající z dlouhých diskuzí mezi desítkami sdružení. Se současnou podobou zákona jsme do velké míry ztotožnění a budeme nadále dohlížet na to, aby jeho současná podoba byla zachována.*“ Podmínky pro NNO. In *Zelený kruh*. [online]. [cit. 2019-06-30]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz/na-cem-pracujeme/podminky-pro-nno>.

neslučitelnost funkcí jeho členů, vymezení bezúhonnosti nebo demonstrativní výčet veřejně prospěšných činností.⁵⁸ Ještě před předpokládaným přijetím tohoto zákona bylo přijato několik zákonů, které s pojmem veřejné prospěšnosti pracovaly.⁵⁹ Příkladem může být novela zákona o soudních poplatcích, kterou došlo k osvobození od soudních poplatků ve věcech přiznání statusu veřejné prospěšnosti.⁶⁰ Další veřejnoprávní výhody, zejména daňové, měly následovat.⁶¹ ⁶² K přijetí návrhu nicméně nakonec nedošlo. Zákon totiž byl v září 2013 zamítnut senátem. Jako hlavní důvod se uvádí výrazné zatížení soudů, které měly o veřejné prospěšnosti podle návrhu rozhodovat. Tento postup byl považován za zdoluhavý a v důsledku i potenciálně nebezpečný pro samotné fungování veřejně prospěšných organizací.⁶³

Následně byl připraven **nový návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti**, který vláda předložila k projednání parlamentu v **lednu 2017**. Na tento návrh se snesla silná kritika, a to jak ze strany sféry akademické, tak neziskové.⁶⁴ Nesouhlasné stanovisko k návrhu tohoto zákona podala dokonce i Legislativní rada vlády.⁶⁵ Z důvodové zprávy vyplývá, že cílem návrhu byla bližší regulace práva na zápis statusu do veřejného rejstříku, postupu vedoucího k zápisu a nastavení mechanismů pro odejmutí statusu, pokud právnická osoba přestane podmínky pro zápis splňovat.⁶⁶ V porovnání s návrhem zákona z roku 2013 byla úprava podrobnější. Mimo jiné blíže vymezovala, kdo se pro účely zákona považuje za osobu mající podstatný vliv na rozhodování veřejně prospěšné osoby, jak se prokazuje poctivost zdrojů majetku a hospodárnost jeho využívání k veřejně prospěšnému účelu, co se hospodárným využíváním rozumí, nebo např. pravidla o střetu zájmů.⁶⁷

Důvodová zpráva jako hlavní přínos návrhu uvádí výše již zmíněné tzv. soukromoprávní důvody, tj. zvýšení transparentnosti a důvěryhodnosti neziskového sektoru pro veřejnost. Status

⁵⁸ Vláda: *Sněmovní tisk 1005: Vl.n.z. o statusu veřejné prospěšnosti*. [online]. 2015-08-11 [cit. 2019-06-22]. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=1005>.

⁵⁹ DĚDIČ, Jan a Kateřina RONOVSÁ. Nad návrhem zákona o statusu veřejné prospěšnosti. *Správní právo*, Cit dílo, s. 169.

⁶⁰ § 11 odst. 1 písm. h) zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích ve znění od 1. 1. 2014 do 28. 12. 2014.

⁶¹ DĚDIČ, Jan a Kateřina RONOVSÁ. Nad návrhem zákona o statusu veřejné prospěšnosti. *Správní právo*, Cit dílo, s. 169.

⁶² REDAKCE. Vláda schválila návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti. In *Právní rozhledy*. 2017, č. 1, s. I

⁶³ LEGS. Senát v pozici osamocenému zákonodárce. In *Právní rozhledy*. 2013, č. 18, s. II.

⁶⁴ ČTK. Zákon o veřejné prospěšnosti je zbytečný, říká neziskový sektor. In *Právní prostor* [online]. 2017-03-24, [cit. 2019-06-30]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/zakon-o-verejne-prospesnosti-je-zbytecny-rika-neziskovy-sektor>.

⁶⁵ Legislativní rada vlády: *Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o statusu veřejné prospěšnosti)*, č.j. 1384/16. 2016-12-01.

⁶⁶ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb. občanskému zákoníku (konsolidovaná verze)*.

⁶⁷ Vláda: *Sněmovní tisk 1005: Vl.n.z. o statusu veřejné prospěšnosti*. Cit dílo.

veřejné prospěšnosti měl být „veřejnou známkou mající autoritu“, která by sponzorům a dárčům deklarovala splnění dodatečných podmínek zajišťujících, že právnická osoba bude veřejně prospěšnému účelu reálně sloužit.⁶⁸ Ne všichni se ale shodnou na tom, že by formálně zapsaný status přinesl snazší financování od soukromých dárců.⁶⁹

Nejčastěji skloňovaným nedostatkem návrhu bylo to, že nebyl navázán na žádné konkrétní veřejnoprávní výhody a dle důvodové zprávy to ani nebylo jeho cílem. To je ale, jak uvádí Ronovská, v rozporu s hlavním důvodem pro vymezení veřejné prospěšnosti podle důvodové zprávy k OZ.⁷⁰ ⁷¹ Legislativní rada vlády ve svém stanovisku výslovně uvedla, že Ministerstvo financí i jiná ministerstva se vyjádřila tak, že na status nezamýšlejí navázat daňové výhody⁷² nebo např. výhody při udělování dotací.⁷³ Lze přepokládat, že motivace právnických osob vyvíjet aktivitu, aby splňovaly předepsaná poměrně přísná kritéria, by v takovém případě byla mizivá.

Za problematické požadavky kladené na veřejně prospěšné osoby podle tohoto návrhu lze považovat např. již zmiňovanou povinnost prokazovat poctivost zdrojů majetku a hospodárnost jejich využívání či pravidla o střetu zájmů, podle kterých je kontrolní orgán povinen vypracovat zprávu o obvyklosti ceny a podmínek uzavření hodnotnější smlouvy s vyjmenovanými osobami⁷⁴ Legislativní rada vlády dokonce uvedla, že navrhované podmínky pro získání práva na zápis statusu lze považovat za diskriminační vůči malým právnickým osobám, které nemají personální a materiální prostředky k tomu, aby byly schopny zákonné povinnosti plnit. Ronovská rovněž upozorňovala na to, že v návrhu nebyl upraven žádný kontrolní mechanismus ze strany veřejné moci ohledně dodržování těchto podmínek.⁷⁵ Dalším problematickým bodem návrhu, který souvisí s tím, že návrh nebyl připravován ve spolupráci s ostatními ministerstvy,

⁶⁸ Vláda: *Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti: (sněmovní tisk č. 1005/0).*

⁶⁹ DĚDIČ, Jan a Kateřina RONOVSÁ. Nad návrhem zákona o statusu veřejné prospěšnosti. *Správní právo*, Cit dílo, s. 171.

⁷⁰ Tamtéž, s. 177.

⁷¹ Vhodnost navázání veřejnoprávních výhod na status veřejné prospěšnosti je zmiňuje i Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. Viz Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. Cit dílo, s. 173.

⁷² Daňové výhody jsou navázány na institut tzv. veřejně prospěšného poplatníka podle § 17a zákona č. 586/1992 Sb. o daních z příjmu, který je vymezen kritérii, jejichž naplnění nepůsobí NNO obtíže.

⁷³ Legislativní rada vlády: *Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o statusu veřejné prospěšnosti)*, č.j. 1384/16. 2016-12-01.

⁷⁴ Vláda: *Sněmovní tisk 1005: Vl.n.z. o statusu veřejné prospěšnosti*. Cit dílo.

⁷⁵ DĚDIČ, Jan a Kateřina RONOVSÁ. Nad návrhem zákona o statusu veřejné prospěšnosti. *Správní právo*, Cit dílo, s. 171.

bylo i to, že návrh nerefletoval zamýšlené obdobné statusy v ostatních předpisech (např. oblast sociálního podnikání⁷⁶ nebo již zmíněný status veřejně prospěšného poplatníka v zákoně o daních z příjmů. Jeho přijetí by tak nevyřešilo roztržičnost právní úpravy a pro neziskový sektor by neznamenal prakticky žádný přínos.

1.1.5.3. Současný stav

Návrh zákona byl nakonec schválen v červenci 2017 ve znění komplexního pozměňovacího návrhu ústavněprávního výboru.⁷⁷ Tento komplexní návrh naprosto zásadním způsobem změnil původní obsah vládního návrhu, neboť neobsahuje žádnou novou úpravu veřejné prospěšnosti. Jeho obsahem je naopak zrušení veškeré úpravy tohoto statusu v OZ s výjimkou jeho definice. Zákon dále ruší rovněž ustanovení jiných zákonů, která s pojmem veřejné prospěšnosti pracují.⁷⁸ Lze tedy uzavřít, že snaha o koncepční úpravu výhodnějšího postavení NNO prostřednictvím statusu veřejné prospěšnosti ztroskotala.⁷⁹ Úprava zůstává nadále roztržičná a neúplná.

Současná situace, jakkoliv není ideální, umožňuje k problematice přistoupit takřka znovu a lépe, bez zatížení předchozími neúspěchy. Myšlenku využít veřejně zapisovaný status a navázat na něj veřejnoprávní výhody a případně i jakýsi znak kvality, který by veřejnosti garantoval, že nezisková organizace se reálně veřejně prospěšnou činností zabývá, rozhodně považují za hodnou realizace. Nezbytnou podmínkou ovšem je přistupovat k této úpravě komplexně a zapojit do přípravy všechna relevantní ministerstva i samotný neziskový sektor tak, aby se neopakovaly problémy předchozích návrhů, zejména duplicita obdobných statusů, příliš přísná kritéria, absence kontroly jejich dodržování a neprovázanost výhod ze statusu plynoucích.

⁷⁶ Legislativní rada vlády: *Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o statusu veřejné prospěšnosti)*, č.j. 1384/16. 2016-12-01.

⁷⁷ Vláda: *Sněmovní tisk 1005: Vl.n.z. o statusu veřejné prospěšnosti*. Cit dílo.

⁷⁸ Zákon č. 303/2017 Sb. kterým se mění některé zákony v souvislosti se zrušením statusu veřejné prospěšnosti.

⁷⁹ Srovnej BEZOUŠKA, Petr, Bohumil HAVEL, Milan HULMÁK, Filip MELZER, Zdeňka KRÁLÍČKOVÁ, Vlastimil PIHERA, Kateřina RONOVSÁ a Ivo TELEC. Pět let poté: Nové soukromé právo v předškolním věku. *Právní rozhledy*. 2019, č. 1, s. 1-9.

1.2. Spolek

1.2.1. Právní úprava spolku

Právní úprava spolku se nachází na ústavněprávní, zákonné i podzákonné úrovni. Ústavněprávní rozměr spolkového práva spočívá v již několikrát zmiňované svobodě sdružování, která je zakotvena jak v české LZPS (čl. 20 LZPS), tak v mezinárodních lidskoprávních dokumentech (čl. 22 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 11 Evropské Úmluvy). Svobodu sdružování lze vnímat jako veřejnoprávní poměr mezi spolkem (resp. jeho zakladateli nebo členy) a veřejnou mocí (státem), který vymezuje svobodný prostor, do kterého stát nemá právo zasahovat. V rámci tohoto poměru má každý možnost prosazovat myšlenky společně s ostatními, a to jak prostřednictvím vytváření společenství neformálních, tak formálních.⁸⁰ Svoboda sdružování je základním lidským právem. Je tak nezadatelná, nezcizitelná, nezrušitelná a nepromlčitelná.⁸¹ Tuto svobodu sice nemusíme vykonávat, ale ani dlouhodobým nevykonáváním nezaniká, nelze se jí vzdát a ani nemůže být státem odňata.

Na zákonné úrovni je právní úprava obsažena v OZ, který s účinností od 1. 1. 2014 nahradil dosavadní právní úpravu v zákoně o sdružování občanů. Spolky jsou upraveny v Části první (obecná část), Hlavě II (Osoby), Dílu 3 (Právnícké osoby), Oddílu 2 (Korporace), Pododdílu 2 (Spolek). Pokud speciální úprava spolku některou právní otázku neřeší, použije se subsidiárně právní úprava korporací, popř. právníckých osob obecně. V souladu s principem spolkové autonomie má, pokud není v rozporu se zákonem, vždy přednost úprava obsažená ve stanovách spolku.⁸² Vzhledem k tomu, že spolky se zapisují do spolkového rejstříku, vztahuje se na ně v této souvislosti rovněž zákon č. 304/2013 Sb. o veřejných rejstřících právníckých a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů („zákon o veřejných rejstřících“).⁸³ Z procesních předpisů se na spolky aplikuje zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních a ve vztahu k řízení před rozhodčí komisí spolku i novela zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a výkonu rozhodčích nálezů. Co se týče podzákonných předpisů, jako příklad lze uvést např. vyhlášku

⁸⁰ RONOVSÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit. dílo, s. 15.

⁸¹ Čl. 1 LZPS.

⁸² RONOVSÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit. dílo, s. 21.

⁸³ To, že se spolky zapisují do veřejného rejstříku, je jedním z důležitých posunů oproti úpravě v zákoně o sdružování občanů. Neexistence veřejného rejstříku občanských sdružení byla kritizována pro chybějící ochranu práv třetích osob. Viz RONOVSÁ, Kateřina. *Spolkové a nadační právo: s komentářem*. Cit. dílo, s. 25.

Ministerstva spravedlnosti č. 32/2013 Sb., o náležitostech formulářů na podávání návrhu na zápis, změnu nebo výmaz údajů do veřejného rejstříku a o zrušení některých vyhlášek.⁸⁴

Právní úprava spolku v OZ je v souladu s principem spolkové autonomie defaultně dispozitivní. Spolková autonomie je plně respektována v otázkách vnitřního fungování spolku.⁸⁵ Omezena je naopak ve vztahu ke statusovým otázkám, jež se týkají samotné existence spolku jako právnické osoby. Ustanovení upravující název, sídlo, účel, proces založení, vzniku, zrušení a zániku spolku, zákaz být nucen ke členství ve spolku či ustanovení na ochranu členů spolku jsou tedy kogentní a nelze se od nich odchýlit.⁸⁶

1.2.2. Spolek a jeho základní znaky

Spolek je právnická osoba soukromého práva korporativní povahy. Možnost založit spolek (stejně jako společnosti bez právní osobnosti a jiná sdružení) je projevem ústavně i mezinárodněprávně garantovaného práva sdružovacího.⁸⁷ Jak již bylo řešeno výše, spolek je nečastější formou NNO. Jedná se o dobrovolné sdružení nejméně tří osob vedených společným zájmem založený k naplňování tohoto zájmu.⁸⁸ Tento společný zájem může být jak soukromý, tak veřejný⁸⁹ (např. zájem na ochraně životního prostředí)⁹⁰. Spolek tak může být NNO vzájemně prospěšnou i veřejně prospěšnou. V dalších odstavcích krátce rozvedu charakteristické znaky, kterými se spolek vyznačuje. Pro spolek platí všechny výše uvedené znaky společně pro všechny NNO. Od ostatních NNO se spolek odlišuje zejména svojí korporativní povahou.

Korporativní povaha spolku spočívá v tom, že na rozdíl od PO fundativního typu (např. nadace), u nichž se právní osobnost odvíjí od účelově vymezeného majetku, je u spolku rozhodující osobní složka, tj. jeho členové.⁹¹ Spolek musí mít minimálně tři členy. Pokud počet

⁸⁴ RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit dílo, s. 21-22.

⁸⁵ Tamtéž, s. 70.

⁸⁶ Tamtéž.

⁸⁷ Sdružovací právo garantuje čl. 20 odst. 1 LZPS, čl. 22 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 11 Evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁸⁸ § 214 odst. 1 OZ.

⁸⁹ RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit dílo, s. 49.

⁹⁰ Vyplyvá to z č. 7 Ústavy a také z rozhodovací praxe ÚS.

⁹¹ RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit dílo, s. 14.

členů klesne pod tuto minimální hranici, spolek může být i bez návrhu zrušen soudem.⁹² Jak uvádí Ronovská a kol., je spíše nepravděpodobné, že by soud ke zrušení přistoupil bez podnětu osoby, jež je obeznámena s poměry ve spolku, neboť členové spolku se nezapisují do spolkového rejstříku a jejich seznam je případně veden pouze pro vnitřní potřeby spolku.⁹³ Na druhou stranu, je rozhodně ve prospěch právní jistoty, že OZ na rozdíl od zákona č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů („zákon o sdružování občanů“) reguluje, jak postupovat proti spolku, jehož počet členů klesne pod tři.

Členy spolku mohou být jak fyzické, tak právnické osoby. Členy spolku tak mohou být i další samostatné spolky nebo jiné právnické osoby. Státní politika Rady vlády vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020⁹⁴ hovoří o procesu, při němž se NNO spojují k naplnění společně sdíleného zájmu členů těchto seskupení, jako o tzv. síťování. Pro státní správu je síťování výhodné, protože jí umožňuje komunikovat pouze s „matkou“, která má navíc větší reprezentativnost a legitimitu než její jednotlivé „dcery“ (členské spolky).⁹⁵ Tyto vlastnosti jsou logicky výhodné i pro NNO, protože posilují jejich postavení ve vztahu ke státní správě i veřejnosti. Vzájemná spolupráce NNO má minimálně potenciál zvýšit odbornost jednotlivých členů. V oblasti životního prostředí lze v České republice jako příklad síťování uvést Zelený kruh. Jedná se o spolek založený již v roce 1989, v němž se dle jeho stanov sdružují zastánci a ochránci životního prostředí.⁹⁶ Jde o jednu z nejstarších střešních a nevládních organizací u nás.⁹⁷ Jejími členy jsou například Arnika, Greenpeace Česká republika, Frank Bold Society nebo Čisté nebe o.p.s.⁹⁸

Dalším znakem spolku je **dobrovolnost a otevřenost členství** ve spolku. V rámci svobody sdružování můžeme hovořit o dvou rovinách. Pozitivní rovina znamená, že každý má právo se svobodně sdružovat, tj. zakládat spolky nebo do již vzniklých vstupovat. Negativní rovina

⁹² § 211 odst. 2 OZ

⁹³ RONOVSÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit dílo, s. 116-117.

⁹⁴ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. Cit dílo.

⁹⁵ Tamtéž, s. 70.

⁹⁶ Zelený Kruh: *Stanovy Zeleného Kruhu*. [online]. 2015-12-09 [cit. 2019-06-22]. Dostupné z: <https://or.justice.cz/ias/ui/vypis-sl-detail?dokument=42754085&subjektId=737961&spis=323189>.

⁹⁷ Kdo jsme. In *Zelený kruh*. [online]. [cit. 2019-06-30]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz/o-nas/kdo-jsme>.

⁹⁸ Pro úplný seznam členů viz: Členové. In *Zelený kruh*. [online]. [cit. 2019-06-30]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz/o-nas/clenove>.

zaručuje právo svobodně se nesdružovat,⁹⁹ tj. nikdo nesmí být nucen k účasti ve spolku a nesmí mu být bráněno ze spolku vystoupit.¹⁰⁰

Spolek má **samostatnou právní osobnost** nezávislou na jednotlivých členech.¹⁰¹ Tímto znakem se spolek od společnosti (tzv. society) upravené v § 2716 a násl. OZ v rámci Hlavy II (závazky z právních jednání), která právní osobnost nemá a tudíž právnickou osobou není. Od právní osobnosti se odvíjí i skutečnost, že **majetkové sféry spolku a jeho členů jsou, stejně jako u všech právnických osob, striktně odděleny.**¹⁰² OZ rovněž výslovně uvádí, že členové spolku neručí za dluhy spolku.¹⁰³

Spolek, jakožto právnická osoba soukromého práva, je **oddělen od státu, resp. veřejné moci obecně.** Tento princip se projevuje mj. v tom, že stát vznik spolku nepovoluje, pouze jej administrativně registruje. Totéž platí i pro zánik.¹⁰⁴ Se zásadou spolkové autonomie úzce souvisí i princip **spolkové samosprávy.** Spolek si o svých záležitostech rozhoduje sám prostřednictvím svých orgánů.¹⁰⁵ Spolek povinně zřizuje statutární orgán a nejvyšší orgán, kterým je, pokud stanovy neurčí jinak, členská schůze. O zřízení dalších orgánů, např. kontrolní či rozhodčí komise, mohou rozhodnout stanovy.¹⁰⁶ Veřejná správa smí do chodu spolku zasahovat pouze na základě zákona a v jeho mezích,¹⁰⁷ což odpovídá principu autonomie vůle, jednomu z vůdčích principů soukromého práva, a je rovněž projevem sdružovací svobody. Princip spolkové autonomie logicky není absolutní a nemůže ospravedlňovat toleranci nezákonného jednání na straně orgánů spolku.¹⁰⁸ Z tohoto důvodu zákon upravuje situace, ve kterých může soud zasáhnout na ochranu legitimních práv dotčených osob, např. členů spolku. Příkladem může být právo každého člena spolku dovolat se u soudu neplatnosti rozhodnutí orgánu spolku pro jeho rozpor se zákonem nebo se stanovami, pokud se neplatnosti nelze

⁹⁹ ŠVESTKA, Jiří, Jan DVORÁK, Josef FIALA a kol.: *Občanský zákoník: komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 662. ISBN 978-80-7478-369-2.

¹⁰⁰ § 215 odst. 1 OZ.

¹⁰¹ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb. občanskému zákoníku (konsolidovaná verze).*

¹⁰² ŠVESTKA, Jiří, Jan DVORÁK, Josef FIALA a kol.: *Občanský zákoník: komentář.* Cit dílo, s. 662.

¹⁰³ § 215 odst. 2 OZ.

¹⁰⁴ RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích.* Cit dílo, s. 238.

¹⁰⁵ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb. občanskému zákoníku (konsolidovaná verze).*

¹⁰⁶ § 243 OZ.

¹⁰⁷ Výše uvedené projevy odloučení od státu vyjmenovává ve vztahu ke sdružení PO Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 32 Odo 726/2003. Tyto závěry je logicky možné je vztáhnout i na spolky. Viz RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích.* Cit dílo, s. 238.

¹⁰⁸ ŠVESTKA, Jiří, Jan DVORÁK, Josef FIALA a kol.: *Občanský zákoník: komentář.* Cit dílo, s. 709.

dovolat u orgánů spolku¹⁰⁹ nebo právo vyloučeného člena spolku navrhnout ve lhůtě tří měsíců soudu, aby rozhodl o neplatnosti jeho vyloučení.¹¹⁰

Důležitým znakem spolku je rovněž jeho **účel**. Účel spolku musí být povinně uveden ve stanovách a je tak formálním vyjádřením společného zájmu členů spolku, ke kterému se přihlašují vstupem do spolku.¹¹¹ Spolky nejsou s výjimkou obecně zakázaných účelů právnických osob¹¹² nijak omezeny v tom, co může být jejich účelem. Tím se odlišují např. od obchodních korporací. Konkrétní činnosti zvolené k dosažení účelu se nazývají předměty činnosti.¹¹³ Pokud je tak např. účelem spolku ochrana přírody a krajiny, jednotlivými předměty činnosti mohou být kupříkladu účast ve správních řízeních, ve kterých jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, pořádání vzdělávacích akcí, praktická ochrana přírody nebo lobbying.

Spolu s významem účelu spolku pro jeho vnitřní poměry (pro výklad členských práv a povinností) a vztah mezi spolkem a členy orgánů (např. při posuzování řádného zastoupení spolku členem jeho orgánu) je rozhodující také jeho význam vůči třetím osobám.¹¹⁴ Účel spolku je totiž jednou z povinných náležitostí stanov,¹¹⁵ které se zveřejňují ve sbírce listin spolkového rejstříku u rejstříkového soudu.^{116 117} Důvodů pro tuto veřejnou publicitu účelu spolku se uvádí více. Rozhodně se jedná o informovanost veřejnosti, která se spolkem přichází do styku, mj. z důvodu jeho případné finanční podpory. Zde si můžeme všimnout souvislosti s výše uvedenými soukromoprávními důvody zavedení statusu veřejné prospěšnosti. Někteří akademici v rámci kritiky návrhu zákona o veřejné prospěšnosti z roku 2017 nadnesli, že zajištění transparentnosti již pravděpodobně bylo dosaženo zřízením spolkového rejstříku (a jiných rejstříků NNO), a je tudíž nadbytečné přijímat v podstatě jen pro tento účel regulaci statusu veřejné prospěšnosti. Rovněž veřejnoprávní důvody zavedení statusu veřejné prospěšnosti, tj. daňové souvislosti a možnosti grantové a dotační podpory, mají význam pro publicitu účelu spolku. Z pohledu ekologických spolků jsou důležité i dopady pro veřejnoprávní

¹⁰⁹ § 258 OZ.

¹¹⁰ § 242 OZ.

¹¹¹ RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit dílo, s. 49.

¹¹² § 145 OZ.

¹¹³ ŠVESTKA, Jiří, Jan DVORÁK, Josef FIALA a kol.: *Občanský zákoník: komentář*. Cit dílo, s. 662.

¹¹⁴ RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit dílo, s. 51-53.

¹¹⁵ § 218 písm. b) OZ.

¹¹⁶ § 66 písm. a) zákona č. 304/2013 Sb. o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů („zákon o veřejných rejstřících“).

¹¹⁷ § 25 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných rejstřících.

oprávnění spolků jakožto soukromoprávních subjektů. Jedná se např. o právo účastnit se správních řízení a jiných procesů, ve kterých jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.¹¹⁸

Spolky jsou **neziskové** právnické osoby. Hlavní činností spolku může být jen uspokojování a ochrana těch zájmů, k jejichž naplňování je spolek založen. Podnikání¹¹⁹ či jiná výdělečná činnost¹²⁰ hlavní činností spolku být nemůže.¹²¹ Z ekonomického hlediska je ale zřejmé, že aby mohl spolek dlouhodobě existovat, je potřeba, aby měl přinejmenším vyrovnané hospodaření.¹²² Spolek jako NNO sice může získávat zdroje z veřejných rozpočtů a od soukromých dárců, to ale často nestačí a je třeba, aby si spolek na sebe alespoň částečně vydělal sám. V současnosti převažuje názor, že spolek může za určitých podmínek výdělečnou činnost vykonávat, a to i v rámci hlavní činnosti.¹²³ Výdělečná činnost musí být prostředkem k dosahování účelu spolku a zároveň nesmí dosahovat takové úrovně, aby se dala považovat za činnost srovnatelnou s podnikáním, tedy za soustavnou činnost provozovanou za účelem dosažení zisku.¹²⁴ Spolek může rovněž provozovat vedlejší hospodářskou činnost, a to za podmínky, že účel této činnosti spočívá v podpoře hlavní nevýdělečné činnosti nebo v hospodárném využití spolkového majetku.¹²⁵ Tato vedlejší hospodářská činnost už na rozdíl od výdělečné činnosti v rámci hlavní činnosti může naplňovat znaky podnikání. V takovém případě se pak na spolek hledí jako na podnikatele a vztahují se na něj všechny relevantní veřejnoprávní předpisy (např. živnostenské právo).¹²⁶ Ačkoliv spolek může za určitých podmínek podnikat, je klíčové, že zisk, který takto vygeneruje, může být použit pouze pro

¹¹⁸ RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit dílo, s. 53. Blíže se této problematice budu věnovat v kapitole 2.4. této práce.

¹¹⁹ Základními znaky podnikání jsou ve smyslu § 420 OZ samostatnost, živnostenský či obdobný způsob, soustavnost a záměr činit tak za účelem dosažení zisku.

¹²⁰ Činnosti, jež sice živnostenské právo nepovažuje za podnikání, avšak většinou znaků se mu podobají (pronájem bytů či nebytových prostor). Viz RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit dílo, s. 59.

¹²¹ § 217 odst. 1 OZ.

¹²² ŠVESTKA, Jiří, Jan DVORÁK, Josef FIALA a kol.: *Občanský zákoník: komentář*. Cit dílo, s. 668.

¹²³ RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit dílo, s. 57.

¹²⁴ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. Cit dílo, s. 33.

¹²⁵ § 217 odst. 2 OZ.

¹²⁶ RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit dílo, s. 59-60.

spolkovou činnost, vč. správy spolku.¹²⁷ **Zisk nesmí nikdy být rozdělován členům spolku formou podílu na zisku,**¹²⁸ to by totiž zcela popíralo neziskovou povahu spolku.

1.2.3. Vybrané aspekty spolkového práva

Vzhledem k tematickému zaměření této práce není nezbytné pokrýt kompletně právní úpravu spolkového práva. Rozhodla jsem se proto v této podkapitole zaměřit alespoň na dle mého názoru nejdůležitější aspekty spolkového práva, tj. založení a vznik spolku a jeho organizační strukturu.

Proces zrození spolku je stejně jako u všech právnických osob dvoufázový. Nejprve musí být spolek založen soukromoprávním projevem vůle zakladatelů, následně vzniká, zpravidla zápisem do spolkového rejstříku. Zákon umožňuje dva způsoby **založení spolku**. Prvním z nich je rozhodnutí alespoň tří osob o tom, že se sdruží do spolku za účelem naplňování společného zájmu.¹²⁹ Založení spolku podmiňuje shoda na obsahu stanov zakládaného spolku.¹³⁰ Druhý způsob spočívá v přijetí usnesení na ustavující schůzi tvořícího se spolku.¹³¹ Svolání a průběh ustavující schůze zákon poměrně podrobně reguluje.¹³² Tento způsob se doporučuje zvolit, pokud u účelu, ke kterému má spolek směřovat, lze přepokládat širokou členskou základnu. Příkladem může být právě spolek, jehož cílem bude ochrana přírody a kulturních památek.¹³³

Úprava **vzniku spolku** prošla spolu s rekonstrukcí soukromého práva zásadní změnou. Podle zákona o sdružování občanů spolek vznikal registrací u Ministerstva vnitra.¹³⁴ Od roku 2014 se spolky zapisují do spolkového rejstříku vedeného rejstříkovým soudem,¹³⁵ kterým je krajský soud („KS“) podle sídla spolku.¹³⁶ Přesun spolkové agendy z Ministerstva vnitra („MV“) na rejstříkové soudy byl odůvodněn zejména snahou o sjednocení rejstříkových agend (obchodní, nadační, SVJ, ústavů, obecně prospěšných společností) a transparentností, s kterou jde ruku

¹²⁷ § 217 odst. 3 OZ.

¹²⁸ ŠVESTKA, Jiří, Jan DVORČÁK, Josef FIALA a kol.: *Občanský zákoník: komentář*. Cit dílo, s. 669.

¹²⁹ § 214 OZ.

¹³⁰ § 218 OZ.

¹³¹ § 222 OZ.

¹³² §§ 222 – 225 OZ.

¹³³ RONOVSÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit dílo, s. 34.

¹³⁴ § 6 odst. 1 zákona o sdružování občanů.

¹³⁵ Do spolkového rejstříku se zapisují také pobočné spolky, které nahrazují dřívější organizační složky spolků. Podrobnější úprava pobočných spolků je považována za jeden z úspěchů nové právní úpravy.

¹³⁶ § 75 odst. 1 zákona o veřejných rejstřících.

v ruce i právní jistota.¹³⁷ Po celou dobu existence předchází právní úpravy žádný rejstřík zřízení nebyl, což kritizovaly nejen spolky, ale i odborná veřejnost. Veřejná dostupnost zápisových údajů je žádoucí pro potenciální smluvní partnery spolku, kteří dříve neměli možnost získat relevantní informace o osobě povolané jednat jménem sdružení, i pro potenciální soukromé dárce či podporovatele.¹³⁸

Spolek může vzniknout dvěma způsoby, konstitutivním zápisem spolku do spolkového rejstříku¹³⁹ nebo fikcí zápisu.¹⁴⁰ Návrh na zápis založeného spolku podávají zakladatelé nebo osoba určená ustavující schůzí.¹⁴¹ Mohou jej podat v listinné podobě s úředně ověřenými podpisy nebo elektronicky.¹⁴² K návrhu je vždy třeba využít formulář,¹⁴³ který je dostupný na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti.¹⁴⁴ ¹⁴⁵ K návrhu se povinně přikládají stanovy spolku, souhlas vlastníka nemovitosti s umístěním sídla spolku (s úředně ověřeným podpisem) a čestné prohlášení osob, které se mají stát členy statutárního orgánu, o způsobilosti být členy tohoto orgánu (s úředně ověřeným podpisem nebo formou notářského zápisu). Spolek, který byl založen na ustavující schůzi, musí navíc doložit zápis z této schůze. Spolek, který bude podle stanov vykonávat jako vedlejší činnost podnikání nebo jinou regulovanou činnost, musí též doložit oprávnění k této činnosti. Podle okolností se mohou vyžadovat i další přílohy.¹⁴⁶

Rejstříkový soud spolek zapíše, pokud jsou splněny všechny zákonem požadované náležitosti a předpoklady (řádně založený spolek, návrh obsahuje všechny náležitosti a přílohy),¹⁴⁷ a to ve lhůtě 5 pracovních dnů. Návrh na zápis spolku do spolkového rejstříku je osvobozen od soudního poplatku.¹⁴⁸ Pokud tyto náležitosti a předpoklady splněny nejsou, návrh nebyl podán předepsaným způsobem nebo účel zakládání spolku není dovolený, soud zápis spolku odmítne.¹⁴⁹ Nejprve ale musí návrhatele usnesením vyzvat k odstranění vad návrhu nebo

¹³⁷ RONOVSÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit dílo, s. 17.

¹³⁸ Tamtéž, s. 43.

¹³⁹ § 226 odst. 1 OZ

¹⁴⁰ § 226 odst. 3 OZ.

¹⁴¹ § 226 odst. 2 OZ.

¹⁴² § 22 zákona o veřejných rejstřících.

¹⁴³ § 18 zákona o veřejných rejstřících.

¹⁴⁴ § 21 zákona o veřejných rejstřících.

¹⁴⁵ Typ návrhu. In: Ministerstvo spravedlnosti. *Veřejný rejstřík a Sbirka listin*. [online]. [cit. 2019-06-30]. Dostupné z: <https://or.justice.cz/ias/i/form/index.html;jsessionid=RWhahWZnxihhs3cicK-Y9Dj?0>

¹⁴⁶ RONOVSÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit dílo, s. 41.

¹⁴⁷ Tamtéž, s. 38.

¹⁴⁸ § 11 odst. 1 písm. j) zákona o soudních poplatcích.

¹⁴⁹ Pro kompletní seznam důvodů pro odmítnutí zápisu spolku viz § 86 zákona o veřejných rejstřících.

doplnění chybějících listin, a to do 3 pracovních dnů od podání návrhu. Soud navrhovatele poučí, jak má návrh doplnit a určí mu k tomu lhůtu. Opakovaná výzva se nepřipouští.¹⁵⁰ K odmítnutí návrhu může dojít až po marném uplynutí této lhůty.¹⁵¹ Proti usnesení, kterým se spolek vyzývá k odstranění vad či doplnění listin, může navrhovatel podat odvolání. Toto lze považovat za posun oproti úpravě v zákoně o sdružování občanů, neboť podle něj bylo řízení zahájeno až podáním návrhu bezvadného. Přípravný výbor, který podával návrh na zápis, tak v podstatě neměl k dispozici žádný opravný prostředek v případě, že by byl Ministerstvem vnitra opakovaně vyzýván k doplnění stanov, ač byl přesvědčen, že všechny zákonné požadavky splnil.¹⁵² Druhou alternativou vzniku spolku je fikce zápisu, která má sloužit jako ochrana proti nečinnosti rejstříkového soudu. Pokud rejstříkový soud ve lhůtě 30 dnů od podání návrhu na zápis spolek nezapíše a ani nerozhodne o odmítnutí zápisu, spolek se uplynutím této lhůty považuje za zapsaný.¹⁵³ Pro úplnost je třeba zmínit, že zápis spolku může provést i notář v případě, že zakladatelé využijí notářsky ověřené stanovy.¹⁵⁴

Na tomto místě je vhodné se zastavit u zakladatelského právního jednání spolku, kterým jsou **stanovy**. Zejména jejich prostřednictvím se realizuje spolková autonomie. Pokud se nejedná o statusové otázky, jejichž úprava je kogentní, mohou si členové upravit jednotlivé otázky odchylně od zákona.¹⁵⁵ Stanovy musí obligatorně obsahovat název a sídlo spolku,¹⁵⁶ jeho účel, práva a povinnosti členů spolku vůči spolku¹⁵⁷ a určení statutárního orgánu.¹⁵⁸ Povinné náležitosti stanov jsou obdobné, jak je vyžadoval zákon o sdružování občanů.¹⁵⁹ Některé náležitosti povinné dle zákona o sdružování občanů byly nicméně vypuštěny. Jedná se o zásady hospodaření a také kompletní údaje o vnitřní struktuře spolku, tj. o všech orgánech spolku

¹⁵⁰ § 88 zákona o veřejných rejstřících.

¹⁵¹ HAVEL, Bohumil, Ivana ŠTENGLOVÁ, Jan DĚDIČ, Miloslav JINDŘICH, a kol.: *Zákon o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-285-4.

¹⁵² RONOVSÁ, Kateřina. *Spolkové a nadační právo: s komentářem*. Cit. dílo, s. 28-29.

¹⁵³ § 226 odst. 3 OZ.

¹⁵⁴ § 108 a násl. zákona o veřejných rejstřících.

¹⁵⁵ RONOVSÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit. dílo, s. 63.

¹⁵⁶ Ve stanovách postačí uvést název obce. Plná adresa pak musí být ve spolkovém rejstříku. Výhodou tohoto pravidla je, že při přemístění sídla v rámci obce není třeba měnit stanovy. Viz RONOVSÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit. dílo, s. 83.

¹⁵⁷ Mezi práva člena spolku patří právo účastnit se řízení spolku (volit a být volen do orgánů spolku), *na informace o činnosti a hospodaření spolku apod. Mezi povinnosti spadá např. povinnost podílet se na naplňování účelu spolku, chránit dobrou pověst spolku, dodržovat stanovy apod.* Viz RONOVSÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit. dílo, s. 84-85.

¹⁵⁸ § 218 OZ.

¹⁵⁹ § 6 odst. 2 zákona o sdružování občanů.

(nejen o statutárním orgánu, jak je tomu v OZ). Toto lze odůvodnit tím, že v OZ se na rozdíl od zákona o sdružování občanů nachází rozsáhlá podpůrná úprava pro případ, že stanovy mlčí. Užší vymezení požadavků na obsah stanov rovněž koresponduje se zásadou spolkové autonomie.¹⁶⁰

Původním záměrem zákonodárce bylo, aby spolky byly jednoduše identifikovatelné. Proto OZ stanovil jako obligatorní součást **názvu** slovo „spolek“ nebo „zapsaný spolek“, případně zkratku „z. s.“¹⁶¹ Dosavadní občanská sdružení měla povinnost přizpůsobit svůj název tomuto požadavku do konce roku 2015.¹⁶² Pokud by dosavadní občanská sdružení neuvedla ani po výzvě svoje stanovy do souladu s OZ (vč. změny názvu) v této lhůtě, hrozilo jim zrušení.¹⁶³ Tento požadavek byl ale následně zrušen novelou OZ č. 460/2016 Sb. zejména z toho důvodu, že velké množství spolků ještě několik měsíců před koncem lhůty svůj název nezměnilo, a hrozilo jim tak reálně zrušení. Důvodová zpráva k novele uvádí, že nutit spolky, aby svůj název změnily, pokud neexistuje jiný legitimní zájem než pouze zákaz klamavosti a zaměnitelnosti názvu spolku s jinou právnickou osobou, je nepřiměřeným zásahem do spolkové autonomie. Zmíněny byly i finanční náklady spojené se změnou názvu, vč. např. úpravy propagačních materiálů či internetových stránek.¹⁶⁴ Ačkoliv tyto argumenty jsou rozhodně validní, nelze se ubránit myšlence, že je zákonodárce měl zvážit již při zavádění povinnosti název změnit. Tato změna legislativy totiž ve svém důsledku znevýhodnila ta občanská sdružení (spolky), která již v předstihu svůj název změnila a čas i finanční prostředky za tím účelem v podstatě zbytečně vydala oproti těm, která změnu neřešila nebo řešila až na poslední chvíli. To, že většina občanských sdružení nechá změny až na poslední chvíli, se dalo předpokládat, když zákon neobsahoval žádné průběžné mírnější sankce. Řešením by mohlo být např. po dvou letech od nabytí účinnosti OZ podmínit čerpání dotací z veřejných rozpočtů splněním požadavku změny názvu, resp. přizpůsobení stanov novému OZ. Tímto motivačním opatřením by se možná dalo docílit toho, aby občanská sdružení požadavek neignorovala, a následná nekoncepční změna legislativy by nebyla nutná.

¹⁶⁰ Důvodem pro minimální katalog obligatorních náležitostí je, aby nedocházelo ke komplikaci spolkového života členům spolku více, než je nezbytně nutné. Viz ŠVESTKA, Jiří, Jan DVORÁK, Josef FIALA a kol.: *Občanský zákoník: komentář*. Cit dílo, s. 672.

¹⁶¹ § 216 OZ ve znění před novelou č. 460/2016 Sb.

¹⁶² § 3042 OZ ve znění před novelou č. 460/2016 Sb.

¹⁶³ § 3041 odst. 2 OZ.

¹⁶⁴ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 460/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a další související zákony*.

OZ na rozdíl od zákona o sdružování občanů obsahuje podpůrnou úpravu **vnitřní organizační struktury spolku**. Ačkoliv přednost mají vždy v souladu se zásadou spolkové autonomie stanovy, existence dispozitivní podpůrné úpravy¹⁶⁵ bývá hodnocena pozitivně. Její absence v zákoně o sdružování občanů totiž vedla v praxi k řadě sporů a patových situací, a to zejména kvůli nedokonalému vymezení pravomocí ustavených vnitřních orgánů.¹⁶⁶

Každý spolek obligatorně zřizuje statutární a nejvyšší orgán.¹⁶⁷ Statutární orgán má zbytkovou působnost, může tedy činit vše, co zákon nebo stanovy nesvěří jinému orgánu.¹⁶⁸ Dále zastupuje spolek navenek,¹⁶⁹ tj. např. za spolek uzavírá smlouvy nebo komunikuje s orgány veřejné moci.¹⁷⁰ Určení statutárního orgánu a toho, zda je individuální nebo kolektivní, je obligatorní náležitostí stanov spolku.¹⁷¹ Pokud stanovy neurčí jinak, je nejvyšším orgánem spolku členská schůze. Alternativou ke členské schůzi je např. předseda jako individuální nejvyšší orgán. Působnost nejvyššího orgánu zahrnuje mj. určení hlavního zaměření činnosti spolku, rozhodování o změně stanov či o zrušení spolku.¹⁷² Zákon obsahuje poměrně podrobnou úpravu rozhodování členské schůze.¹⁷³ To lze rovněž považovat za posun k lepšímu oproti chybějící úpravě v zákoně o sdružování občanů, a to zejména ve vztahu k ochraně zájmů menšinových členů.¹⁷⁴ Na okraj je vhodné poznamenat, že spolky nemusí být, na rozdíl od politických stran, založeny na demokratických základech. Liberální duch zákona totiž umožňuje, aby statutární orgán byl zároveň nejvyšším orgánem a došlo tak ke koncentraci moci. Vyloučeno není dokonce ani to, aby nečlen spolku jmenoval statutární orgán. Jedinou možnou ochranou proti tomu by teoreticky mohla být neplatnost části stanov pro rozpor s dobrými mravy.¹⁷⁵

Spolek může fakultativně zřídit i další orgány. Zákon výslovně zmiňuje kontrolní a rozhodčí komisi.¹⁷⁶ Účelem kontrolní komise je zejména dohlížet na činnost statutárního orgánu.¹⁷⁷

¹⁶⁵ Některá ustanovení jsou kogentní, např. § 258 OZ, který upravuje postup při napadnutí rozhodnutí orgánu spolku u soudu pro jeho rozpor se zákonem nebo se stanovami.

¹⁶⁶ RONOVSKÁ, Kateřina. *Spolkové a nadační právo: s komentářem*. Cit. dílo, s. 31.

¹⁶⁷ § 243 OZ.

¹⁶⁸ § 163 OZ.

¹⁶⁹ § 164 OZ.

¹⁷⁰ RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit. dílo, s. 94.

¹⁷¹ § 218 písm. d) OZ, § 244 OZ.

¹⁷² § 247 odst. 1 OZ.

¹⁷³ §§ 248 – 255 OZ.

¹⁷⁴ RONOVSKÁ, Kateřina. *Spolkové a nadační právo: s komentářem*. Cit. dílo, s. 31.

¹⁷⁵ ŠVESTKA, Jiří, Jan DVORÁK, Josef FIALA a kol.: *Občanský zákoník: komentář*. Cit. dílo, s. 173.

¹⁷⁶ § 243 OZ.

¹⁷⁷ RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit. dílo, s. 97.

Z tohoto důvodu je nepřipustné, aby její členy jmenoval nebo odvolával statutární orgán. K takovému ustanovení ve stanovách se nepřihlíží.¹⁷⁸ Aby byl skutečně zajištěn systém vnitřní kontroly, je úprava kontrolní komise v OZ kogentní.¹⁷⁹ Skutečnou nezávislost kontrolní komise nicméně podkopává možnost existence výše popsaných tzv. autokratických spolků.¹⁸⁰ Do působnosti rozhodčí komise spadá rozhodování záležitostí spolkové samosprávy v rozsahu určeném stanovami.¹⁸¹ Na řízení před rozhodčí komisí se uplatňuje zákon č. 216/1994 o rozhodčím řízení a její rozhodnutí může dokonce být exekučním titulem.¹⁸²

OZ obsahuje i úpravu **pobočných spolků**. Pobočné spolky jsou samostatně organizované celky s vlastní právní osobností, která se odvozuje od právní osobnosti spolku hlavního.¹⁸³ Pobočné spolky nahrazují organizační jednotky občanských sdružení oprávněné jednat svým jménem, které zákon o sdružování občanů pouze zmiňoval, ale nijak je nereguloval. Úprava v OZ je podrobnější, což lze opět považovat za posun k lepšímu. Tím, že z názvu musí být zřejmé, že se jedná o subjekt s odvozenou subjektivitou¹⁸⁴ a tím, že se pobočné spolky zapisují do spolkového rejstříku,¹⁸⁵ odpadá právní nejistota způsobená nemožností hodnověrně ověřit vznik a trvání organizačních složek občanských sdružení s právní subjektivitou.¹⁸⁶ Pobočné spolky se často vztahují k určité zeměpisné oblasti. Příkladem mohou být pobočné spolky spolku Hnutí Duha – Hnutí Duha Olomouc, Hnutí Duha České Budějovice apod.¹⁸⁷

¹⁷⁸ § 262 OZ.

¹⁷⁹ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb. občanskému zákoníku (konsolidovaná verze)*.

¹⁸⁰ ŠVESTKA, Jiří, Jan DVORÁK, Josef FIALA a kol.: *Občanský zákoník: komentář*. Cit dílo, s. 750.

¹⁸¹ § 265 OZ.

¹⁸² RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Cit dílo, s. 98.

¹⁸³ § 228 odst. 1 OZ.

¹⁸⁴ § 228 odst. 2 OZ.

¹⁸⁵ § 229 OZ.

¹⁸⁶ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb. občanskému zákoníku (konsolidovaná verze)*.

¹⁸⁷ Úplný výpis se spolkového rejstříku: Hnutí Duha In: Ministerstvo Spravedlnosti. *Veřejný rejstřík a Sběrka listin*. [online]. [cit. 2019-06-30]. Dostupné z: <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?subjektId=772370&typ=UPLNY>

1.3. Spolek v ochraně životního prostředí

1.3.1. Životní prostředí a jeho ochrana

Vymezení pojmu životní prostředí není jednoduché, pro účely této práce se tak spokojím s legální definicí obsaženou v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí („zákon o životním prostředí“). Podle ní je životním prostředím „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje“. Zákon dále demonstrativně vyjmenovává jednotlivé složky životního prostředí, tj. „ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie“.¹⁸⁸

Nepoškozené životní prostředí je nezbytnou podmínkou existence všeho živého, včetně člověka. Nejen, že má přímý i nepřímý vliv na zdraví člověka, ale zároveň jsou jeho součástí i přírodní zdroje, které z něj člověk čerpá a potřebuje je ke svému životu.¹⁸⁹ Je tak naprosto nezbytné věnovat jeho ochraně dostatečnou pozornost. Mezinárodní společenství si tuto skutečnost začalo uvědomovat v 60. letech 20. století, kdy intenzita zásahů do přirozeného životního prostředí v souvislosti průmyslovým rozvojem 19. a 20. století rapidně vzrostla a začaly se více projevovat i jejich negativní důsledky. Na základě výrazného zhoršení stavu životního prostředí (kyselé deprese, znečištění ovzduší a vod, degradace a desertifikace půdy, úbytek biodiverzity, znečišťování moří apod.) se postupně začala rozvíjet mezinárodní debata na toto téma.¹⁹⁰ Zásadním mezníkem ve vývoji právní ochrany životního prostředí pak bylo konání první konference o životním prostředí ve Stockholmu v roce 1972, kde byly formulovány první principy ochrany životního prostředí, vč. práva na příznivé životní prostředí.¹⁹¹ Stockholmská Deklarace je nezávazná, ale nastartovala proces přijímání řady právně závazných dokumentů, a to jak na půdě nově zřízeného Programu OSN pro životní prostředí (UNEP)¹⁹², tak i mimo něj.¹⁹³ Dalším milníkem pak byla konference konaná o 20 let později v Rio de Janeiru, kde byly přijaty jak dokumenty právně nezávazné,¹⁹⁴ tak i závazné.¹⁹⁵

¹⁸⁸ § 2 zákona o životním prostředí.

¹⁸⁹ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 6. ISBN 80-210-2947-1.

¹⁹⁰ Tamtéž, s. 8.

¹⁹¹ Princip 1 Deklarace Konference OSN o životním prostředí (Stockholmská deklarace)

¹⁹² Např. Vídeňská úmluva na ochranu ozónové vrstvy (1985) a Montrealský protokol (1987), Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (Bonnská úmluva) (1979).

¹⁹³ Např. Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Espoo Úmluva) (1991).

¹⁹⁴ Deklarace Konference OSN o životním prostředí a rozvoji (Deklarace z Ria), Principy hospodaření v lesích (1992).

¹⁹⁵ Rámcová Úmluva OSN o změně klimatu (1992), Úmluva o biologické rozmanitosti (1992)

K vývoji environmentální politiky a přijímání environmentální právní úpravy docházelo zároveň i na regionální¹⁹⁶ a vnitrostátní úrovni.

Na našem území se z důvodu společenských podmínek socialistického totalitního zřízení začala životnímu prostředí pozornost komplexněji věnovat až po roce 1989. Bylo uvolněno velké množství dosud utajovaných informací, založena řada environmentálních skupin a v neposlední řadě došlo i ke změnám legislativním.¹⁹⁷ Česká republika (resp. tehdy Československo) přistoupila k řadě environmentálních mezinárodních smluv. Zároveň bylo na národní úrovni přijato množství důležitých norem v této oblasti. Na prvním místě je třeba zmínit čl. 7 Ústavy, podle kterého „[s]tát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“¹⁹⁸ Čl. 35 LZPS zakotvuje právo každého na příznivé životní prostředí. Tohoto práva se ovšem lze dovolat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí.¹⁹⁹ To znamená, že ochrany se lze domoci pouze v případě porušení složkovými zákony stanovených limitů znečištění nebo ohrožení. Nejobecnějším předpisem v oblasti ochrany životního prostředí je již zmíněný zákon o životním prostředí, který vymezuje základní pojmy a zásady. Ochrana životního prostředí dle něj „zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.“²⁰⁰

1.3.2. Subjekty zúčastněné na ochraně životního prostředí

Ochrana veřejných zájmů svěřuje právní úprava primárně do působnosti státu, resp. **orgánů veřejné správy**. Jinak tomu není ani v oblasti ochrany životního prostředí. Orgány veřejné moci a správy jeho realizací naplňují svoji právní a politickou povinnost.²⁰¹ Mezi tyto orgány patří orgány všech tří základních složek moci, tj. zákonodárné, soudní i výkonné. Těžiště

¹⁹⁶ Např. jedním z prvních závazných právních dokumentů na evropské úrovni byla Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť (Bernská Úmluva) (1979).

¹⁹⁷ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Cit dílo, s. 10.

¹⁹⁸ I preambule Ústavy a LZPS obsahují proklamaci směřující k ochraně životního prostředí a trvale udržitelnému rozvoji.

¹⁹⁹ Čl. 41 odst. 1 LZPS.

²⁰⁰ § 9 zákona o životním prostředí.

²⁰¹ Ústavněprávní základ této právní povinnosti se nachází v již výše zmíněném čl. 7 Ústavy.

ochrany životního prostředí pak spočívá v orgánech posledně jmenované složky moci, zejména orgánech veřejné správy.^{202 203 204}

Aby byla ochrana životního prostředí kvalitní a efektivní,²⁰⁵ je žádoucí nespolehat se pouze na stát, ale umožnit zapojení širokého spektra subjektů, resp. aktérů. Druhou skupinu těchto aktérů tak tvoří subjekty, které ochranu životního prostředí vykonávají nikoliv jako svoji povinnost, ale jako své právo. Zjednodušeně se dá říci, že tuto skupinu tvoří **veřejnost**. Obsah tohoto pojmu není snadno definovatelný. Veřejnost zahrnuje kromě jednotlivých FO a PO i skupiny subjektů, a to konkrétně neformální skupiny jednotlivců bez právní subjektivity (občanská iniciativa), formální skupiny subjektů podle speciálních předpisů bez právní subjektivity (petiční výbor) a skupiny subjektů s právní subjektivitou (spolky, politické strany).^{206 207}

1.3.3. Účast veřejnosti

Účast veřejnosti v otázkách životního prostředí lze rozdělit na účast v širším a v užším slova smyslu. Účastí v užším slova smyslu se rozumí účast na právem formalizovaných procesech, včetně správních řízení.²⁰⁸ Účast v širším slova smyslu zahrnuje zejména uskutečňování práva shromažďovacího,²⁰⁹ sdružovacího,²¹⁰ petičního,²¹¹ podílení se na správě věcí veřejných –

²⁰² DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnícké učebnice. s. 61-70. ISBN 978-80-7400-338-7.

²⁰³ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Cit. dílo, s. 13.

²⁰⁴ Ochrana životního prostředí logicky není jediným veřejným zájmem, který musí orgány veřejné správy chránit při své rozhodovací činnosti. Naopak velmi často dochází ke střetu různých veřejných zájmů, př. ekonomických a sociálních, které orgány veřejné správy musí rovněž zvažovat a chránit. To, jak mají orgány postupovat při zvažování kolize různých veřejných zájmů, popsal NSS v rozhodnutí ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 6 As 65/2012. Vždy je třeba vymezit všechny dotčené veřejné zájmy ve vztahu k posuzovanému případu a porovnat jejich závažnost pro danou věc. Výsledné řešení by mělo zachovat co největší část obsahu všech protichůdných zájmů tak, aby nebylo dotčeno esenciální jádro každého z posuzovaných veřejných zájmů.

²⁰⁵ Často se v praxi stává, že stát před zájmem na ochraně životního prostředí upřednostní jiné veřejné zájmy, např. zájmy ekonomické a sociální, které přinášejí pozitivita v kratším časovém horizontu.

²⁰⁶ DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. Cit. dílo, s. 246-247.

²⁰⁷ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Cit. dílo, s. 18.

²⁰⁸ HUMLÍČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi*. Praha, 2009. s. 7. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnícká fakulta, Katedra práva životního prostředí.

²⁰⁹ Aktuálním příkladem této formy účasti veřejnosti jsou studentská shromáždění upozorňující na problematiku změny klimatu „Fridays for Future“, iniciovaná švédskou klimatickou aktivistkou Gretou Thunberg.

²¹⁰ Sdružovací právo bylo blíže popsáno v první části této práce, neboť je nezbytným předpokladem pro činnost ekologických spolků. Ekologické spolky vykonávají valnou většinu v textu uvedených forem působení veřejnosti.

²¹¹ Pořádání petičních akcí je častou formou, jak ekologické spolky upozorňují na aktuální problémy a snaží se silou veřejného mínění působit na politickou reprezentaci. K tomuto účelu jsou často využívány elektronické petice. Tyto petice neobsahují vlastnoruční nebo zaručený elektronický podpis, a nesplňují tak základní požadavek zákona č. 85/1990 Sb. o právu petičním. To sice znamená, že na ně úřad nemusí odpovédět, ale na druhou stranu

přímo prostřednictvím referenda²¹² i nepřímo prostřednictvím voleb, realizaci práva na přístup k informacím a podávání podnětů a stížností.²¹³ Zahrnuje se sem rovněž účast institucionalizované povahy, př. výkonem funkce veřejných stráží, účast na občanskoprávním řízení soudním,²¹⁴ výkon vlastnického práva k uzavírání dohod s orgány veřejné moci²¹⁵ nebo ostatní formy spolupráce veřejnosti s těmito orgány.²¹⁶ Jednotlivé formy účasti veřejnosti jsou úzce provázané, a nelze je tak vnímat striktně odděleně. To se ostatně projevuje v tom, že jak jednotlivci, tak spolky využívají k dosažení svých cílů různé kombinace výše uvedených forem. Za zmínku stojí i projevy ekologických aktivistů na hraně zákona, např. tzv. akce občanské neposlušnosti spolku *Limity jsme my*.²¹⁷

V této práci se budu věnovat zejména účasti veřejnosti, resp. spolků, v užším slova smyslu, protože těžiště právní úpravy spočívá právě v této oblasti. Z hlediska podílení se spolků na ochraně životního prostředí je tato forma také pravděpodobně nejkontroverznější. O důležitosti účasti veřejnosti na projednávání otázek týkajících se životního prostředí a jeho ochrany hovořila již Deklarace o životním prostředí a rozvoji přijatá na konferenci v Rio de Janeiro.²¹⁸

účel upozornění na aktuální problém mohou splnit stejně, ba i účinněji, jelikož je pro petenty snazší vyjádřit podporu petici elektronické než petici fyzické.

²¹² Zákon o celostátní referendu dosud nebyl v České republice přijat. Zájmy životního prostředí nicméně mohou být brány v potaz v rámci hlasování v referendu obecním či krajském v souladu se zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Takové obecní referendum se konalo např. v roce 2016 v obci Losiná, odkud pochází autorka práce. Občané obce v tomto referendu zavázali zastupitelstvo obce, aby konalo veškeré kroky v samostatné působnosti pro zabránění výstavby betonárny.

²¹³ DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. Cit dílo, s. 247-249.

²¹⁴ Ačkoliv občanskoprávní řízení slouží primárně k ochraně soukromých práv, zejm. práva vlastnického, nelze vyloučit jeho využití pro účely ochrany životního prostředí. Občanskoprávní řízení bývá využíváno zejména ve sporech o náhradu škody a v oblasti emisí prostřednictvím tzv. sousedské žaloby. Právě v této oblasti by měla být využitelná hromadná žaloba podle návrhu zákona o hromadné žalobě, o kterém bude pojednáno dále v této práci v rámci podkapitoly 2.5.1.

²¹⁵ Tyto dohody slouží zejména k vyhlášení zvláště chráněných území, památných stromů apod. Činnost výše zmíněných pozemkových spolků, které skupují ekologicky cenné lokality za účelem jejich ochrany, lze podřadit právě pod tuto formu účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí.

²¹⁶ Do této kategorie lze zařadit účast veřejnosti při tvorbě právních předpisů prostřednictvím různých vyjádření a připomínek. Aktuálním příkladem může být vyjádření Zeleného kruhu k právě projednávanému novému stavebnímu zákonu. Blíže viz Nový stavební zákon z pera developerů oklešťuje práva obcí a lidí. In *Zelený Kruh* [online]. 2019-02-27 [cit. 2019-09-06]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz/bily-slider-na-hp/novy-stavebni-zakon-z-pera-developeru-oklestuje-prava-obci-a-lidi>.

²¹⁷ Jeho aktivisti na protest proti české energetické politice závislé na spalování fosilních paliv v červnu 2018 pronikli do lomu Bílina, obsadili rypadlo a zastavili tak těžbu. V srpnu 2019 podaly Severočeské doly na aktivisty žalobu a požadují po nich přes 600 000 Kč na náhradu škody způsobenou přerušením těžby.

²¹⁸ Desátá zásada Deklarace OSN o životním prostředí a rozvoji (Deklarace z Ria) stanoví: „*Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and*

Na této zásadě je vystavěna rovněž Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí („Aarhuská úmluva“), která je považována za nejambicióznější počín v oblasti environmentální demokracie na poli OSN.^{219 220} I u nás je účast veřejnosti v environmentálním rozhodování považována za jeden ze základních principů práva životního prostředí.^{221 222}

V České republice zahrnujeme pod účast veřejnosti v užším slova smyslu účast ve správních řízeních, o které bude blíže pojednáno v podkapitole 2.4.3 a účast v řízeních vedených správními úřady, která ovšem nemají podobu správního řízení ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu („správní řád“).²²³ O těchto procesech bude pojednáno blíže v podkapitole 2.4.2.

Účast veřejnosti na environmentálním rozhodování má řadu pozitivních dopadů. Umožňuje, aby rozhodnutí již od počátku spoluvytvářeli ti, kterých se bude potenciálně dotýkat, což usnadňuje nalezení kompromisního řešení protichůdných zájmů, a potažmo vede i ke zvýšení legitimacy konečného rozhodnutí.^{224 225} Dochází také ke kvalitnějšímu rozhodování, protože díky dotčené veřejnosti rozhodující úřad disponuje komplexnějšími podklady, a může tak lépe zjistit skutkový stav. Veřejnost navíc může vzhledem ke znalosti lokálních poměrů být jediným zúčastněným subjektem, který upozorní na (nejen) skryté problémy²²⁶ či nabídne alternativní

participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.“

²¹⁹ United Nations Economic Commission for Europe: *The power is in your hands - Protecting your environment: Quick guide to the Aarhus Convention*. [online]. April 2014 [cit. 2019-07-29]. s.3. Dostupné z: <https://www.unece.org/index.php?id=35452&L=0>.

²²⁰ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. s. 5. ISBN 978-80-87439-16-6.

²²¹ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 47.

²²² DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. Cit. dílo, s. 53-54.

²²³ Tamtéž, s. 249-253.

²²⁴ COENEN, Frans H. J. M. *Public participation and better environmental decisions: the promise and limits of participatory processes for the quality of environmentally related decision-making*. Dordrecht: Springer, c2009. ISBN 978-1-4020-9324-1.

²²⁵ HUMLÍČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi*. Cit. dílo, s. 8.

²²⁶ Rozsudek NSS ze dne 30. března 2017, č.j 11A 27/2015 – 228.

řešení.^{227 228 229} To prospívá i investorům, protože se tak mohou vyhnout nákladným chybám.²³⁰
²³¹ Účast subjektu, který na věci není přímo ekonomicky nebo majetkově zainteresován, jinými slovy to, že průběh řízení někdo kontroluje, má i výrazný protikorupční efekt.^{232 233} Možnost veřejnosti podílet se na rozhodování a celková transparentnost rozhodovacího procesu také přispívá k důvěře veřejnosti vůči veřejné správě, ztotožnění občanů se státem a jeho institucemi, a to i v situaci, kdy jejich názoru není po spravedlivém a transparentním procesu vyhověno. Účast veřejnosti tedy pomáhá i vyšší stabilitě politického systému a odolnosti společnosti vůči protidemokratickým tendencím.^{234 235 236 237} S tím souvisí i efekt zvýšení povědomí veřejnosti o problémech životního prostředí a pocitu spoluodpovědnosti za ně.^{238 239}

Význam účasti veřejnosti, vč. spolků, při ochraně životního prostředí oceňuje i soudní judikatura. Český Ústavní soud už v roce 2005 uvedl: „v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními

²²⁷ PADDOCK, LeRoy, Robert L. GLICKSMAN a Nicholas S. BRYNER. *Decision making in environmental law*. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, [2016]. Elgar encyclopedia of environmental law, v. 2. s. 329. ISBN 9781783478392.

²²⁸ United Nations Economic Commission for Europe: *The power is in your hands - Protecting your environment: Quick guide to the Aarhus Convention*. Cit. dílo, s.119.

²²⁹ DOHNAL, Vítězslav. Mýty o účasti veřejnosti. Příspěvek na konferenci *Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem*. Ekologický právní servis, 2002. s. 2 [online]. [2019-09-15]. Dostupné z: <https://docplayer.cz/15869973-Myty-o-ucasti-verejnosti.html>.

²³⁰ HUMLÍČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi*. Cit. dílo, s. 8.

²³¹ Pravděpodobně i z tohoto důvodu je v čl. 6 odst. 5 obsažena tato proklamace: „Strany by měly ve vhodných případech stimulovat případné žadatele k tomu, aby ještě před podáním žádosti o povolení určili zainteresovanou veřejnost, aby s ní zahájili diskusi a poskytli jí informace týkající se cílů jejich žádosti.“

²³² HUMLÍČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi*. Cit. dílo, s. 8.

²³³ DOHNAL, Vítězslav. Mýty o účasti veřejnosti. Příspěvek na konferenci *Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem*. Cit. dílo, s. 2.

²³⁴ HUMLÍČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi*. Cit. dílo, s. 8-9.

²³⁵ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 46.

²³⁶ PADDOCK, LeRoy, Robert L. GLICKSMAN a Nicholas S. BRYNER. *Decision making in environmental law*. Cit. dílo, s. 329.

²³⁷ Bod (16) odůvodnění Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU uvádí, že „účinná účast veřejnosti na přijímání rozhodnutí umožňuje veřejnosti vyjádřit své názory a obavy, které mohou být pro tato rozhodnutí podstatné, a těm, kdo rozhodují, umožňuje vzít tyto názory a obavy v úvahu, čímž se zvyšuje zodpovědnost a transparentnost rozhodovacího procesu a přispívá k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k veřejné podpoře učiněných rozhodnutí“ (zvýraznění doplněno)

²³⁸ COENEN, Frans H. J. M. *Public participation and better environmental decisions: the promise and limits of participatory processes for the quality of environmentally related decision-making*. Cit. dílo, s. 2.

²³⁹ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 46.

prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy ČR)“.²⁴⁰ V nálezu z roku 2014 uvedl: „označení [ekologické iniciativy], nepostrádající pejorativní nádech, mylně implikuje pouhou aktivistickou a vedlejší roli, kterou by snad občanská sdružení tohoto typu měla ve vztahu k soudním řízením sehrávat. Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů.“

Navzdory výše uvedeným pozitivům, není účast veřejnosti v otázkách životního prostředí vždy vnímána pozitivně. V důsledku toho často dochází k novelizacím oklešťujícím práva veřejnosti. Tento trend lze pozorovat nejen v České republice, ale i ostatních evropských státech.²⁴¹ Jako argument bývá často uváděno prodlužování a prodražování řízení způsobené veřejností - samozvanými osobami bez majetkového vztahu k věci.²⁴² Zejména ve vztahu k ekologickým aktivistům a spolkům se dlouhodobě hovoří o jejich obstrukčním jednáním, v jehož rámci mají tyto subjekty činit různé právní i neprávní kroky za účelem prodloužení řízení, aniž by přicházely s konstruktivním řešením. V poslední době se tato problematika skloňovala zejména v souvislosti s novelou stavebního zákona.²⁴³ V této práci jí vzhledem k její aktuálnosti bude věnována samostatná kapitola 2.6.

Není výjimkou, že účastníci správních řízení hájící zájmy životního prostředí bývají ze strany některých politiků a následně i veřejnosti (zejm. na sociálních sítích) nazýváni ekoteroristy. Tento pojem nemá jasnou definici. Může zahrnovat jak násilné teroristické jednání ničící životní prostředí, tak násilné teroristické jednání proti těm, jejichž činnost má negativní dopady na životní prostředí,²⁴⁴ např. vypuštění nebezpečných laboratorních zvířat na svobodu.²⁴⁵ Ekoterorismus se tedy týká násilného vysoce nebezpečného jednání dosahujícího intenzity trestné činnosti. Tím ale účast ve správních řízeních, jakkoli by mohla být obstrukční a obcházející zákon, logicky být nemůže. V českém prostředí se tento pojem ustálil jako jakési

²⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 486/04.

²⁴¹ European Environmental Bureau: *Power for the people*. [online]. 2019-05-09 [cit. 2019-09-07]. Dostupné z: <https://eeb.org/library/power-for-the-people/>.

²⁴² HUMLÍČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi*. Cit. dílo, s. 8.

²⁴³ Zákon č. 225/2017.

²⁴⁴ Encyclopaedia Britannica: *Ecoterrorism*. [online]. 2013-12-13 [cit. 2019-09-07]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/topic/ecoterrorism>.

²⁴⁵ BREZINA, Ivan. *Zelená apokalypsa: průvodce eko-strachem přelomu milénia*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2009. s. 215. ISBN 978-80-86547-76-3.

hyperbolické označení, které rozhodně nesvědčí pozitivnímu vnímání účasti veřejnosti ve věcech životního prostředí.²⁴⁶

²⁴⁶ Někteří politici při projednávání zákonů týkajících se účasti veřejnosti odkazují na soudní rozhodnutí, ve kterém byl pojem ekoterorista použit s tím, že se jedná o zásadní problém, který odůvodňuje omezení práv veřejnosti. Plzeňský soudce JUDr. Alois Svoboda, který rozhodoval ve sporu na ochranu osobnosti tehdejšího šéfa Hnutí Duha Jana Beránka, sociologa Jana Kellera činného v organizaci Děti Země a dalších aktivistů, jež skupili úsek půdy na místě budoucího obchvatu Plzně, tento pojem ale dezinterpretoval. Plzeňský radní Marcel Hájek aktivisty opakovaně v rámci svých vyjádření označil za ekoteroristy. Soudce Svoboda ve svém rozhodnutí z května 2000 uvedl, že je potřeba v plzeňských podmínkách devadesátých let za ekoteroristu považovat „každého, kdo měl, či má účast na správních a soudních řízeních, jejichž předmětem je výstavba dálničního obchvatu Plzně, kdo měl či má účast na jeho projektování, financování a vlastní výstavbě této stavby a jakoukoli formou této účasti se objektivně podílí na současném stavu, kdy výstavba dálničního obchvatu nebyla dosud uskutečněna a kterýžto stav znamená vážné ohrožení životního prostředí obyvatel Plzně“ Blíže viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 5. 2000, č. j. 19 C 79/98-124.

2. Role spolků v ochraně životního prostředí

Tato práce se zaměřuje na jeden konkrétní subjekt ze skupiny subjektů s právní osobností – spolek jakožto podkategorií NNO a jeho jednotlivé role v ochraně životního prostředí. V souladu s Agendou 21²⁴⁷ mají státy v úsilí dosáhnout udržitelného rozvoje s NNO spolupracovat jako s partnery. V této části práce se pokusím o nelehký úkol shrnutí rozličných rolí, které spolky mohou v ochraně životního prostředí hrát. Vzhledem k tomu, že budu uvádět i příklady z mezinárodního prostředí, budu i nadále hovořit nejen o spolcích, ale i NNO obecně. Množina ekologických spolků, resp. NNO je velmi široká a různorodá. Tvoří jí malé místní spolky, zabývající se výlučně lokálními problémy, které často vznikají až ad hoc v reakci na konkrétní záměr, nebo naopak na určitém území působí delší dobu a dlouhodobě zde plní roli *watchdogs*.²⁴⁸ Dále sem řadíme i spolky „profesionální“ povahy se zaměstnaneckou základnou a celostátní,²⁴⁹ popř. až mezinárodní působností.^{250 251} Role jednotlivých kategorií se budou logicky lišit, jak je ostatně patrné i z následujícího výkladu.

2.1. Konfliktní vs. nekonfliktní role spolků v ochraně životního prostředí

Spolky mohou v ochraně životního prostředí hrát rozličné role, které z velké části odpovídají formám účasti veřejnosti. Z podstaty formy PO vyplývá, že spolky kupříkladu nemohou vykonávat funkci veřejných strážů. To mohou jen jeho členové – fyzické osoby. Výhodou spolku na druhou stranu je, že sdružuje více osob, které usilují o stejný cíl, tj. ochranu životního prostředí. Prosazování zájmů na ochraně životního prostředí je logicky efektivnější prostřednictvím spolku než, když by se stejného cíle snažily dosáhnout jednotlivé osoby samostatně. To platí od praktické ochrany přírody a ekologické osvěty, přes zelený lobbing a

²⁴⁷ Agenda 21 je globální strategický dokument přijatý na Mezinárodní konferenci o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru (1992). Určuje hlavní směry, kterými se má mezinárodní společenství dát, aby omezilo negativních projevů civilizace v různých oblastech, vč. mj. globálního ohrožení životního prostředí.

²⁴⁸ Příkladem takových spolků jsou Ústecké šrouby z.s., Stop tunelům z.s. či spolek 8jinak!.

²⁴⁹ Jako příklad lze uvést spolky Arnika nebo Hnutí Duha.

²⁵⁰ Nejznámější ekologickou NNO s mezinárodní působností bude nejspíš Greenpeace, která má v současnosti přes 3 miliony členů ve více než 40 zemích světa.

²⁵¹ Podobné dělení spolků zmiňuje i rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2012, sp. zn. 7 As 25/2012.

účast v řízeních až po aktivismus v terénu. Vystupování prostřednictvím spolku také slouží jako záštita před tlakem, který doprovází vystupování ve veřejně sledované kauze.²⁵²

Pro účely této práce rozdělím role spolků v ochraně životního prostředí na ty, v rámci kterých spolky nepřicházejí do konfliktu (minimálně ne do přímého konfliktu) s jinými aktéry společenského prostředí, resp. s jejich soukromými zájmy a ty v rámci kterých se do konfliktu dostávají.²⁵³ Mezi „**nekonfliktní role**“ lze zařadit **praktickou ochranu přírody, environmentální výchovu, vzdělávání a osvětu (EVVO), environmentální výzkum a činnost informační a dokumentační**. Těmto rolím se blíže věnuji v podkapitole 2.2.

Za základní z rolí „**konfliktních**“ je určitě třeba v první řadě považovat **veřejnou kontrolu státních orgánů a orgánů územní samosprávy**, tj. činnost spolků jako *watchdogs* ve prospěch transparentnosti a boje proti korupci, ochrany zákonnosti a ochrany životního prostředí. Transparentnost jednání veřejné správy má významný dopad i na ochranu životního prostředí, protože v netransparentním prostředí může snadno docházet k upřednostnění zájmů soukromých před zájmy veřejnými, např. na ochraně životního prostředí, za poskytnutí úplatku, tj. ke korupčnímu jednání. To souvisí i s výše zmíněným významným protikorupčním efektem účasti veřejnosti.

Místní ekologické spolky využívají k veřejné kontrole různé prostředky – sledují úřední desky, účastní se jednání zastupitelstev a pořizují z nich záznamy nebo je online streamují, kontrolují usnesení obecních orgánů a různé plánované strategické koncepce, jež by mohly mít negativní vliv na životní prostředí. Aby mohly spolky tuto kontrolní činnost provádět, je nebytné, aby měly přístup k relevantním informacím. Slouží jim k tomu zejména webové stránky, zasedání

²⁵² Osoby, které vystupují ve veřejně sledované kauze, např. se účastní správních řízení, ať už svým jménem, nebo jménem spolku, bývají, jak již bylo zmíněno výše, často nazývány ekoteroristy nebo jinak, v lepším případě slovně, v horším i fyzicky napadány. V některých případech se urážkami zabývají soudy, ať už v rámci civilních žalob na ochranu osobnosti (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 5. 2000, č. j. 19 C 79/98-124, viz pozn. pod čarou č. 241) nebo v souvislosti s přezkumem správních rozhodnutí o spáchání přestupků proti občanskému soužití. Příkladem druhého jmenovaného je rozsudek NSS ze dne 23. ledna 2013, sp. zn. 6 As 57/2012 – 28, který se zabýval výroky kritizujícími činnost představitele občanského sdružení STOP černým skládkám o.s., jež se jako ekologické sdružení přihlašuje do správních řízení. Jeden z předmětných výroků označil představitele sdružení za „člověka nemocného“, který se „potřebuje sebeuspokojovat na korespondenci s úřady a nad tím, jak mnohým stavebníkům a občanům komplikuje život a má upřímnou radost nad prodlužováním stavebního řízení“.

²⁵³ Inspirací pro toto dělení byl názor autorek článku *Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání*, podle kterého kladné hodnocení spolků ze strany občanů vyplývající ze sociologických průzkumů (kladně hodnotí aktivitu NNO jakožto subjektů podílejících se na ochraně životního prostředí 62 % občanů) souvisí spíše s přímou ochranou přírody než se spolky, které se primárně zaměřují na tzv. účast v řízeních a litigaci. Blíže viz ZAHUMENSKÁ, Vendula a Šárka BIDMONOVÁ. *Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání. Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2016, 2016 (1), s. 14-25. ISSN 0139-6005.

zastupitelstva a různé veřejné registry a informační portály, př. registr smluv²⁵⁴ nebo informační systém EIA.²⁵⁵ Informace, které nejsou dohledatelné ve veřejných registrech, si spolky mohou opatřit prostřednictvím žádostí o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím nebo zákona č. 123/1998 Sb., o informacích o životním prostředí („zákon o právu na informace o životním prostředí“). Tuto činnost lokálních ekologických spolků považuji za zásadní demokratický prvek fungování obcí. Nezřídka se stává, že členové místních ekologických spolků úspěšně kandidují ve volbách do zastupitelstev.²⁵⁶ Ačkoliv s sebou tento vývoj nese různá negativa, vč. hrozícího střetu zájmů mezi členstvím ve spolku a v zastupitelstvu, je ho dle mého názoru třeba hodnotit pozitivně, neboť členové spolků mají ze své spolkové činnosti zkušenosti z lokálního právně politického prostředí a bezesporu řadu užitečných nápadů, jak v obci vládnout efektivněji a lépe.

Na národní či nadnárodní úrovni se ekologické spolky věnují kupříkladu kontrole implementace legislativy a jejího fungování v praxi.²⁵⁷ Zelený Kruh se také sleduje hlasování zákonodárců o předpisech s dopadem na životní prostředí.²⁵⁹ To napomáhá voličům, kteří považují oblast ochrany životního prostředí za zásadní, snazší rozhodování.

V situaci, kdy NNO v rámci své kontrolní role zjistí, co v ochraně životního prostředí nefunguje nebo by se dalo zlepšit, přistupují k **působení na ty**, kteří svým jednáním mohou pomoci dosáhnout tohoto cíle. Skupiny subjektů, na které NNO působí, lze rozdělit na **veřejné činitele, širokou veřejnost a nadnárodní korporace**, které mají vzhledem k rostoucí globalizaci často srovnatelný nebo i větší vliv než samotné státy. Tento fakt se snaží zohlednit evropská

²⁵⁴ *Registr smluv*. [online]. Dostupné z: <https://smlouvy.gov.cz/>.

²⁵⁵ *Informační systém EIA*. [online]. Dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr.

²⁵⁶ Informace ze Setkání partnerů Frank Bold, Otevřená zahrada, Frank Bold, 10. 11. 2018 (osobní účast autorky práce).

²⁵⁷ Na evropské úrovni tuto činnost vyvíjí European Environmental Bureau, největší síť environmentálních NNO v Evropě. Blíže viz *European Environmental Bureau*. [online]. Dostupné z: <https://eeb.org/homepage/about/>.

²⁵⁸ Ve vztahu k nefinančnímu reportingu korporací, který úzce souvisí i s otázkami ochrany životního prostředí, stojí za zmínku projekt *Alliance for Corporate Transparency*, jehož cílem je zanalyzovat implementaci Směrnice č. 2014/95/EU a navrhnout její revizi. Tento projekt koordinuje spolek Frank Bold. Z *2018 Research Report* vyplývá, že hlavní nedostatek spočívá v přílišné obecnosti směrnice, která nespecifikuje, jaké konkrétní informace mají být zveřejněny. Blíže viz *Alliance for Corporate Transparency: 2018 Research Report*. [online]. 2019-02-18 [cit. 2019-09-10]. Dostupné z: http://www.allianceforcorporatetransparency.org/assets/2018_Research_Report_Alliance_Corporate_Transparency-66d0af6a05f153119e7cffe6df2f11b094affe9aaf4b13ae14db04e395c54a84.pdf.

²⁵⁹ Hnutí Duha, člen Zeleného kruhu, pro účely voleb do Evropského parlamentu v květnu 2019 zhodnotil hlasování českých europoslanců a volební programy kandidujících stran. Blíže viz: Volby do Evropského parlamentu 2019. Ekologické organizace hodnotí hlasování českých europoslanců a europoslankyň v předešlém období a předvolební programy a postoje politických stran. In *Hnutí Duha* [online]. 2019-05-16 [cit. 2019-09-10]. Dostupné z:

http://hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2019/05/hodnoceni_programy_ep_2019_final4.pdf.

legislativa požadující nefinanční reporting korporací.²⁶⁰ NNO také s cíle dosáhnout co nejodpovědnějšího chování korporací vytvářejí dobrovolné normativní standardy směřujících k environmentálně, sociálně a lidskoprávně odpovědnějšímu chování korporací nad rámec platné legislativy. Příkladem mohou být různé certifikace zboží, které mají spotřebitelé zajistit možnost informovaně se rozhodnout pro udržitelnější produkt.²⁶¹

Působit na veřejné činitele v rámci zákonodárné a výkonné moci²⁶² za účelem jejich ovlivnění ve prospěch ochrany životního prostředí lze buď přímo prostřednictvím formálně upravených procesů připomínkování návrhů právních předpisů a koncepčních dokumentů, nebo nepřímo prostřednictvím lobbingu. Lobbing NNO by měl být logickou protiváhou lobbingu soukromých zájmů obchodních společností. Zvláštní formou působení na veřejné činitele je i iniciace prostředků přímé demokracie - místního referenda na obecní či krajské úrovni nebo evropské lidové iniciativy podle práva EU.²⁶³ Ovlivňování politiky ze strany spolků v českém právním prostředí se budu blíže věnovat v kapitole 2.3.

NNO při své činnosti působí také na širokou veřejnost, snaží se ovlivňovat veřejné mínění a aktivizovat veřejnost za účelem řešení nějaké environmentálního problému. Cíle působení na veřejnost můžeme rozlišovat dvojí. NNO vyzývají k environmentálně prospěšnému chování, ať už v rámci každodenního života občanů, anebo účastí na konkrétní akci praktické ochrany

²⁶⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/95/EU ze dne 22. října 2014, kterou se mění směrnice 2013/34/EU, pokud jde o uvádění nefinančních informací a informací týkajících se rozmanitosti některými velkými podniky a skupinami, která pro velké korporace působící v Evropě zavádí povinnost zveřejňovat informace o jejich vlivu na životní prostředí, lidská práva a společnost. V České republice tuto povinnost implementuje zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

²⁶¹ Příkladem je Roundtable on Sustainable Palm Oil, mezinárodní NNO založená v roce 2004, která sdružuje všechny zainteresované subjekty, včetně producentů, zpracovatelů a prodejců palmového oleje a NNO s cílem minimalizovat negativní dopady průmyslu produkujícího palmový olej na lokální životní prostředí a komunity. Na podobném principu funguje i Forest Stewardship Council, mezinárodní NNO zaměřená na udržitelné hospodaření v lesích. Českým zástupcem této mezinárodní NNO je spolek Fairwood z.s. Někteří autoři v souvislosti s vytvářením těchto právně nezávazných mezinárodních standardů, k jejichž dodržování se korporace dobrovolně zavazují, hovoří o fenoménu „Global Administrative Law“. Blíže viz MCINTYRE, Owen. Transnational environmental regulation and the normativisation of global environmental governance standards: The promise of order from chaos?. *Journal of Property, Planning and Environmental Law*. 2018. 10.1108/JPEL-01-2018-0003.

²⁶² Působení na veřejné činitele v rámci moci soudní není přípustné z důvodu principu nezávislosti soudní moci.

²⁶³ Institut evropské občanské iniciativy umožňuje nejméně jednomu milionu občanů Unie z minimálně jedné čtvrtiny členských států vyzvat Evropskou Komisi, aby navrhla akt sekundárního práva, který občané podporující iniciativu považují za nezbytný. První úspěšnou Evropskou občanskou iniciativou je iniciativa Right2Water, která požaduje, aby byl přístup k čisté vodě a základní hygieně zakotven jako lidské právo. Iniciativu zorganizovala mezinárodní odborová organizace European Federation of Public Service Unions. Ačkoliv ve vztahu k iniciativě proběhla řada konzultací, lidské právo na přístup k čisté vodě a základní hygieně dosud do evropské legislativy zakotveno nebylo. Pro shrnutí průběhu této iniciativy blíže viz TOMAŠTÍK, Martin. Evropská občanská iniciativa jako prostředek účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2/2017, s. 58-67.

přírody. Kromě toho má jejich činnost často za cíl i prostřednictvím aktivizace veřejnosti působit na výše jmenované aktéry - veřejné činitele a korporace.²⁶⁴ ²⁶⁵ Za tímto účelem pořádají NNO různé kampaně,²⁶⁶ petiční akce, oslovují veřejně známé osobnosti, pořádají shromáždění a demonstrace. Nesmíme zapomenout ani na aktivistické spolky, které, zpravidla po neúspěšném vyčerpání výše uvedených prostředků, přistupují k tzv. akcím občanské neposlušnosti.

Do kategorie „konfliktních“ rolí bych rozhodně zařadila i působení NNO v pozici **obhájců veřejného zájmu na ochraně životního prostředí v rámci účasti na rozhodovacích procesech**, které mohou mít dopad na životní prostředí. V rámci účasti na řízeních mohou spolky hájit jak zájmy svých členů, tak i zájmy veřejné, př. na ochraně přírody a krajiny. S účastí v řízeních úzce souvisí i **přístup k soudní ochraně**. Účast v řízeních by totiž byla zcela bez efektu, pokud by nebylo možno dosáhnout soudního přezkumu postupu úřadů v těchto řízeních, např. v situaci, kdy by úřad důvodné námitky spolku zcela opomenul vypořádat. Účastí spolků v rozhodovacích procesech se budu blíže zabývat v kapitole 2.4 přístupem k soudní ochraně v kapitole 2.5 Vzhledem k tomu, že v souvislosti s účastí spolků v řízeních a jejich žalobám proti správním aktům vydaným v těchto řízeních se často hovoří o obstrukčním jednání, budu této aktuální problematice věnovat samostatnou kapitolu 2.6.

Specifickou podkategorií „konfliktních“ rolí spolků jsou i **strategické environmentální litigace**, jejichž cílem je zejména otevřít celospolečenskou debatu na dané téma. Zabývají se jí zejména spolky profesionální. Typickým příkladem této litigace, která narůstá na četnosti, je litigace klimatická. Příkladem v českém právním prostředí mohou být žaloby spolku Frank Bold Society proti koncepčním dokumentům na ochranu ovzduší, programům pro zlepšování

²⁶⁴ U odborných NNO s celostátní či mezinárodní působností je častá kupříkladu snaha zmobilizovat jednotlivé občany k lobbingu za „zelené“ zákony a novelizace. NNO, které tohoto prostředku využívají, jsou mj. Hnutí Duha, Greenpeace, Arnika či OBRAZ.

²⁶⁵ Na korporace může veřejnost působit, i pokud se stane jejich akcionářem. Toho využívají aktivisté Greenpeace, kteří mají díky účasti na valných hromadách přístup k relevantním informacím, jež by korporace sama nezveřejnila, a mohou tak vyvíjet tlak na management těchto korporací. Blíže viz: JEŘÁBEK, Jiří. Proč jsem akcionářem ČEZu. In *Greenpeace* [online]. 2019-07-12, [cit. 2019-09-15]. Dostupné z: <https://www.greenpeace.org/czech/clanek/3760/3760/>.

²⁶⁶ Příkladem komplexní kampaně, která v sobě kombinuje velkou část popsaných rolí NNO, je kampaň Greenpeace „Plast je past“. Zahrnuje v sobě mobilizaci občanů ve vztahu k politikům i korporacím, osvětu i výzkum. Blíže viz: *Plast je past*. [online]. Dostupné z: <https://www.plastjepast.cz/>. Příkladem úspěšné kampaně, která podporuje konkrétní novelizace české legislativy, konkrétně zákona č. 289/1995 Sb. o lesích může být kampaň „Zachraňme lesy“, pořádaná Hnutím Duha podporující pozměňovací návrhy, jejichž cílem je vytvoření věkově i druhově pestrých lesů, které budou schopny přežít při klimatických změnách i nečekaných kalamitách. Blíže viz *Zachraňme lesy*. [online]. Dostupné z: <https://zachranmelesy.cz/cs>.

kvality ovzduší, z důvodu, že jsou příliš obecné a neobsahují konkrétní závazky, které by zaručovaly dosažení zákonné úrovně znečištění „v co nejkratším čase“, jak vyžaduje zákon.²⁶⁷

²⁶⁷ Zejména rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2017, č.j. 6 As 288/2016-146.

2.2. Nekonfliktní role spolků v ochraně životního prostředí

V této kapitole blíže rozvedu ty role spolků v ochraně životního prostředí, které jsem zařadila do skupiny rolí „nekonfliktních“. Při jejich realizaci tedy spolky zpravidla nepřicházejí do konfliktu s jinými aktéry společenského prostředí a jejich soukromými zájmy. Provádění těchto rolí tak v zásadě není, na rozdíl od rolí „konfliktních“ terčem kritiky. Postupně se budu zabývat praktickou ochranou přírody; environmentálním vzděláváním, výchovou a osvětou; environmentálním poradenstvím; environmentálním výzkumem a informační a dokumentační činností spolků.

Praktická ochrana přírody spočívá v mobilizaci a organizaci činnosti dobrovolníků, kteří se ve svém volném čase podílejí na činnostech přínosných pro životní prostředí. Nejčastěji se jedná o územní ochranu menších zvláště chráněných území, v rámci které spolky dokonce zajišťují některé funkce státu, zejména ochranu přírodního bohatství ve smyslu čl. 7 Ústavy.²⁶⁸ Nesmíme ale zapomenout ani na činnost v rámci druhové ochrany, např. dobrovolnictvím v záchranných stanicích.

Spolky vyvíjí činnost v oblasti **environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty** („EVVO“). Dle Státní politiky životního prostředí se jedná o „*dlouhodobý preventivní nástroj v životním prostředí, který směřuje k omezování budoucích škod na životním prostředí způsobených nedostatečnými znalostmi či neinformovaností, a z toho vyplývajícím nekompetentním rozhodováním, např. na úrovni firem, úřadů či jiných institucí. Důležitou roli hraje v této oblasti rozvoj kompetencí potřebných pro environmentálně odpovědné jednání, tj. jednání, které je v dané situaci a daných možnostech co nejprůzračnější pro současný i budoucí stav životního prostředí. Environmentálně odpovědné jednání je chápáno jako odpovědné osobní, občanské a profesní jednání v oblastech zacházení s přírodou, krajinou, s přírodními zdroji, spotřebitelského chování a aktivního ovlivňování svého okolí s využitím demokratických procesů a právních prostředků.*“²⁶⁹ Cílovou skupinou EVVO jsou věkové skupiny široké společnosti, soukromé obchodní společnosti i úředníci správních úřadů.²⁷⁰ Environmentální

²⁶⁸ Pro příklad praktické ochrany přírody ze strany ekologických spolků viz akce „Týdny pro les“ Hnutí Duha popsána v poznámce pod čarou č. 5.

²⁶⁹ Ministerstvo životního prostředí. *Státní politika životního prostředí České republiky 2011-2020*. Ve znění aktualizace z roku 2016. [online]. [cit. 2019-09-08]. s. 61. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/SOPSPZ-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/SOPSPZ-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf).

²⁷⁰ Tamtéž, str. 62.

výchova je zaměřena na mladou generaci (včetně dětí předškolního věku) a jejím úkolem je působit na tuto generaci, aby přijala hodnoty nezbytné pro ochranu a péči životního prostředí, což pak bude mít pozitivní vliv na způsob jejího myšlení a každodenního rozhodování a jednání. Osvěta je naopak zaměřena na dospělou veřejnost a působí zejména v rovině informativní. **Environmentální poradenství** „poskytuje odborné kvalifikované rady a doporučení veřejnosti, popularizuje výsledky vědy a výzkumu ve prospěch životního prostředí, přibližuje šetrné životní standardy požadavkům veřejnosti a ovlivňuje veřejnost ve smyslu udržitelného rozvoje společnosti.“²⁷¹

Působnost orgánů veřejné správy v oblasti EVVO a ekologického poradenství upravuje § 13 zákona právu na informace o životním prostředí. Hlavním garantem koordinace EVVO a environmentálního poradenství je Ministerstvo životního prostředí („MŽP“), které podle § 13 odst. 3 písm. a) tohoto zákona vypracovává Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty v České republice a předkládá jej vládě ke schválení. Aktuální *Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a environmentálního poradenství na léta 2016-2025* („Státní program EVVO“),²⁷² byl vládou schválen v červenci 2016. Obsahuje národní strategii pro oblast EVVO a environmentální poradenství. Na základě odst. 3 písm. b) téhož ustanovení MŽP garantuje, koordinuje a aktualizuje Státní program prostřednictvím akčních plánů na příslušná léta. Aktuální akční plán na léta 2019-2021 („Akční plán EVVO“). Aktuální akční plán na léta 2019-2021 („Akční plán EVVO“),²⁷³ obsahující konkrétní úkoly, vzala vláda na vědomí v únoru 2019. MŽP rovněž v souladu s § 13 odst. podporuje environmentální poradenství, které zákon definuje jako „osvětu vedoucí k preventivní ochraně životního prostředí“. Dalšími orgány veřejné správy, které se podílejí na EVVO jsou v souladu s § 13 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a kraje v samostatné působnosti. Všechny zmíněné orgány a navíc obce v samostatné působnosti jsou povinny podporovat EVVO vycházející z principů udržitelného rozvoje. Dalšími subjekty, které v oblasti EVVO působí,

²⁷¹ Environmentální vzdělávání a poradenství. In *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/environmentalni_vzdelavani_poradenstvi.

²⁷² Ministerstvo životního prostředí. *Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a environmentálního poradenství na léta 2016-2025*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_program_evvo_ep_2016_2025/\\$FILE/OFDN-SP_EVVO_EP_%202016_2025-20160725.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_program_evvo_ep_2016_2025/$FILE/OFDN-SP_EVVO_EP_%202016_2025-20160725.pdf).

²⁷³ Ministerstvo životního prostředí. *Akční plán na léta 2019-2021 ke Státnímu programu environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a environmentálního poradenství na léta 2016-2025*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/akcni_plan_evvo_2019_2021/\\$FILE/OFDN-AP_EVVO_2019_2021-22022019.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/akcni_plan_evvo_2019_2021/$FILE/OFDN-AP_EVVO_2019_2021-22022019.pdf).

jsou školy, včetně škol vysokých, střediska ekologické výchovy a ekologické poradny i NNO, vzdělávací a výzkumné instituce, muzea, zoo, botanické zahrady či knihovny.²⁷⁴

Co se týče postavení NNO v rámci EVVO, jejich význam je vzat na vědomí už na zákonné úrovni. Ustanovení § 13 zákona o právu na informace o životním prostředí totiž hovoří u tom, že EVVO zajišťují státní i nestátní organizace. Dle Státního programu EVVO je EVVO a ekologické poradenství v současnosti v České republice již zavedeným, komplexním a dlouhodobě fungujícím systémem s více než 50 letou historií. Tento systém je široce zakotven nejen ve veřejné správě, ale právě i v nestátním neziskovém sektoru. Financování této oblasti je zajištěno mj. prostřednictvím státního fondu životního prostředí a evropských fondů.²⁷⁵ Akční plán EVVO výslovně zmiňuje v rámci bodu rozvoje systému EVVO a ekologického poradenství dlouhodobou spolupráci MŽP se strategickými partnery z řad NNO.²⁷⁶

Takovým strategickým partnerem bezesporu je Síť středisek ekologické výchovy Pavučina, z.s. („Pavučina“), která spolupracuje s MŽP na systémovém rozvoji EVVO na základě smlouvy na léta 2019-2021. Jedná se o střešní organizaci pro ty, kdo se věnují environmentální výchově v České republice. Pavučina podporuje rozvoj environmentálního vzdělávání přispívajícího k udržitelnému životu jednotlivců i společnosti a ochraně přírody, a to jak prostřednictvím realizace vlastních programů, tak podporou výměny zkušeností svých členů a jejich vzájemné spolupráce a případně i koordinací jejich činnosti. Členy Pavučiny jsou kromě NNO různých právních forem i domy dětí a mládeže, zoologické zahrady nebo muzea.²⁷⁷ Členy Pavučiny jsou také různá ekocentra provozovaná NNO, která nabízejí široké spektrum služeb od ekologických výukových a terénních programů pro školní mládež přes konference a semináře pro pracovníky státní správy i komerčního sektoru až po vydávání publikací.²⁷⁸

Environmentální poradenství zajišťují nyní jak NNO, tak podnikatelské subjekty. Ty se obvykle zaměřují na specializované poradenství v rámci své podnikatelské oblasti.²⁷⁹ NNO poskytují obecné environmentální poradenství – zprostředkovávají a poskytují odborné

²⁷⁴ Ministerstvo životního prostředí. *Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a environmentálního poradenství na léta 2016-2025*. Cit. dílo, s. 3.

²⁷⁵ Tamtéž, s. 7.

²⁷⁶ Ministerstvo životního prostředí. *Akční plán na léta 2019-2021 ke Státnímu programu environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a environmentálního poradenství na léta 2016-2025*. Cit. dílo, s. 10.

²⁷⁷ *Pavučina. Síť středisek ekologické výchovy*. [online]. Dostupné z: <http://www.pavucina-sev.cz/>.

²⁷⁸ *Ekocentra.cz*. [online]. Dostupné z: <http://www.ekocentra.cz/>.

²⁷⁹ Environmentální vzdělávání a poradenství. In *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/environmentalni_vzdelavani_poradenstvi.

informace v rozličných oblastech spojených s ochranou životního prostředí, vč. ekologické domácnosti, uhlíkové stopy, ochrany zvířat, vod, oblasti odpadů, krajiny, energetiky i oblasti právní. Seznam jednotlivých NNO poskytujících environmentální poradenství je dostupný na webovém portálu environmentálního poradenství MŽP.²⁸⁰ Jako příklad lze uvést Síť environmentálních poraden STEP, která nejen sdružuje další ekoporadny, ale také realizuje vlastní projekty zaměřené na zlepšování, profesionalizaci a modernizaci ekoporadenství v ČR, vč. vzdělávání ekoporadců.²⁸¹ V rámci poradenství v oblasti právní působí na území České republiky právní poradna spolku Frank Bold Society, která poskytuje 5 hodin bezplatného právního poradenství na osobu zejména v oblastech práva životního prostředí, práva územních samospráv a obecného správního práva. Podmínkou je veřejný zájem na zodpovězení dotazu.²⁸²

Ekologické spolky se podílejí rovněž na **environmentálním výzkumu**. Frouz a Moldan definují environmentální výzkum jako „výzkum, jehož předmětem je životní prostředí převážně vnímané jako životní prostředí člověka, které zahrnuje abiotické i biotické složky zemského ekosystému a jejich interakce s lidskou společností“.²⁸³ Základním znakem environmentálního výzkumu je jeho mezioborovost a interakce různých oborů zahrnujících jak přírodní, tak společenské vědy.²⁸⁴ Environmentálnímu výzkumu se věnuje řada NNO. Příkladem může být Česká společnost ornitologická, která monitoruje výskyt ptáků v Česku i v zahraničí. Získaná data slouží pro následný postup směřující k ochraně ptáků.²⁸⁵

S environmentálním výzkumem a EVVO souvisí i **dokumentační a informační činnost NNO**. Environmentální NNO vydávají různá periodika,²⁸⁶ ve kterých informují o své činnosti, úspěších a novinkách v oblastech, kterými se zabývají. Zveřejňují také rozličné statistiky,²⁸⁷ výsledky jejich environmentálního výzkumu, odborné analýzy, publikace²⁸⁸ a manuály.²⁸⁹ Tím

²⁸⁰ *Ekoporadny.cz*. [online]. Dostupné z: <http://www.ekoporadny.cz/ekoporadny/>.

²⁸¹ *STEP. Síť ekologických poraden*. [online]. Dostupné z: <http://www.ekoporadna.cz/>.

²⁸² *Právní poradna Frank Bold*. [online]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna>.

²⁸³ FROUZ, Jan a Bedřich MOLDAN. *Příležitosti a výzvy environmentálního výzkumu*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015. s. 9. ISBN 978-80-246-2667-3.

²⁸⁴ Tamtéž, s. 10-11.

²⁸⁵ Česká společnost ornitologická: *Výzkum a ochrana ptáků*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: <https://www.birdlife.cz/co-delame/vyzkum-a-ochrana-ptaku/>.

²⁸⁶ Například Hnutí Duha již od roku 1991 vydává společensko-ekologický časopis Sedmá generace.

²⁸⁷ Například spolek Arnika vede statistiku kácení stromů v alejích. Blíže viz Arnika: Kolik stromů v alejích podél silnic bylo pokáceno? [online]. [cit. 2019-09-08]. <https://arnika.org/kaceni-podle-kraju>.

²⁸⁸ Velké množství odborných publikací prodává např. Český svaz ochránců přírody.

²⁸⁹ Příkladem může být manuál spolku Arnika o předcházení vzniku odpadů v obcích. Blíže viz Arnika: *Manuál předcházení vzniku odpadů – aktualizace*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: <https://arnika.org/manual-predchazeni-vzniku-odpadu-aktualizace-21>.

také přispívají k environmentálnímu vzdělávání veřejnosti. V souladu s vývojem moderních technologií se některé spolky od klasické psané publikační činnosti posunuly k modernějším způsobům informování a vzdělávání veřejnosti, např. prostřednictvím video kurzů²⁹⁰ nebo aplikací.²⁹¹

²⁹⁰ Příkladem může být spolek Frank Bold Society, který připravil online kurz „Práva občana a fungování obce“, kde prostřednictvím krátkých videí, infografik a průběžných testů zdarma vzdělává veřejnost o jejich právech mj. v rámci správních řízení. Blíže viz Nostis: *Práva občana a fungování obce*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: <https://www.nostis.org/prava-obcana-a-fungovani-obce/>.

²⁹¹ Příkladem může být aplikace spolku Frank Bold Society na chytré založení spolku nebo aplikace spolku Arnika „Znečišťovatelé pod lupou“, která uživatelsky přívětivým způsobem umožňuje občanům seznámit se s daty z Integrovaného registru znečišťování životního prostředí. Umožňuje například vyhledávat žebříčky největších znečišťovatelů podle jednotlivých zdraví nebezpečných látek. Tento tzv. *name and shame* přístup je považován za poměrně efektivní motivaci pro znečišťovatele k zavádění modernizací. Využívá ho i irská *Environmental Protection Agency*, úřad mající na starosti ochranu životního prostředí. Frank Bold: chytré založení spolku. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/zalozeni-spolku>; Arnika. *Znečišťovatelé pod lupou*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: <http://zncistovatele.cz/>.

2.3. Působení na veřejné činitele

Veřejní činitelé jsou subjekty, které ze zákona plní ústavně zakotvenou povinnost státu chránit životní prostředí. Není tedy divu, že právě na ně se environmentální spolky snaží působit, aby tuto svou povinnost plnily co nejlépe. Využívají k tomu dva základní prostředky, které postupně rozeberu v samostatných podkapitolách této kapitoly. Jedná se o zapojení do přípravy vládních dokumentů, jako formu přímého působení, a lobbying, jako formu nepřímého působení.

2.3.1. Zapojení spolků do přípravy vládních dokumentů

Zapojení spolků a obecně veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, resp. plánované legislativy a koncepčních dokumentů je dle mého názoru jedním ze stěžejních nástrojů, kterými může aktivní veřejnost přispět k ochraně životního prostředí. Všechny výše uvedené výhody účasti veřejnosti bezesporu platí i pro oblast přípravy předpisů.²⁹² Pokud veřejná správa přistupuje k zástupcům veřejnosti při přípravě legislativy a koncepčních dokumentů jako k partnerovi, s nímž diskutuje svoje návrhy a bere v potaz jeho připomínky, roste pravděpodobnost, že výsledná norma bude kvalitní a v souladu s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí. Kvalitní legislativa a koncepční dokumenty spolu s dostatečnou metodickou podporou pracovníků veřejné správy mají následně potenciál zamezit nekvalitnímu rozhodování a v širším slova smyslu tedy působí i preventivně proti zhoršování životního prostředí. Budou-li například v rámci právních předpisů a koncepčních dokumentů nastaveny konkrétní a časově ohraničené cíle a kroky k vypořádání se s klimatickou krizí, nebudou mít spolky a jejich členové potřebu přistupovat k akcím občanské neposlušnosti nebo ke klimatické litigaci.

²⁹² Manuál Ministerstva vnitra pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů („Manuál MV pro zapojování veřejnosti“) uvádí, že zapojení veřejnosti pomáhá:

- „• zvyšovat transparentnost a důvěryhodnost procesu přípravy dokumentu v očích veřejnosti,
- vtáhnout do procesu přípravy odlišné názory, expertízy, úhly pohledu a umožňuje tak odhalit nezamýšlené důsledky,
- zvýšit kvalitu připravovaných dokumentů,
- zvýšit ochotu veřejnosti akceptovat vládní rozhodnutí.“

Bližší viz Ministerstvo vnitra. *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. [online]. 2010-04 [cit. 2019-09-12]. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Manual-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2010.pdf>.

Mezinárodněprávní rámec pro zapojení veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů stanoví čl. 8 Aarhuské úmluvy.²⁹³ Vztahuje se na všechny normativní akty přijímané veřejnou správou, tj. zákony, vyhlášky, nařízení apod.,²⁹⁴ a to do doby, než je připravený návrh postoupen zákonodárnému sboru.²⁹⁵ Zapojením veřejnosti při přípravě koncepčních dokumentů, resp. slovy Aarhuské úmluvy „plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí“,²⁹⁶ se zabývá její čl. 7. Zapojení veřejnosti v této oblasti je v rámci Aarhuské úmluvy upraveno obdobně jako zapojení veřejnosti v rámci rozhodování o konkrétních záměrech,²⁹⁷ kterým se zabývá v kapitole 2.4. V podrobnostech proto odkazují na tento výklad.

Přijímání legislativy a ovlivňování její podoby je velmi dlouhým a komplikovaným procesem. V České republice upravují právo na zapojení veřejnosti v rámci tohoto procesu interní normativní akty vlády, a to konkrétně Legislativní pravidla vlády²⁹⁸, přijatá usnesením vlády č. 188 ze dne 18. března 1998, a v návaznosti na ně Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace – RIA,²⁹⁹ ³⁰⁰ schválené usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 a změněné usnesením vlády č. 26 ze dne 8. ledna 2014 a usnesením vlády č. 76 ze dne 3. února 2016.

²⁹³ Znění čl. 8 Aarhuské úmluvy je následující:

„1. Každá strana bude usilovat o podporování účinné účasti veřejnosti orgány veřejné správy – ve vhodném stadiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny – na přípravě prováděcích předpisů a jiných obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. K tomuto účelu by měly být učiněny tyto kroky:

(a) měl by být stanoven dostatečný časový rámec pro účinnou účast;
(b) návrh předpisů měl by být publikován nebo jiným způsobem zpřístupněn veřejnosti; a
(c) veřejnosti by měla být dána příležitost podávat připomínky přímo nebo prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů.

Výsledek spoluúčasti veřejnosti by měl být brán v úvahu v maximálně možné míře.“

²⁹⁴ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 16.

²⁹⁵ HUMLÍČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi*. Cit. dílo, s. 30.

²⁹⁶ Ačkoliv tento pojem není nikde definován, je zřejmé, že se jedná o akty, které jsou obecnější a mají širší dopad než rozhodnutí o konkrétních záměrech podle čl. 6 Aarhuské úmluvy. Jedná se např. o územně plánovací dokumentaci, posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) či různé akční plány v oblasti životního prostředí, jakými jsou např. Státní politika životního prostředí nebo Program pro zlepšování kvality ovzduší. O právu konzultativní účasti spolků v rámci procesu EIA a územního plánování bude pojednáno v podkapitole 2.4.2.

²⁹⁷ Viz čl. 6 Aarhuské úmluvy.

²⁹⁸ Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

²⁹⁹ Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/OZ_RIA_-_novela_2016_uplne-zneni-FINAL.pdf.

³⁰⁰ Proces RIA je souborem kroků, jimiž dochází k vyhodnocení potenciálních dopadů zvažovaných variant řešení připravované legislativy a koncepčních dokumentů. Hlavním účelem tohoto procesu je shromáždit podklady pro

Zpracovatel materiálu by měl již na začátku procesu podle toho, o regulaci jaké oblasti se jedná, vytipovat dotčené subjekty, které bude v průběhu konzultovat. Konzultované dotčené subjekty by měly reprezentovat zájmové skupiny, na které bude plánovaná regulace pravděpodobně dopadat.³⁰¹ Dle Manuálu MV pro zapojování veřejnosti lze vybírat z následujících skupin:

- „organizovaná občanská veřejnost (např. nestátní neziskové organizace)
- *soukromý sektor (investoři, malí a střední podnikatelé, velcí zaměstnavatelé a jejich asociace)*
- *akademická obec*
- *mezinárodní subjekty (např. zastoupení mezinárodních institucí v ČR)*
- *odborná veřejnost, laická veřejnost*³⁰²

Výběr dotčených subjektů může zpracovateli ulehčit databáze konzultujících organizací. Ta obsahuje organizace, které projeví zájem podílet se na přípravách materiálů pro účely legislativní činnosti. Na webových stránkách ria.vlada.cz mohou organizace požádat o zařazení do seznamu, přičemž na zápis není právní nárok. V rámci právní jistoty by bylo vhodné stanovit podmínky pro zápis, při jejichž splnění by na zápis právní nárok byl. Databáze obsahuje seznam odborných, profesních i zájmových organizací, a to podle oblastí konzultací. Pro oblast životního prostředí je v seznamu celkem šest organizací, vč. čtyř spolků. Překvapivě se zde nenachází žádný ze zavedených ekologických spolků typu Zelený kruh nebo Hnutí Duha.³⁰³ Dle údajů na svých webových stránkách nicméně Zelený Kruh podle předem stanovených pravidel nominuje svoje zástupce do výborů, komisí, mezioborových poradních skupin a poradních orgánů vlády.³⁰⁴

Způsoby zapojení veřejnosti nejsou přesně stanoveny. Určuje je zpracovatel návrhu v závislosti na řešeném tématu. Rozdílnou použitelnost jednotlivých metod a technik v různých situacích demonstruje Manuál MV pro zapojování veřejnosti.³⁰⁵ Nejhojněji využívaným způsobem je

rozhodování vlády. Obecné zásady v některých oblastech odkazují na doplňující metodické návody. Více informací se lze o procesu RIA dočíst na [Ria.vlada.cz](http://ria.vlada.cz) [online]. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/>.

³⁰¹ Ministerstvo vnitra. *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. [online]. 2010-04 [cit. 2019-09-12]. s. 7. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Manual-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2010.pdf> („Manuál MV pro zapojování veřejnosti“).

³⁰² Tamtéž, s. 8.

³⁰³ Úřad vlády České republiky. *Připomínková místa DATAKO*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: <https://kormoran.odok.cz/ODOK/datako-dir.nsf/DatakoReviewersByAreas.xsp>.

³⁰⁴ Zelený Kruh. Zástupci ve výborech a komisích. [online]. [cit. 2019-09-10]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz/pro-ostatni/zastupci-ve-vyborech-a-komisich>.

³⁰⁵ Ministerstvo vnitra. *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. Cit. dílo, s. 11-36.

připomínkování. Návrhy právních předpisů, včetně věcných záměrů, jsou v souladu s čl. 2 odst. 5 Legislativních pravidel vlády zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup v elektronické knihovně eKLEP informačního systému ODok Úřadu vlády.³⁰⁶ MŽP navíc na svých webových stránkách zveřejňuje jím připravované právní předpisy rozdělené podle fází legislativního procesu, ve které se zrovna nacházejí.³⁰⁷

Připomínky musí být podány ve lhůtě 15 dnů od zveřejnění návrhu právního předpisu, pokud předkladatel nestanoví lhůtu delší.³⁰⁸ Spolu se zveřejněním v elektronické knihovně jsou návrhy právních předpisů zaslány subjektům vyjmenovaným v čl. 5 odst. 1 Legislativních pravidel vlády. Jedná se o obligatorní připomínková místa, jako jsou např. ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy nebo kraje, pokud se návrh předpisů týká jejich působnosti. Předkladatel může návrh zaslat i připomínkovým místům fakultativním.³⁰⁹ Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015-2020 uvádí jako jedno z opatření k rozvoji efektivního a smysluplného partnerství a spolupráce s NNO zařazení smluvně zajištěných partnerských sítí NNO mezi připomínková místa partnerských ministerstev při přípravě legislativních návrhů a politik, které se jich týkají.³¹⁰ Na rozdíl od vyjmenovaných obligatorních připomínkových míst, nemá předkladatel povinnost připomínky veřejnosti s veřejností projednat. Na základě své vnitřní směrnice č. 3/2001 ale MŽP vede seznam fakultativních připomínkových míst, kde jsou zahrnuty i některé expertní NNO. Pokud podají zásadní připomínky, jsou jejich zástupci přizváni na ústní projednání.³¹¹ V rámci zveřejňování připravovaných právních předpisů na webu MŽP je u každého návrhu uvedeno, kdy připomínkové řízení k danému návrhu končí, a také elektronická adresa zaměstnance MŽP, na kterého se lze s připomínkami obracet.

Vzhledem k výše uvedenému se domnívám, že požadavky Aarhuské úmluvy ve vztahu k účasti spolků na projednávání a přípravě právních předpisů jsou, alespoň v teoretické rovině, naplněny. Návrhy právních předpisů jsou zveřejněny a veřejnost má v přiměřených časových

³⁰⁶ Úřad vlády České republiky. *Aplikace o/dok*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep>.

³⁰⁷ MŽP. *Připravovaná legislativa*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/pripravovana_legislativa.

³⁰⁸ Čl. 5 odst. 3 Legislativních pravidel vlády.

³⁰⁹ Vyplývá např. z čl. 8 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

³¹⁰ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. Cit dílo, s. 89.

³¹¹ Ministerstvo životního prostředí. *Zpráva o implementaci*. [online]. 2010 [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/dokumenty_aarhuska_umluva/\\$FILE/OMV-Narodni_implementationi_zprava_CZ_2010-20101215.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/dokumenty_aarhuska_umluva/$FILE/OMV-Narodni_implementationi_zprava_CZ_2010-20101215.pdf).

lhůtách právo se k nim vyjádřit. Manuál MV pro zapojování veřejnosti výslovně uvádí jako jednu z kategorií dotčených subjektů, z kterých by měl zpracovatel vybírat ty, jež bude konzultovat, i NNO. Databáze konzultujících organizací, která by mu k tomu měla pomoci, není dle mého názoru ze strany spolků příliš využívána, protože pro oblast životního prostředí jsou zde uvedeny pouze čtyři poměrně neznámé spolky. Vzhledem k tomu asi není třeba se blíže zabývat tím, že na zápis do tohoto seznamu není právní nárok. Způsoby zapojení veřejnosti určuje zpracovatel. Úprava připomínkování návrhů právních předpisů umožňuje návrhy zasílat i fakultativním připomínkovým místům, mezi které mohou a dle Státní politiky vůči NNO by i měly být zařazeny NNO, resp. jejich sítě. MŽP tento požadavek naplnilo prostřednictvím vnitřní směrnice č. 3/2001. Zasílání návrhů právních předpisů ekologickým NNO zmiňuje i odborná zahraniční literatura jako příklad dobré praxe (*best practise*).³¹² Upřednostnění sítí před jednotlivými spolky je logické, předkladatelům usnadňuje práci komunikovat pouze s jedním subjektem hájícím společný zájem jeho členů. Zelený kruh, síťová organizace ekologických NNO, kromě připomínkování nominuje zástupce i do různých výborů, komisí a poradních orgánů vlády. MŽP navíc na svých webových stránkách zveřejňuje informace o jím připravované legislativě, vč. informací o tom, koho lze s připomínkami kontaktovat a do kdy. Právní úprava legislativního procesu a možností zapojení se do něj se zdá být pro ekologické spolky příznivá. Vzhledem k široké diskreci orgánů veřejné správy je ale k posouzení efektivity této účasti potřeba vhléd do toho, jak jsou pravidla uplatňována v praxi, kterým bohužel nedisponuji.

2.3.2. Lobbying

Podle definice OECD lobbying znamená „*prosazování specifických zájmů prostřednictvím komunikace s veřejnými činiteli jako součást strukturované a organizované činnosti směřující k ovlivnění rozhodování ve veřejné správě*“^{313 314} Pojem lobbista má ve společnosti spíše

³¹² KINGSTON, Suzanne, Veerle HEYVAERT a Aleksandra ČAVOŠKI. *EU environmental law*. New York: Cambridge University Press, 2017. s. 176. ISBN 978-1-107-01470-1.

³¹³ V původním znění: „promoting specific interests by communication with a public official as part of a structured and organised action aimed at influencing public decision making Council of Europe.“ Viz *Recommendation CM/Rec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making and explanatory memorandum*. [online]. 2017-03-22 [cit. 2019-09-15]. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40. Vlastní překlad autorky práce.

³¹⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona o lobbování uvádí, že v zahraniční legislativě je lobbování vymezováno jako „aktivita směřovaná především na legislativní a exekutivní složku moci“ Viz Vláda: *Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o lobbování: (sněmovní tisk č. 565/0)*.

pejorativní nádech. Lobbying totiž bývá často mylně zaměňován s korupcí. Není možná nepodstatné ani to, že jej nelze snadno přeložit do češtiny. Pokud ale je při lobbování dodržován zákon zakotvující zásady transparentnosti, jedná se o standardní způsob, jak mohou rozličné zájmové skupiny prosazovat své zájmy. Vzhledem k tomu, že zákonodárci nejsou odborníky na všechny oblasti, kterých se týkají zákony, o jejichž přijetí hlasují, je lobbying způsobem, jak se mohou dozvědět o různých, často protichůdných úhlech pohledů na projednávanou problematiku a získat relevantní data pro informované rozhodování. Důsledkem pak je, že po zvážení různých soukromých zájmů bude vytváření politik (*policy-making*) kvalitnější a v souladu s veřejným zájmem.³¹⁵ Problém nastává v případě, kdy lobbying není právně nijak regulován. Pak totiž existuje široká neregulovaná šedá zóna, v rámci níž mohou být zájmy prosazovány eticky sporným či dokonce nelegálním způsobem, např. prostřednictvím úplatků, využíváním osobních vazeb nebo jiných výhod. V takovém případě naopak dochází k upřednostnění soukromých zájmů na úkor zájmů veřejných. Např. v oblasti stavebního práva mohou být upřednostněny zájmy ekonomicky silnějších developerů před zájmy místních občanů. Neexistence pravidel regulujících lobbying také vede k nedůvěře veřejnosti v činnost veřejné správy.

Ačkoliv je lobbying globálně obvyklou praxí, pouze třetina členů Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj („OECD“) má ve svém právním řádu regulaci této činnosti.³¹⁶ Ani Česká republika není výjimkou. V současnosti je ale projednáván vládní návrh zákona o lobbování³¹⁷ a doprovodný změnový zákon novelizující dílčí zákony v souvislosti jeho s přijetím.³¹⁸ Vláda schválila návrh znění zákona o lobbování 30. července 2019 a postoupila ho do Poslanecké sněmovny.³¹⁹ Dle důvodové zprávy je jeho cílem stanovit pro lobbování pravidla tak, aby se stalo standardní součástí legislativního a rozhodovacího procesu a byly omezeny nežádoucí průvodní jevy často s lobbováním spojené (korupce, střet zájmů, klientelismus). Zákon si klade za cíl „odlišení standardního, legitimního a přínosného lobbování coby distribuce informací

³¹⁵ OECD. *Lobbying brochure*. [online]. 2013 [cit. 2019-09-12]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>.

³¹⁶ Tamtéž.

³¹⁷ Vláda: *Sněmovní tisk 565: Vl.n.z. lobbování*. 2019-08-21 [cit. 2019-09-14]. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=565>.

³¹⁸ Vláda: *Sněmovní tisk 566: Vl.n.z., kt. se mění někt. z. v souv. s přijetím z. o lobbování*. 2019-08-21 [cit. 2019-09-14]. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=566>.

³¹⁹ Vláda: *Usnesení vlády ze dne 30. července 2019 č. 533 k návrhu zákona o lobbování*.

*a dat veřejným funkcionářům na jedné straně, od zákulisního, záměrně netransparentního lobbování probíhajícího všemi možnými prostředky na straně druhé.“*³²⁰

Návrh zákona o lobbování definuje lobbování jako soustavnou činnost spočívající v komunikaci, uskutečňované lobbistou za účelem ovlivnění jednání lobbovaného při přípravě, projednávání nebo schvalování právních předpisů nebo koncepčních dokumentů. Lobbistou je ten, kdo hodlá lobbovat buď v zájmu vlastním, nebo v zájmu konkrétní třetí osoby. Co se týče lobbovaných, tak návrh obsahuje jejich taxativní výčet. Zavádí se povinnost lobbistů registrovat se u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran („Úřad“), při lobbování lobbovaného výslovně upozornit na to, že je lobbistou ve smyslu zákona o lobbování, a informovat ho, v zájmu koho lobbuje.

Hlavním nástrojem, jak prostřednictvím transparentnosti dosáhnout výše uvedeného cíle, je evidence lobbistů i lobbovaných ve veřejně přístupném registru ve formě informačního systému veřejné správy. Do tohoto registru budou navíc lobbisté i lobbování vkládat jednou za čtvrtletí zprávy o lobbování. Obsahem těchto zpráv mají být informace o tom, kdo, kdy, u koho a v čím zájmu lobboval, a dále přesné vymezení věci v předpisu nebo koncepčním dokumentu, jichž se lobbování týkalo, a toho, co lobbista navrhoval nebo požadoval.^{321 322} Smyslem tohoto registru je vytvořit v uživatelsky přívětivé formě podmínky pro veřejnou kontrolu. Každý totiž bude moci porovnat údaje ze zpráv lobbovaných s údaji ze zpráv lobbistů a na nesrovnalosti případně upozornit Úřad, který dle návrhu vykonává dohled nad dodržováním zákona.³²³ Pokud se lobbista nezaregistruje, neuvede při lobbování požadované informace, nezveřejní zprávu či v ní uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku.³²⁴ Dalším nástrojem pro dosažení transparentnosti je rovněž zavedení lobbistické stopy obsahující obdobné údaje jako zprávy lobbovaných a lobbistů, která bude stejně jako důvodová zpráva samostatnou přílohou návrhů zákonů.³²⁵ Zavedení lobbistické stopy považují za vhodný nástroj odкрыtí vlivů, které doprovázely přijetí či novelizace zákonů. Pokud by lobbistická stopa existovala v předloňském roce, mohla např. odкрыt, kdo lobboval ve prospěch zákona č. 225/2017 Sb., jež znovelizoval mj. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tak, že byla vyloučena účast spolků

³²⁰ Vláda: *Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o lobbování: (sněmovní tisk č. 565/0).*

³²¹ Vláda: *Sněmovní tisk 565: Vl.n.z. lobbování.* Cit. dílo.

³²² Obdobné informace již nyní na svých webových stránkách uvádí senátor Václav Láska. Blíže viz Václav Láska: *Registr lobbistů.* [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: http://www.vaclavlaska.cz/registr_lobbistu.

³²³ Vláda: *Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o lobbování: (sněmovní tisk č. 565/0).*

³²⁴ Vláda: *Sněmovní tisk 565: Vl.n.z. lobbování.* Cit. dílo.

³²⁵ Vláda: *Sněmovní tisk 566: Vl.n.z., kt. se mění někt. z. v souv. s přijetím z. o lobbování.* Cit. dílo.

v územních a stavebních řízeních, která nenavazují na EIA. V případě, že lobbovaný neuvede údaje pro lobbistickou stopu nebo v ní uvede údaje nepravdivé, dopouští se, stejně jako v případě nesplnění povinností ve vztahu ke zprávě o lobbování, přestupku.³²⁶

Přijetí zákona v popsaném znění, který v zásadních otázkách odpovídá doporučením OECD,³²⁷ a Rady Evropy³²⁸ by bylo dle mého názoru krokem vpřed k zajištění informovaného rozhodování legislativců a potlačení nekalých praktik při prosazování soukromých zájmů nejen v rámci legislativního procesu. Jeho přijetí v navrhovaném znění podporuje i protikorupční iniciativa Rekonstrukce státu, která se dlouhodobě věnuje občanskému lobbingu v oblasti protikorupčních zákonů.³²⁹ Aby zákon fungoval dobře v praxi, bylo by vhodné zabývat se i opatřeními předcházejícími rizikům zásahu do integrity veřejného sektoru. Tato opatření by měla zahrnovat poskytnutí dostatečné metodické podpory lobbovaným úředníkům, zejména ve vztahu k přípustným způsobům jednání s lobbisty, jak postupovat ve vztahu k jimi poskytovaným darům, při střetu zájmů nebo za účelem ochrany důvěrných informací. Bylo by také vhodné zvážit, jak ošetřit nebezpečí zneužití důvěrných informací a střetu zájmů spojená se změnou zaměstnání, resp. změny z pozice lobbovaného úředníka na lobbistu soukromé společnosti a naopak. Jednou z variant je zavedení *cooling-of* období, tj. dočasného zákazu bývalého státního zaměstnance lobbovat v úřadu, kde byl dříve zaměstnán a dočasného zákazu bývalého lobbisty být zaměstnán v úřadu, kde dříve lobboval.^{330 331}

³²⁶ Vláda: *Sněmovní tisk 565: Vl.n.z. lobbování*. Cit. dílo.

³²⁷ OECD. *Lobbying brochure*. Cit. dílo.

³²⁸ Council of Europe. *Recommendation CM/Rec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making and explanatory memorandum*. Cit. dílo.

³²⁹ Rekonstrukce státu je platforma sdružující NNO usilující o prosazení odborníky zformulovaných opatření pro dobrou správu státu do české legislativy. Více viz *Rekonstrukce státu* [online]. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/cs>.

³³⁰ OECD. *Lobbying brochure*. Cit. dílo.

³³¹ Council of Europe. *Recommendation CM/Rec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making and explanatory memorandum*. Cit. dílo.

2.4. Účast spolků na rozhodovacích procesech

Účast spolků na rozhodovacích procesech dotýkajících se životního prostředí spadá pod účast veřejnosti v užším slova smyslu. Jedná se také o stěžejní „konfliktní“ roli spolků v ochraně životního prostředí. V této práci se budu nejprve věnovat jejím východiskům na úrovni mezinárodněprávní a evropské a následně podrobně rozeberu i českou právní úpravu. V rámci české právní úpravy existují dva základní typy účasti veřejnosti, účast konzultativní a plnoprávná.³³² Právo **konzultativní účasti** zajišťuje veřejnosti právo se k navrhovaným záměrům vyjadřovat a podávat jakékoliv připomínky. Zákon jí ale nezaručuje, že budou tato vyjádření a připomínky skutečně brána v úvahu. V rámci **plnoprávné účasti** se naopak rozhodující úřad musí v odůvodnění s vyjádřeními veřejnosti vypořádat a veřejnost má právo proti rozhodnutí podat opravný prostředek.³³³

2.4.1. Mezinárodní východiska a východiska práva EU

Účast spolků na rozhodovacích procesech je jedním z pilířů Aarhuské úmluvy. Aarhuská úmluva je mezinárodní smlouva, která byla přijata 25. června 1998 na 4. ministerské konferenci Evropské Hospodářské komise OSN (UNECE) v dánském Aarhusu. Platnost nabyla v říjnu 2001. V současnosti má 49 smluvních stran, vč. České republiky a Evropské Unie.³³⁴ Je považována za nejambicióznější počín v oblasti environmentální demokracie na půdě spojených národů.³³⁵ Jejím cílem je zvýšit zapojení veřejnosti při ochraně životního prostředí a za tím cílem ukládá smluvním stranám povinnost zakotvit do svých právních řádů tři skupiny procesních práv veřejnosti - právo na přístup k informacím (čl. 4-5 Aarhuské úmluvy),³³⁶ právo účasti v rozhodovacích procesech (čl. 6-8 Aarhuské úmluvy) a právo na přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí (čl. 9 Aarhuské úmluvy). Vychází z myšlenky, že samo zakotvení

³³² MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 48.

³³³ Tamtéž.

³³⁴ United Nations Treaty Collection: *Depositary*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en.

³³⁵ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 5.

³³⁶ Jak již bylo řečeno výše, široký přístup k informacím je předpokladem kontrolní role veřejnosti ve vztahu k ochraně životního prostředí. Tuto premisu logicky reflektuje i Aarhuská úmluva, což prokazuje široké vymezení pojmu environmentální informace (čl. 2 odst. 3), veřejnost (čl. 2 odst. 3) a státní orgán (čl. 2 odst. 2) spolu s restriktivním výkladem důvodů odmítnutí žádosti. Viz tamtéž, s. 13-14.

těchto práv povede k dosažení vyšší úrovně ochrany životního prostředí.³³⁷ Smluvní stranou Aarhuské úmluvy je od května 2005 i Evropská unie („EU“).³³⁸ Pro členské státy EU z toho plyne dvojitá vázanost, na úrovni mezinárodního práva Aarhuskou úmluvou a na úrovni evropského práva unijními předpisy, které Aarhuskou úmluvu implementují.

Česká republika ratifikovala Aarhuskou úmluvu v červenci 2004, ve Sbírce mezinárodních smluv byla publikována pod č. 124/2004 Sb.m.s. V České právní řadě plyne vázanost mezinárodními smlouvami primárně z čl. 10 Ústavy a podpůrně z čl. 1 odst. 2 Ústavy. Čl. 10 Ústavy stanoví aplikační přednost vyhlášených ratifikovaných mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas. Česká judikatura se nicméně ustálila na tom, že se občané ani spolky nemohou přímo dovolávat práv zakotvených v Aarhuské úmluvě, neboť z ní nevyplývají konkrétní oprávnění jednotlivých osob, ale spíše povinnosti signatářů úmluvy k provedení vnitrostátních opatření za účelem zakotvení úmluvou garantovaných práv.³³⁹ Na druhou stranu má ale Aarhuská úmluva sloužit jako interpretační vodítko. Ústavní soud v jednom ze svých nálezů uvedl, že „[n]elze relevantně jednat bez přihlídnutí k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu. (...) Ústavní soud je (...) povinen vyložit ustanovení ústavního pořádku, jež se dotýkají práva na soudní ochranu, takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.“³⁴⁰ Obdobně se již v roce 2006 vyjádřil i NSS, když uvedl, že ustanovení Aarhuské úmluvy jsou „měřítkem pro výklad vnitrostátních norem, jenž má být konformní s mezinárodním právem tak, aby orgán toto vnitrostátní právo vykládající dostal povinnosti loajality České republiky k závazkům, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, jak je vyjádřena v článku 1 odst. 2 naší Ústavy“.³⁴¹

Evropská unie přijala několik aktů sekundárního práva za účelem implementace Aarhuské úmluvy. První pilíř Aarhuské úmluvy implementuje směrnice Evropského parlamentu a Rady

³³⁷ V českém právním řádu obsahuje obecnou úpravu přístupu veřejnosti k informacím zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a speciální ve vztahu k environmentálním informacím zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

³³⁸ Rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005.

³³⁹ Usnesení NSS ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007, rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, sp. zn. 9 Ao 1/2008 nebo usnesení ÚS ze dne 2.9.2010, sp. zn. I.ÚS 2660/08.

³⁴⁰ Nález ÚS ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14.

³⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, sp. zn. 2 As 12/2006.

2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS („Směrnice 2003/4/ES“), druhý 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 85/337/EHS a 96/61/ES („Směrnice 2003/35/ES“), pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně. Dílčí ustanovení týkající se druhého a třetího pilíře obsahují i další směrnice, zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí („Směrnice 2001/42/ES“) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Samostatný právní předpis provádějící právo na přístup k právní ochraně na úrovni EU dosud neexistuje. Vzhledem k tomu, že EU sama je signatářem Aarhuské úmluvy, promítají se závazky v úmluvě obsažené i na její vlastní fungování. Za tímto účelem bylo přijato nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství. Úzké propojení mezi úpravou mezinárodní a evropskou lze demonstrovat na požadavku, aby ustanovení směrnic implementujících Aarhuskou úmluvu byla Soudním dvorem EU („SDEU“) interpretována v souladu s praxí Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, jí zřízeného kontrolního orgánu. Povinnost využívat Aarhuskou úmluvu jako interpretační vodítko vyslovil ve vztahu k soudům členských států i SDEU.³⁴²

Důsledkem dvojí vázanosti je i dvojí odpovědnost za porušení závazků z úmluvy vyplývajících. Na mezinárodněprávní úrovni se uplatňuje kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy,³⁴³ na

³⁴² Rozsudek Soudního dvora Evropské unie (velkého senátu) ze dne 8. března 2011 ve věci C-240/09 (*Lesoochránárske zoskupenie VLK*).

³⁴³ Členské státy mají v souladu s čl. 15 a čl. 10 odst. 2 Aarhuské úmluvy povinnost předkládat pravidelné zprávy o stavu implementace za účelem pomoci systematickým přístupem odhalit nedostatky, které při implementaci úmluvy jednotlivé státy trápí. Ke zprávám mohou podávat nevládní organizace nezávislá stanoviska. Další možnosti kontroly je rozhodování polosoudního orgánu (jeho rozhodnutí nejsou právně závazná) úmluvy, Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy („Výbor“). Ten může z vlastní iniciativy, z iniciativy jiného státu nebo nejčastěji na základě sdělení veřejnosti přezkoumat tvrzené obecné nedostatky v legislativě smluvní strany nebo konkrétní příklad špatné aplikace úmluvy v praxi. Možnost veřejnosti přímo se obrátit na kontrolní orgán v mezinárodním právu funguje např. u stížností proti nedodržování Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Na rozdíl od systému této úmluvy, jsou v rámci mechanismu Aarhuské úmluvy téměř všechny dokumenty zveřejněny na webových stránkách. Podání sdělení je zdarma a do Výboru mohou své kandidáty ke zvolení nominovat i ekologické NNO. Toto vše svědčí o snaze skutečně brát veřejnost jako rovnoprávného partnera pro dosažení co nejvyššího stupně environmentální demokracie. Bližší viz: MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 18-19 nebo KINGSTON, Suzanne, Veerle HEYVAERT a Aleksandra ČAVOŠKI. *EU environmental law*. New York: Cambridge University Press, 2017. s. 171. ISBN 978-1-107-01470-1.

úrovni evropské řízení o nesplnění povinnosti provedení unijního práva, tzv. infringement. Ve vztahu k závazkům z Aarhuské úmluvy byly proti České republice opakovaně uplatněny oba kontrolní mechanismy. Výbor se již v několika případech vyjadřoval ke stížnostem ze strany veřejnosti³⁴⁴ a Evropská Komise proti České republice zahájila již řadu řízení o infrinementu.³⁴⁵ Z jejich závěrů následně čerpali i zákonodárci při novelizaci nevyhovujících ustanovení českého právního řádu.

Jednotlivé pilíře Aarhuské úmluvy jsou úzce propojeny. Účast veřejnosti v rozhodovacích procesech totiž nemůže být efektivní bez toho, aby veřejnost měla přístup ke všem informacím relevantním pro rozhodování. Stejně tak nemůže být efektivní, pokud nejsou zajištěny přezkumné procesy pro případ popření práva se účastnit.³⁴⁶ Obecné procesní požadavky na účast veřejnosti při rozhodování budou rozvedeny níže v rámci rozlišení postavení veřejnosti a dotčené veřejnosti.

Tyto požadavky tedy nemají přímý vliv na obsah rozhodnutí, ale jejich cílem je, aby byl názor veřejnosti reálně vzat v potaz, což musí být zřejmé i z konečného rozhodnutí, které musí obsahovat vypořádání názorů veřejnosti.³⁴⁷ Aarhuská úmluva rozlišuje tři typy rozhodovacích procesů - účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech (čl. 6), při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí (čl. 7) a na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů (čl. 8). Posledně jmenovaným typem jsem se již zabývala v rámci podkapitoly 2.3.1, ostatní dva blíže rozvedu v této podkapitole práce.

Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech se vztahuje na široký seznam činností zahrnutých v Příloze I Aarhuské úmluvy. Tento seznam je navíc rozšířen o jakoukoliv další činnost „pro kterou je účast veřejnosti stanovena procedurou posuzování vlivu na životní

³⁴⁴ Seznam stížností podaných ze strany veřejnosti a doporučení Výboru k nim je dostupný na webových stránkách výboru. Viz UNECE: *Communications from the public*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>.

³⁴⁵ Kompletní seznam zahájených řízení, nejen ve vztahu k implementaci Aarhuské úmluvy, je dostupný na webových stránkách Evropské Komise. Viz European Commission: *European Commission at work*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&noncom=0&decision_date_from=&decision_date_to=&active_only=1&EM=CZ&title=&submit=Search.

³⁴⁶ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 9.

³⁴⁷ KINGSTON, Suzanne, Veerle HEYVAERT a Aleksandra ČAVOŠKI. *EU environmental law*. Cit. dílo, s. 175.

*prostředí (EIA) v souladu s vnitrostátní legislativou.*³⁴⁸ Účast veřejnosti podle čl. 7 se na rozdíl od té podle čl. 6 Aarhuské úmluvy nevztahuje na rozhodování o konkrétních záměrech, ale na rozhodování širší a obecnější, např. v oblasti územního plánování.³⁴⁹ Její úprava v rámci Aarhuské úmluvy je poměrně stručná a odkazuje na zásadní požadavky uvedené v čl. 6.

Aarhuská úmluva pracuje s pojmy „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“ a zavazuje smluvní strany, aby těmto skupinám veřejnosti přiznaly různá práva. Pojem veřejnost znamená: „jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní legislativou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny“.³⁵⁰ Jedná se tedy o každého, bez ohledu na to, zda má na věci zájem nebo může být rozhodnutím o ní dotčen na svých právech či oprávněných zájmech.³⁵¹ Do evropského práva bylo vymezení veřejnosti převzato prakticky v totožném znění.³⁵² Podmnožinou veřejnosti je dotčená veřejnost, kterou Aarhuská úmluva definuje jako: „veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem“³⁵³ Zahrnuje tedy jak fyzické, tak právnické osoby, včetně ekologických spolků. Vztahuje se nejen na osoby, které mohou být rozhodnutím dotčeny, ale i na ty, co na něm pouze mají nějaký zájem. Jednotlivé relevantní zájmy se odvíjí od vnitrostátního práva. Prokázání zájmu Aarhuská úmluva nepožaduje.³⁵⁴ Ekologické spolky mají v rámci Aarhuské úmluvy specifické privilegované postavení, které je v mezinárodním právu životního prostředí označováno za bezprecedentní.³⁵⁵ Pro účely definice dotčené veřejnosti se totiž „u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“³⁵⁶ ³⁵⁷ Průvodce Aarhuskou úmluvou je zmiňuje jako

³⁴⁸ Bod 20 Přílohy I k Aarhuské úmluvě.

³⁴⁹ KINGSTON, Suzanne, Veerle HEYVAERT a Aleksandra ČAVOŠKI. *EU environmental law*. Cit. dílo, s. 176.

³⁵⁰ Čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

³⁵¹ HUMLÍČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi*. Praha, 2009. s. 15. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí.

³⁵² Veřejností se dle čl. 2 odst. 6 Směrnice 2003/4/ES a čl. 2 odst. 1 Směrnice 2003/35/ES rozumí „jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.“

³⁵³ Čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy.

³⁵⁴ HUMLÍČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi*. . Cit. dílo, s. 15.

³⁵⁵ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 15.

³⁵⁶ Čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy.

³⁵⁷ Privilegované postavení ekologických spolků proklamuje rovněž čl. 3 odst. 4 Aarhuské úmluvy: „Strany budou přiměřeným způsobem uznávat a podporovat sdružení, organizace a skupiny, které podporují ochranu životního prostředí a zajistí, aby jejich vnitrostátní právní řád byl v souladu s tímto závazkem.“ a ve vztahu k soudní ochraně čl. 9 odst. 2, o kterém bude blíže pojednáno v podkapitole 2.5.1, která pojednává o mezinárodních východiscích práva na soudní ochranu.

„klíčové hráče každodenního života úmluvy“³⁵⁸. Co se týče unijní úpravy, ponechává Směrnice 2003/35/ES vymezení dotčené veřejnosti na členských státech, požaduje však, aby byla umožněna její účinná účast a poskytnuty přiměřené lhůty. I tato směrnice výslovně zmiňuje ekologické spolky jako veřejnost, která by měla mít právo účasti na environmentálním rozhodování.³⁵⁹

Aarhuská úmluva dále vyžaduje po smluvních stranách zakotvení práva veřejnosti na přístup k informacím³⁶⁰ a k právní ochraně tohoto práva.³⁶¹ Co se týče rozhodování o specifických činnostech, měly by smluvní strany zajistit veřejnosti, tedy každému, právo na poskytnutí rozumné lhůty pro jednotlivé fáze postupů, aby měl dostatek času k přípravě a účinné účasti;³⁶² na to aby se mohl účastnit v počátečním stádiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny alternativy otevřeny;³⁶³ na překládání připomínek.³⁶⁴ Dále jsou smluvní strany zajistit každému právo na to, aby byl výsledek jeho účasti brán v rozhodnutí náležitě v úvahu³⁶⁵ a aby byl o výsledku rozhodování náležitě informován.³⁶⁶ V rámci rozhodování o tvorbě programů, plánů a politik podle čl. 7 Aarhuské úmluvy mají státy v souladu s cíli úmluvy vymežit veřejnost, která se může procesů účastnit. Z pohledu jednotlivých práv se odkazuje na odstavce čl. 6 ohledně poskytnutí přiměřených lhůt, umožnění účasti v počátečních fázích rozhodování a zohlednění účasti v rozhodnutí.³⁶⁷ Práva účasti veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů, které jsou smluvní strany povinny zajistit podle čl. 8, se rovněž vztahují na každého.

Práva dotčené veřejnosti mají smluvní strany povinnost zakotvit výlučně ve vztahu k čl. 6 a ve vztahu k soudní ochraně těchto práv podle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Jedná se o právo na přiměřené, včasné a účinné informování o navrhované činnosti, povaze možných rozhodnutí,

³⁵⁸ Hovoří o „[k]ey players of the daily life of the Convention“ Viz United Nations Economic Commission for Europe. *Protecting your environment*.

The power is in your hands. Quick guide to the Aarhus Convention. [online]. 2014 [cit. 2019-09-12]. s. 32. Dostupné z:

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_brochure_Protecting_your_environment_en_g.pdf. Vlastní překlad autorky práce.

³⁵⁹ Čl. 2 odst. 3 Směrnice 2003/35/ES.

³⁶⁰ Veřejnost má právo jak na zveřejnění informace na žádost dle čl. 4, tak na aktivní zpřístupnění informací dle čl. 5. Aarhuské úmluvy.

³⁶¹ Čl. 9 odst. 1 Aarhuské úmluvy.

³⁶² Čl. 6 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

³⁶³ Čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

³⁶⁴ Čl. 6 odst. 7 Aarhuské úmluvy.

³⁶⁵ Čl. 6 ods. 8 Aarhuské úmluvy.

³⁶⁶ Čl. 6 odst. 9 Aarhuské úmluvy.

³⁶⁷ Čl. 7 Aarhuské úmluvy.

příslušném orgánu, předpokládaném postupu a o tom, zda navrhovaná aktivita spadá pod EIA.³⁶⁸ Dále je proklamováno, že by strany měly stimulovat investory ke konzultaci dotčené veřejnosti ještě před zahájením řízení.³⁶⁹ Posledním právem dotčené veřejnosti, které by měly smluvní strany zajistit, je právo na přístup k přezkoumání informací relevantních pro rozhodnutí, a to ideálně zdarma a co nejdříve.³⁷⁰

Aarhuská úmluva nepředepisuje konkrétní formy účasti veřejnosti (není např. stanoveno, že by členové veřejnosti či dotčené veřejnosti měli být účastníky správních řízení). Způsob zajištění procesních práv, která z Aarhuské úmluvy vyplývají, je plně v dispozici smluvních stran. V Českém právním řádu rozlišujeme, jak již bylo uvedeno výše, účast konzultativní a plnoprávnou, kterými se budu zabývat v následujících podkapitolách.

2.4.2. Konzultativní účast

Právo konzultativní účasti zahrnuje právo v předmětném řízení žádat o informace a vyjadřovat se o všech věcech, „*kteřé veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti*“.³⁷¹ Veřejnost je dále oprávněna účastnit se veřejného ústního projednání věci, pokud se koná a vyjadřovat se v rámci něj. Účelem je již v rané fázi rozhodování zajistit kontakt mezi rozhodujícím orgánem, investorem a veřejností tak, aby došlo k výměně všech relevantních informací a nalezení řešení přijatelného pro všechny zúčastněné. Právu veřejnosti na účast odpovídá povinnost orgánu, jenž o věci rozhoduje, se náležitě vyjádřeními veřejnosti zabývat a v rozhodnutí je zohlednit. To, že se rozhodující orgán vyjádřeními veřejnosti skutečně zabýval, by mělo být zřejmé z odůvodnění rozhodnutí, kde by úřad měl přesvědčivě a pro veřejnost srozumitelně popsat, proč připomínky veřejnosti akceptuje či neakceptuje.³⁷²

V českém právním řádu se v oblastech spojených s životním prostředím konzultativní účast uplatňuje zejména v rámci rozhodování o územně plánovací dokumentaci a v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Těmi se budu zabývat v následujících dvou podkapitolách. Podávání připomínek předvídá i obecná úprava správního řádu v rámci

³⁶⁸ Čl. 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

³⁶⁹ Čl. 6 odst. 5 Aarhuské úmluvy.

³⁷⁰ Čl. 6 odst. 6 Aarhuské úmluvy.

³⁷¹ Čl. 6 odst. 7 Aarhuské úmluvy.

³⁷² MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 35-36.

řízení o přijetí opatření obecné povahy („OOP“). Vzhledem k tomu, že stavební zákon obsahuje ve vztahu k ÚPD speciální úpravu, má tato obecná úprava význam zejména ve vztahu ke složkovým zákonům, což rozeberu v poslední podkapitole této podkapitoly. Jen na okraj ještě zmíním, že s konzultativní účastí veřejnosti počítá i zákon č. 224/2015 Sb. o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi,³⁷³ zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty³⁷⁴ a zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě ve znění novely zákona č. 95/2019 Sb. („zákon o předcházení ekologické újmy“).³⁷⁵

2.4.2.1. Účast spolků v procesu územního plánování

Územní plánování je státem, kraji a obcemi organizovaná činnost, jejímž cílem je „vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území“.³⁷⁶ Jeho úprava se nachází v části třetí zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („stavební zákon“). Jedná se o soustavnou činnost, která směřuje k zajištění podmínek pro trvale udržitelný rozvoj území, vytvářením komplexního řešení „účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.“³⁷⁷ Veřejnými zájmy, k jejichž dosažení územní plánování směřuje, jsou nejen příznivé životní prostředí, ale i hospodářský rozvoj území a soudržnost společenství obyvatel.³⁷⁸ Vzhledem k tomu, že se jednotlivé předpoklady, potřeby a zájmy, jak soukromé, tak veřejné, v průběhu času mění, jedná se o činnost soustavnou. Dokumenty územního plánování jsou pravidelně prověřovány z hlediska jejich aktuálnosti a je prověřován jejich vliv na udržitelný rozvoj území v rámci procesu SEA.

Rozlišujeme dva základní druhy nástrojů územního plánování – koncepční a realizační. Koncepčními nástroji, které řeší obecný způsob využití území, jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje („PÚR“) a územně plánovací dokumentace („ÚPD“),

³⁷³ § 17 zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými chemickými látkami nebo chemickými směsmi.

³⁷⁴ § 5-6 zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty.

³⁷⁵ § 8 odst. 4 zákona o předcházení ekologické újmy.

³⁷⁶ § 18 odst. 1 stavebního zákona.

³⁷⁷ § 18 odst. 2 stavebního zákona.

³⁷⁸ § 18 odst. 1 stavebního zákona.

kteřou tvořĩ zásady územního rozvoje pro území kraje („ZÚR“), územní plán pro území obce („ÚP“) a regulační plán pro vymezenou plochu území kraje, obce nebo vojenského újezdu. Realizačními nástroji jsou regulační plány (v zastavěném území a ve schváleném rozsahu), územní rozhodnutí (popř. územní souhlas) a územní opatření.³⁷⁹ V této kapitole se budu věnovat právnímu zakotvení účasti spolků při projednávání koncepčních nástrojů územního plánování, konkrétně PÚR, ZÚR, ÚP a regulačního plánu. Jedná se totiž o instituty, v rámci nichž se uplatňuje konzultativní forma účasti veřejnosti a zároveň patří i k jedněm z nejdůležitějších nástrojů prevence v ochraně životního prostředí.³⁸⁰ Co se týče Aarhuské úmluvy, dopadá na ně její čl. 7.

Stavební zákon zakotvuje povinnost informovat veřejnost o návrhu PÚR a ÚPD ještě před jejím schválením a umožnit jí se k němu vyjádřit. To lze hodnotit pouze pozitivně, protože včasná konzultace má potenciál dosáhnout vhodného kompromisu mezi všemi zúčastněnými. Možnost veřejnosti se vyjádřit je nejširší u ÚP a regulačního plánu, jelikož v rámci procesu jejich přijímání může veřejnost podávat své připomínky celkem třikrát – jednou k návrhu zadání³⁸¹ a dvakrát k samotnému návrhu³⁸². U ZÚR zákon umožňuje vyjádřit se k jejich návrhu dvakrát³⁸³ a u PÚR pouze jednou.³⁸⁴ U všech těchto nástrojů koncepčního plánování dochází ke zveřejnění jejich návrhů, popř. i zadání návrhů. Ministerstvo pro místní rozvoj („MMR“), ústřední orgán územního plánování, zveřejňuje návrh PÚR způsobem umožňujícím dálkový přístup,³⁸⁵ tj. na svých webových stránkách. Návrhy ÚPD, popř. jejich zadání, pořizovatel doručuje veřejnou vyhláškou, tj. na úřední desce.³⁸⁶ Spolu s návrhem je zveřejňováno i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území („vyhodnocení vlivů“), jehož součástí je i hodnocení vlivů na životní prostředí.³⁸⁷ Vyhodnocení vlivů je povinné vždy u PÚR a ZÚR, ve stanovených případech se vypracovává i u ÚP.

³⁷⁹ DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. Cit dílo, s. 206-208.

³⁸⁰ Tamtéž, s. 206.

³⁸¹ § 47 odst. 2 (ÚP) a § § 64 odst. 3 stavebního zákona (regulační plán).

³⁸² § 50 odst. 3 a § 52 odst. 3 (ÚP), § 65 odst. 3 a § 67 odst. 2 stavebního zákona (regulační plán).

³⁸³ § 37 odst. 3 a § 39 odst. 2 stavebního zákona.

³⁸⁴ § 33 odst. 4 stavebního zákona.

³⁸⁵ § 33 odst. 4 stavebního zákona.

³⁸⁶ § 47 odst. 2, § 64 odst. 3, § 37 odst. 3, § 50 odst. 3, § 52 odst. 2, § 65 odst. 3, § 67 odst. 2, § 37 odst. 3 a § 39 odst. 2 stavebního zákona.

³⁸⁷ Jedná se tedy o speciální formu SEA.

Stavební zákon stanoví, že se k návrhu PÚR i ÚPD koná veřejné projednání. Místo a doba konání tohoto veřejného projednání se oznámí v rámci zveřejnění návrhu PÚR a doručení návrhů ÚPD na úřední desce. Současně je stanovena lhůta pro podání připomínek veřejnosti. Z hlediska účasti veřejnosti je důležité, že veřejné projednání může být konáno nejdříve 15 dní od doručení návrhu příslušné ÚPD, příp. spolu s vyhodnocením vlivů, na úřední desce.³⁸⁸ Lhůta pro podání připomínek musí činit aspoň 30 dní od veřejného projednání u PÚR.³⁸⁹ U ÚPD lze připomínky uplatnit nejpozději do 7 dnů od konání veřejného projednání.³⁹⁰

U ÚPD stavební zákon navíc vyjmenovaným kategoriím subjektů umožňuje podat ve stejné lhůtě **námítky**. Proti návrhu ZÚR mohou podat námítky oprávněný investor,³⁹¹ zástupce veřejnosti a dotčené obce.³⁹² Proti návrhu ÚP se jedná o stejné subjekty, jen místo obcí jsou zde zařazeni vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení.³⁹³ Úprava podávání námitek proti regulačnímu plánu odkazuje na účastníky územního řízení jako na oprávněné subjekty.³⁹⁴ Námítky jsou silnějším prostředkem účasti veřejnosti, protože o nich musí být příslušným krajským či obecním zastupitelstvem rozhodnuto a toto rozhodnutí musí být odůvodněno. V rozhodnutí se musí příslušný orgán detailně vypořádat s argumentací osoby, která námítky uplatňuje, a to včetně případných návrhů na doplnění dokazování.³⁹⁵ Připomínky se pouze zohledňují³⁹⁶ či vyhodnocují.³⁹⁷ Rozhodnutí o námítkách a vyhodnocení připomínek je zahrnuto do odůvodnění příslušné ÚPD.³⁹⁸ Připomínky jsou slabším prostředkem, protože zákon výslovně nevyžaduje odůvodnění tohoto vypořádání, na druhou stranu ale judikatura NSS vyžaduje, aby vypořádání připomínek bylo obsaženo v odůvodnění příslušného OOP takovým způsobem, že je zřejmé, že: „*správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci,*

³⁸⁸ § 39 odst. 1 (ZÚR), § 52 odst. 1 (ÚP), § 67 odst. 1 stavebního zákona (regulační plán).

³⁸⁹ § 33 odst. 4 stavebního zákona.

³⁹⁰ § 39 odst. 2 (ZÚR), § 52 odst. 3 (ÚP), § 67 odst. 2 stavebního zákona (regulační plán).

³⁹¹ Dle § 23a odst. 1 stavebního zákona zní definice oprávněného investora následovně: „*Vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury.*“

³⁹² § 39 odst. 2 stavebního zákona.

³⁹³ § 52 odst. 2 stavebního zákona.

³⁹⁴ § 67 odst. 2 stavebního zákona.

³⁹⁵ KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 2010, č. 18, s. 650-656, ISSN 1210-6410.

³⁹⁶ Tato formulace je použita u PÚR v § 33 odst. 8 stavebního zákona.

³⁹⁷ § 39 odst. 4 (ZÚR), § 53 odst. 1 (ÚP), § 67 odst. 4 stavebního zákona (regulační plán).

³⁹⁸ MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 274. ISBN 978-80-7400-558-9.

rozsahu a detailnosti.³⁹⁹ Důležitým rozdílem mezi připomínkami a námitkami je také to, že proti rozhodnutí o námitkách je možné podat podnět k zahájení přezkumného řízení z moci úřední dle § 94 násl. správního řádu, na jehož zahájení ovšem není právní nárok, nebo správní žalobu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („soudní řád správní“).

Postavení spolků v rámci projednávání PÚR a ÚPD není nijak privilegované. Spolky mohou působit na veřejnost, aby podávala připomínky směřující k ochraně životního prostředí a poskytovat jim za tím účelem podporu ohledně správného postupu.⁴⁰⁰ Spolky také mohou iniciovat zmocnění určité osoby zástupcem veřejnosti podle § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („stavební zákon“) nebo se jím samy stát.⁴⁰¹ Zástupce veřejnosti je zmocněnec zákonem stanoveného počtu občanů obce či kraje, kteří mohou jeho prostřednictvím uplatňovat věcně shodnou připomínku k návrhu ÚPD. Tato věcně shodná připomínka má postavení námítky, a zaručuje tak občanům silnější postavení, než kdyby každý z nich podával pouze připomínku.

2.4.2.2. Účast spolků v procesu posuzování vlivů na životní prostředí

Posuzování vlivů na životní prostředí je stejně jako územní plánování preventivním nástrojem ochrany životního prostředí, který má pomoci směřování k udržitelnému rozvoji společnosti.⁴⁰² Jeho právní úprava se nachází v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí („zákon o EIA“). Předmětem posuzování jsou v zákoně, resp. přílohách vymezené záměry (stavby, zařízení, činnosti a technologie) a koncepce (strategie, politiky, plány nebo programy v oblasti veřejné správy),⁴⁰³ jejichž provedení by mohlo zásadním způsobem ovlivnit životní prostředí.⁴⁰⁴ Pro posuzování konkrétních záměrů se používá zkratka EIA z anglického *environmental impact assesment* a pro posuzování koncepcí zkratka SEA z anglického *strategic*

³⁹⁹ Rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, sp. zn. 4 Ao 5/2010.

⁴⁰⁰ Tento postup realizoval v roce 2008, kdy byla přijata aktuální PÚR, spolek Ekologický právní servis (dnešní Frank Bold), který spolu se spolkem Zelený kruh vytvořil informační leták, jak k ní podávat připomínky. Blíže viz Politika územního rozvoje – kdo rozhoduje o našem životním prostředí? In *Arnika* [online]. 2008-06-12 [cit. 2019-09-10]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2015/01/Infolist-Politika-uzemniho-rozvoje-2009.pdf>.

⁴⁰¹ Příkladem spolku, který tento postup využil při účely podávání námitek k návrhu ZÚR Jihomoravského kraje, je spolek Čisté Tuřany. Blíže viz: Administrátor: Zástupci veřejnosti k ZUR JMK získali dostatek podpisů. In *Čisté Šlapanice* [online]. 2016-06-19, [cit. 2019-09-17]. Dostupné z:

<http://ciste-slapanice.info/aktuality/zastupci-verejnosti-k-zur-jmk-ziskali-dostatek-podpisu>.

⁴⁰² § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí („zákon o EIA“).

⁴⁰³ § 3 písm. a) zákona o EIA

⁴⁰⁴ § 1 odst. 2 zákona o EIA.

environmental assessment. Z hlediska Aarhuské úmluvy na proces EIA dopadá čl. 6 a na proces SEA čl. 7. Posuzování provádí buď MŽP, nebo příslušný krajský úřad, a to podle významnosti dopadů.⁴⁰⁵ Na evropské úrovni najdeme úpravu EIA ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí („Směrnice 2011/92/EU“) a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí („Směrnice 2014/52/EU“). Úprava SEA se nachází ve směrnici 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Na posuzování koncepcí se také vztahuje Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (Finsko, Espoo, 1991).

Účelem posuzování je získání objektivního a odborného podkladu pro navazující řízení, při němž již bude rozhodováno o umístění či provedení záměru nebo schválení koncepce podle zvláštních právních předpisů.⁴⁰⁶ Posuzují se nejen vlivy na životní prostředí, ale i vlivy na obyvatelstvo a veřejné zdraví, a to jak samostatně, tak ve vzájemných souvislostech,⁴⁰⁷ a to ve všech fázích realizace od přípravy až po sanaci území.⁴⁰⁸

Proces posuzování vlivů má několik fází. Je zde zajištěna poměrně vysoká míra transparentnosti, protože většina dokumentů pořízených v průběhu posuzování a informací o nich je již v průběhu zveřejňována na internetu v informačním systému EIA⁴⁰⁹ a SEA.⁴¹⁰ Účelem tohoto zveřejňování je umožnit účast veřejnosti, tj. zajistit, že má přístup k nezbytným informacím, což je předpokladem účinné účasti.⁴¹¹ Zákon o EIA definuje veřejnost jako jednu nebo více osob.⁴¹² Je tedy zřejmé, že pod pojem veřejnost spadají i ekologické a jiné spolky. První fází je oznámení koncepce předkladatelem nebo záměru oznamovatelem příslušnému

⁴⁰⁵ § 3, § 20 a § 21 zákona o EIA a Příloha č. 1 k zákonu o EIA.

⁴⁰⁶ § 1 odst. 3 zákona o EIA.

⁴⁰⁷ § 2 zákona o EIA.

⁴⁰⁸ § 5 odst. 3 zákona o EIA

⁴⁰⁹ *Informační systém EIA*. [online]. Dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr.

⁴¹⁰ *Informační systém SEA* [online]. Dostupné z: http://portal.cenia.cz/eiasea/view/SEA100_koncepce.

⁴¹¹ BAHÝŤOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. s. 213. ISBN 978-80-7400-589-3.

⁴¹² § 3 písm. i) zákona o EIA.

úřadu, který jej zveřejní na internetu.⁴¹³ K oznámení se může veřejnost vyjádřit, u koncepcí ve lhůtě 20 dní⁴¹⁴ a u záměrů ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění.⁴¹⁵

Následuje zjišťovací řízení, v rámci kterého se u obligatorně posuzovaných záměrů⁴¹⁶ a koncepcí⁴¹⁷ upřesňuje obsah a rozsah posuzování (tzv. scoping) a u fakultativně posuzovaných záměrů⁴¹⁸ a koncepcí⁴¹⁹ se zjišťuje, zda záměr nebo provádění koncepce či jejich změna budou mít významný vliv na životní prostředí a tím pádem zda podléhají posuzování (tzv. screening).⁴²⁰ Výsledkem zjišťovacího řízení u EIA je buď písemný odůvodněný závěr, že záměr posuzování podléhá,⁴²¹ nebo negativní závěr zjišťovacího řízení, který je má povahu správního rozhodnutí a je prvním úkonem v řízení.⁴²² Závěr zjišťovacího řízení se vždy zveřejňuje na internetu,⁴²³ negativní závěr zjišťovacího řízení EIA se navíc doručuje veřejnou vyhláškou.⁴²⁴ Povaha negativního závěru jakožto správního rozhodnutí, proti kterému se oznamovatel a privilegované subjekty dotčené veřejnosti⁴²⁵ mohou bránit odvoláním a následně správní žalobou (z hlediska hmotné i procesní zákonnosti), byla zavedena na základě zákona č. 39/2015 Sb., který s účinností od 1. 4. 2015 novelizoval zákon o EIA („zákon č. 39/2015 Sb.“), a to zejména v reakci na řízení o porušení Smlouvy o fungování EU vedené proti České republice Evropskou komisí pro nedostatečnou transpozici směrnice 2011/92/EU.⁴²⁶

⁴¹³ § 6 (EIA) a § 10c (SEA) zákona o EIA.

⁴¹⁴ § 10c odst. 3 zákona o EIA.

⁴¹⁵ § 6 odst. 8 zákona o EIA.

⁴¹⁶ § 4 odst. 1 písm. a) zákona o EIA, zejména ty v Kategorii I Přílohy č. 1 k zákonu o EIA.

⁴¹⁷ § 10a odst. 1 písm. a) zákona o EIA.

⁴¹⁸ § 4 odst. 1 písm. b) až h) zákona o EIA, mj. ty v Kategorii II Přílohy č. 1 k zákonu o EIA.

⁴¹⁹ § 10 a odst. 1 písm. b) a c) zákona o EIA.

⁴²⁰ § 10 d odst. 1 (SEA) a § 7 odst. 2 (EIA) zákona o EIA

⁴²¹ § 10d odst. 5 zákona o EIA.

⁴²² § 7 odst. 6 zákona o EIA.

⁴²³ § 10d odst. 5 (SEA), § 7 odst. 5-6 (EIA) zákona o EIA.

⁴²⁴ § 7 odst. 6 zákona o EIA.

⁴²⁵ Zákon č. 39/2015 Sb. zavedl rovněž po vzoru směrnice 2011/92/EU definici dotčené veřejnosti. Její práva se týkají zejména navazujících řízení, a proto o dotčené veřejnosti ve smyslu zákona o EIA bude blíže pojednáno v kapitole o plnoprávné účasti veřejnosti. Privilegovanou dotčenou veřejností jsou myšleny subjekty v § 3 písm. i) odst. 2 zákona o EIA, tj. „*právnícká osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob*“.

⁴²⁶ Podobné nedostatky jako Evropská komise v rámci infringementu vytýkal České republice Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy ve svém prvním nálezu vůči České republice ze dne 29. června 2012 (rozhodnutí ACCC/C/2010/50). Nemožnost soudního přezkumu negativního závěru zjišťovacího řízení kritizoval pro rozpor s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

Následuje samotné posouzení vlivů. V něm hrají důležitou roli autorizované osoby ve smyslu § 19 zákona o EIA. Co se týče koncepcí, vytvoří předkladatel ve spolupráci s posuzovatelem (autorizovaná osoba) návrh koncepce,⁴²⁷ který jej spolu s vyhodnocením vlivů zpracovaným posuzovatelem předá příslušnému úřadu.⁴²⁸ U záměrů má proces v této fázi více kroků. Autorizovaná osoba, zajištěná oznamovatelem, zpracuje dokumentaci, která se zveřejní na internetu a příslušný úřad jí bez zbytečného odkladu zašle další autorizované osobě, tentokrát smluvně zajištěné úřadem, která k dokumentaci zpracuje (oponentní) posudek.⁴²⁹ K dokumentaci se může každý vyjádřit do 30 dnů od jejího zveřejnění.⁴³⁰ K návrhu koncepce se může veřejnost rovněž vyjádřit, a to buď ve lhůtě 5 dní od konání veřejného projednání, nebo do 20 dnů od jejího zveřejnění, pokud se veřejné projednání nekoná.⁴³¹

Veřejné projednání umožňuje transparentní komunikaci mezi příslušným úřadem, předkladatelem koncepce či oznamovatelem záměru a veřejností. Změny toho, kdy se veřejné projednání v rámci procesů EIA a SEA koná a kdy ne, přinesla s účinností od 1. 11. 2017 novela zákona o EIA, zákon č. 326/2017 Sb. Na rozdíl od stavu před touto novelou není veřejné projednání u SEA povinné. Příslušný úřad totiž může na základě návrhu koncepce a vyjádření veřejnosti k oznámení od veřejného projednání upustit. Důvodová zpráva toto odůvodňuje tak, že u koncepcí které „prochází procesem SEA téměř bez povšimnutí“, „bývá konání veřejného projednání neefektivním a pouze formálním procesním krokem, který jen zvyšuje administrativní a nákladovou náročnost procesu SEA.“⁴³² Ačkoliv je toto odůvodnění logické, je otázkou, jestli nenechává příslušnému orgánu příliš vysokou míru správního uvážení, která by mohla být zneužita. Za krok směřující vyloženě proti účasti veřejnosti považují zrušení povinnosti zveřejnit informaci o místě a času konání veřejného projednání na internetu a nejméně ještě jedním v dotčeném území obvyklým způsobem (např. v tisku). Zachována zůstává pouze povinnost informaci zveřejnit na úřední desce dotčeného orgánu. Kombinace těchto dvou změn může způsobit, že se veřejnost o projednávání koncepcí často ani nedozví.

Ve vztahu k procesu EIA došlo rovněž ke změně ohledně veřejného projednání, a to s účinností od 1. 1. 2018 zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním

⁴²⁷ § 10e odst. 5 zákona o EIA.

⁴²⁸ § 10f odst. 1 zákona o EIA.

⁴²⁹ § 8 odst. 1-2, § 9 odst. 1 zákona o EIA

⁴³⁰ § 8 odst. 3 zákona o EIA.

⁴³¹ § 10f odst. 5-6 zákona o EIA.

⁴³² Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2011 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.*

plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a další související zákony („zákon č. 225/2017 Sb.“), a to v jeho části dvacáté třetí, jež novelizuje zákon o EIA. Primárním účelem této novely zákona o EIA bylo dle důvodové zprávy transponovat Směrnici č. 2014/52/EU. Obsahuje ale i další změny, které z této směrnice nevyplývají, a jejichž cílem má být zjednodušení a zkrácení procesu EIA.⁴³³ Co se týče veřejného projednání, tak před novelou se veřejné projednání zásadně konalo, úřad od jeho konání mohl upustit, pokud neobdržel žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci.⁴³⁴ Nyní se zásadně nekoná, úřad ho ale v případě obdržení takového vyjádření k dokumentaci od veřejnosti nařídí.⁴³⁵ Zásadní je, že nestačí jakékoliv odůvodněné nesouhlasné vyjádření, např. od dotčeného orgánu, ale musí jít o vyjádření veřejnosti.⁴³⁶ Z veřejného projednání se pořizuje zápis a zvukový záznam, který se zveřejňuje na internetu.^{437 438}

Další významnou změnou dopadající na účast veřejnosti, kterou přináší zákon č. 225/2017 Sb., je, že se posudek na rozdíl od předchozí právní úpravy již vůbec nezveřejňuje v průběhu posuzování a veřejnost se k němu nemůže vůbec vyjadřovat. Dle důvodové zprávy není připomínkování posudku ze strany veřejnosti nezbytné, neboť posudek „*by měl sloužit především jako podklad pro rozhodování příslušného úřadu, zajišťující odborné a objektivní oponentní posouzení dokumentace*“.⁴³⁹ Ačkoliv tímto krokem se proces EIA pravděpodobně zkrátí, posudek je ze zákona povinným podkladem pro konečné závazné stanovisko příslušného orgánu, veřejnost by tak měla mít možnost se k němu vyjádřit. Možnost veřejnosti rozporovat jeho obsah až potom, co již na jeho podkladě došlo k vydání stanoviska EIA, není příliš logická.⁴⁴⁰ Novela zavádí i další opatření ohledně posudku směřující k odstranění průtahů a

⁴³³ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.*

⁴³⁴ § 9 odst. 9 zákona o EIA ve znění před novelou č. 225/2017 Sb.

⁴³⁵ § 17 odst. 1 zákona o EIA.

⁴³⁶ Vzhledem k široké definici veřejnosti v zákoně o EIA by mělo postačovat i vyjádření obce.

⁴³⁷ § 17 odst. 5 a 6 zákona o EIA.

⁴³⁸ Vzhledem k tomu, že na veřejné projednání v rámci procesu SEA se podle § 10f odst. 4 zákona o EIA nevztahuje § 17 vyžadující zveřejnění zápisu a zvukového záznamu, lze dojít k závěru, že tato povinnost u SEA neexistuje. Dle mého názoru se jedná o nedůvodný rozdíl omezující informovanost a účast veřejnosti v rámci SEA.

⁴³⁹ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.*

⁴⁴⁰ ROSINOVÁ, Alžběta a Pavel ČERNÝ. Nejvýznamnější změny v posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). In *Frank Bold Advokáti* [online]. 2017-10-27, [cit. 2019-09-15]. Dostupné z: <https://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/596-nejvyznamnejsi-zmeny-v-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi-eia>.

zkrácení procesu EIA. Stanovuje maximální lhůtu pro předložení posudku a finanční sankce pro zpracovatele posudku, pokud tyto lhůty nedodrží.⁴⁴¹

Konečným výsledkem procesu SEA je stanovisko k návrhu koncepce.⁴⁴² Výsledkem EIA je závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.⁴⁴³ Obě stanoviska se zveřejňují na internetu, stanovisko SEA spolu s prohlášením, které mj. obsahuje informaci o účasti veřejnosti v rámci procesu SEA, a stanoviska EIA spolu s posudkem.⁴⁴⁴ Zásadní rozdíl mezi těmito stanovisky spočívá v tom, že stanovisko SEA je pouze procesně závazné,⁴⁴⁵ naopak stanovisko EIA je hmotněprávně závazné.⁴⁴⁶ Hmotněprávní závaznost stanoviska EIA spočívá v tom, že orgán, který rozhoduje v navazujícím řízení, se od požadavků v něm stanovených nemůže odchýlit a všechny podmínky v něm obsažené musí převzít do svého rozhodnutí.^{447 448} Forma stanoviska EIA jakožto závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu⁴⁴⁹ byla zavedena zákonem č. 39/2015 Sb. Opět se jednalo o reakci na infringement ze strany Evropské Komise.^{450 451}

Pro úplnost je ještě potřeba uvést, že i v rámci řízení navazujících na EIA⁴⁵² je umožněna konzultativní účast veřejnosti, tj. uplatňování připomínek k záměru.⁴⁵³ Tato úprava se uplatní ve všech řízeních, která jsou řízeními navazujícími na EIA, tj. jako speciální úprava i v případě, že příslušný složkový zákon s konzultativní účastí veřejnosti nepočítá.⁴⁵⁴

⁴⁴¹ § 9 odst. 3 a odst. 8 zákona o EIA.

⁴⁴² § 10g zákona o EIA.

⁴⁴³ § 9a zákona o EIA.

⁴⁴⁴ § 10g odst. 1 a 5 (SEA) a

§ 9a odst. 2 zákona o EIA (EIA).

⁴⁴⁵ V souladu s § 10g odst. 4 zákona o EIA bez něj koncepce nemůže být vydána a jeho obsah v ní musí být zohledněn. Koncepce se ale může od stanoviska odchýlit, pokud orgán schvalující koncepci svůj závěr dostatečně odůvodní.

⁴⁴⁶ Žákovská nevidí pro tento rozdíl žádný věcný důvod. Právní forma závazného stanoviska nemohla být pro výsledek SEA použita, protože na něj, na rozdíl od EIA, nenavazují správní řízení. Informace z konzultace s vedoucí této práce.

⁴⁴⁷ § 9a odst. 3 zákona o EIA.

⁴⁴⁸ BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Cit. dílo, s. 77.

⁴⁴⁹ Tamtéž.

⁴⁵⁰ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 33.

⁴⁵¹ Povahu stanoviska EIA shledal Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy za rozporný s čl. 6 odst. 8 Úmluvy, protože nezaručovala, že připomínky veřejnosti z procesu EIA budou dostatečně brány v potaz v navazujících řízeních. Blíže viz MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 20.

⁴⁵² Navazující řízení definuje § 3 písm. g) zákona o EIA jako řízení vedené k záměru nebo jeho změně, jež podléhají EIA. Zároveň se musí jednat o jedno z taxativně vyjmenovaných řízení.

⁴⁵³ § 9c odst. 1 zákona o EIA.

⁴⁵⁴ BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Cit. dílo, s. 100.

2.4.2.3. Účast spolků při vydávání opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy („OOP“) je „*abstraktně-konkrétním správním aktem s konkrétně určeným předmětem (konstituuje se jím rozsah práv a povinností v konkrétní věci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.*“⁴⁵⁵ Konkrétností předmětu se blíží správnímu rozhodnutí, obecně vymezeným okruhem adresátů zase právnímu předpisu. Stojí tedy na pomezí těchto institutů. Obecné znaky OOP a základní pravidla jeho přijímání stanoví správní řád. Použití OOP v konkrétních případech upravují zvláštní předpisy, přičemž nemusí ani výslovně stanovit, že se jedná o OOP. Pro posouzení správního aktu jako OOP je totiž rozhodující naplnění jeho definičních znaků.⁴⁵⁶ Uplatňuje se tak materiální chápání OOP.⁴⁵⁷ V oblasti práva životního prostředí nalezneme OOP v např. v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (př. stanovení výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích⁴⁵⁸) nebo v zákoně č. 254/2012 Sb., o vodách (př. národní plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik,⁴⁵⁹ ochranná pásma vodních zdrojů⁴⁶⁰).

Návrh OOP nejprve správní orgán projedná s dotčenými orgány, následně ho doručí veřejnou vyhláškou na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má týkat. v případě potřeby se může zveřejnit i jiným v místě obvyklým způsobem.⁴⁶¹ Řízení je zásadně písemné, pokud zákon nestanoví⁴⁶² nebo správní orgán neurčí, že se bude konat veřejné projednání návrhu. V takovém případě musí být veřejné projednání na úřední desce oznámeno nejméně 15 dní předem.⁴⁶³ V rámci řízení o návrhu OOP se počítá s účastí veřejnosti. Připomínky může u správního orgánu uplatnit „*kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny*“.⁴⁶⁴ Lhůtu pro uplatnění připomínek stanoví správní orgán spolu se zveřejněním návrhu OOP. Ve lhůtě 30 dní od zveřejnění návrhu mohou vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo oprávněné zájmy, které souvisejí s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy

⁴⁵⁵ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a David BOHADLO. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. Beckovy komentáře. s. 813. ISBN 978-80-7400-607.

⁴⁵⁶ Tamtéž.

⁴⁵⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, Pl. ÚS 14/2007.

⁴⁵⁸ § 43 odst. 2 zákona ZOPK.

⁴⁵⁹ § 25 odst. 2 zákona vodního zákona

⁴⁶⁰ § 30 vodního zákona.

⁴⁶¹ § 172 odst. 1 správního řádu.

⁴⁶² Veřejné projednání stanoví např. stavební zákon pro projednání ÚPD. S veřejným projednáním také obecně počítá v § 115a odst. 2 vodní zákon.

⁴⁶³ § 172 odst. 3 správního řádu.

⁴⁶⁴ § 172 odst. 4 správního řádu.

dotčeny, uplatnit námitky. Správní orgán může navíc určit, že námitky mohou podat i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny.⁴⁶⁵ Rozdíl mezi námitkami a připomínkami byl vyložen již výše v souvislosti s procesem přijímání ÚPD. Jen pro úplnost zopakují, že o námitkách se vydává rozhodnutí s vlastním odůvodněním, které se uvede jako součást odůvodnění OOP,⁴⁶⁶ a s připomínkami se musí správní orgán pouze vypořádat, a to taktéž v rámci odůvodnění OOP.⁴⁶⁷

Zákon žádným způsobem nespécifikuje práva nebo zájmy, jejichž přímé dotčení může založit způsobilost podat připomínky. Může se tak stát, že pokud osoba, která uplatní připomínky proti návrhu OOP, nebude tímto návrhem přímo dotčena na svých právech, povinnostech nebo zájmech, správní orgán se těmito připomínkami vůbec nebude zabývat a pouze tuto skutečnost uvede do odůvodnění.⁴⁶⁸ Vzhledem k tomu, že formulace je podobná jako u aktivní legitimace k podání správní žaloby, lze předpokládat, že se i v tomto případě vychází z doktríny zásahu do subjektivních práv. Domnívám se, že takovými subjektivními právy mohou být nejen práva věcná, ale i právo na příznivé životní prostředí nebo na ochranu zdraví. V souvislosti se spolky pak vyvstává otázka, zda jsou spolky nositeli těchto posledně jmenovaných práv či nikoliv. Tato otázka není v české judikatuře dosud zcela ustálena, ale dle vcelku přelomového nálezu ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14: „*Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.* I před tímto nálezem však nebyly dle Bahýľové v praxi problémy v tom smyslu, že by správní orgány vylučovaly veřejnost z procesu pořizování OOP.⁴⁶⁹

Z výše uvedeného vyplývá, že ekologické spolky by v řízeních o vydání OOP, která zasahují do životního prostředí, měly mít právo připomínkovat návrhy příslušných opatření. V minulosti tak bez problému činily např. ve vztahu k návštěvnímu řádu národního parku Šumava⁴⁷⁰ nebo ohledně programů ke zlepšování kvality ovzduší. Paradoxně oba tyto dokumenty, které

⁴⁶⁵ § 172 odst. 5 správního řádu.

⁴⁶⁶ § 173 odst. 1 správního řádu.

⁴⁶⁷ § 172 odst. 4 správního řádu.

⁴⁶⁸ JEMELKA, Luboš, PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára a David BOHADLO. Správní řád. Cit. dílo, s. 813.

⁴⁶⁹ BAHÝĽOVÁ, Lenka. Judikatura NSS: Účast veřejnosti ve správním a soudním řízení. *Soudní rozhledy*. 2013, č. 3, s. 82-87. ISSN 1211-4405

⁴⁷⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010 – 43.

v minulosti měly formu OOP, jí nyní již nemají.^{471 472} Ekologické NNO také mohou aktivizovat občany k tomu, aby k příslušným opatřením obecné povahy podávali připomínky sami. Realizovaly to např. ve vztahu k právě jmenovaným programům pro zlepšování kvality ovzduší.⁴⁷³ Změnu formy těchto programů hodnotím negativně, neboť se jedná o typický obecně abstraktní správní akt, který dopadá na neurčitý okruh osob, jež by měly mít právo se k jeho obsahu vyjadřovat již v průběhu jeho projednávání. Pokud jim není umožněna nebo nejsou relevantní připomínky reálně zohledněny, přesouvá se náprava případných nedostatků až k soudům. Ty nemají jinou možnost než obsahově nedostatečné programy rušit.⁴⁷⁴

2.4.3. Účast spolků ve správních řízeních

Druhou možností účasti veřejnosti v procesech, které mají vliv na životní prostředí, je vedle účasti konzultativní účast plnoprávná (*hard participation*). Plnoprávná účast zaručuje zvláštní právní postavení osoby ve vztahu k řízení. Kromě toho, že zahrnuje veškerá práva, která provázejí konzultativní účast, garantuje také možnost se proti vydanému rozhodnutí účinně bránit, a to jak podáním opravného prostředku v rámci systému samotné státní správy, která rozhodnutí vydala, tak soudní cestou.⁴⁷⁵

Plnoprávnou účast v českém právním řádu umožňuje postavení účastníka správního řízení.⁴⁷⁶ Účastenství ve správním řízení upravuje **§ 27 správního řádu**, který zároveň rozlišuje

⁴⁷¹ U návštěvních řádů změny přinesla s účinností od 1. 6. 2017 novela ZOPK, zákon č. 123/2017 Sb. Vzhledem ke kompletní změně pojetí tohoto institutu spočívající v tom, že návštěvní řády již nebudou žádným způsobem regulovat turistické a rekreační činnosti potenciálně nebezpečné pro životní prostředí, nehodnotí autoři komentářové literatury k ZOPK tuto změnu negativně. Viz VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Cit. dílo, s. 205.

⁴⁷² U programů pro zlepšování kvality ovzduší změnu přinesl s účinností od 1. 1. 2018 zákon č. 225/2017 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu o této změně nehovoří, dostala se tedy do zákona pravděpodobně až prostřednictvím pozměňovacích návrhů.

⁴⁷³ Obecně prospěšná společnost Čisté nebe spolu se spolkem Frank Bold Society připravili v červenci 2015, kdy byl projednáván Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek, na webových stránkách www.vypakujsmog.cz nástroj, jehož prostřednictvím mohli lidé zasílat MŽP připomínky k programu. Připravili také několik vzorových připomínek, které mohli občané využít. Blíže viz ŠABOVÁ Kristína: Zlepší se stav ovzduší na Ostravsku ještě před rokem 2020? In *Frank Bold* [online]. 2015-07-21, [cit. 2019-09-18]. Dostupné z: <https://frankbold.org/pro-media/tiskova-zprava/zlepsi-se-stav-ovzdusi-na-ostravsku-jeste-pred-rokem-2020>.

⁴⁷⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 6 As 288/2016.

⁴⁷⁵ DOHNAL, Vítězslav. Mýty o účasti veřejnosti. Příspěvek na konferenci *Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem*. Cit. dílo, s. 1-2.

⁴⁷⁶ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 48.

účastníky tzv. hlavní (odst. 1) a vedlejší (odst. 2 a 3).⁴⁷⁷ Hlavními účastníky jsou „v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu“ a „v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.“⁴⁷⁸ Pro účast veřejnosti ve správních řízeních majících vliv na životní prostředí je rozhodující úprava vedlejšího účastenství. Vedlejšími účastníky podle odst. 2 jsou „další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“.⁴⁷⁹ Správní řád tedy po vzoru rakousko-německé právní tradice zakotvuje podmínku přímé dotčenosti vlastních subjektivních práv. Rozhodující je tak otázka, zda lze přiznat účastenství ve smyslu odst. 2 **na základě přímého dotčení na právu na příznivé životní prostředí**. Tuto otázku rozeberu v samostatné podpodkapitole 2.4.3.5. Vedlejšími účastníky podle odst. 3 jsou osoby, o nichž tak stanoví zvláštní zákon.

Odstavec 3 vtaňuje do úpravy účastenství ve správních řízeních týkajících se životního prostředí řadu **zvláštních právních předpisů**. Tyto zvláštní právní předpisy mohou **rozšířit okruh účastníků** nad rámec těch podle správního řádu. Pro tuto práci jsou relevantní ty předpisy, které za účelem ochrany životního prostředí jakožto veřejného zájmu rozšiřují okruh účastníků správních řízení o další subjekty. Zpravidla se jedná právě o ekologické spolky splňující zákonné podmínky. Takovou úpravu obsahuje ZOPK a zákon č. 254/2012 Sb., o vodách („vodní zákon“). Širší okruh těchto subjektů obsahuje zákon o EIA, jehož úprava účastenství v řízeních navazujících na EIA má speciální postavení ve vztahu k právě uvedeným složkovým zákonům a také k zákonům, které sice mají úpravu účastenství speciální, nikoliv ale taxativní (stavební zákon). Řízení navazujících na EIA se nad rámec účastníků podle správního řádu, případně nad rámec speciální úpravy v daném zákoně, může účastnit ekologický spolek za splnění stanovených podmínek a také dotčený územně samosprávný celek.⁴⁸⁰

Dále se budu věnovat účastenství spolků podle odst. 3, nejprve podle zákona o EIA a následně podle uvedených složkových zákonů (spolu s úpravou zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých

⁴⁷⁷ Účastníci podle odst. 3 mají zásadně postavení účastníků podle odst. 2, tj. vedlejších účastníků. V souladu s § 27 odst. 3 správního řádu mohou mít postavení hlavních účastníků, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo pokud jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že určité právo nebo povinnost mají anebo nemají

⁴⁷⁸ § 27 odst. 1 správního řádu.

⁴⁷⁹ § 27 odst. 2 správního řádu.

⁴⁸⁰ § 9c odst. 3 zákona o EIA.

zákonů („zákon o IPPC“) a zákona o předcházení ekologické újmě). Zastavím se také u novely zákona o ochraně přírody a krajiny č. 225/2017 Sb., která v řízeních nenavazujících na EIA úpravou § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny zásadně omezila možnost účastenství ekologických spolků v řízeních s dopady na životní prostředí a posoudím její ústavnost.

Vedle obecné úpravy účastenství ve správním řádu a jejího doplnění některými zvláštními předpisy je poslední variantou úpravy účastenství situace, kdy **zvláštní zákon má svojí vlastní definici účastníků**, která vylučuje aplikaci správního řádu jakožto obecného právního předpisu. Tato varianta není pro ekologické spolky příznivá, protože v českém právním řádu tyto zvláštní předpisy upravují účastenství spíše restriktivně. Jediným z právních předpisů, který do řízení vpouští za splnění stanovených podmínek ekologické spolky je zákon o IPPC.⁴⁸¹ Zvláštní úpravu dále obsahuje stavební zákon ve vztahu k územnímu⁴⁸² a stavebnímu řízení⁴⁸³. Jak již bylo řečeno výše, vzhledem ke změnám zavedeným zákonem č. 225/2017 Sb. se do těchto řízení ekologické spolky dostanou pouze, pokud se jedná o řízení navazující na EIA. Speciální právní úpravu, která s ekologickými spolky vůbec nepočítá, najdeme v zákoně č. 263/2016 Sb., atomový zákon („atomový zákon“), zákoně č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství („horní zákon“), zákoně č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě („zákon o hornické činnosti) a zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví („zákon o ochraně veřejného zdraví“). Úpravou zákonů vylučujících obecnou úpravu správního řádu (s výjimkou zákona o IPPC) se budu zabývat v podpodkapitole 2.4.3.4.

2.4.3.1. Účast spolků v řízeních navazujících na EIA

Zákon o EIA upravuje zvláštní pravidla pro účastenství a průběh správních řízení, která navazují na EIA. V posledních letech došlo k významným změnám české právní úpravy v této oblasti a to zejména zákonem č. 39/2015 Sb., který reagoval na řízení o porušení Smlouvy o fungování EU vedené Evropskou komisí pro nedostatečnou transpozici směrnice 2011/92/EU.⁴⁸⁴ Dohnal uvádí: „*Požadavkům komise bylo novelou v klíčových otázkách učiněno*

⁴⁸¹ § 7 odst. 1 písm. e) zákona o IPPC.

⁴⁸² § 85 stavebního zákona.

⁴⁸³ § 109 stavebního zákona.

⁴⁸⁴ Podobné nedostatky jako Evropská komise v rámci infringementu vytýkal České republice Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy ve svém prvním nálezu vůči České republice ze dne 29. června 2012 (rozhodnutí ACCC/C/2010/50). Výbor kritizoval mj. restriktivní výklad pojmu dotčená veřejnost podle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, a to, že výsledek účasti veřejnosti musí být náležitě brán v úvahu nejen v rámci procesu EIA, ale i

zadost.⁴⁸⁵ Další změny přinesla s účinností od 1. 11. 2017 novela zákona o EIA, zákon č. 326/2017 Sb., která primárně cílila na transpozici nové směrnice o EIA, Směrnice 2014/52/EU ze dne 16. 4. 2014. Tato novela obsahovala i změny nad rámec této transpozice primárně s cílem urychlení řízení. S účinností od 1. 1. 2018 do úpravy navazujících řízení zasáhl zákon č. 225/2017 Sb. Změny zákona o EIA, které se týkaly primárně samotného procesu EIA a SEA, jsem již zmínila výše v rámci kapitoly o konzultativní účasti veřejnosti.

V první řadě je potřeba vymezit pojmy, se kterými zákon o EIA v souvislosti s navazujícími řízeními pracuje. Zákon o EIA obecně definuje navazující řízení jako „*řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí*“ a následně uvádí taxativní výčet těchto řízení.⁴⁸⁶ Taxativní výčet řízení je novinkou, kterou přinesl zákon č. 225/2017 Sb. Ačkoliv lze taxativní výčet považovat za změnu posilující právní jistotu, nelze opomenout, že některá řízení, která mají bezesporu významný vliv na životní prostředí, zde nejsou zahrnuta. Na druhou stranu, jak uvádí Židek výčet v bodě 13, zahrnuje obecně formulovanou zbytkovou kategorii, a stále tak zůstává na rozhodnutí praxe, zda budou některé procesy, např. udělení výjimek ze zákazů dle § 43 a § 56 zákona š. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny („ZOPK“), považovány za navazující řízení či nikoliv.⁴⁸⁷ Vzhledem k tomu, že judikatura již dříve vyložila, že např. řízení o povolení umístění jaderného zařízení podle atomového zákona je za navazující řízení⁴⁸⁸ třeba považovat, je poměrně nelogické, že legislativa toto řízení do výčtu nezahrnula. V souladu s principem zachování již dosažené úrovně procedurálních práv by toto řízení za navazující mělo být považováno i dále, a to právě

v navazujících řízeních (čl. 6 odst. 8 Aaruhské úmluvy). Toto bylo znemožněno nezávazností stanoviska EIA pro navazující řízení a rovněž vyloučením určité části dotčené veřejnosti z účasti v navazujících řízeních.

Nález Výboru v této souvislosti uvádí: „*Czech law limits the rights of NGOs to participate after the EIA stage, and individuals may only participate if their property rights are directly affected. This means that individuals who do not have any property rights, but may be affected by the decision, are excluded. Although the Party concerned contends that the results of the EIA procedure are taken into account in the subsequent phases of the decision-making, members of the public must also be able to have insight and to comment on elements determining the final building decision throughout the land planning and building processes (...) Therefore, the Committee finds that through its restrictive interpretation of “the public concerned” in the phases of the decision-making to permit activities subject to article 6 that come after the EIA procedure, the Czech legal system fails to provide for effective public participation during the whole decision-making process. Thus the Party concerned is not in compliance with article 6, paragraph 3, of the Convention.*“ Viz Aarhus Convention Compliance Committee: Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic. bod č. 13. In [unece.org](https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html) [online]. [Cit. 2016-03-16]. Dostupné na: <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>.

⁴⁸⁵ DOHNAL, Vítězslav. Mýty o účasti veřejnosti. Příspěvek na konferenci *Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem*. Cit. dílo, s.22.

⁴⁸⁶ § 3 písm. g) zákona o EIA.

⁴⁸⁷ ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 140. ISBN 978-80-7598-353-4.

⁴⁸⁸ Rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2015, sp. zn. 10 As 59/2015.

v rámci zbytkového bodu 13. Jsem tedy toho názoru, že taxativní výčet nepřináší zásadní změnu v pojetí toho, co je a co není navazujícím řízením, protože příslušné úřady budou muset tuto otázku posuzovat i nadále vždy ve vztahu ke konkrétnímu řízení.

Zákonem č. 39/2015 Sb. byl do české právní úpravy posuzování vlivů konečně promítnut požadavek na rozlišení veřejnosti a dotčené veřejnosti. Veřejnost⁴⁸⁹ má, jak již bylo popsáno výše, právo konzultativní účasti nejen v rámci samotných procesů EIA a SEA, ale i v navazujících řízeních. Dotčenou veřejností je podle § 3 písm. g) zákona o EIA:

„1. osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech,

*2. právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob“.*⁴⁹⁰

V rámci dotčené veřejnosti podle bodu 1 se dle mého názoru jedná o účastníky navazujících řízení, kterým by účast měla plynout již na základě čl. 27 odst. 1 správního řádu (rozhodování o jejich právech či povinnostech) nebo na základě přímého dotčení jejich práva na příznivé životní prostředí podle § 27 odst. 2 správního řádu. Pro úplnost je třeba dodat, že toto neplatí pro řízení, kde úcastenství upravuje zvláštní zákon, který aplikaci správního řádu vylučuje (mj. zákon o IPPC, územní s stavební řízení dle stavebního zákona).⁴⁹¹ Do druhého bodu definice spadají zejména ekologické spolky. Může se ale jednat, na rozdíl od úpravy úcastenství v ZOPK, i o jiné právnické osoby soukromého práva. Tyto osoby musí splňovat výše uvedené podmínky. Musí se jednat o právnickou osobu nevýdělečnou, která je „zavedená“, což se odvíjí

⁴⁸⁹ Dle § 3 písm. h) „jedna nebo více osob“, tj. i jeden nebo více spolků.

⁴⁹⁰ Tato definice implementuje definici dotčené veřejnosti ve Směrnici 2011/92/EU, podle které se dotčenou veřejností rozumí „veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkajícími se životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem. Pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem“

⁴⁹¹ BAHÝLOVÁ a kol. uvádí, že se jedná o osoby, kterým úcastenství vyplývá subsidiárně z § 27 správního řádu nebo jim úcastenství přiznávají zvláštní zákony (př. účastníci územního či stavebního řízení podle § 85 a § 109 stavebního zákona). Viz BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Cit dilo, s. 10.

od doby její existence. Alternativně může sice jít o osobu vzniklou „ad hoc“, její zájem na věci ale musí prokazovat podpora stanoveného počtu osob z veřejnosti. Podpora se dokládá doložením podporující podpisové listiny.⁴⁹²

Ve vztahu k podporující podpisové listině došlo zákonem č. 225/2017 Sb. k zpřísnění požadavků. Podpisová listina totiž musí nově obsahovat číslo jednací a datum vydání oznámení o zahájení navazujícího řízení nebo negativního závěru zjišťovacího řízení, jedná-li se o odvolání proti tomuto rozhodnutí. Ve znění před novelou bylo dostačující, když listina obsahovala název záměru a její účel, tj. že je určena na podporu přihlášení se k účasti v navazujícím řízení či podání odvolání proti závěru zjišťovacího řízení. V důsledku této změny budou spolky mít méně času na sběr podpisů, neboť číslo jednací bude spolek znát až na základě zveřejnění oznámení či vydání negativního závěru zjišťovacího řízení. Ačkoliv je legitimní, aby veřejnost věděla, jakého záměru se její podpis na podpisové listině týká, nepovažuji za nezbytné tento záměr specifikovat číslem jednacím. Ztotožňuji se tak se závěrem, který považuje tuto změnu *„jednoznačně za obstrukční krok, který nemá věcné opodstatnění a jehož cílem je pouze zkomplikovat účast veřejnosti v řízeních o povolení záměrů, podléhajících posouzení EIA.“*⁴⁹³ Lze navíc předpokládat, že spolky, aby stihly potřebné podpisy nasbírat, ke sběru přistoupí ještě předtím, než budou číslo jednací znát a hrozí tak spory o to, jestli stačí číslo jednací doplnit až v průběhu sběru podpisů, či nikoliv.⁴⁹⁴

Co se týče průběhu navazujícího řízení, zákon zaručuje stejně jako u procesu posuzování vlivů vysokou míru transparentnosti. Oznámení o zahájení navazujícího řízení spolu s dalšími informacemi se nejen doručuje veřejnou vyhláškou, ale zveřejňuje i na informačním portálu EIA.⁴⁹⁵ Na informačním portálu EIA jsou dále v průběhu posuzování zveřejňovány další informace, jako např. vyjádření a závazná stanoviska dotčených orgánů.⁴⁹⁶ Řízení navazující na EIA se vždy považuje za řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 správního řádu, což má dopady zejména ve vztahu k doručování, které probíhá na úřední desce veřejnou vyhláškou.

⁴⁹² § 9e zákona o EIA.

⁴⁹³ ROSINOVÁ, Alžběta a Pavel ČERNÝ. Nejvýznamnější změny v posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). In *Frank Bold Advokáti* [online]. 2017-10-27, [cit. 2019-09-15]. Dostupné z: <https://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/596-nejvyznamnejsi-zmeny-v-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi-eia>

⁴⁹⁴ Tamtéž.

⁴⁹⁵ § 9b odst. 1 zákona o EIA.

⁴⁹⁶ § 9b odst. 4 zákona o EIA.

Nabízí se říci, že dotčená veřejnost má právo plnoprávné účasti v navazujících řízeních. Není tomu ale úplně tak. Zákon přiznává toto právo pouze dotčené veřejnosti uvedené v bodě 2 definice, tj. environmentálními právníckými osobám. Jedná se dle mého názoru o nedůvodné znevýhodnění dotčené veřejnosti z bodu 1, tj. osob, které mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčeny na svých právech. Tyto osoby nemají přístup do řízení se speciální úpravou účastníků (zejm. zákon o IPPC, stavební zákon). V ostatních řízeních, tj. těch, na které lze aplikovat § 27 odst. 2 správního řádu, by tyto osoby postavení účastníku teoreticky mít mohly. Postavení účastníků by dosáhly, kdyby se za dotčená práva považovala i jiná než věcná práva. Tímto směrem je vedena argumentace v kapitole 2.4.3.5. Komentářová literatura k ZOPK z roku 2015 nicméně uvádí, že dotčenost osob „je v praxi zužována na dotčenost na vlastnických právech“, a to navzdory výkladu směrnice EIA ze strany Komise, dle které jsou dotčenými osobami např. i nájemci.⁴⁹⁷

Environmentální právnícké osoby se stanou účastníky navazujícího řízení, pokud se do 30 dní ode dne zveřejnění oznámení o zahájení řízení přihlásí příslušnému orgánu, který dané navazující řízení vede. Stejně právo mají i dotčené územně samosprávné celky. Tyto subjekty mají postavení účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu.⁴⁹⁸ Environmentální právnícké osoby, nikoliv již dotčené územní samosprávné celky, mohou podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, a to i v případě, že se navazujícího řízení v prvním stupni neúčastnily. Dále mají také výslovně zakotvené právo napadat před soudy hmotnou a procesní zákonnost rozhodnutí vydaných v navazujících řízeních. Zákon zároveň výslovně uvádí domněnku existence hmotných práv, která mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena.

2.4.3.2. Účast spolků v řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny a jeho porovnání s účastenstvím v řízeních podle zákona o EIA

Předtím, než byla zakotvena možnost účastenství ekologických spolků v zákoně o EIA, byl nejdůležitějším ustanovením umožňujícím veřejnosti hájit zájmy na ochraně přírody a krajiny § 70 ZOPK, který přiznával ekologickým spolkům možnost účasti ve všech řízeních s možným dopadem na zájmy ochrany přírody a krajiny. S účinností zákona č. 39/2015 Sb. byla zásadním

⁴⁹⁷ BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Cit dílo, s. 100.

⁴⁹⁸ Tamtéž.

způsobem prohloubena dvojkolejnost účasti veřejnosti, jelikož „úprava obsažená ve VIŽP [zákona o EIA] má povahu *lex specialis* vůči úpravě v jednotlivých složkových předpisech a k zapojení veřejnosti vyžaduje splnění odlišných podmínek, než je tomu u § 70 OchPřKr [ZOPK].“⁴⁹⁹ Úpravou v jednotlivých složkových předpisech se rozumí nejen úprava v § 70 ZOPK, ale i úprava v dalších složkových předpisech, např. v zákoně o IPPC nebo vodním zákoně. Rozhodující nicméně byl právě § 70 ZOPK, protože svojí širokou formulací umožňoval spolkům účast i v řízeních konaných podle jiných zákonů, pokud v nich byly dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Zásadní skupinou těchto řízení byla řízení územní a stavební podle stavebního zákona. Tato dvojkolejnost, potažmo vícekolejnost, je zachována dodnes. Zákonem č. 225/2017 Sb., navíc došlo k zásadní novele § 70 odst. 3 ZOPK, která s účinností od 1. 1. 2018 umožňuje účast spolků v řízeních s možným dopadem na zájmy ochrany přírody a krajiny již jen podle ZOPK, nikoliv už podle dalších zákonů. Jedná se o zcela zásadní omezení práv veřejnosti, které bylo napadeno ústavní stížností. Ústavní soud o této ústavní stížnosti dosud nerozhodl.

První odst. § 70 obsahuje proklamační ustanovení spočívající v tom, že ochrana přírody se uskutečňuje za přímé účasti občanů. Vzápětí dodává, že tato přímá účast je realizována prostřednictvím mj. občanských sdružení (spolků). Odst. 2 následně specifikuje subjekty, které mají § 70 zaručená práva, tj. právo na to, aby byly předem informovány o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (logicky s výjimkou navazujících řízení dle zákona o EIA) a následné právo na účastenství v takových správních řízeních. Musí se jednat o občanská sdružení nebo jejich organizační jednotky, slovy OZ tedy spolky nebo pobočné spolky, které mají právní subjektivitu.⁵⁰⁰ Hlavním posláním spolku podle stanov musí být ochrana přírody a krajiny.

Nyní přistoupím k porovnání těchto požadavků s požadavky na dotčenou veřejnost podle zákona o EIA. Podle zákona o EIA se může jednat nejen o spolek, ale o jakoukoliv osobu soukromého práva, jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost.⁵⁰¹ Zákon o EIA požaduje, aby předmětem činnosti podle zakladatelského právního jednání (formulace

⁴⁹⁹ Tamtéž, s. 525.

⁵⁰⁰ Požadavek na právní subjektivitu je nadbytečný, jelikož právní subjektivita je jedním z pojmových znaků spolku jakožto právnické osoby.

⁵⁰¹ Tato definice odpovídá pojmu NNN, jak byl vymezen v úvodu této práce. Vzhledem k tomu, že v praxi se řízení účastní zásadně spolky, budu v dalším textu, nebude-li nutné rozlišovat mezi spolky a ostatními PO soukromého práva, pro zjednodušení hovořit o spolcích i ve vztahu k zákonu o EIA.

odpovídající „poslání podle stanov“) byla ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví. Jedná se tedy o širší okruh zájmů, než je pouze ochrana přírody a krajiny. Judikatorně bylo nicméně dovozeno, že spolky účastníci se řízení podle § 70 ZOPK mohou hájit i zájmy jiné, pokud s ochranou přírody a krajiny minimálně nepřímo souvisí. Tato souvislost je buď zjevná, vyplývá ze spisu, nebo ji spolek musí prokázat.⁵⁰² Spojitost, která je zjevná „*nepochybně lze vysledovat mezi ochranou přírody a krajiny a ochranou vody či ovzduší, neboť se jedná o jednotlivé složky životního prostředí – a žalobce je dle svých stanov primárně zaměřen na ochranu životního prostředí – nikoli však již mezi ochranou přírody a krajiny a ochranou památkově chráněných staveb.*“⁵⁰³ Spojitost mezi ochranou přírody a krajiny a ochranou veřejného zdraví považují rovněž za zjevnou. Domnívám se tedy, že z hlediska požadovaného předmětu činnosti a zájmů, které mohou být ekologickými spolky hájeny, není mezi oběma zákony zásadní rozdíl. Zákon o EIA na rozdíl od ZOPK od spolku vyžaduje určitou zavedenost (existence alespoň tři roky nebo podpora podpisy min. 200 osob).⁵⁰⁴

K tomu, aby se spolky mohly účastnit řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK, musí mít u příslušného orgánu podanou žádost o informování. Tato žádost musí být věcně a místně specifikovaná a je platná jeden rok ode dne jejího podání.⁵⁰⁵ Dle ustálené judikatury spolek musí vcelku nelogicky podat žádost i v případě, že o zásahu již ví.⁵⁰⁶ Spolku, který vznikl až poté, co bylo zahájeno řízení, jehož se chce účastnit, by mělo být umožněno se řízení účastnit.⁵⁰⁷ Po podání žádosti jsou spolky o zahajovaných řízeních informovány buď přímo individuálně (nejedná-li se o řízení s velkým počtem účastníků) nebo formou veřejné vyhlášky na úřední desce (jde-li o řízení s velkým počtem účastníků). Obecně přijímaným výkladem nicméně je, že pro splnění povinnosti informování, postačí, pokud příslušný orgán zveřejní informaci o zahájení příslušného řízení na své úřední desce a webových stránkách.⁵⁰⁸ Takový výklad jde proti smyslu tohoto ustanovení, jelikož informovaný zveřejněním na úřední desce nebo webových stránkách

⁵⁰² Rozsudek NSS ze dne 5. 10. 2017, sp. zn. 7 As 303/2016.

⁵⁰³ Rozsudek MS v Praze ze dne 11. 8. 2016, sp. zn. 8 A 22/2012.

⁵⁰⁴ V souvislosti s požadavkem zavedenosti je vhodné rovněž upozornit na výklad NSS, který přebírá jako požadavek pro účast spolku v řízeních podle § 70 odst. 3 ZOPK požadavek místní zavedenosti vyžadovaného pro aktivní legitimaci spolku k podání návrhu na zrušení OOP a k podání správní žaloby. Viz rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 1 As 182/2016. Tento postup, který vyžaduje další podmínku nad rámec těch výslovně uvedených v § 70 odst. 3 ZOPK, je minimálně sporný.

⁵⁰⁵ § 70 odst. 2 ZOPK.

⁵⁰⁶ Např. rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2011, sp. zn. 9 As 40/2011-51 nebo ze dne 27. 4. 2012, sp. zn. 7 As 25/2012.

⁵⁰⁷ Podle rozsudku NSS ze dne 27. 4. 2012, sp. zn. 7 As 25/2012 je přípustné, aby spolky vzniklé až po zahájení řízení podaly žádost spolu s přihlášením do řízení i během řízení.

⁵⁰⁸ BĚLOHRADOVÁ, J. Aarhuská Úmluva – aktuální otázky. COFOLA 2011: Sborník z mezinárodní konference. Brno. Masarykova Univerzita, 2011. Citováno v MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 53.

může být každý. Podání žádosti se následně stává pouze formálním požadavkem pro umožnění účasti podle § 70 odst. 3 ZOPK.⁵⁰⁹ Možná právě proto zákon o EIA, který je vždy řízením s velkým počtem účastníků, podání takové žádosti nevyžaduje.

Poslední podmínkou k tomu, aby se spolek mohl účastnit příslušného řízení, je to, že svoji účast musí písemně oznámit, a to do 8 dnů ode dne, kdy mu úřad zahájení řízení oznámil. Tímto dnem je buď den doručení tohoto oznámení, pokud se doručuje individuálně (nejedná-li se o řízení s velkým počtem účastníků) nebo první den zveřejnění na úřední desce a zároveň způsobem umožňujícím dálkový přístup,⁵¹⁰ tj. na elektronické úřední desce. Lhůta na přihlášení do řízení je o dost kratší než pro přihlášení do navazujícího řízení podle zákona o EIA. Aby bylo porovnání s úpravou účastenství podle zákona o EIA kompletní, ještě pro úplnost uvedu, že podle ZOPK na rozdíl od zákona o EIA spolek, v případě, že se předchozího řízení neúčastnil, nemůže podat proti rozhodnutí vydanému v tomto řízení odvolání.

Jak již bylo řečeno výše, zákonem č. 225/2017 Sb. došlo k vložení slovního spojení „*podle tohoto zákona*“ do § 70 odst. 3 ZOPK, který upravuje možnost účastenství spolků v řízeních, která se dotýkají zájmů ochrany přírody a krajiny. Pokud se nejedná o řízení navazující na EIA, je tedy nyní zcela vyloučena účast spolků v řízeních o záměrech, které se sice dotýkají zájmů ochrany přírody a krajiny, ale řízení o nich jsou vedena jinými orgány než orgány ochrany přírody a krajiny a podle jiných zákonů než podle ZOPK. Jedná se např. o řízení dle stavebního zákona (zejm. územního, stavebního a o dodatečném povolení stavby, která se vedou o tzv. středně velkých záměrech^{511 512}), řízení dle zákona č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu, zákona č. 139/2002 Sb. o pozemkových úpravách nebo zákona č. 289/1995 Sb.

⁵⁰⁹ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 53.

⁵¹⁰ § 70 odst. 3 ZOPK.

⁵¹¹ Dle vyjádření veřejné ochránkyně práv je těchto záměrů 90% ze všech záměrů povolovaných ve správních řízeních dotýkajících se ochrany přírody a krajiny. Viz Vyjádření Veřejného ochránce práv jako vedlejšího účastníka řízení k návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) [online]. 2017-08-16 [cit. 2019-09-12]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/ustavni_soud/SZD_28-2017-stavebni-zakon.pdf.

⁵¹² Jak uvádí Židek, může se v praxi jednat i o záměry s velkými dopady na životní prostředí, např. stavby hotelů, apartmánových domů či sportovišť. Viz ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Cit. dílo, s. 23.

lesního zákona.⁵¹³ Řízeními podle ZOPK, kde je účast spolků zachována jsou např. řízení o povolení kácení dřevin,⁵¹⁴ nebo řízení o vydání výjimek ze zákazů.^{515 516}

Zákon č. 225/2017 Sb., co do jeho novelizace § 70 odst. 3 ZOPK a novelizující ustanovení stavebního zákona, která se týkají přezkumu závazných stanovisek a obnovy řízení⁵¹⁷ napadla v srpnu 2017 před Ústavním soudem skupina senátorů s návrhem na jejich zrušení pro protiústavnost („ústavní stížnost“).⁵¹⁸ Níže se pokusím ve zkratce shrnout zásadní linii argumentace této ústavní stížnosti.

Navrhovatelé z čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věta první LZPS v souladu s judikaturou a teorií správního práva dovozují právo každé dotčené osoby v ústavněprávním smyslu na postavení účastníka, které jí umožní „domáhat se“ svého práva. Mezi osoby dotčené v ústavněprávním smyslu kromě žadatele o umístění či provedení stavebního záměru a osob s vlastnickým či jiným věcným právem k záměrem potenciálně přímo dotčené nemovitosti, tj. nemovitosti, na které má být záměr uskutečněn nebo k nemovitosti sousední) řadí také nositele jiných než věcných majetkových práv k takové nemovitosti (práva z pachtu, nájmu, výpůjčky, užívací práva odvozená z rodině právních vztahů) a nositele ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 LZPS v rozsahu, v jakém je v souladu s čl. 41 odst. 1 LZPS provedeno zákony. Mezi prováděcí zákony patří dle navrhovatelů zákony zaručující právo každého na obecné užívání přírodních veřejných statků v ČR, konkrétně právo na přístup do krajiny dle § 63 odst. 2 ZOPK, právo na obecné užívání lesů dle § 19 odst. 1 lesního zákona a právo na užívání parků a ostatní veřejné zeleně dle § 34 zákona o obcích. Navrhovatelé protiústavnost napadených ustanovení dovozují z popření ústavně zaručeného práva na

⁵¹³ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 54.

⁵¹⁴ § 8 ZOPK.

⁵¹⁵ § 43 a § 56 ZOPK.

⁵¹⁶ Zákon č. 225/2017 přinesl i další změny omezující účast veřejnosti, v některých případech jsou nyní namísto správních rozhodnutí vydávána závazná stanoviska (např. § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 ZOPK). To znamená, že se nevede správní řízení, spolky jsou tedy odkázány pouze na konzultativní účast. Závazná stanoviska navíc nelze napadnout samostatně, ale až prostřednictvím opravných prostředků proti konečnému rozhodnutí.

⁵¹⁷ Změny spočívají ve vyloučení přezkumného řízení z moci úřední dle § 149 odst. 5 správního řádu v řízeních podle stavebního zákona, omezení možnosti přezkoumávat závazné stanovisko nadřízeným správním orgánem (tj. dotčeným správním orgánem II. stupně) jen z hlediska zákonnosti a nikoliv věcné správnosti a omezení možnosti přezkumu závazného stanoviska v rámci řízení o odvolání účastníka proti navazujícímu rozhodnutí stavebního úřadu objektivní lhůtou 1 roku ode dne vydání závazného stanoviska. Těto druhé části ústavní stížnosti se v této práci nebudu dále věnovat, ačkoliv se účasti veřejnosti rovněž částečně dotýká.

⁵¹⁸ Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) ze dne 16. 8. 2017. [online]. 2017-08-16 [cit. 2019-09-12]. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/PI_US_22_17_navrh.pdf.

účastenství „v určitém rozsahu a v určité formě“ posledních dvou jmenovaných skupin. Dříve bylo účastenství těchto osob umožněno prostřednictvím jejich sdružení ve spolku (tj. kvalifikované právnické osobě) na ochranu přírody a krajiny. Nyní ale tato možnost uplatnění jejich práv zcela odpadla a tyto osoby jsou ponechány zcela bez možnosti svá práva hájit.⁵¹⁹

Do řízení o ústavní stížnosti přistoupila jako vedlejší účastník vyjádřením ze dne 21. září 2017. veřejná ochránkyně práv. Ve svém vyjádření se zaměřila mj. na posouzení otázky, zda zákonodárce přijetím novely § 70 odst. 3 ZOPK dostal svým mezinárodním závazkům. Z jejího vyjádření plyne, že Česká republika přijetím předmětné úpravy nedodržela svůj závazek vyplývající z čl. 6 odst. 1 písm. b), čl. 6 odst. 4 a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy „přijmout právní úpravu, která bude široce pojímané veřejnosti včetně tzv. environmentálních spolků garantovat možnost včasné a efektivní participace v řízeních o těch záměrech, které by potenciálně mohly významným (negativním) způsobem ovlivnit životní prostředí“ a zajistit členům veřejnosti „dojde-li k porušení některého z ustanovení Aarhuské úmluvy nebo vnitrostátních právních norem z oblasti práva životního prostředí (...) přístup k právní ochraně, a to jak před správními orgány, tak i před soudy.“⁵²⁰ Stejného názoru jsou i autoři komentáře k ZOPK.⁵²¹

V této souvislosti stojí za zmínku Nález ÚS ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17, který připouští účast spolků v sankčních řízeních podle ZOPK na základě § 70 odst. 3 ZOPK. Ústavní soud se v něm zabýval ústavní stížností Hnutí Duha proti rozhodnutí NSS, který tuto účast zamítl z důvodu nedodržení podmínky dotčení práv ochrany přírody a krajiny. Ačkoliv Ústavní soud napadené rozhodnutí v uvedeném případě z důvodu minimalizace zásahů ÚS do činnosti orgánů veřejné správy a konkrétních okolností případu, nezrušil, výslovně v závěru nálezu uvedl, že jeho právní závěry jsou závazné.⁵²²

⁵¹⁹ Tamtéž.

⁵²⁰ Vyjádření Veřejného ochránce práv jako vedlejšího účastníka řízení k návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) [online]. 2017-08-16 [cit. 2019-09-12]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/ustavni_soud/SZD_28-2017-stavebni-zakon.pdf

⁵²¹ VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Cit dílo, s. 525.

⁵²² Ústavní soud v odůvodnění nálezu uvedl, že „[p]osouzení zakázanosti zásahů do přírody je přitom otázkou nejen právní, ale z velké části též odbornou. Smyslem a účelem takto vymezené účasti ekologických spolků na řízení o správních deliktech je kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, hájit dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, sp. zn. 7 As 2/2009).“ Z tohoto důvodu by měla být účast spolků v sankčních řízeních připuštěna. Vzhledem k specifické povaze sankčního řízení vyžadující ochranu procesních práv obviněného, by měl rozhodující správní orgán brát v potaz jen takové námitky ekologického spolku, jež se týkají právě odborných argumentů z oblasti životního prostředí: „Naopak v případě námitek stěžovatelky – jako účastníka

2.4.3.3. Účast spolků v řízeních podle dalších zákonů a jejich porovnání navzájem, se zákonem o ochraně přírody a krajiny a se zákonem o EIA

Účastenství spolků v řízeních upravují i další zákony z oblasti práva životního prostředí. Konkrétně se jedná o vodní zákon, zákon o IPPC a nově také zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě, ve znění novely č. 98/2019 Sb. Porovnání účasti (nejen) spolků v těchto řízeních s účastí spolků v řízeních dle ZOPK jsem se rozhodla přehledně shrnout v následující tabulce. V dalším výkladu nejprve popíšu, čím jsou jednotlivá řízení specifická a poté shrnu jejich společné znaky.

	Subjekt	Druh řízení	Rozsah cíle	Lhůta pro oznámení účasti v řízení
§ 70 ZOPK	Spolek nebo pobočný spolek	Řízení dle ZOPK, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny	Ochrana přírody a krajiny	8 dní od oznámení zahájení řízení
§ 115 vodního zákona	spolek ⁵²³	Správní řízení vedená dle vodního zákona (s výjimkou stavebních řízení k vodním dílům dle § 15 vodního zákona)	Ochrana životního prostředí ⁵²⁴	8 dní od oznámení zahájení řízení ⁵²⁵
Zákon o IPPC	spolek, obecně prospěšná společnost, zaměstnavatelský svaz nebo hospodářská komora ⁵²⁶	Řízení o vydání integrovaného povolení	prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních ⁵²⁷ právních předpisů	8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti ⁵²⁸

řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO podle § 70 odst. 3 ZOPK – které by se netýkaly odborné otázky posouzení zakázanosti zásahů do přírody a krajiny, ale např. otázky určení druhu a výše sankce pro obviněného ze správního deliktu, by bylo postačující, pokud by orgán ochrany přírody přezkoumatelným způsobem zdůvodnil, proč se ve shora uvedeném smyslu zájmů ochrany přírody a krajiny podle § 70 odst. 2 ZOPK netýkají (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, sp. zn. 7 As 2/2009).“

⁵²³ § 115 odst. 6 vodního zákona.

⁵²⁴ Tamtéž.

⁵²⁵ § 116 odst. 7 vodního zákona.

⁵²⁶ § 7 odst. 1 písm. e) zákona o IPPC.

⁵²⁷ Tamtéž.

⁵²⁸ Tamtéž.

§ 8 zákona o předcházení ekologické újme	Právnícká osoba soukromého práva, jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost ⁵²⁹	Řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatřeních	Ochrana životního prostředí ⁵³⁰	8 dní ode dne oznámení řízení, pokud řízení nebylo zahájeno na žádost subjektu ⁵³¹
--	---	---	--	---

Účelem řízení podle zákona o IPPC je vydání integrovaného povolení, které bude stanovovat závazné podmínky provozu zařízení⁵³² tak, aby došlo k minimalizaci vlivů jeho provozu na životní prostředí jako celek. Posuzování vlivů na životní prostředí jako celek, nikoliv jen na některou z jeho složek je projevem věcné integrace. Druhým aspektem integrace je integrace procesní. Ta znamená, že všechny vlivy jsou posuzovány v rámci jednoho správního řízení, které tak nahrazuje řadu řízení dle složkových předpisů.⁵³³ Účastníky tohoto řízení vyjmenovává § 7 odst. 1 zákona o IPPC. Podle § 7 odst. 2 se za účastníky řízení dále považují ty subjekty, které by byly účastníky řízení podle složkových předpisů, jež integrované povolování nahrazuje. Na rozdíl od ZOPK a vodního zákona nevyklučuje úprava účastenství dle zákona o IPPC aplikaci zákona o EIA, a nastává tak otázka, který z těchto předpisů bude mít přednost v případě, že řízení o vydání integrovaného povolení bude navazujícím řízením ve smyslu zákona o EIA.⁵³⁴ Dle Müllerové a Humlíčkové má být tato otázka řešena ve prospěch širší účasti veřejnosti.⁵³⁵

Novinkou v oblasti účasti veřejnosti je možnost veřejnosti účastnit se řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření podle zákona o předcházení ekologické újme. Toto řízení bylo u nás tradičně zahajováno z moci úřední. Ačkoliv zákon znal i variantu zahájení řízení na žádost, byla tato možnost upravena jen velmi obecně⁵³⁶ a nebyla v praxi využívána.

⁵²⁹ § 8 odst. 2 písm. b) zákona o předcházení ekologické újme.

⁵³⁰ Tamtéž.

⁵³¹ § 8 odst. 7 zákona o předcházení ekologické újme.

⁵³² Úprava se vztahuje na zařízení uvedená v Příloze č. 1 k zákonu o IPPC.

⁵³³ DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. Cit dílo, s. 235.

⁵³⁴ Řízení o vydání integrovaného povolení bude pravidelně svým charakterem tzv. navazujícím řízením. Srovnej § 3 písm. g. Bod 10.

⁵³⁵ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 57.

⁵³⁶ Srovnej znění § 8 zákona o předcházení ekologické újme před novelou: „(1) Řízení o uložení preventivních opatření nebo nápravných opatření zahájí příslušný orgán z moci úřední, jakmile se dozví o skutečnosti, která nasvědčuje tomu, že mohlo dojít k ekologické újme nebo pokud bezprostředně hrozí její vznik. Řízení je zahájeno rovněž na základě žádosti, která je doložena relevantními informacemi a údaji, ze kterých je patrné, že došlo k ekologické újme nebo taková újma bezprostředně hrozí.“

To vedlo k řízení o infringementu pro nesprávné provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí („Směrnice 2004/35/ES“). Směrnice v čl. 12 požaduje, aby vyjmenované FO a PO, které jsou škodami dotčené nebo mají na rozhodování o životním prostředí v souvislosti se škodami dostatečný zájem, byly po příslušném orgánu oprávněny požadovat opatření podle této směrnice. Evropská komise kritizovala stav, kdy hlavním způsobem zajištění uplatňování čl. 12 Směrnice 2004/35/ES bylo řízení z moci úřední. Tato situace vedla totiž k oslabení možnosti přístupu k soudu nebo jinému nezávislému a nestrannému orgánu ve smyslu čl. 13 odst. 1 Směrnice 2004/35/ES.⁵³⁷ Tento stav kritizovaly i ekologické spolky.⁵³⁸

Výše uvedené řízení vedlo k přijetí novely zákona o předcházení ekologické újmě, zákona č. 98/2019 Sb. („zákon č. 98/2019 Sb.“). Tento zákon s účinností od 1. 5. 2019 upravuje možnost FO nebo PO, které jsou ekologickou újmou dotčené nebo je takové dotčení pravděpodobné a dále neziskových právnických osob soukromého práva s ochranou životního prostředí jako předmětem činnosti („ekologické NNO“) podat žádost o zahájení řízení o uložení nápravného či preventivního opatření.⁵³⁹ Ekologické NNO mají rovněž právo konzultativní účasti ve vztahu k řízením, jež nebyla zahájena na jejich žádost.⁵⁴⁰ Mohou rovněž požadovat, aby byly po dobu 1 roku ode dne podání žádosti informovány o každém zahájeném řízení o uložení preventivního či nápravného opatření.⁵⁴¹ Upravena je i účast ekologických NNO v řízeních, o kterých byly ekologické NNO takto informovány nebo jejichž zahájení bylo oznámeno na úřední desce.⁵⁴²

(2) *Žádost podle odstavce 1 mohou podat fyzické a právnické osoby, které jsou ekologickou újmou dotčeny nebo u nichž je takové dotčení pravděpodobné.*

⁵³⁷ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 98/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů.*

⁵³⁸ ZÁHUMENSKÁ, Vendula. Conclusions: Evaluation of the Czech situation from the environmental NGO point of view and suggestions for the future. In SIMON, Rita – MÜLLEROVÁ, Hana (eds.). *Efficient Collective Redress Mechanisms in Visegrad 4 Countries: an Achievable Target?* Praha: Institute of State and Law of the Czech Academy of Sciences, 2019, s. 220. ISBN 978-80-87439-39-5 (e-book).

⁵³⁹ § 8 odst. 2 zákona o předcházení ekologické újmě.

⁵⁴⁰ § 8 odst. 4 zákona o předcházení ekologické újmě.

⁵⁴¹ § 8 odst. 6 zákona o předcházení ekologické újmě.

⁵⁴² § 8 odst. 7 zákona o předcházení ekologické újmě.

Nyní přistoupím k porovnání účasti ekologických spolků a obdobných subjektů v řízeních podle uvedených zákonů. Jednotlivé zákony se liší v tom, kterým subjektům právo na informování a na účastenství v řízeních přiznávají. Nejuzší úpravu obsahuje vodní zákon. Oprávněnými subjekty jsou pouze spolky. Následuje ZOPK, který přidává i pobočné spolky. Zákon o předcházení ekologické újmě přiznává právo účasti neziskovým PO soukromého práva. Jedná se tedy o stejné subjekty jako v zákoně o EIA. Zákon o IPPC je specifický tím, že stejná práva jako subjektům hájícím veřejný zájem na ochraně životního prostředí (spolek, obecně prospěšná společnost) přiznává i subjektům hájícím zájmy odlišné (zaměstnavatelský svaz nebo hospodářská komora). Od toho se odvíjí i rozsah zájmů, které dané oprávněné subjekty mohou hájit. Nejširší jsou tyto zájmy vymezeny v zákoně o IPPC, jedná se o profesní zájmy nebo veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Vodní zákon, zákon o předcházení ekologické újmě i zákon o EIA hovoří obecně o zájmech na ochraně životního prostředí. ZOPK sice uvádí pouze zájmy na ochraně přírody a krajiny, výše bylo ale argumentováno, že v praxi jsou uznávány i zájmy související, zjednodušeně tedy zájmy na ochraně životního prostředí.

Účastenství dle všech uvedených zákonů se týká pouze řízení dle těchto zákonů. Po přijetí zákona č. 225/2017 Sb. to platí i pro ZOPK. Účastenství je podle úpravy ve všech zákonem, s výjimkou zákona o IPPC a zákona o EIA, podmíněno podáním žádosti o informování u dotčeného orgánu. Tato žádost musí být vždy místně specifikována, má platnost jeden rok a lze ji podávat opakovaně.⁵⁴³ Výjimku tvoří logicky řízení o uložení preventivního či nápravného opatření dle zákona o předcházení ekologické újmě zahajované na žádost, kde účastenství vzniká již podáním žádosti jakožto návrhu na zahájení řízení. Stejná je i lhůta pro přihlášení se k účasti na řízení. Činí 8 dní od oznámení zahájení řízení, resp. zveřejnění stručného shrnutí údajů z žádosti o vydání integrovaného povolení. Tato lhůta je výrazně kratší než lhůta 30 dní pro oznámení účasti v navazujících řízeních dle zákona o EIA. Nutno dodat, že navazujícími řízení mohou být i řízení dle uvedených zákonů. V takovém případě je zákon o EIA v postavení *lex specialis* a postupuje se dle něj.

⁵⁴³ § 70 odst. 2 ZOPK, § 115 odst. 6 vodního zákona, § 8 odst. 6 zákona o předcházení ekologické újmě.

2.4.3.4. Účast spolků v řízeních s taxativním výčtem účastníků

V této podkapitole se budu věnovat zákonům, které taxativně určují okruh účastníků a vzhledem k tomu, že tyto zákony mají povahu *lex specialis* k obecné úpravě ve správním řádu, účast veřejnosti je, minimálně v případě, že se nejedná o řízení navazující na EIA, v řízeních podle těchto zákonů vyloučena.⁵⁴⁴ Právní úpravu účastenství v těchto zákonech můžeme rozdělit do tří skupin. Do první řadíme ty, kde je jediným účastníkem žadatel. Jedná se o řízení podle atomového zákona,⁵⁴⁵ řízení o stanovení chráněného ložiskového území dle horního zákona⁵⁴⁶ a řízení o povolování provozu tzv. nadlimitního zdroje hluku dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.⁵⁴⁷ Do druhé skupiny řadíme zákony, které upravují množinu účastníků tak, že jsou kromě žadatele zahrnuty pouze osoby, jejichž věcná práva mohou být v řízení dotčena, a v některých případech dotčená obec. Do této skupiny řadíme řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru dle horního zákona a řízení, kterými se povolují umístění a realizace staveb dle stavebního zákona. Poslední skupinu tvoří řízení o povolení hornické činnosti dle zákona o hornické činnosti,⁵⁴⁸ jehož úprava účastenství je obecnější. Umožňuje účast všem osobám, jejichž práva a právem chráněné zájmy mohou být povolením dotčeny. Postupně se budu zabývat všemi těmito skupinami.

Na úpravu účastenství v řízeních, kde mohou být dotčeny zájmy ochrany životního prostředí, je třeba se vždy dívat ze dvou hledisek, a to podle toho, zda tato řízení navazují na EIA, či nikoliv. Pokud tato řízení na EIA navazují, je třeba se zabývat otázkou, jestli se jedná o navazující řízení ve smyslu zákona o EIA a uplatní se úprava účastenství spolků v něm obsažená, nebo ne. Situace je jednoduchá ve vztahu k řízením podle stavebního zákona, řízením podle zákona o hornické činnosti a řízením o stanovení dobývacího prostoru podle horního zákona⁵⁴⁹. Tato řízení jsou totiž výslovně uvedena ve výčtu navazujících řízení

⁵⁴⁴ Do skupiny zákonů, které svou speciální úpravou vylučují aplikaci správního řádu, patří i zákon o IPPC. Vzhledem k tomu, že tento zákon počítá s účastí veřejnosti, bylo o něm ze systematických důvodů pojednáno v předchozí podkapitole.

⁵⁴⁵ § 19 odst. 1 atomového zákona.

⁵⁴⁶ § 28 odst. 2 horního zákona.

⁵⁴⁷ § 94 odst. 2 ve spojení s 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

⁵⁴⁸ Ustanovení § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti hovoří o podmínce dotčení práv, právem chráněných zájmů nebo povinností. Ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu o podmínce přímého dotčení v právech nebo povinnostech. Vzhledem k obdobné formulaci jsem toho názoru, že úvahy uvedené v podpodkapitole 2.4.3.5. lze aplikovat i zde.

⁵⁴⁹ Navazujícím řízením budou i řízení o změně a zrušení dobývacího prostoru, neboť tato řízení jsou zahrnuta pod legislativní zkratkou „řízení o stanovení dobývacího prostoru“ podle § 28 odst. 1 horního zákona.

podle zákona o EIA.⁵⁵⁰ Navazujícím řízením bude i řízení o změně dobývacího prostoru⁵⁵¹ a využitím argumentu a maiori ad minus pravděpodobně i řízení o zrušení tohoto prostoru.

Pokud uvedená řízení nebudou navazovat na proces posuzování vlivů, účast ekologických spolků v nich bude komplikovanější nebo zcela nemožná. Co se týče řízení o povolení hornické činnosti, lze teoreticky uvažovat o podřazení spolků pod dotčené osoby. Tento výklad by vyžadoval za dotčená práva považovat i právo na příznivé životní prostředí. Dle mého názoru tento výklad není nereálný a blíže ho rozebírám v následující podkapitole v souvislosti s možným účastenstvím spolků podle § 27 odst. 2 správního řádu, na základě dotčení jejich hmotného práva na příznivé životní prostředí.⁵⁵²

V teoretické situaci, kdy by řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru proběhlo, aniž by mu předcházel proces posuzování vlivů, byla by účast spolků v těchto řízeních vyloučena. Ve vztahu k danému řízení totiž spolky zpravidla nebudou nositeli věcných práv. Účast spolků v řízeních dle stavebního zákona k tzv. středně velkým záměrům, jež nepodléhají posuzování vlivů, je v současnosti vzhledem ke znění § 70 odst. 3 ZOPK, § 85 stavebního zákona, upravujícího účastníky územního řízení, a § 109 stavebního zákona, upravujícího účastníky stavebního řízení, zcela vyloučena.

Řízeními, která ve výčtu zákona o EIA nenajdeme, jsou řízení o stanovení chráněného ložiskového území dle horního zákona, řízení dle atomového zákona a řízení o povolování provozu tzv. nadlimitního zdroje hluku. Ve vztahu k těmto řízením je třeba uvažovat o tom, zda je možné je zařadit pod zbytkový bod 13 výčtu navazujících řízení v zákoně o EIA: „řízení, v němž se vydává rozhodnutí nezbytné pro uskutečnění záměru, není-li vedeno žádné z řízení podle bodů 1 až 12“. Stěžejní pro možnost účasti spolků je samozřejmě skutečnost, zda příslušnému řízení reálně předchází proces EIA. Většina činností spojených s provozem jaderných zařízení spadá do kategorie I přílohy č. 1 zákona o EIA⁵⁵³, budou tedy podléhat posuzování a příslušné povolovací procesy dle atomového zákona by měly být navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) bod 13 zákona o EIA. Není ovšem vyloučeno, že některá řízení dle atomového zákona řízeními navazujícími nebudou.⁵⁵⁴ Pro řízení o stanovení

⁵⁵⁰ § 3 písm. g) zákona o EIA.

⁵⁵¹ Dle b. 14 odst. 3 písm. g) zákona o EIA jsou navazujícími řízeními i řízení o změně rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení.

⁵⁵² Formulace ohledně dotčení v § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti je totiž v podstatě shodná s formulací

⁵⁵³ Body 8-13 Přílohy č. 1 k zákonu o EIA.

⁵⁵⁴ Příkladem takového řízení je řízení týkající se záměru „Zařízení ke zpracování a skladování radiaktivního odpadu; vrty pro ukládání jaderného odpadu“ dle bodu 13 Přílohy č. 1 k zákonu o EIA, který může skončit ve zjišťovacím řízení.

chráněného ložiskového území a řízení o povolení hlukových výjimek posuzování vlivů není předepsáno.⁵⁵⁵

V posledním odstavci jmenovaná řízení jsou zároveň těmi, u kterých zákon výslovně stanoví, že jediným účastníkem řízení je žadatel. Vzhledem k tomu, že vzájemný vztah zákonů regulujících tato řízení a zákona o EIA není legislativně upraven, je možný i výklad, že jsou tyto zákony ve vztahu k zákonu o EIA v postavení *lex specialis*. Na základě tohoto výkladu by nebyla umožněna účast veřejnosti ani v řízeních dle atomového zákona, kterým by předcházelo posuzování vlivů. Ve vztahu k řízením dle atomového zákona⁵⁵⁶ se judikatura v minulosti zabývala tím, zda lze připustit účast spolků v nich na základě obecné úpravy v ZOPK.⁵⁵⁷ Ustálila se na tom, že vzhledem ke slovnímu spojení „*jediný účastník*“ bylo skutečně úmyslem zákonodárce z řízení všechny ostatní subjekty vyloučit.^{558 559} Pokud účastenství nebylo možno dovést podle ZOPK (ve znění před novelou zákonem č. 225/2017 Sb.), nelze jej pravděpodobně dovést ani dle zákona o EIA. Činnosti spojené s provozem jaderných zařízení spadají pod specifické činnosti dle čl. 6 Aarhuské úmluvy.⁵⁶⁰ Dle rozsudku NSS z roku 2007,⁵⁶¹ jehož argumentační linii částečně přebírá i důvodová zpráva k novému atomovému zákonu,⁵⁶² nedochází k rozporu s Aarhuskou úmluvou, protože řízení

⁵⁵⁵ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 59-65.

⁵⁵⁶ Judikatura se týká předchozího atomového zákona, tj. zákona č. 18/1997 Sb., který je sice stále v platnosti, ale převážnou část jeho obsahu s účinností od 1. 1. 2017 upravuje nový atomový zákon č. 263/2016 Sb.

⁵⁵⁷ Tato otázka ve vztahu k současné úpravě v § 70 odst. 3 ZOPK, která připouští účast spolků pouze v řízeních dle ZOPK, není aktuální. Lze jí ale využít pro úvahy, zda lze připustit účast dotčené veřejnosti podle zákona o EIA jakožto speciálního zákona k atomovému zákonu.

⁵⁵⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2007, sp. zn. 2 As 13/2006: „*Teleologický výklad vede v daném případě k závěru, že pokud by zákonodárce měl v úmyslu nastavit vztah mezi stávající normou obsaženou v § 70 OchPřKr [ZOPK] a novou normou upravující okruh účastníků v řízení o povolení provozu atomového zařízení tak, aby se obě tyto normy mohly uplatnit souběžně, mohl by to učinit prostým vypuštěním slova „jediným“.* Pokud to tak neučinil, nelze to chápat jako formulační rozmar zákonodárce, nýbrž je třeba respektovat, že jeho úmyslem v daném případě bylo tuto novou normu konstruovat jako restriktivní, uzavřenou normativnímu dopadu jiných norem stejné právní síly a speciality, jež by potenciálně mohly vymezení okruhu účastníků v tomto typu řízení rozšířit“

⁵⁵⁹ Dále viz např. usnesení ÚS ze dne 11. 6. 2012, sp. zn. IV.ÚS 463/12, rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, sp. zn. 2 As 12/2006.

⁵⁶⁰ B. 1 Přílohy č. 1 Aarhuské úmluvy

⁵⁶¹ NSS v rozsudku NSS ze dne 29. 3. 2007, sp. zn. 2 As 12/2006 uvádí: „*za situace, kdy je k uvedení jaderné elektrárny do provozu zapotřebí podstoupit, jak bylo výše opakovaně zmíněno, několik nezávislých správních řízení, nelze z článku 6 Aarhuské úmluvy dovést, že by veřejnost, respektive dotčená veřejnost ve smyslu článku 2 odst. 4 a 5 této úmluvy, musela mít nutně přístup do všech těchto jednotlivých řízení. Naopak je zdejší soud názoru, že pokud je účast veřejnosti zajištěna v těch řízeních, v nichž je přímo zvažován vliv tohoto provozu na životní prostředí (což je z definice v první řadě řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, jež u jaderné elektrárny jako záměru zařazeného v příloze I. zákona v kategorii 3.2, musí proběhnout vždy), dostačuje to k naplnění závazku z Aarhuské úmluvy plynoucího.“*

⁵⁶² Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 263/2016 Sb., Atomový zákon, č. 263/2016 Sb.*

dle atomového zákona předchází proces posuzování vlivů, kterého se dotčená veřejnost účastnit může. Tato argumentace nicméně nekoresponduje s již několikrát zmiňovanými závěry Evropské komise ve vztahu k řízení o infringementu pro nesprávnou implementaci směrnice EIA. Účast veřejnosti totiž má být umožněna ve všech fázích povolování záměru. Ke stejnému závěru dospěl i Výbor,⁵⁶³ který speciálně ve vztahu k řízením dle atomového zákona došel k závažným pochybnostem o souladu úpravy účastenství v těchto řízeních s Aarhuskou úmluvou. Vzhledem ke složitosti celého procesu a nedostatku informací o celém jeho průběhu nicméně porušení výslovně neshledal.⁵⁶⁴

Úzkou úpravu účastenství zachoval i nový atomový zákon, a to zejména s odůvodněním, že „[ú]zce specifický předmět správního řízení v případě činností při mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření, daný technickou a odbornou náročností vykonávaných činností, z povahy věci vylučuje zásah do sféry práv a povinností jiných osob, nežli žadatele o povolení. Předmětem řízení je tedy výlučně konkrétní oprávnění žadatele o povolení k výkonu dané činnosti a nikoli věci zájmu jiných osob, a to např. ani provozovatelů sousedících zařízení stejné povahy. Případné působení na práva a povinnosti jiných subjektů se odehrává v rovině souvisejících řízení, např. řízení podle stavebního zákona, vodního zákona, zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákona horního nebo zákona, v nichž je účastenství takto dotčených subjektů zcela na místě a je i připuštěno a vítáno. Proto je účastenství omezeno pouze na žadatele o povolení.“⁵⁶⁵ Důvodová zpráva dále zmiňuje technicistní charakter celého řízení, s ohledem na nějž: „pouze subjekt hodlající vykonávat povolovanou činnost bude schopen relevantně odborně kooperovat v rámci správního řízení s orgánem státní správy v zájmu ochrany veřejného zájmu.“⁵⁶⁶ O pravdivosti tohoto tvrzení lze pochybovat už jen z toho titulu, že cílem žadatele není ochrana veřejného zájmu, ale dosažení povolení záměru. Navzdory technicistní povaze řízení nelze a priori vyloučit, že by mohly existovat dostatečně informované osoby, které by

⁵⁶³ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 20.

⁵⁶⁴ Srovnej Aarhus Convention Compliance Committee: Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic. bod č. 86. In *unece.org* [online]. [Cit. 2016-03-16]. Cit. dílo.

⁵⁶⁵ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 263/2016 Sb., Atomový zákon, č. 263/2016 Sb.*

⁵⁶⁶ Tamtéž.

mohly do řízení přinést alternativní pohled na věc. Jako poslední důvod důvodová zpráva zmiňuje i procesní ekonomii.⁵⁶⁷

Co se týče řízení o stanovení chráněného ložiskového území a řízení o povolování provozu tzv. nadlimitního zdroje hluku, jak již bylo uvedeno, zákon o EIA se na ně nevztahuje. Účast veřejnosti podle zákona o EIA tak nepřichází v úvahu. Judikatura, která se ve vztahu k řízení o stanovení chráněného ložiskového území snažila dovodit účast skrze ZOPK, jej nedovodila⁵⁶⁸ Navíc vzhledem k současnému znění ZOPK ani není aktuální. Výbor se k tomu, že se veřejnost nemůže účastnit některých řízení podle horního zákona, ačkoliv to bylo namítáno, v rámci svého doporučení nevyjádřil.⁵⁶⁹

Restriktivní úprava účastenství v rámci řízení o povolování provozu tzv. nadlimitního zdroje hluku⁵⁷⁰ je dlouhodobým terčem kritiky ze strany občanské společnosti i odborné veřejnosti.⁵⁷¹ Již v roce 2008 doporučil Veřejný ochránce práv novelizovat úpravu účastenství v tom smyslu, aby účastníkem řízení nebyl pouze žadatel.⁵⁷² Toto doporučení bohužel zůstalo dosud bez odezvy.

Nejčastějším provozem, který je předmětem těchto řízení, je provoz na pozemních komunikacích. V rámci řízení dochází ke střetu zájmů na ochraně životního prostředí, zdraví lidí, kvality života obyvatel a zájmu na přepravě osob a nákladů po pozemních komunikacích. Müllerová a Humlíčková popisují jako alarmující „*dlouhodob[ou] a setrval[ou] neochot[u]*

⁵⁶⁷ Tamtéž.

⁵⁶⁸ Viz např. usnesení NSS ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002, rozsudek NSS ze dne 4.5.2011, sp. zn. 7 As 2/2011.

⁵⁶⁹ Aarhus Convention Compliance Committee: Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic. Cit dílo.

⁵⁷⁰ Samotné řízení upravuje § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Na účastenství v něm dopadá § 94 odst. 2 tohoto zákona, podle nějž je účastníkem řízení mj, i podle § 31 odst. 1 pouze žadatel.

⁵⁷¹ Např. Černý a Doucha uvádí: „*podle našeho názoru [je] zřejmé, že pokud by se pro vymezení okruhu účastníků tohoto řízení uplatnilo obecné ustanovení správního řádu, mohl by se např. vlastník nemovitosti v okolí zdroje hluku postavení účastníka úspěšně domáhat. Jeho práva mohou být povolením provozování „nadlimitního zdroje“ nepochybně dotčena. Podle článku 11 odst. 1 Listiny má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu. Pokud tedy úprava účastenství v řízení podle § 31 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. zcela jednoznačně preferuje ochranu práv jedné skupiny vlastníků (provozovatelů zdrojů hluku) před právy ostatních vlastníků, lze těžko hovořit o úpravě ústavně konformní.“* Viz ČERNÝ, Pavel, DOUCHA, Pavel. Aktuální otázky ochrany před hlukem z dopravy. *Právní rozhledy*. 2007, č. 17, s. 628 – 632. ISSN 1210-6410. Z novější literatury na toto téma lze uvést např. DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví: ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory) venkovního prostředí*. Praha: Linde, 2011. s. 141. ISBN 978-80-7201-854-3.

⁵⁷² MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 60.

*příslušných orgánů se tímto problémem zabývat, která zde spíše ukazuje na absolutní preferenci oněch ostatních zájmů před zájmy na ochraně životního prostředí a zdraví obyvatel.*⁵⁷³

2.4.3.5. Právo spolků na účast na základě přímého dotčení práva na příznivé životní prostředí

V této podpodkapitole práce se budu zabývat možností účasti spolků ve správních řízeních na základě § 27 odst. 2 správního řádu, který vyžaduje alespoň možnost přímého dotčení na právech. Zásadní otázkou tak je, zda je na základě § 27 odst. 2 správního řádu možné za účastníky řízení uznat spolky na základě toho, že mohou být dotčeny na svém právu na příznivé životní prostředí a potažmo také to jestli jsou spolky nositeli práva na příznivé životní prostředí. Možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech je interpretována jako možnost, že vydáním správního rozhodnutí dojde ke změně právního postavení (majetkového či jiného) subjektu v porovnání s předchozím stavem. Černý a kol. výslovně jako příklad takového přímého dotčení uvádí nejen dotčení na právech vlastnických, ale i na právu na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí povolením určité činnosti (např. stavebním povolením nebo povolením k provozu zdroje znečištění ovzduší), popř. jiným typem rozhodnutí.⁵⁷⁴ Jak uvádí Müllerová a Humlíčková „literatura ani judikatura zatím nedokázala uspokojivě zodpovědět otázku, jaký je obsah práva na příznivé životní prostředí ani v čem spočívá jeho výkon“.⁵⁷⁵ NSS konstatuje, že možné formy zásahu do práva na příznivé životní prostředí jsou rozmanité a „typicky by se mohlo jednat např. o znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo nesporný (nepříznivý) dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění“.⁵⁷⁶ Podrobněji se touto otázkou zabývá odborná literatura.⁵⁷⁷

Tím, jestli jsou spolky nositeli práva na životní prostředí, řešily správní soudy v souvislosti s jejich aktivní legitimací k soudnímu přezkumu správních aktů. Dotčení na právech je totiž zároveň podmínkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP podle § 101a

⁵⁷³ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 60.

⁵⁷⁴ ČERNÝ, Pavel, Vítězslav DOHNAL, František KORBEL a Martin PROKOP. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006. s. 98. ISBN 80-7201-600-8.

⁵⁷⁵ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 48.

⁵⁷⁶ Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010-43.

⁵⁷⁷ Viz např.: MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na životní prostředí: teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015. s. 85-112. ISBN 978-80-87439-21-0.

soudního řádu správního a k podání správní žaloby podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního.⁵⁷⁸ Dle čl. 36 odst. 1 LZPS má každý právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u soudu a v zákonem stanovených případech i jiného orgánu veřejné moci. Tímto jiným orgánem veřejné moci je bezesporu i správní orgán.⁵⁷⁹ To, jaká konkrétní práva spadají pod slovní spojení „svého práva“, není v LZPS nijak specifikováno. Jiný výklad, než že se může jednat o jakékoliv subjektivní právo, by byl však nelogický. Může se tak jednat i o právo na příznivé životní prostředí. Niž uvedená judikatura zabývající se tím, zda mají spolky právo na příznivé životní prostředí a zda ho mohou hájit před soudem se tak vztahuje i na jejich právo toto právo hájit i ve správním řízení před správními orgány.

Prvním důležitým a často citovaným rozhodnutím bylo usnesení ÚS ze dne 6. ledna 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97, které právo spolků jakožto PO zcela vyloučil: „*Čl. 35 Listiny zakotvující právo na příznivé životní prostředí (...) na právnické osoby vztahovat nelze. 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.*“ Proti němu stál dřívější náleží ÚS ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97, v němž se sice Ústavní soud k možnosti PO být nositeli práva na příznivé životní prostředí nevyjádřil, ale nepřímou jej uznal. Vyhověl totiž ústavní stížnosti Hnutí Duha a zrušil rozhodnutí Vrchního soudu v Praze především pro porušení čl. 35 odst. 1 ve spojení s čl. 41 Listiny.

Postupně se ustálil⁵⁸⁰ jakýsi kompromis mezi těmito dvěma názorovými liniemi. Jednalo se o tzv. **teorii procesních práv**, podle které spolky nebyly nositeli práva na příznivé životní prostředí.⁵⁸¹ Měly ale procesní práva, která mohly ale v řízeních před správními orgány

⁵⁷⁸ § 65 odst. 1 dokonce hovoří o přímém dotčení na právech stejně jako § 27 odst. 2 správního řádu.

⁵⁷⁹ Pro komplexní analýzu judikatury v této věci viz Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) ze dne 16. 8. 2017. Cit dílo, s. 5-6.

⁵⁸⁰ Vybočením z této linie byl Rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2007, sp. zn. 2 As 13/2006-110, který s odkazem na výše zmíněný náleží ÚS sp. zn. III. ÚS 70/97 uvedl, že nositeli ústavního práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 LZPS „*jsou totiž sice zásadně fyzické osoby, jež jediné mohou být poškozením životního prostředí přímo dotčeny např. na souvisejícím právu na život, kromě nich ovšem také ty z právnických osob, typicky právě občanská sdružení, pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti a které je tak možno vnímat nejen jako uskupení fyzických osob, pro něž taková právnická osoba představuje jakési médium, jehož prostřednictvím hájí tyto fyzické osoby své vlastní právo na příznivé životní prostředí; ale také jako obhájce tohoto práva ve prospěch ostatních lidí. Tato občanská sdružení ostatně jako nositele tohoto práva uznal mimo jiné i Ústavní soud, a to např. ve svém náleží ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97 (Sb. nál. a usn., sv. 8, nál. č. 96).*“ (zvýraznění doplněno).

⁵⁸¹ Ve vztahu k žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 soudního řádu správního byla spolkům přiznávána aktivní legitimace pouze podle jeho odst. 2.

uplatňovat.⁵⁸² Těmito procesními právy bylo např. „právo na to, aby se správní orgány s jejich námitkami i odvolacími důvody řádně vypořádaly“⁵⁸³ Spolky byly nazývány „zájemníky“, kteří ve správním řízení uplatňovali pouze zájem na ochraně přírody a krajiny, nikoliv hmotné právo.⁵⁸⁴ Tento výklad způsoboval paradoxní situaci, kdy ekologické spolky sice byly účastníky správních řízení na základě zvláštních předpisů (zejm. § 70 ZOPK), ale nemohly v řízení napadat věcné nesprávnosti, neboť nebyly nositeli hmotného práva. Fyzické osoby sice nositeli hmotného práva byly, zákonná úprava jim ale účast v řízeních buď vůbec neumožňovala, nebo umožňovala jen na základě dotčení jejich věcných práv, což dost omezovalo jejich manévrovací prostor k ochraně veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.⁵⁸⁵

Určitý posun v umožnění spolkům domáhat se práva na příznivé životní prostředí znamenal rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010 sp. zn. 6 Ao 5/2010, jehož podstatou bylo napadení OOP – Návštěvního řádu Národního parku Šumava, v rámci jehož přípravy došlo k opomenutí tzv. naturového posouzení vlivů na životní prostředí.⁵⁸⁶ Soud zde sice nepřiznal žalujícímu spolku právo na příznivé životní prostředí, ale dovedl aktivní legitimaci k ochraně tohoto práva na základě přímé aplikace směrnice o posuzování vlivů.⁵⁸⁷

Zásadním průlomem pak byl Nález ÚS ze dne 30. května 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14. Ten explicitně uvádí, že praxi vyplývající z výše uvedeného nálezu sp. zn. I. ÚS 282/97 je potřeba považovat za překonanou. Výslovně uznává, že je nutné dostát požadavku Aarhuské úmluvy⁵⁸⁸

⁵⁸² Např. rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 5 A 137/2000, ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. 3 As 8/2005 ze dne 2. 9. 2009, sp. zn. 1 As 40/2009 nebo ze dne 24. 10. 2013, sp. zn. 5 A 03/2012.

⁵⁸³ Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 9 As 88/2008.

⁵⁸⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

⁵⁸⁵ Např. účastenství v územním a stavebním řízení bylo a je ve vztahu k fyzickým osobám omezeno pouze na osoby dotčené na svých věcných právech.

⁵⁸⁶ § 45i a násl. ZOPK.

⁵⁸⁷ Jednalo se o čl. 10a směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (nahrazena směrnicí 2011/92/EU), který v návaznosti na Aarhuskou úmluvu obsahoval požadavek, aby členské státy zajistily, že dotčená veřejnost bude mít možnost dosáhnout přezkumu nejen procesní, ale i hmotné zákonnosti všech aktů či nečinností podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

⁵⁸⁸ Výbor shledal porušení čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy na základě toho, že část dotčené veřejnosti (př. nájemci, NNO) neměla a dosud nemá právo účastnit se některých řízení ani rozhodnutí žalovat. V souvislosti s tím shledal Výbor ve vztahu k územním plánům (aktivní žalobní legitimace k napadnutí ÚPD před soudem) a hlukovým výjimkám (aktivní legitimace k žalobě na provozovatele porušujícího hlukové limity, k žalobě na nečinnost orgánu dozorujícího provozovatele) porušení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Uplatňování teorie procesních práv, která NNO neumožňovala se u správních soudů domáhat hmotných práv, shledal rovněž rozpornou s čl. 9 odst. 2. Blíže viz MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 21-22.

a unijních směrnic,⁵⁸⁹ aby se dotčená veřejnost mohla dovolat spravedlnosti jak v otázkách procesních, tak v otázkách hmotných. Za tímto účelem nepřiznává sice spolkům právo na příznivé životní prostředí, ale přiznává fyzickým osobám, které se do spolku sdružily, právo domáhat se jejich práva na příznivé životné prostředí prostřednictvím tohoto spolku: „Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. (...) Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.“⁵⁹⁰ Ústavní soud tímto nálezem rozšířil okruh subjektů oprávněných domáhat se soudního přezkumu OOP. Zároveň vymezil požadavky, které musí takový spolek naplňovat. Spolek musí mj. tvrdit, že byl OOP zkrácen na svých právech. Analogii k účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu lze vidět v tom, že účastník správního řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu musí tvrdit přímé dotčení na svých právech rozhodnutím vydaným ve správním řízení. Ústavní soud se staví výrazně proti restriktivnímu výkladu tohoto zkrácení: „Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena širěji“ Tento požadavek zdůrazňuje i návazný náleží ÚS ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14, který dále specifikuje požadavky, které musí spolek pro aktivní věcnou legitimaci pro návrh na zrušení OOP naplnit. Spolek musí mít místní vztah k dané lokalitě a být zaměřen na aktivitu, která má lokální opodstatnění.⁵⁹¹ Další judikatura pak upřesnila i tyto požadavky, a to zejména ve vztahu ke spolku, který sídlí jinde, než se nachází předmět rozhodování. V rozsudku sp. zn. 3 As 13/2015 dospěl NSS k závěru, že takový spolek může být rozhodnutím dotčen, pokud vyvíjí aktivitu na celém území České republiky. NSS dále uznal možnost dotčení na základě celorepublikové významnosti předmětné lokality.⁵⁹²

⁵⁸⁹ Nezajištění včasné a úplné soudní ochrany příslušníkům dotčené veřejnosti kritizovala i Evropská komise. Blíže viz DOHNAL, Vítězslav. Mýty o účasti veřejnosti. Příspěvek na konferenci *Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem*. Cit. dílo, s.2.

⁵⁹⁰ Právo domáhat se práva na příznivé životní prostředí pro své občany bylo na podobném principu uznáno i obci, územnímu společenství občanů, které je povoláno k zastupování občanů a hájení jejich zájmů. Viz Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2014, sp. zn. 6 As 1/2014/30.

⁵⁹¹ Pro bližší rozvedení požadavků na spolky ve světle judikatury navazující na Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 59/14 viz: VOMÁČKA, Vojtěch. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. *Soudní rozhledy*. 2018, č. 6, s. 182-187. ISSN 1211-4405.

⁵⁹² Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 73/2015.

Překonání teorie procesních práv i výše uvedený již ustálený výklad požadavku místní zavedenosti spolku⁵⁹³ byly převzaty i do rozhodování o žalobách proti správnímu rozhodnutí podle § 65 soudního řádu správního. Dle rozsudku NSS ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. 2 As 30/2015: „[o]becnější závěry Ústavního soudu, že environmentální spolky se mohou domáhat nejen ochrany svých procesních práv, ale i práv hmotných, jsou jistě aplikovatelné i ve věcech žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.“⁵⁹⁴ Krajský soud v Praze dovedl nutnost posuzovat výše uvedená kritéria pro přiznání aktivní žalobní legitimace spolkům i pro případ žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. soudního řádu správního.⁵⁹⁵

K přejímání judikatury ohledně postavení spolků nedochází pouze mezi jednotlivými formami soudní ochrany, ale i ve vztahu ke správním řízením. Výše uvedenou podmínku místní zavedenosti spolku jakožto podmínku pro aktivní žalobní legitimaci NSS dosud v jednom svém rozsudku judikaturně převzal i jako podmínku pro účastenství spolků v řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK.⁵⁹⁶ Vzhledem k tomu, že tím byly rozšířeny zákonné požadavky, jedná se přinejmenším o výklad sporný. Vomáčka a kol. ho odůvodňují smyslem účasti veřejnosti a zájmem na jednotném přístupu k účasti veřejnosti. Zároveň ale uvádějí, že správní orgány nesmí toto „dodatečné“ kritérium zneužívat a dodávají, že s konečnou platností o přípustnosti tohoto výkladu rozhodne Ústavní soud.⁵⁹⁷

Cílem výše uvedeného exkurzu bylo zjistit, zda lze na základě judikatury týkající se hájení práva na příznivé životní prostředí ze strany spolků před soudy, jež se na základě čl. 36 odst. 2 LZPS vztahuje i na hájení tohoto práva před správními orgány, dovést možnost účastenství spolků ve správních řízeních týkajících se životního prostředí čistě na základě § 27 odst. 2 správního řádu. Judikatura zatím spolkům samým právo na příznivé životní prostředí nepřiznala. Přiznala jim ale právo hájit před soudy toto právo jejich členů, fyzických osob, a to vlastním jménem. Zároveň za tímto účelem stanovila požadavky, které z množiny všech spolků vybírají ty, které jsou způsobilé zájmy svých členů na příznivé životní prostředí reálně hájit.

⁵⁹³ Například rozsudek NSS sp. zn. 1 As 182/2016 ze dne 16. 11. 2016 nebo ze dne 27. 7. 2017, sp. zn. 1 As 15/2016.

⁵⁹⁴ Tento závěr vyplývá i z další judikatury, viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, sp. zn. 1 As 13/2015-295, ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 73/2015, nebo ze dne 16. 1. 2018, sp. zn. 2 As 328/2016.

⁵⁹⁵ Rozsudek KS v Praze z 9. 3. 2017, sp. zn. 45 A 31/2016.

⁵⁹⁶ Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016 sp. zn. 1 As 182/2016: „Spolek založený za účelem ochrany přírody a krajiny, působící obvykle na jiném místě než je objekt, o němž se vede správní řízení, může být účastníkem řízení podle § 70 tehdy, pokud se řízení týká objektu s určitým stupněm celostátní ochrany (například národního parku)“.

⁵⁹⁷ VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. s. 525. ISBN 978-80-7400-675-3.

Jedná se mj. o požadavek místního vztahu k dané lokalitě. Jedná se o vcelku legitimní požadavek, a tak i přes spornost tohoto výkladu, není zas takovým překvapením, že ho NSS v jednom ze svých rozhodnutí požadoval po spolku i za účelem umožnění účasti ve správním řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK.

I vzhledem k tomu se domnívám se, že uvedená judikatura by mohla být solidním základem pro zavedení stejného přístupu k účastenství ve správních řízeních a „*zahájení procesu resuscitace ústavního práva na příznivé životní prostředí (...), které doposud existovalo spíše pouze na papíře.*“⁵⁹⁸ Spolky by se mohly stát účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu nikoliv na základě hmotného práva na příznivé životní prostředí, ale na základě přímého dotčení „*jejich subjektivních veřejných práv, která spočívají v ochraně veřejného zájmu a zprostředkované ochraně práv jednotlivých členů spolku*“⁵⁹⁹ Podpůrným argumentem pro tento závěr jsou i závěry kontrolních mechanismů Aarhuské úmluvy a unijního práva, které práva dotčené veřejnosti v minulosti zásadním způsobem kritizovaly. Za tímto účelem by případně bylo vhodné legislativně zakotvit jednotné požadavky jak na správní, tak na soudní ochranu těchto jejich veřejných subjektivních práv, jak rozvádím zejména v následující podpodkapitole 2.4.3.6. a v podkapitole 2.5.2.

2.4.3.6. Úvahy de lege ferenda

V předchozí kapitole predestinovaná úvaha o možnosti spolků účastnit se správních řízení na základě hmotněprávním není v rámci současného právního stavu příliš reálná, neboť se na základě principu subsidiarity správního řádu primárně uplatní právní úprava účastenství podle zvláštních zákonů. Ta buď s účastí spolků vůbec nepočítá, nebo zakotvuje pouze formální požadavky na jejich účast v jednotlivých řízeních, aniž by se otázkou hmotněprávní jakkoliv zabývala. Nutno dodat, že úprava je velmi roztržštěná. Existují dvě základní linie, dle zákona o EIA a dle složkových předpisů (ZOPK, vodní zákon, zákon o IPPC). Zákon o EIA má jakožto lex specialis přednost vůči úpravě ve složkových předpisech, pokud řízení podle těchto složkových předpisů spadají pod definici navazujících řízení dle zákona o EIA. Pro účast spolků ve stejném řízení jsou tak stanoveny jiné podmínky podle toho, v režimu jakého zákona se

⁵⁹⁸ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 50.

⁵⁹⁹ VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Cit. dílo, s. 525.

zrovna nacházíme. Aby to bylo ještě komplikovanější, podmínky účastenství nejsou jednotné ani pro řízení dle jednotlivých složkových předpisů. Dle Bahýl'ové a kol. spočívá příčina této roztržité úpravy v omezeném rozsahu novelizace zákona o EIA, zákona č. 39/2015 Sb, který cílil jen na to vyhovět požadavkům Směrnice 2011/92/EU a vyhnout se sankcím od Komise.⁶⁰⁰ Lze tedy uzavřít, že „[a]čkoliv v zásadě nic nebrání zákonodárci, aby sjednotil podmínky účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí, zůstává česká úprava roztržitá a pro své adresáty nepřehledná.“⁶⁰¹

Domnívám se, že řešením by bylo komplexní sjednocení úpravy účastenství spolků ve správních řízeních týkajících se životního prostředí s případnými odůvodněnými odchylkami ve zvláštních zákonech. Vhodné by bylo vycházet primárně ze zákona o EIA, který má nejbliže k evropské legislativě a potažmo i požadavkům Aarhuské úmluvy. Pracovala bych tedy s pojmem dotčená veřejnost ve smyslu zákona o EIA. Subjektem oprávněným by byla právnická osoba soukromého práva neziskového charakteru. Nevidím totiž důvod, proč se omezovat pouze na spolky, když některé předpisy umožňují účast i jiným NNO. Co se týče požadavků na tyto NNO, předmětem činnosti podle zakladatelského právního jednání by musela být ochrana životního prostředí a veřejného zdraví po vzoru zákona o EIA. Zákon o IPPC by i nadále umožňoval hájit zájmy i zaměstnavatelským svazům a hospodářským komorám, a to z titulu *lex specialis* k této obecné úpravě. Ke zvážení jsou další podmínky omezení okruhu ekologických NNO požadavky místní zavedenosti, po vzoru zákona o EIA nebo judikatury upravující aktivní legitimaci. V případě požadavku podpory ad hoc spolku podporujícími podpisy, bych vycházela ze znění zákona o EIA před novelou zákonem č. 225/2017 Sb.

Účastenství by se vztahovalo na řízení podle všech zákonů, kde může dojít k dotčení hmotného práva na příznivé životní prostředí. Vhodné by bylo uvést demonstrativní výčet těchto řízení. S cílem dosáhnout co nejvyšší míry účasti veřejnosti bych paušálně nezakotvovala fikci, že by řízení měla být řízeními s velkým počtem účastníků. Domnívám se, že individuální informování ekologických NNO, např. prostřednictvím emailu, není pro úřady nijak velkou zátěží. Podání žádosti o informování o zahajovaných řízeních bych zachovala jako fakultativní právo ekologických NNO, které by jim umožnilo být individuálně informovány o záměrech, které je zajímají. Pokud by se ale ekologické NNO o záměru dozvěděly jinak, např. na základě

⁶⁰⁰ VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Cit dílo, s. 525.

⁶⁰¹ Tamtéž.

povinného zveřejnění informací o zahájení řízení na úřední desce úřadu, měly by právo na účast i tak. Lhůtu na přihlášení do řízení bych převzala ze zákona o EIA, popř. učinila nějaký kompromis mezi 30 dny dle zákona o EIA a 8 dny dle složkových zákonů. To, zda do obecné úpravy účastenství ekologických NNO převzít i možnost podat odvolání proti rozhodnutí i v případě, že se NNO předchozího řízení neúčastnila, by bylo třeba ještě zvážit. Jedná se totiž o významný zásah do právní jistoty. Výše uvedené požadavky na ekologické NNO by byly vhodným základem i pro zvláštní aktivní žalobní legitimaci ekologických NNO, kterou se budu zabývat v rámci podkapitoly 2.5.2. Její legislativní zakotvení by jednou pro vždy překonalo doktrínu dotčení práv, která pro ochranu veřejných zájmů není vůbec vhodná.

Domnívám se, že vhodným předpisem pro zakotvení obecných požadavků jak pro účast ekologických NNO ve správních řízeních, tak pro zakotvení jejich privilegovaného postavení jako obhájců veřejného zájmu oprávněných k podání žaloby ve veřejném zájmu,⁶⁰² by byl nejjobecnější předpis na poli práva životního prostředí, zákon o životním prostředí. Tímto přístupem by se vyřešil i problém s řízeními, jejichž právní úprava obsahuje taxativní výčet účastníků, kde spolky nefigurují. Jsem si vědoma toho, že tato představa je v současném právně politickém prostředí přinejmenším naivní, považuji ji ale přesto za hodnou zvážení a realizace. Předtím, než by se přistoupilo k této velké legislativní změně, provedla bych rozhodně zrušení slov „*podle tohoto zákona*“ v § 70 odst. 3 ZOPK, jak to požadují senátoři ve svém návrhu k Ústavnímu soudu. Jak bylo demonstrováno výše, současný stav, kdy nájemci a rezidenti nemají možnost hájit svá práva v řízeních o středně velkých záměrech žádným způsobem, ani prostřednictvím ekologických spolků, je protiústavní a v rozporu s Aarhuskou úmluvou.

⁶⁰² Možnost přiznání zvláštní žalobní legitimace ekologickým NNO k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 4 soudního řádu správního analyzuji v podkapitole 2.5.2.

2.5. Soudní ochrana

Přístup k soudní ochraně je nezbytným předpokladem efektivní účasti veřejnosti. Na mezinárodní úrovni ho zakotvuje třetí pilíř Aarhuské úmluvy. Mezinárodněprávními východisky a východisky práva EU v rámci soudní ochrany se budu věnovat v první podkapitole této kapitoly. Napříč signatáři Aarhuské úmluvy často platí, že je vzhledem mj. k tradičním pravidlům vyžadujícím přímé dotčení jako podmínku žalobní legitimace nebo vysokým nákladům k vedení soudního řízení v praxi velmi složité uspět u soudu s environmentálními případy ve veřejném zájmu.⁶⁰³ Česká legislativa i judikatura prošla v poslední době pozitivním vývojem, co se týče přístupu k soudní ochraně. Pozitivní judikturní vývoj lze vysledovat zejména ve vztahu k aktivní legitimaci spolků, které se budu věnovat v druhé podkapitole této kapitoly. Situace nicméně není dokonalá, a proto v rámci této podkapitoly navrhu i některé možné úpravy legislativy s cílem dosáhnout co nejefektivnějšího přístupu spolků k soudní ochraně ve věcech životního prostředí. V dalších dvou podkapitolách se budu věnovat dvěma problematickým otázkám české právní úpravy. Ve čtvrté podkapitole se budu zabývat ochranou proti nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem nezahájí správní řízení z moci úřední a v páté problematikou přiznávání odkladných účinků správním žalobám, kde lze vyzorovat pozitivní změny v legislativě.

2.5.1. Mezinárodní východiska a východiska práva EU

Základním pramenem práva pro právní ochranu⁶⁰⁴ spolků ve věcech životního prostředí je opět Aarhuská úmluva, konkrétně její čl. 9. První dva odstavce zakotvují povinnost smluvních stran zajistit svým občanům právo na právní ochranu ve věcech upravených předchozími dvěma pilíři Aarhuské úmluvy. Odst. 3 se týká práva na soudní ochranu, které jde nad rámec úmluvy. Odst. 4 obsahuje požadavky na všechny úmluvou upravené procesy právní ochrany. Procesy mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu a mají být spravedlivé, včasné a čestné. Inicie a vedení řízení by ze strany veřejnosti neměly vyžadovat vysoké náklady. Ve vztahu k rozhodnutím má

⁶⁰³ KINGSTON, Suzanne, Veerle HEYVAERT a Aleksandra ČAVOŠKI. *EU environmental law*. Cit. dílo, s. 177.

⁶⁰⁴ Aarhuská úmluva nevyžaduje výslovně soudní ochranu, postačí ochrana jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem. Takovým orgánem je např. Commissioner for the Environmental Information, který funguje jako orgán právní ochrany ve věcech přístupu k informacím o životním prostředí ve Velké Británii a v Irsku.

být zajištěna transparentnost. Úmluva totiž vyžaduje, aby byla rozhodnutí veřejně dostupná. Odst. 5 upravuje možná podpurná opatření k odstranění překážek přístupu k právní ochraně.

Čl. 9 odst. 1 zakotvuje právo na soudní ochranu (či ochranu prostřednictvím jiného nezávislého a nestranného orgánu zřízeného ze zákona) v případě, že žádost o informace podaná dle čl. 4 Aarhuské úmluvy byla ignorována, zamítnuta nebo nesprávně vyřízena. Vzhledem k tomu, že smluvní strany mají zajistit, aby se právo na informace vztahovalo na každého, přístup k soudu v této věci mají rovněž zajistit pro každého.

Předmětem úpravy čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy je právo na přezkum rozhodnutí, aktů nebo opomenutí podle čl. 6 této úmluvy. Právo na přezkum mají členové dotčené veřejnosti mající k přezkumu dostatečný důvod nebo u nichž trvá omezování či porušování práva, pokud to správní řád smluvní strany požaduje jako předběžnou podmínku. Jedná se tedy o okruh osob mírně užší, než jak je definována dotčená veřejnost.⁶⁰⁵ To, jak mají být vykládána slovní spojení „dostatečný důvod“ a „omezování práva“, určí vnitrostátní právo. Je nicméně limitováno cílem úmluvy, kterým je poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně. NNO podporující ochranu životního prostředí, které splňující požadavky vnitrostátních předpisů, požívají i zde privilegovaného postavení. Pro účely posouzení jejich legitimity k právnímu přezkumu je jejich důvod považován za dostatečný a předpokládá se, že mají práva, která mohou být omezována či porušována. Co se týče rozsahu přezkumu, musí být zajištěn přezkum jak po stránce procesní, tak po stránce hmotné. Pokud to vyžaduje vnitrostátní právo, musí být před předložením věci soudu vyčerpány postupy správního přezkoumávání, jinými slovy opravné prostředky v rámci správního řízení.

Podle čl. 9 odst. 3 mají smluvní strany zajistit veřejnosti možnost „vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo státních orgánů, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.“⁶⁰⁶ To, kdo je oprávněným subjektem podle čl. 9 odst. 3 určují samy smluvní strany ve svém vnitrostátním právu. Jedná se o velmi široké ustanovení, výslovně totiž zmiňuje možnost bránit se proti porušení norem soukromými subjekty. V právu obecně se dle Müllerové a Humlíčkové jedná o bezprecedentní oprávnění veřejnosti. Veřejnost totiž dle vnitrostátních předpisů zásadně

⁶⁰⁵ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 17.

⁶⁰⁶ čl. 9 odst. 1 Aarhuské úmluvy.

nemá právo zahájit trestní či správní řízení přímo proti soukromému subjektu, který porušuje normy v oblasti ochrany životního prostředí. Obecně se totiž vychází z principu, že veřejný zájem na ochraně životního prostředí hájí primárně zákonem k tomu povolané orgány veřejné správy. Veřejnost má zpravidla pouze právo podat podnět příslušnému orgánu k zahájení řízení.⁶⁰⁷ Z výše uvedeného by se mohlo zdát, že Aarhuská úmluva nabádá členské státy k přijetí úpravy *actio popularis*. Dle Výboru tomu tak ale není: „*cílem úmluvy je poskytnout stranám vysokou úroveň flexibility pro definování toho, jaké environmentální nevládní organizace mají přístup k právní ochraně. Strany na jedné straně nejsou povinny zavést do svého národního práva institut občanské žaloby („actio popularis“), který by umožnil každému napadnout jakékoliv rozhodnutí, akt nebo opomenutí týkající se životního prostředí.*“⁶⁰⁸ Na druhou stranu, by ale smluvní strany neměly tuto flexibilitu zneužít a zavést tak přísná kritéria, která by reálně všem nebo valné většině environmentálních nevládních organizací znemožnila rozhodnutí, akty či opomenutí napadat.⁶⁰⁹ Takové omezení shledal Výbor např. v případě švédské právní úpravy, která podmiňovala přístup ekologických spolků k právní ochraně mj. požadavkem min. 2000 členů. Tento požadavek ale splňovaly ve Švédsku pouze dva spolky.⁶¹⁰

Co se týče úpravy třetího pilíře Aarhuské úmluvy na evropské úrovni, neexistuje samostatný právní předpis, který by jeho požadavky komplexně implementoval.⁶¹¹ Evropská komise v roce 2003 sice představila Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí, ten ale nikdy přijat. Návrh byl kritizován mj. proto, že dostatečně nerespektoval princip subsidiarity a po členských státech požadoval přijetí právní úpravy, která šla nad rámec požadavků Aarhuské úmluvy. Ve vztahu k čl. 9 odst. 3 např. od států požadoval založení všeobecné žalobní legitimace pro „kvalifikované subjekty“, která by nebyla podmíněna dostatečným „zájmem“ stěžovatele nebo porušením jeho práva. Jednalo

⁶⁰⁷ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 17.

⁶⁰⁸ Aarhus Convention Compliance Committee: Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2005/11 concerning compliance by Belgium. Vlastní překlad bodu č. 35. In *unece.org* [online]. [Cit. 2019-09-16]. Dostupné na:

<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2005-11/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2.e.pdf>

⁶⁰⁹ Tamtéž.

⁶¹⁰ BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Cit. dílo, s. 100.

⁶¹¹ Dílčí aspekty vztahující se k přístupu k právní ochraně ve vztahu k působnosti příslušných směrnic upravují např. Směrnice 90/313/ES, Směrnice 2003/35/ES, Směrnice 2011/92/EU nebo ve vztahu k evropským institucím Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství. Za zmínku stojí, že přístup veřejnosti k právní ochraně vůči právním aktům EU bývá ze strany některých akademiků kritizován pro rozpor s Aarhuskou úmluvou.

by se tak v podstatě o jakousi formu veřejné žaloby (*actio popularis*), což ale, jak bylo popsáno výše, Aarhuská úmluva nevyžaduje.

V únoru 2017 bylo zveřejněno Sdělení Komise 2017/C 275/01 o přístupu k právní ochraně v oblasti životního prostředí („Sdělení Komise“),⁶¹² které shrnuje, jak jsou politiky a právní předpisy EU v této oblasti uplatňovány v praxi. Od ambice přijmout prováděcí předpis pro oblast třetího pilíře Aarhuské úmluvy se již upustilo, „*a to vzhledem ke zkušenosti s návrhem Komise z roku 2003, který zůstal v Radě více než deset let, aniž by byla nalezena dohoda nebo aniž by existovaly vyhlídky na její dosažení*“.⁶¹³ Sdělení jde cestou shromáždění relevantní judikatury SDEU, ze které následně vyvozuje závěry, jež mají sloužit jako referenční zdroj všem zúčastněným subjektům: „*vnitrostátním správám, které jsou odpovědné za zajišťování správného uplatňování právních předpisů EU v oblasti životního prostředí; vnitrostátním soudům, které zaručují dodržování právních předpisů EU a které jsou příslušné k tomu, aby se obracely na Soudní dvůr Evropské unie s otázkami ohledně platnosti a výkladu právních předpisů EU; veřejnosti, zejména jednotlivcům a nevládním organizacím, které se zabývají životním prostředím, zastávajícím úlohu obhájců veřejného zájmu; a hospodářským subjektům, které sdílejí zájem na tom, aby bylo použítí práva předvídatelné*“.⁶¹⁴ Rozhodující role tak zůstává SDEU, jehož judikaturu bude Komise i nadále sledovat a v případě potřeby bude vydané Sdělení aktualizovat.⁶¹⁵ Zásadní pro členské státy je, že SDEU pro ně vzhledem k absenci předpisu na evropské úrovni, dovedil povinnost přijmout právní úpravu provádějící čl. 9 Aarhuské úmluvy na vnitrostátní úrovni. Vycházel při tom z toho, že ustanovení Aarhuské úmluvy tvoří, od doby, kdy ji Evropská společnost podepsala, nedílnou součást práva EU.⁶¹⁶ Z tohoto rozhodnutí vyplývá, že pokud členské státy dostatečně čl. 9 Aarhuské úmluvy neprovedou, dopouští se porušení unijního práva.

2.5.2. Aktivní legitimace spolků

V Českém právním řádu se ve vztahu k žalobám environmentálních spolků uplatňují dva předpisy. Jedná se o obecný právní předpis, soudní řád správní, a zákon o EIA jako *lex specialis*

⁶¹² Sdělení Komise 2017/C 275/01 o přístupu k právní ochraně v oblasti Životního prostředí ze dne 18. srpna 2017.

⁶¹³ Tamtéž.

⁶¹⁴ Tamtéž.

⁶¹⁵ Tamtéž.

⁶¹⁶ Rozsudek SDEU ze dne 8. 3. 2011, C-240/09 Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky

ve vztahu k žalobám proti rozhodnutím vydaným v řízeních navazujících na EIA a negativním závěrům zjišťovacích řízení. Ve vztahu k aktivní legitimaci spolků se judikatura zabývá zejména řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 soudního řádu správního a násl. a řízením o návrhu na zrušení OOP nebo jeho části dle § 101a a násl. soudního řádu správního. První z uvedených řízení vyžaduje ze strany žalobce tvrzení „*přímého dotčení na právech*“, druhé vyžaduje tvrzení „*zkrácení na svých právech*“.⁶¹⁷ Jak již bylo nastíněno výše v rámci podkapitoly 2.4.3.5., judikatura se v průběhu času vyvíjela převážně ve prospěch žalobní legitimace ekologických spolků.

Zákon o EIA s cílem dosáhnout souladu s evropským právem a Aarhuskou úmluvou zajišťuje přístup spolků⁶¹⁸ k soudní ochraně tím, že na straně ekologických spolků zavádí presumpci existence práv, která mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena.⁶¹⁹ Obecný princip českého správního soudnictví vyžadující pro aktivní legitimaci přímé dotčení individuálních práv se tedy ve vztahu k zákonu o EIA neuplatní. Spolkům je tak přímo legislativou přiznáno postavení obhájců veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Soud při posuzování jejich aktivní legitimace bude dotčení na právech předpokládat, a spolky tedy mohou tyto zájmy hájit, aniž by musely dotčení na právech jakkoli dokazovat. Níže uvedená argumentace se proto vztahuje na obecnou úpravu přístupu k právní ochraně dle soudního řádu správního.

Dle aktuální judikatury spolky nejsou nositeli práva na příznivé životní prostředí, ale jejich členové se mohou jejich prostřednictvím tohoto práva domáhat. Judikatura podmiňuje aktivní legitimaci spolků jejich věcným zaměřením, zavedeností a vztahem k dotčené lokalitě. Prvním druhem řízení, ve vztahu ke kterému byly tyto závěry vysloveny, bylo řízení o návrhu na zrušení OOP, konkrétně územního plánu.⁶²⁰ Závěry byly následně převzaty i na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu⁶²¹ a řízení o ochraně před nezákonným zásahem.⁶²² Došlo tak k překonání teorie procesních práv, v důsledku které byly spolky oprávněny namítat pouze porušení procesních práv. To shrnul NSS ve svém rozsudku ze dne 16. 1. 2018, sp. zn.

⁶¹⁷ Obdobná formulace se vyskytuje také jako podmínka žalobní legitimace v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle Dílu 3 soudního řádu správního. Žalobce musí v tomto typu řízení tvrdit „*přímé zkrácení na svých právech*“.

⁶¹⁸ Jedná se opět o spolky, které spadají pod definici dotčené veřejnosti ve smyslu § 3 písm. i) b. 2 zákona o EIA.

⁶¹⁹ § 9d odst. 1 zákona o EIA.

⁶²⁰ Nález ÚS ze dne 30. května 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14, nález ÚS ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14.

⁶²¹ Rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2015, sp. zn. 1 As 13/2015, a ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. 2 As 30/2015.

⁶²² Rozsudek KS v Praze z 9. 3. 2017, sp. zn. 45 A 31/2016.

2 As 328/2016, následně: „v důsledku judikatury ÚS již proto nelze environmentální spolky pojímat jako pouhé zájemníky, jejichž žalobní legitimace se odvíjí od jejich účastenství ve správním řízení. Za splnění ÚS a správními soudy vymezených podmínek se mohou přímo domáhat ochrany svých hmotných práv.“ Došlo tak k překonání jednoho z hlavních nedostatků implementace třetího pilíře Aarhuské úmluvy v českém právním řádu.⁶²³

Dalším z hlavních nedostatků implementace třetího pilíře, které ve své publikaci z roku 2014 zmiňují Müllerová a Humlíčková, bylo omezení aktivní legitimace dotčené veřejnosti z důvodu, že neměla přístup do příslušných správních řízení. Dle současné judikatury⁶²⁴ a právní doktríny⁶²⁵ zůstává soudní ochrana spolků zachována, i když se příslušných správních řízení nemohly účastnit. NSS tento stav popsal jako silně nežádoucí.⁶²⁶ Těžiště nápravy pochybení správního orgánu se tím totiž přesouvá před správní soudy, které vzhledem ke kasačnímu principu správního soudnictví nemohou jinak, než rozhodnutí zrušit a vrátit ho správnímu orgánu. Vomáčka a Židek popsali v této souvislosti novelizované znění § 70 odst. 3 ZOPK jako „Pyrrhovo vítězství stavební lobby,“ neboť vyloučením spolků z řízení dle stavebního zákona pravděpodobně paradoxně dojde k dalšímu prodlužování realizace stavebních záměrů.⁶²⁷ Umožnění soudní ochrany i neúčastníkům řízení lze podpořit i výkladem SDEU, který došel k závěru, že když se věc týká problematiky regulované unijním právem, členské státy nemohou zabránit přístupu ekologických spolků k soudu, a to i v situaci, kdy vyloučí jejich účast v povolovacích řízeních.⁶²⁸ Lze tedy uzavřít, že i tento nedostatek

⁶²³ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 63.

⁶²⁴ Viz např. rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2015, sp. zn. 1 As 13/2015-295 a ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. 2 As 30/2015. Blíže viz VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 3/2017, s. 36. ISSN: 1213-5542.

⁶²⁵ Jak uvádí komentářová literatura k zákonu o EIA: „Přestože ekologickým spolkům není umožněna účast v celé řadě správních řízení, která se týkají zájmů ochrany přírody a krajiny, není patrně vyloučena jejich legitimace k podání žaloby proti vydanému rozhodnutí, a to za splnění podmínky osobní dotčenosti ve smyslu § 65 SŘS. Pokud není podáno v konkrétní věci odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, nezbývá než dotčenému „neúčastníkovi“ přiznat soudní ochranu a umožnit podání žaloby proti prvostupňovému rozhodnutí. Podmínka vyčerpání opravných prostředků se totiž vztahuje pouze na případy, kdy je možné nějaké opravné prostředky ze strany žalobce vyčerpat.“ Viz BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Cit. dílo, s. 525.

⁶²⁶ VOMÁČKA, Vojtěch. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. *Soudní rozhledy*. 2018, č. 6, s. 183. ISSN 1211-4405.

⁶²⁷ VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. Cit. dílo, s. 36.

⁶²⁸ Rozsudek SDEU ze dne 20. 12. 2017, C-64/15 *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*.

implementace Aarhuské úmluvy byl překonán. Na druhou stranu ale v současné právní situaci citelně narážíme na principy včasnosti a účinnosti právní ochrany zakotvené v čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy. Pokud totiž budou spolky mít možnost své připomínky prosazovat až před soudem, je vzhledem k praxi, kdy je odkladný účinek žalobám přiznáván spíše výjimečně, téměř jisté, že rozhodnutí soudu přijde pro ochranu životního prostředí příliš pozdě.

Z hlediska rozsahu námitek, které mohou spolky před soudem uplatňovat, se nabízí otázka, jestli spolky mohou vystupovat jako obránci veřejného zájmu i v případě, že by příslušným správním aktem nebylo přímo zasaženo právo žádného z jejich členů na příznivé životní prostředí. Jinými slovy, jestli se ve vztahu k obecné úpravě přístupu k soudní ochraně prosazuje jakási omezená forma *actio popularis* či nikoliv.⁶²⁹ Za progresivní lze v tomto ohledu považovat již zmíněný rozsudek NSS ze dne 13. října 2010 sp. zn. 6 Ao 5/2010, kde dva žalobci – FO a spolek – navrhovali zrušení OOP Návštěvního řádu národního parku Šumava z důvodu opomenutí tzv. naturového posuzování vlivů na životní prostředí. Namítali, že tím došlo k zásahu do jejich práva na spravedlivý proces a příznivé životní prostředí. Porušení práva na příznivé životní prostředí shledávali v tom, že návštěvní řád umožňoval splouvání určitých úseků Teplé Vltavy, čímž byla dle jejich tvrzení ohrožena populace kriticky ohrožené perlorodky říční. NSS u FO dotčení tohoto práva neshledal, neboť „výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky b) a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život.“⁶³⁰ FO tudíž nebyla aktivně legitimovaná k podání návrhu. U ekologického spolku naopak aktivní legitimaci shledal, a to na základě přímé aplikace směrnice o posuzování vlivů. Jak uvádí Müllerová, „u spolku nebylo nutné, aby poškození životního prostředí mělo přímý vztah k jeho fungování, resp. k životu jeho členů – fyzických osob (u nichž ostatně takový dopad předtím

⁶²⁹ Vybočením z klasické teorie individuálního dotčení práv, které se vyžaduje pro aktivní legitimaci k žalobě proti správnímu rozhodnutí, byl již v roce 1997 rozsudek VS v Praze ze dne 25. srpna 1997, čj. 6 A 40/96-140. V něm došel Vrchní soud k závěru, že v situaci, kdy není nikdo, kdo by mohl podat ke správnímu soudu žalobu sledující ochranu veřejného zájmu, je na místě umožnit fyzickým osobám, které jsou zkráceny na subjektivním právu (zejm. vlastnickém) dovolit „namítat nezákonnost nejen pro porušení předpisu stanoveného k ochraně tohoto soukromého práva, ale i pro porušení zákona, chránícího výlučně nebo převážně veřejný zájem. **Soukromý žalobce se tak může - chce-li - stát tribunem, hájícím zájmy veřejné; zkrácení jeho "malého" soukromého práva je legitimací, která mu to před soudem umožňuje. Soud ostatně nepochybuje o tom, že porušení zákonů, stanovených na ochranu veřejných zájmů, ve svém důsledku se logicky vždy projeví na individuálních právech jednotlivců.**“ Tento judikát umožňující jít cestou progresivního výkladu nicméně nebyl následován. (zvýraznění doplněno).

⁶³⁰ Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010 sp. zn. 6 Ao 5/2010.

vyloučil).⁶³¹ To znamená, že po naplnění žalobní legitimace mohl již soud posuzovat soulad s environmentální legislativou v plné šíři, dle Müllerové lze tento přístup popsat jako „určit[ou], byť *minimalistick[ou] variant[u] actio popularis*“.⁶³² Pro současnou právní praxi z tohoto judikátu již ale nelze vycházet, neboť od 1. 1. 2012 je soud při přezkoumávání OOP vázán rozsahem a důvody návrhu.⁶³³ Žalobními body je soud při přezkumu vázán i v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.⁶³⁴

Ve světle současné judikatury je rozhodující výklad kritérií, stanovených nálezem ÚS sp. zn. I. ÚS 59/14 a na něj navazující judikatury, jež musí spolky pro aktivní legitimaci naplňovat. Z hlediska místního vztahu k dotčené lokalitě se judikatura zdá být pro ekologické spolky spíše příznivá.⁶³⁵ Výklad věcného zaměření spolku se zdá býti problematictější. Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 59/14 připustil, že ÚP nemusí napadat pouze spolky ekologické: „*V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti.*“ Zdá se ale, že proto, aby byla připuštěna aktivní legitimace spolku, je stále vyžadováno, aby spolek sdružoval osoby, které by k podání žaloby byly samy legitimovány a v opačném případě je na místě žalobu odmítnout pro nedostatek procesní legitimace. Tomu odpovídá i spíše restriktivní výklad aktivní legitimace spolku, který usiluje o podporu udržitelné dopravy v Praze Městským soudem v Praze v rozsudku z 27. 9. 2017, sp. zn. 8 A 113/2017. Spolek podal návrh na zrušení OOP – stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích městské části Praha 8. Městský soud aktivní legitimaci spolku nepřiznal, neboť došel k závěru, že není zřejmé, že by spolek sdružoval osoby, které by mohly vydaným OOP být přímo dotčeny na svých právech.

Z hlediska rozsahu námitek, které mohou spolky uplatňovat, by mohlo být relevantní i nedávné rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, sp. zn. 2 As 187/2017. Rozšířený senát NSS se v této věci zabýval věcnou legitimací obce k napadnutí změny ÚP sousední obce, která

⁶³¹ MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na životní prostředí: zkušenosti z vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018. s. 157. ISBN 978-80-87439-34-0.

⁶³² Tamtéž.

⁶³³ Před novelou č. 303/2011 Sb. podle § 101d odst. 1 soudního řádu správního platilo, že soud vázán právními důvody návrhu nebyl, a zkoumal tak zákonnost OOP v plném rozsahu.

⁶³⁴ § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

⁶³⁵ Rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2016, sp. zn. 3 As 13/2015 a ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 73/2015.

na hranici těchto obcí vymezovala komerční zónu na nejkvalitnější zemědělské půdě. Žalující obec dovozovala svou dotčenost z toho, že přes její území směřuje tranzitní doprava do této zóny a že tedy vymezením nové plochy dojde k dalšímu nárůstu dopravy. Přitom je obec již nyní limitně zatížena. Předmětem sporu bylo neprokázání "převažujícího veřejného zájmu" na záboru nejcennější půdy I. a II. třídy ochrany. Rozšířený senát NSS dospěl k závěru, že **pokud „úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.“**⁶³⁶ Z tohoto rozhodnutí tedy plyne, že obec, která je povolána k ochraně práva občanů na příznivé životní prostředí,⁶³⁷ se může v rámci návrhu na zrušení OOP nebo jeho části úspěšně dovolat i předpisů na ochranu veřejného zájmu. Domnívám se, že ekologickým spolkům, kterým jsou všeobecně přiznávána práva spojená s ochranou veřejného zájmu, by mělo být umožněno totéž.⁶³⁸ Je otázkou, jak bude v budoucnu vykládán onen „skutečný negativní zásah do právní sféry navrhovatele“.

Na základě predestřené judikatury se navzdory významnému pozitivnímu posunu v oblasti přístupu k soudu ve věcech životního prostředí domnívám, že v současnosti u nás ještě není dostatečná judikatura, z níž by šlo jednoznačně dovodit právo veřejnosti domáhat se ochrany životního prostředí jakožto veřejného zájmu bez vazby na to, aby dané dotčení životního prostředí na její příslušníky přímo dopadalo, např. prostřednictvím imisí znečišťujících látek, hluku či na základě dopadů na veřejné zdraví. Jednat se může např. o případy zásahů, jež mají negativní dopad na biodiverzitu. Ve vztahu k obecné úpravě soudního řádu správního prozatím nic jako *actio popularis* ze strany veřejnosti čistě ve prospěch životního prostředí neexistuje. Tento nedostatek české právní úpravy lze řešit dvěma cestami – judikurní nebo legislativní. V rámci cesty judikurní lze uvažovat o extenzivním výkladu privilegované žalobní legitimace spolků i na v tomto odstavci popsané případy. Legislativní cesta by pak spočívala v obecném zakotvení této privilegované žalobní legitimace, popř. až v zakotvení *actio popularis*.

⁶³⁶ Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, sp. zn. 2 As 187/2017 (zvýraznění doplněno).

⁶³⁷ Viz mj. i rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2014, č.j. 6 As 1/2014-30.

⁶³⁸ Pro úplnost je třeba uvést, že rozšířený senát NSS v závěru rozhodnutí upozorňuje, že závěry tohoto rozhodnutí nelze automaticky vztahovat na řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 soudního řádu správního.

Jak již bylo zmíněno výše, Aarhuská úmluva i evropská legislativa odmítly zakotvení *actio popularis* ve věcech životního prostředí. Členské státy se sice mohou vydat touto cestou, ale jak uvádí generální advokátka Sharpston „přesně z důvodu odmítnutí tohoto směřování, autoři Aarhuské úmluvy se rozhodli posílit roli nevládních organizací zaměřených na ochranu životního prostředí. K přijetí tohoto vzorce došlo s cílem dosáhnout zlaté střední cesty mezi maximalistickým přístupem *actio popularis* a minimalistickou myšlenkou práva žaloby jednotlivce, ke které mají přístup pouze strany, které na věci mají přímý zájem. Udělení zvláštní žalobní legitimace nevládním organizacím uvádí v soulad tyto dvě pozice. Zdá se mi, že jde o velmi rozumný kompromis.“⁶³⁹

Co se týče legislativního zakotvení *actio popularis*, je na místě zmínit návrh zákona o hromadných žalobách, jehož finální znění zveřejnilo Ministerstvo spravedlnosti na konci července 2019.⁶⁴⁰ Z hlediska zaměření této práce návrh ale není příliš relevantní, neboť se soustřeďuje pouze na soukromoprávní spory a navíc, jak uvádí Vomáčka, ve vztahu k oblasti životního prostředí ignoruje rozdíly mezi ochranou spotřebitelů a ochranou životního prostředí.⁶⁴¹ Některé jeho základní principy by nicméně bylo možné převzít i do případné úpravy hromadné žaloby v oblasti správního soudnictví.

Co se týče správního soudnictví, zabývají se české soudy mnohem větším množstvím žalob ze strany ekologických NNO než v ostatních členských státech EU. Mezi lety 2012 a 2018 se jednalo o přibližně 200 případů. Z toho lze usuzovat potřebu zajistit před soudy reprezentaci kolektivních zájmů.⁶⁴² ⁶⁴³ Vomáčka uvádí jako příklady veřejnoprávních oblastí, v rámci nichž by bylo vhodné zakotvit hromadnou žalobu oblast územního plánování a žalob proti programům zlepšování kvality ovzduší znečištěných regionů.⁶⁴⁴ V obou případech se jedná o

⁶³⁹ Opinion of Advocate General Sharpston delivered on 2 July 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening v Stockholms kommun genom dess marknämnd* (C263/08, ECLI:EU:C:2009:421).

⁶⁴⁰ Vláda: *Návrh zákona o hromadných žalobách*. 2019-07-30 [cit. 2019-09-22]. Dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBA9EXSST>

⁶⁴¹ VOMÁČKA, Vojtěch. The Czech initiative on collective actions in environmental matters: Destined to fail. In: SIMON, Rita – MÜLLEROVÁ, Hana (eds.). *Efficient Collective Redress Mechanisms in Visegrad 4 Countries: an Achievable Target?* Cit dilo, s. 185-186.

⁶⁴² VOMÁČKA, Vojtěch. The Czech initiative on collective actions in environmental matters: Destined to fail. In: SIMON, Rita – MÜLLEROVÁ, Hana (eds.). *Efficient Collective Redress Mechanisms in Visegrad 4 Countries: an Achievable Target?* Cit dilo, s. 177.

⁶⁴³ ZÁHUMENSKÁ, Vendula. Conclusions: Evaluation of the Czech situation from the environmental NGO point of view and suggestions for the future. In: SIMON, Rita – MÜLLEROVÁ, Hana (eds.). *Efficient Collective Redress Mechanisms in Visegrad 4 Countries: an Achievable Target?* Cit dilo, s. 222.

⁶⁴⁴ VOMÁČKA, Vojtěch. The Czech initiative on collective actions in environmental matters: Destined to fail. In: SIMON, Rita – MÜLLEROVÁ, Hana (eds.). *Efficient Collective Redress Mechanisms in Visegrad 4 Countries: an Achievable Target?* Cit dilo, s. 176.

akty, které z materiálního hlediska naplňují znaky OOP.⁶⁴⁵ Upravují sice konkrétní věc, ale týkají se neurčitěho okruhu adresátů. Vzhledem k tomu, že se týkají neurčitěho okruhu adresátů, je celkem logické uvažovat ve vztahu k nim o využití institutu hromadné žaloby. O umožnění podání hromadné žaloby lze uvažovat i ve vztahu k žalobám proti rozhodnutím správního orgánu. Např. proti územnímu rozhodnutí pro stavbu spalovny odpadů, jež ze své podstaty bude rovněž dopadat na životní prostředí a zdraví mnoha osob. Dle návrhu zákona o hromadné žalobě mají mít procesní legitimaci k podání hromadné žaloby mj. zájmové subjekty, u kterých se předpokládá, že budou zapojeny do těch sporů, které „jsou významné z hlediska činnosti spolku, protože mají celospolečenský dopad. Zájmový spolek tak bude zpravidla vést řízení „z principu“ či „ve veřejném zájmu“.⁶⁴⁶ Aby nedocházelo ke zneužití práva, navrhuje Záhumenská stanovit omezující pravidla pro žalobní legitimaci ekologických spolků. Může se jednat např. o dobu jejich existence, počet členů či vztah k území. V případě úspěchu ve sporu by si ekologické spolky sdružující místní obyvatele dotčené záměrem mohly ponechat část finančních prostředků, které by získaly danou litigací,⁶⁴⁷ za účelem svého dalšího působení ve veřejném zájmu.⁶⁴⁸ Zavedení hromadné žaloby ve vztahu k environmentálním sporům (nejen) ve správním soudnictví je rozhodně zajímavou myšlenkou, která stojí za hlubší prozkoumání. Pokud by ekologické spolky byly jedním z možných žalobců, bezesporu by to posílilo jejich roli v ochraně životního prostředí.

Využití hromadné žaloby nicméně neřeší problematiku žalob směřujících čistě na ochranu životního prostředí, bez přímých negativních dopadů na člověka. Pro řešení obecné úpravy této problematiky se v rámci české právní úpravy dle mého názoru jeví jako nejrozumnější a nesyntetizovanější využití institutu **žaloby ve veřejném zájmu podle § 66 soudního řádu správního**.⁶⁴⁹ Jeho odst. 4 by mohl sloužit jakožto obecný podklad pro zakotvení privilegované

⁶⁴⁵ Program zlepšování kvality ovzduší již na základě zákona č. 225/2017 Sb. právní formu OOP s účinností od 1. 1. 2018 nemá.

⁶⁴⁶ Vláda: *Návrh zákona o hromadných žalobách*. 2019-07-30 [cit. 2019-09-22]. Dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBA9EXSST>

⁶⁴⁷ Zde se logicky jedná o případné spory o soukromoprávní náhradu škody, nikoliv o správní žaloby, v rámci nichž žádné finanční prostředky získat nelze.

⁶⁴⁸ ZÁHUMENSKÁ, Vendula. Conclusions: Evaluation of the Czech situation from the environmental NGO point of view and suggestions for the future. In: SIMON, Rita – MÜLLEROVÁ, Hana (eds.). *Efficient Collective Redress Mechanisms in Visegrad 4 Countries: an Achievable Target?* Cit dilo, s. 223.

⁶⁴⁹ Snaha dovést žalobní legitimaci ekologických spolků k ochraně veřejného zájmu na základě § 66 soudního řádu správního není konec konců nic nového. Kromě ekologických spolků, jež o toto usilovaly, je na místě zmínit původní záměr zákonodárce zakotvit zákonem č. 39/2015 Sb. žalobu proti rozhodnutí vydanému v řízení navazujícím na EIA výslovně jako žalobu ve veřejném zájmu podle § 66 soudního řádu správního. Vzhledem k tomu, že tento záměr nakonec nebyl uskutečněn, je třeba interpretovat §9d zákona o EIA jako speciální druh žalobní legitimace podle § 65 soudního řádu správního.

žalobní legitimace ekologických spolků. Tuto zvláštní žalobní legitimaci by mu mohl svěřit zákon o životním prostředí, který, jak jsem již uvedla výše, by mohl upravovat i obecnou úpravu účastenství ekologických NNO ve správních řízeních. Dle § 66 odst. 6 je žaloba nepřijatelná, pokud již ve stejné věci byla podána žaloba jiným subjektem. Ačkoliv není příliš pravděpodobné, že by ze stejného důvodu podávalo žalobu na ochranu životního prostředí více spolků, bylo by i tak třeba tuto teoretickou situaci nějak vyřešit. Za zvážení by myslím stálo např. zakotvení speciálního pravidla v zákoně o životním prostředí, podle kterého by se spolek, jenž podal žalobu jako druhý v pořadí, stal osobou zúčastněnou na řízení se všemi procesními právy. Zamezilo by se tak zatížení soudu obsahově stejnými žalobami se současným zachováním možnosti všem ekologickým spolkům se projednávání věci před soudem účastnit.

Jak již bylo zmíněno výše, existuje určitá disproporce mezi obecnými podmínkami pro účastenství ekologických spolků ve správních řízeních (vč. navazujících řízení) a obecnými podmínkami aktivní legitimace. Druhé jmenované jsou na základě judikaturně dovozených kritérií přísnější. Řešením by mohlo být, jak jsem již předestřela v podpodkapitole 2.4.3.6., sjednocení základních bodů těchto pravidel v rámci zákona o životním prostředí. Tato pravidla by pak dopadala i na speciální aktivní legitimaci týkající se navazujících řízení dle zákona o EIA, která je již nyní pro spolky velmi příznivá. Požadavek zavedenosti spolku a jeho vztahu k dotčené lokalitě nepovažuji za problematický. Převzetí judikaturních požadavků pro aktivní legitimaci spolků i na účastenství ve správních řízeních by neznamenal přehnané omezení práv spolků. Naopak by mohlo být vhodným kompromisem mezi stavem právní úpravy před a po novele zákonem č. 225/2017 Sb. Otázka věcného zaměření spolků je problematičtější. Převzetí argumentační linie nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 by pro podmínky účastenství znamenalo, že se ne vždy musí jednat o spolky „ekologické“. V zásadě ale nevidím vážný důvod, proč by se i spolky, o kterých hovoří tento nálezn, nemohly rovněž účastnit správních řízení, kde jsou např. dotčeny jejich zájmy na nerušené užívání veřejného prostoru.⁶⁵⁰ K narušení těchto zájmů může dojít nejen územním plánem, ale např. i na základě územního rozhodnutí.

⁶⁵⁰ Jako podpůrný argument pro tento názor lze uvést znění § 23 odst. 10 zákona o EIA, před novelou zákonem č. 39/2015 Sb., které připouštělo účast v řízeních navazujících na EIA i pro spolky, jejichž předmětem činnosti byla ochrana kulturních památek.

2.5.3. Ochrana proti nečinnosti

Müllerová a Humlíčková uvádějí jako třetí z hlavních problémů implementace třetího pilíře Aarhuské úmluvy v českém právním řádu to, že členové veřejnosti se nemohou domáhat soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu, jež měl ze zákona povinnost zahájit řízení z moci úřední, ale neučinil tak.⁶⁵¹ Řízení zahajovaných z moci úřední najdeme v právu životního prostředí a souvisejících oblastech celou řadu. Často se jedná o řízení kontrolního typu, kde se přezkoumává dodržení podmínek povolení k negativním zásahům do životního prostředí. Příkladem mohou být řízení zahajovaná orgány ochrany veřejného zdraví týkající se dozoru nad dodržováním povolení provozu tzv. nadlimitního zdroje hluku (tzv. hlukové výjimky⁶⁵²). Dále se jedná o řízení o uložení nápravných opatření pro nedodržování složkových zákonů na ochranu životního prostředí. Příkladem takového řízení je řízení o uložení opatření ke zjednání nápravy provozovateli stacionárního zdroje znečištění podle zákona o ochraně ovzduší⁶⁵³ nebo řízení o uložení opatření k nápravě následků nedovoleného vypouštění odpadních vod nebo jiných „závadných stavů“ ve smyslu vodního zákona.⁶⁵⁴ Za specifický druh takového řízení zahajovaného z moci úřední lze považovat i řízení o odstranění černé stavby.⁶⁵⁵ Poslední skupinu tvoří řízení o uložení sankce za přestupky, např. podle zákona o ochraně ovzduší,⁶⁵⁶ vodního zákona⁶⁵⁷ či dalších složkových předpisů na úseku ochrany životního prostředí.

Čl. 9 Aarhuské úmluvy vyžaduje právní přezkum opomenutí jak ve vztahu k řízením podle čl. 6 (čl. 9 odst. 2), tak ve vztahu k jiným opomenutím státních orgánů či soukromých osob, která odporují ustanovením vnitrostátního práva na ochranu životního prostředí. V této podkapitole se budu zabývat možnostmi přezkumu nečinnosti státních orgánů, který je jednou ze záruk správně fungující veřejné správy. Ve vztahu ke všem výše uvedeným řízením zahajovaným z moci úřední má veřejnost pouze právo podat příslušnému orgánu podnět dle § 42 správního řádu k tomu, aby takové řízení zahájil. To, zda úřad řízení zahájí, je na jeho správním uvážení. Pokud úřad řízení nezahájí do 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení, má veřejnost právo obrátit se na nadřízený orgán s požadavkem, aby tento

⁶⁵¹ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 63-64.

⁶⁵² § 84 odst. 1 písm. l zákona o ochraně veřejného zdraví.

⁶⁵³ § 22 zákona o ochraně ovzduší.

⁶⁵⁴ § 42 vodního zákona.

⁶⁵⁵ § 129 stavebního zákona.

⁶⁵⁶ §§ 23-26 zákona o ochraně ovzduší.

⁶⁵⁷ Hlava XIV. vodního zákona.

uplatnil opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Konkrétně připadá v úvahu, že nadřízený orgán věc převezme a sám řízení zahájí nebo že věc postoupí jinému orgánu.⁶⁵⁸

Soudní řád správní upravuje ochranu proti nečinnosti správního orgánu v Dílu 2. Tato ochrana se ale týká pouze nečinnosti správního orgánu v jeho povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Na nečinnost spočívající v nezahájení řízení z moci úřední se nevztahuje. Jak uvádí komentářová literatura k soudnímu řádu správnímu: „*Ten, kdo podá podnět k zahájení řízení podle § 42 SpŘ, se může v rámci ochrany proti nečinnosti správního orgánu domáhat pouze toho, aby správní orgán v zákonem stanovené lhůtě podnět vyřídil (má-li být výsledkem takového vyřízení vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS nebo osvědčení), a nikoliv, aby správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno v podnětu. Podáním podnětu k zahájení řízení se tak nelze domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, protože na základě § 42 SpŘ žádné takové právo nevzniká. Jednalo by se tak o nepřípustný zásah moci soudní do výkonu veřejné správy, který by již přesahoval smysl správního soudnictví.*“⁶⁵⁹ Nemožnost bránit se proti nezahájení řízení z moci úřední žalobou proti nečinnosti vyplývá i z konstantní judikatury.⁶⁶⁰

V otázce nečinnosti správních úřadů má své místo i žaloba proti nezákonnému zásahu podle 82 a násl. soudního řádu správního. Rozšířený senát NSS ve svém rozhodnutí ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008 dovodil, že nezákonným zásahem může být i nezákonná nečinnost, která spočívá v tom, že příslušný správní orgán neučiní nějaký jiný úkon než rozhodnutí nebo osvědčení. Dle konstantní judikatury ale nemůže nezákonným zásahem být nezahájení řízení z moci úřední.⁶⁶¹ Soudy to odůvodňují tím, že podatelé podnětu nenáleží veřejné subjektivní právo na zahájení řízení a také účelem správních řízení z moci úřední, kterým podle nich je „*možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží a priori k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta, a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.*“⁶⁶² Problém ale je, že ačkoliv neexistuje subjektivní veřejné právo na zahájení řízení, správní orgán

⁶⁵⁸ Kolektiv autorů: *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. s. 450. ISBN 978-80-7400-498-8.

⁶⁵⁹ Tamtéž, s. 664.

⁶⁶⁰ Např. rozsudky NSS ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009, ze dne 21.6.2006, sp. zn. 4 Ans 7/2005, ze dne 26. 6. 2007, nebo ze dne 29.5.2008, sp. zn. 4 Ans 10/2006. Speciálně ve vztahu k nezahájení řízení o odstranění černé stavby viz rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2007, sp. zn. 4 Ans 6/2006.

⁶⁶¹ Viz rozsudky NSS ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009, ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. 1 As 311/2016, a ze dne 1. 11. 2017, sp. zn. 6 As 160/2017.

⁶⁶² Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009.

má při splnění zákonných podmínek objektivní povinnost řízení zahájit. Neexistuje-li možnost tuto povinnost po správním orgánu nijak vymoci, vytváří se prostor pro libovůli správního orgánu, což není v souladu s principem demokratického právního státu. Jako další důvod nepřiznání žalobní legitimace při nezahájení řízení z moci úřední uvádí judikatura také to, že *„podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoliv, tedy i ten, o jehož právech či povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv či povinností by se výsledné rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo.“*⁶⁶³ Narážíme zde opět na požadavek „přímého zkrácení žalobce“, který je jednou z podmínek přiznání aktivní legitimace u žaloby proti nezákonnému zásahu. Bez existence veřejného subjektivního práva na zahájení řízení pak logicky docházíme k závěru, že nemůže existovat ani přímé zkrácení žalobce na tomto právu.

Domnívám se, že ve vztahu k řízením z moci úřední (nejen) na úseku životního prostředí lze ale uvažovat i o zkrácení jiného práva. Vezmeme-li jako příklad provozovatele stacionárního zdroje znečištění, který nedodrží v povolení stanovené podmínky pro vypouštění škodlivých látek, mohl by nezákonný zásah spočívat v tom, že v důsledku nečinnosti dozorujícího správního orgánu (v kombinaci s porušováním povolení ze strany provozovatele) dochází k nezákonnému zásahu do práva na příznivé životní prostředí osob, které žijí v blízkosti tohoto zdroje znečištění. Tento nezákonný zásah nespočívá v nezahájení řízení, ale ve stavu vyšší koncentrace znečišťujících látek v ovzduší, než by byla, kdyby správní orgán jednal a např. uložil provozovateli odstranit technické závady, které vyšší míru znečištění způsobují.

Výše popsanou argumentační linii využili stěžovatelé ve věci tzv. Chrást'anské skládky, kde se vlastníci pozemků, na které byla po dobu téměř dvaceti let bez jejich souhlasu a bez zákonného podkladu navážena výkopová zemina, stavební suť a další odpad, domáhali zahájení řízení o odstranění terénních úprav, tj. zahájení řízení z moci úřední. V této věci šlo o nezahájení řízení o odstranění neoprávněných terénních úprav dle stavebního zákona a ochranu vlastnického práva stěžovatelů. Stěžovatelé uvedli, že *„[n]ezákonný zásah vedlejšího účastníka a) [Magistrát města Kladna, který řízení nezahájil] tak nespočívá v porušení jakéhokoli procesního práva stěžovatelů, vyplývajícího z § 42 SŘ či jiného procesního předpisu, ale v porušení práva stěžovatelů na ochranu jejich vlastnického práva, konkrétně práva na ochranu před nezákonným umístěním terénních úprav na [p]ozemcích stěžovatelů. Tohoto zásahu se přitom vedlejší účastník a) dopustil svou nezákonnou nečinností.“*⁶⁶⁴ Existence skládky na jejich

⁶⁶³ Tamtéž.

⁶⁶⁴ Nález ÚS ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 2041/19.

pozemcích dle stěžovatelů přímo zasahuje do jejich vlastnického práva, neboť jim protiprávně znemožňuje vykonávat vlastnické právo k jejich pozemkům. Stěžovatelé argumentovali mj. i principem oficiality, ze kterého pro příslušný správní orgán plyne povinnost správní řízení zahájit, pokud jsou k tomu naplněny zákonné podmínky, a právem občanů spoolehnot se na věrohodnost státu při plnění jeho závazků.⁶⁶⁵

Stěžovatelé s touto argumentací neuspěli ani před NSS,⁶⁶⁶ ani před ÚS.⁶⁶⁷ Oba soudy se shodly na tom, že nečinností Magistrátu města Kladna nedošlo k přímému zásahu do vlastnického práva stěžovatelů. Jednalo se totiž až o zásah sekundární. ÚS uvedl, že „*přímým zásahem bylo provedení terénních úprav, nikoliv jejich neodstranění.*“⁶⁶⁸ ÚS se také ztotožnil s úvahou NSS, že cílem stěžovatelů je dosáhnout ochrany jejich vlastnického, tedy soukromého práva. Ochranu tomuto právu mohou poskytnout soudy v občanském soudním řízení, např. žalobou na náhradu škody uvedením do předešlého stavu podle § 2951 OZ.

Možnost soukromoprávní ochrany přichází v úvahu rovněž u výše zmíněného příkladu porušování podmínek povolení pro vypouštění znečišťujících látek do ovzduší. Jedná se o sousedskou žalobu podle § 1013 odst. 2 OZ. Teoreticky je možné dosáhnout soukromoprávní cestou i ochrany práva žít v příznivém životním prostředí, protože toto právo bylo OZ včleněno mezi osobnostní práva,⁶⁶⁹ jejichž ochrany se lze domáhat prostřednictvím žaloby na ochranu osobnosti.⁶⁷⁰ Problém tohoto přístupu spatřuji ve dvou věcech. Zaprvé, žalobce musí v civilním soudním řízení unést důkazní břemeno, tj. na svoje náklady prokázat nezákonné imise či zásah do práva na ochranu osobnosti a rovněž příčinnou souvislost.⁶⁷¹ Zadruhé, i pokud by žalobce dosáhl ochrany svého práva soukromoprávní cestou, nezákonné jednání správního úřadu spočívající v jeho nečinnosti by zůstalo zcela bez postihu. Problém by také nastal ohledně žalobní legitimace. Je otázkou, zda by soukromoprávní soudy převzaly veřejnoprávní judikaturu týkající se žalobní legitimace ekologických spolků a jestli je to vůbec vhodné, a to

⁶⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶⁶ Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019 sp. zn. 9 As 73/2019.

⁶⁶⁷ Nález ÚS ze dne 30. 7. 2019, sp zn. III. ÚS 2041/19.

⁶⁶⁸ Tamtéž.

⁶⁶⁹ § 81 odst. 2 OZ.

⁶⁷⁰ § 2956 OZ.

⁶⁷¹ Tento problém by mohlo alespoň částečně vyřešit přijetí hromadné žaloby, o které bylo krátce pojednáno výše v této práci. Současný návrh by nicméně dle Vomáčky tento problém nevyřešil. Blíže viz: VOMÁČKA, Vojtěch. The Czech initiative on collective actions in environmental matters: Destined to fail. In: SIMON, Rita – MÜLLEROVÁ, Hana (eds.). *Efficient Collective Redress Mechanisms in Visegrad 4 Countries: an Achievable Target?* Cit dilo, s. 185-186.

vzhledem k tomu, že v civilním soudním řízení poskytují soudy ochranu soukromým subjektivním právům a účelem účasti spolků v řízeních a zajištění soudní ochrany je ochrana veřejného zájmu.

V souvislosti s ochranou proti nečinnosti je rovněž na místě zmínit judikaturu týkající se nečinnosti MŽP v souvislosti s přijímáním programů pro zlepšování kvality ovzduší.⁶⁷² NSS již v několika rozhodnutích uvedl, že nevydání tohoto programu v zákonem stanovené lhůtě je nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. soudního řádu správního.⁶⁷³ Vycházel přitom mj. z judikatury SDEU v rozsudku Janecek, v němž, jak uvádí Vomáčka: „*ESD dovedl, že bezprostředně dotčení jednotlivci musejí mít možnost domáhat se vypracování akčního plánu snižování znečištění ovzduší dle čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES ze dne 27. 9. 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší z roku 1996 (bez ohledu na formu, ve které je takový plán přijímán)*“.⁶⁷⁴ Městský soud v Praze ve svém usnesení ze dne 5. 3. 2019 sp. zn. 15 A 19/2019⁶⁷⁵ uvedl, že „*není-li Program vydán či vykazuje-li obsahové nedostatky (je-li nekompletní), jedná se o zásah do veřejných subjektivních práv dotčených osob, a pokud je tento stav udržován, dochází k (pokračujícímu) zásahu do veřejných subjektivních práv osob, které jsou vystaveny trvajícím protiprávnímu stavu, jenž měl být vydáním Programu odstraněn*“.⁶⁷⁶ Na rozdíl od správních řízení zahajovaných z moci úřední bylo shledáno, že „*přestože je proces pořízení opatření obecné povahy obecně zahajován z moci úřední (a je tomu tak i v této věci), jsou situace, kdy lze hovořit o veřejném subjektivním právu na pořízení a vydání tohoto správního aktu*“.⁶⁷⁷ Ačkoliv již nyní programy nemají formu OOP, výše uvedená judikatura SDEU se na ně vztahuje i tak. Jsem tedy toho názoru, že o veřejném subjektivním právu na pořízení a vydání programu lze hovořit i nyní.

⁶⁷² MŽP má v souladu s § 9 zákona o ochraně ovzduší povinnost přijmout Programy pro zlepšování kvality ovzduší pro zónu nebo aglomeraci, kde jsou překročeny přílohou k zákonu stanovené imisní limity. S účinností od 1. 1. 2018 jim byla zákonem č. 225/2017 Sb. odňata forma OOP, kterou v minulosti měly.

⁶⁷³ Viz např. rozsudky NSS ze dne 29. 10. 2014, sp. zn. 2 As 127/2014 nebo ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 6 As 288/2016.

⁶⁷⁴ VOMÁČKA, Vojtěch. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. *Soudní rozhledy*. Cit dílo, s. 185-186.

⁶⁷⁵ Soud se v rámci tohoto rozhodnutí zabýval žalobci namítaným nezákonným zásahem, který spočíval v nečinnosti MŽP, které poté, co byl platný Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek Místek – CZ08A ze dne 14.4.2016, č.j. 23967/ENV/16 částečně zrušen pro závažné rozpory s požadavky právních předpisů rozsudkem NSS ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 6 As 288/2016, nebyl po více než dva roky vydán řádný a úplný program.

⁶⁷⁶ Usnesení ze dne 5. 3. 2019 sp. zn. 15 A 19/2019.

⁶⁷⁷ Tamtéž.

Velkou roli v této na české poměry progresivní judikatuře mělo evropské právo a judikatura SDEU. Domnívám se, že do budoucna by uvedený přístup mohl být převzat i ve vztahu ke správním řízením zahajovaným z moci úřední. Určitým rizikem umožnění přezkumu nečinnosti správního orgánu spočívajícím v nezahájení řízení z moci úřední je hrozící zásah do dělby moci. Správní soud by totiž musel sám přezkoumat, zda jsou naplněny skutkové podmínky pro zahájení řízení, čímž by zasáhl do pravomoci exekutivy. V této otázce se liší povinnost vydat program pro zlepšování kvality ovzduší, která vyplývá z legislativy, a povinnost zahájit správní řízení, která vyplývá z posouzení skutkového stavu. Ve prospěch umožnění přezkumu této nečinnosti naopak hovoří závěry Výboru, který shledal porušení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve vztahu k nečinnosti v souvislosti s hlukovými výjimkami a územními plány. Ačkoliv v souvislosti s druhým jmenovaným o rozporu s Aarhuskou úmluvou již nyní vzhledem k aktuální judikatuře není třeba hovořit,⁶⁷⁸ u hlukových výjimek porušení zůstává.⁶⁷⁹ Námitkou systémové nemožnosti napadat nečinnost správního orgánu, který nezahájí řízení z moci úřední, se Výbor bohužel bez zdůvodnění blíže nezabýval.

Na základě výše uvedeného si dovoluji konstatovat, že problematika nemožnosti přezkumu nečinnosti správních orgánů spočívající v nezahájení řízení z moci úřední není tak jednoduchá, jak by se mohlo na první pohled zdát. Vzhledem k výše uvedeným úvahám, jak ve prospěch, tak v neprospěch přiznání veřejnosti práva dosáhnout tohoto přezkumu, si netroufám předjímat, jakým směrem se bude a měla by judikatura v této věci ubírat. Legislativní zakotvení této problematiky nepovažuji za vhodné řešení.

2.5.4. Odkladný účinek žalob

Aarhuská úmluva v čl. 9 odst. 4 požaduje, aby poskytnutá právní ochrana byla včasná a poskytovala účinnou nápravu. Kromě celkové délky řízení, která je, jak bude patrné z následující kapitoly, spíše delší než kratší, je pro poskytnutí účinné právní ochrany rozhodující právní úprava přiznávání odkladného účinku. Účelem odkladného účinku je

⁶⁷⁸ Ve vztahu k územním plánům došlo k zásadnímu posunu nálezem ÚS sp. zn. I. ÚS 59/14 a související judikaturou, který přiznává aktivní legitimaci ve věcech územního plánování i spolkům.

⁶⁷⁹ Výbor uvedl: „*it is clear from the oral and written submissions of the parties, that if an operator exceeds some noise limits set by law, then no member of the public can be granted standing to challenge the act of the operator (private person) nor the omission of the authority to enforce the law.*“ Viz Aarhus Convention Compliance Committee: Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic. bod č. 8. Cit. dílo.

„sistovat jakékoliv účinky žalobou napadeného správního rozhodnutí do doby rozhodnutí správního soudu o žalobě“.⁶⁸⁰ Vezmeme-li příklad stavebního rozhodnutí, pokud není podané žalobě proti tomuto povolení přiznán odkladný účinek, může stavebník začít realizovat stavební záměr. Když pak přijde rozhodnutí soudu, jež dává za pravdu žalobci, jedná se spíše o akademický výrok, protože realizací stavby již pravděpodobně došlo k nenávratnému zásahu do životního prostředí.

Jednalo se také o jednu z oblastí, kterou se v roce 2012 zabýval Výbor. Porušení Aarhuské úmluvy nicméně neshledal, a to s odůvodněním, že stěžovatel neposkytl dostatečné množství judikatury, která by prokazovala příliš restriktivní přístup soudů k přiznávání odkladného účinku.⁶⁸¹ Mezi podáním stížnosti k Výboru a vydáním jeho nálezu došlo navíc ke změně legislativy upravující podmínky přiznání odkladného účinku i k posunu v judikatuře.⁶⁸² Obecnou úpravu přiznávání odkladného účinku obsahuje § 73 soudního řádu správního. Speciální, pro přiznávání odkladného účinku příznivější úpravu, obsahuje ve vztahu k žalobám proti rozhodnutím navazujícím na posuzování vlivů § 9d zákona o EIA. Oba tyto paragrafy prošly v posledních letech významnými novelizacemi, které umožňují přiznávat odkladný účinek správním žalobám ve větším množství případů.

Správní žaloba odkladný účinek dle obecného principu nemá. Komentářová literatura to odůvodňuje potenciálním významným negativním zásahem do práv a zájmů dalších osob, nejčastěji stavebníka. Z tohoto důvodu je třeba vymezit podmínky, za kterých je možné a žádoucí odkladný účinek přiznat.⁶⁸³ Přiznání odkladného účinku musí navrhnout žalobce. Žalovaný musí mít možnost se k tomuto návrhu vyjádřit. Dále § 73 stanoví dvě kumulativní podmínky. První z nich je, že „by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám“. Druhá podmínka spočívá v tom, že přiznání odkladného účinku „nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.“⁶⁸⁴ Znění soudního řádu správního před tzv. velkou novelou

⁶⁸⁰ JIRÁSEK, Jan. § 73. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-498-8.

⁶⁸¹ Aarhus Convention Compliance Committee: Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic. bod 87. Cit. dílo.

⁶⁸² MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo, s. 23.

⁶⁸³ JIRÁSEK, Jan. § 73. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. Cit. dílo.

⁶⁸⁴ § 73 odst. 2 soudního řádu správního.

správního řádu č. 303/2012 Sb. účinné do konce roku 2011 vyžadovalo místo nepoměrně větší újmy újmu nenahraditelnou. Jedná se tak o zmírnění podmínek: „*pojem „nenahraditelný“ svědčí o určité fatálnosti a objektivnosti celé situace, kdežto pojem „nepoměrně větší“ spíše směřuje k porovnání újem jednotlivých osob.*“⁶⁸⁵ NSS popisuje nepoměrně větší újmu jako újmu tak významnou, že opravňuje odchylku od obecného pravidla nepřiznání odkladného účinku. Újma je významná mj. „*pokud by následky správního rozhodnutí nebylo možno v podstatné části navrátit v předešlý stav, bylo-li by posléze správním soudem zrušeno.*“⁶⁸⁶ Vznik újmy musí tvrdit a prokázat žalobce.⁶⁸⁷ Podmínka rozporu s důležitým veřejným zájmem má být dle komentářové literatury vykládána tak, že je vždy třeba „*nejprve vážít důsledky porušení veřejného zájmu a jeho vztah k projednávané věci.*“⁶⁸⁸ Velkou novelou správního řádu byla rovněž zavedena povinnost soudu rozhodnout o návrhu na přiznání odkladného účinku bez zbytečného odkladu, a pokud hrozí nebezpečí z prodlení, rozhodnout o něm do 30 dnů.⁶⁸⁹ Pokud se v průběhu řízení o žalobě ukáže, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody nebo, že důvod odpadly, soud může i bez návrhu usnesení o přiznání odkladného účinku zrušit.⁶⁹⁰

Speciální úprava přiznávání odkladného účinku ve vztahu ke správním žalobám proti rozhodnutím navazujícím na EIA, obsažená v § 9d zákona o EIA, je postavena na jiných principech než úprava obecná: „*Soud přizná žalobě odkladný účinek nebo nařídí předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.*“⁶⁹¹ Vzhledem k tomu, že pokud by realizací záměru nemohlo dojít k závažným škodám na životní prostředí, nebyl by tento záměr vůbec posuzován v rámci EIA, jsou Vomáčka⁶⁹² a Židek⁶⁹³ toho názoru, že by k přiznání odkladného účinku mělo dojít prakticky pokaždé. Na rozdíl od obecné úpravy rozhodne o přiznání odkladného účinku soud i bez návrhu.⁶⁹⁴ Specifickým prvkem pro dosažení efektivní a účinné ochrany je povinnost soudu

⁶⁸⁵ JIRÁSEK, Jan. § 73. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. Cit. dílo.

⁶⁸⁶ Usnesení NSS ze dne 21. 5. 2014, sp. zn. 6 Afs 73/2014.

⁶⁸⁷ Usnesení KS v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 52 Ca 9/2003 [87/2004 Sb.NSS].

⁶⁸⁸ JIRÁSEK, Jan. § 73. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. Cit. dílo.

⁶⁸⁹ § 73 odst. 4 soudního řádu správního

⁶⁹⁰ § 73 odst. 5 soudního řádu správního.

⁶⁹¹ § 9d odst. 2 zákona o EIA.

⁶⁹² DOHNAL, Vítězslav. Mýty o účasti veřejnosti. Příspěvek na konferenci *Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem*. Cit. dílo, s. 41.

⁶⁹³ ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Cit. dílo, s. 153.

⁶⁹⁴ §9d odst. 2 zákona o EIA.

rozhodnout o žalobách proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních do 90 dní od doby, kdy žaloba došla soudu.⁶⁹⁵ Soudní řád správní lhůtu pro vydání konečného soudního rozhodnutí neupravuje. Popsaná úprava zákona o EIA byla s účinností od 1. 4. 2015 přijata zákonem č. 39/2015 Sb., a to v reakci na řízení o infringementu vedené Evropskou komisí. Zákon o EIA před 1. 4. 2015 přiznání odkladného účinku výslovně vylučoval, což Komise shledala rozporným se zásadou účinné soudní ochrany.⁶⁹⁶

Vzhledem k popsaným legislativním změnám lze uzavřít, že podmínky pro přiznání odkladných účinků žalobám ve správním soudnictví byly v posledních letech zmírněny, což minimálně v teoretické rovině znamená, že došlo ke zlepšení postavení spolků, jež hají zájem na ochraně životního prostředí. Ve vztahu k úpravě zákona o EIA se zdá, že ochrana životního prostředí je zaručena. Situace žalob regulovaných soudním řádem správním je složitější. Záhumenská, právnička spolku Arnika, k praktickému využívání institutu odkladného účinku uvádí: „České soudy setrvávají na nepřiznávání odkladných účinků v situacích, kde by to bylo vhodné, ačkoliv jim to platné právo umožňuje. V naší praxi stále narážíme na situace, kdy dojde ke zrušení rozhodnutí správního orgánu, ale již není možné dosáhnout skutečné nápravy. Důsledkem této praxe je trvajících nedostatečný přístup k soudní ochraně ve věcech životního prostředí v České republice.“⁶⁹⁷ Při přiznávání odkladného účinku bude každopádně vždy záviset na konkrétních okolnostech případu a na tom, jak přesvědčivá bude argumentace žalobce v návrhu na přiznání odkladného účinku.⁶⁹⁸

⁶⁹⁵ Tamtéž.

⁶⁹⁶ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2011 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.*

⁶⁹⁷ ZÁHUMENSKÁ, Vendula. Conclusions: Evaluation of the Czech situation from the environmental NGO point of view and suggestions for the future. In: SIMON, Rita – MÜLLEROVÁ, Hana (eds.). *Efficient Collective Redress Mechanisms in Visegrad 4 Countries: an Achievable Target?* Cit dilo, s. 222.

⁶⁹⁸ NSS např. přiznal svým usnesením ze dne 10. 1. 2019, č.j. 7 As 400/2018 – 96 odkladný účinek kasační stížnosti týkající se rozhodnutí podle § 56 ZOPK. Uvedl, že pokud by odkladný účinek kasační stížnosti nepřiznal, mohlo by v mezidobí dojít k vydání územního rozhodnutí, navíc by také mohly začít některé práce, ke kterým není třeba stavební povolení (př. odchyty, přemísťování, odstraňování vegetace). Hrozbu nenapravitelného následku v podobě ohrožení populace 16 rodů a druhů zvláště chráněných živočichů shledal jako nepoměrně větší, než hrozbu, která hrozí jiným osobám.

2.6. Problematika „obstrukčního“ jednání spolků

V souvislosti s účastí veřejnosti v rozhodovacích procesech často zaznívají hlasy, které subjekty, jež vystupují na ochranu životního prostředí, nazývají obstrukčníky, záměrně prodlužujícími příslušná správní řízení. Jako způsoby obstrukce bývá uváděno účelové jednání spolků, které se do správních řízení přihlašují pouze proto, aby prosazovaly nerelevantní či dokonce nesmyslné argumenty, nebo proto, aby povolovací procesy záměrně prodlužovaly s cílem vydírat investory.⁶⁹⁹ Rovněž bývají zmiňovány tzv. šikanozní žaloby.⁷⁰⁰ Tato vyjádření zaznívají často z úst politiků⁷⁰¹ nebo právních zástupců developerů,⁷⁰² odkud jsou přebírána do médií. Ve svém důsledku podporují názory, že je potřeba přijmout právní úpravu, která by práva veřejnosti výrazně omezila, aby se těmto obstrukcím zamezilo.

Úvahy o obstrukčním jednání veřejnosti, vč. spolků, jsou pak také uváděny jako odůvodnění přijímané právní úpravy omezující práva veřejnosti. Komentářová literatura k ZOPK hovoří o snahách o „omezování environmentální demokracie“.⁷⁰³ Jako příklad lze uvést pozměňovací návrh poslanců Foldyny a Adámka k novele stavebního zákona, jež byla přijata jako zákon č. 225/2017 Sb.: „v České republice mají spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, velmi silné postavení a v mnoha případech jsou jim svěřeny nástroje, kterými mohou docílit významné obstrukce, jež mohou zapříčinit odliv investorů a zamezit tak i případné tvorbě nových pracovních míst.“⁷⁰⁴ Podobná tvrzení najdeme mj. i v důvodové zprávě k novele zákona č. 416/2019 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a

⁶⁹⁹ ZAHUMENSKÁ, Vendula a Šárka BIDMONOVÁ. Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání. *Správní právo*. Cit. dílo, s. 16.

⁷⁰⁰ Šikanozními žalobami se rozumí „podávání žalob proti rozhodnutím vydaným ve výše zmíněných řízeních pouze s cílem pozdržet výstavbu nebo dokonce získat z podání žalob nějaký finanční prospěch (myšleno zřejmě a nejčastěji ve vztahu k určitým požadavkům na úhradu výměnou za zpětvzetí žaloby)“. Spolek Děti Země v reakci na vyjádření tehdejšího ministra životního prostředí Brabce, který tento pojem použil při rozpravě v senátu ohledně novely zákona o EIA, podal žádost o informace k MŽP, ve které požadoval mj. alespoň jedno rozhodnutí správního soudu, kde se soud šikanozní žalobou zabýval. MŽP žádost odmítl. Blíže viz ZAHUMENSKÁ, Vendula a kol. *Analýza účasti veřejnosti na územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků*. Cit. dílo, s. 100-101.

⁷⁰¹ Pro rozličná vyjádření politiků k problematice obstrukčního jednání spolků, která jsou jak ve prospěch, tak v neprospěch účasti veřejnosti, viz tamtéž s. 36-59.

⁷⁰² Např. partner advokátní kanceláře Weil Martin Kramář v reakci na přijetí zákona č. 39/2015 Sb., který novelizuje zákona o EIA, uvedl: „Vedle samotné dělky jednotlivých řízení je přitom v praxi velkým problémem právě zneužívání práv ze strany některých nevládních organizací.“ Viz MENZELOVÁ, Kateřina. Schvalování staveb se ještě zkomplikuje, novela nerespektuje realitu. In *Česká pozice* [online]. 2014-05-02, [cit. 2019-09-15]. Dostupné z: http://ceskapozice.lidovky.cz/forum/schvalovani-staveb-se-jeste-zkomplikuje-novela-nerespektuje-realitu.A140502_151410_pozice-forum_paja.

⁷⁰³ VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Cit. dílo, s. 525.

⁷⁰⁴ *Pozměňovací návrh poslance Františka Adámka a Jaroslava Foldyny k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk č. 927)*.

infrastruktury elektronických komunikací: „*Současná praxe ukazuje, že největším problémem při přípravě staveb dopravní infrastruktury jsou (...) rovněž obstrukční jednání některých jednotlivců, které ve svém důsledku zablokují výstavbu rozsáhlých úseků dopravní infrastruktury.*“⁷⁰⁵

Na opačné straně stojí názory o pozitivních dopadech účasti veřejnosti, jak jsem je předestřela v podkapitole 1.3.3. Zároveň je vyzdvihována skutečnost, že spolky mají v řízeních pouze procesní práva, tj. právo se vyjadřovat, podávat opravné prostředky či žalobu a o důvodnosti těchto procesních prostředků vždy rozhodují příslušné správní orgány či soudy. Pokud tedy dojde v důsledku využití těchto procesních prostředků ke zrušení napadeného rozhodnutí, znamená to pouze, že spolek odhalil nezákonnost či nesprávnost daného rozhodnutí. „Zablokování výstavby“ tak je ve veřejném zájmu, a nejedná se v žádném případě o obstrukci či zneužití práva.^{706 707} Obdobně se vyjadřovali i akademici ze všech právnických fakult v České republice ve vztahu zákonu č. 225/2017 Sb., v době, kdy byl projednáván.⁷⁰⁸ Zdůrazňovali rovněž, že účast ekologických spolků v řízeních měla „*mimořádný kultivační vliv na fungování české veřejné správy po roce 1989,*“⁷⁰⁹ a to prostřednictvím iniciace pozoruhodného množství judikatury správních soudů.⁷¹⁰ Jak uvádí NSS, účelem účasti ekologických spolků v řízeních „*není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.*“⁷¹¹

Z výše uvedeného plyne, že je vzhledem k působení spolků ve správních řízeních, popř. v rámci soudní ochrany, potřeba rozlišovat mezi situacemi, kdy spolky svá práva využívají, což má výše

⁷⁰⁵ Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony*

⁷⁰⁶ Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) ze dne 16. 8. 2017. Cit dílo.

⁷⁰⁷ VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Cit dílo, s. 525.

⁷⁰⁸ Členové akademických obcí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Právnické fakulty Masarykovy Univerzity, Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a Právnické fakulty Západočeské Univerzity v Plzni. *Stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108 z roku 2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927 z roku 2017 ze 7. volebního období PS)* [online]. 2017-05-15 [cit. 2019-08-21]. s. 3 Dostupné z: http://www.csop.cz/docs/up/stavebni_zakon-stanovisko_pravnici.pdf

⁷⁰⁹ Tamtéž.

⁷¹⁰ Tamtéž.

⁷¹¹ Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. 7 As 2/2011.

uvedené pozitivní dopady, a situacemi, kdy spolky svá práva zneužívají. Dle NSS je „*zneužitím práva situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené*“.⁷¹² Nelze je považovat za výkon práva. Jedná se naopak o protiprávní jednání, kterému soud neposkytuje ochranu.⁷¹³ Jako příklad zneužití práva lze uvést situaci, kdy se jednotlivec obracel na soudy ve stovkách případů. Množství sporů, které žalobce vedl, samo o sobě ale o zneužití práva nesvědčí. Rozhodujícími znaky jsou „*sériovost a stereotypnost stěžovatelem vedených sporů, spojená s opakováním obdobných či zcela identických argumentů*“.⁷¹⁴ Zákaz zneužití práva je jedním ze základních principů českého právního řádu. Dle rozšířeného senátu NSS se ale jedná o jakési „*ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává*“.⁷¹⁵

Komentářová literatura k § 70 ZOPK přiznává, že v „*ojedinělých případech dochází k obstrukcím až k faktickému vydírání stavebníků*“⁷¹⁶ ze strany spolků. Ustanovení § 70 nicméně s možností omezení účasti spolků z důvodu zneužití práva výslovně nepočítá,⁷¹⁷ a posouzení případného zneužití je tak ponecháno na soudech. To ostatně odpovídá i výše uvedeným principům. Správní soudy se ve vztahu ke zneužití práv ze strany ekologických spolků již několikrát vyjadřovaly. Dle NSS by zneužití práv mohlo v krajních případech spočívat ve „*vytvoření spolků založených na šikanózním uplatňování neexistujících či uměle dovozovaných práv*“⁷¹⁸ nebo ve snaze „*opakováním zakládáním provázaných občanských sdružení mařit průběh konkrétního řízení a bez věcného důvodu řízení prodlužovat, fakticky s cílem zabránit realizaci záměru, ačkoli pro to nejsou z pohledu zájmů ochrany přírody a krajiny věcné důvody*“.⁷¹⁹ Na druhou stranu ale NSS upozorňuje na to, že k posouzení jednání spolků jako zneužití práva je třeba přistupovat spíše výjimečně a vždy to pečlivě odůvodnit. Zdůrazňuje zejména, že by tento postup neměl „*být nadužíván a zejména by neměl sloužit k obcházení „nepohodlných“ účastníků tím, že by jim byla nejprve zamezena účast*

⁷¹² Rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, sp. zn. 1 Afs 107/2004.

⁷¹³ Tamtéž.

⁷¹⁴ Usnesení NSS ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. 8 Ans 7/2013.

⁷¹⁵ Usnesení NSS ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 1 As 70/2008.

⁷¹⁶ VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Cit dílo, s. 525.

⁷¹⁷ Tamtéž.

⁷¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, sp. zn. 3 As 126/2016.

⁷¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2013, sp. zn. 9 As 156/2012.

v prvostupňovém správním řízení a následně by byly veškeré jejich námitky paušálně zamítnuty s poukazem na § 84 odst. 3 správního řádu a na dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.⁷²⁰ Komentářová literatura k ZOPK uvádí, že dosud neexistuje příklad, kdy by soudy došly k závěru, že je třeba konkrétní jednání určitého spolku považovat za zneužití práva.⁷²¹

Jako specifický způsob zneužití práva ze strany veřejnosti v souvislosti s ochranou životního prostředí bývá uváděno vydírání. Ačkoliv se o vyděračských spolcích hovoří celkem často, není snadné najít konkrétní příklad tohoto jednání a když už na něj narazíte, často se stane, že po skutečném proniknutí do podrobností případu zjistíte, že o vydírání ve skutečnosti nešlo a obvinění je založeno na dezinterpretacích. Jako příklad lze uvést známou kauzu Hyundai, týkající se výstavby automobilky a průmyslové zóny v Nošovicích na místě s kvalitní zemědělskou půdou, kde se po dlouhá léta pěstovalo nošovické zelí. V průběhu celého procesu, jenž předcházel výstavbě, se vyjadřovala řada ekologických spolků, jako např. Děti Země nebo Beskydčan. Jednalo se o území v blízkosti CHKO Beskydy a říčky Skalická Morávka, jež bylo navrženo na vyhlášení národní přírodní památky. Spolky, které se účastnily příslušných řízení, byly obviňovány z blokování výstavby. Ve skutečnosti ale jejich podání odhalila významné nezákonnosti mj. v rámci procesu přijímání územního rozhodnutí, vč. nedostatečných podkladů. Mezi zástupci Hyundai, Moravskoslezského kraje, Czechinvestu a Ministerstva průmyslu a obchodu na straně jedné a nevládními organizacemi Ekologický právní servis, Děti země, Beskydčan a Půda pro život navíc došlo k uzavření tzv. Deklarace porozumění. Jejím obsahem byly závazky zúčastněných stran zmírňující negativní dopady automobilky a průmyslové zóny na straně jedné a usnadňující projektovou přípravu a výstavbu na straně druhé. Součástí deklarace bylo i zřízení fondu na podporu veřejně prospěšných aktivit. Ekologický právní servis, který vyjednával obsah Deklarace porozumění za ekologické spolky, byl nepravdivě obviněn z toho, že peníze z tohoto fondu má obdržet on, a jedná se tak o úplatek.⁷²²

⁷²⁰ Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2012, sp. zn. 1 As 29/2012.

⁷²¹ VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Cit dílo, s. 525.

⁷²² Více informací o tomto případě lze nalézt na webových stránkách Frank Bold, bývalého ekologického právního servisu. Viz např. GREGOR, Filip. Hyundai v Nošovicích: opravdu ekologové vydírali? In *Frank Bold* [online]. 2006-12-07, [cit. 2019-09-15]. Dostupné z: <https://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/aktualne/hyundai-v-nosovicich-opravdu-ekologove-vydirali>.

Ke zhlédnutí lze rovněž doporučit dokumentární film režiséra Víta Klusáka jménem *Vše pro dobro světa a Nošovic*.

V rámci rešerše k problematice vydírání ze strany ekologických spolků se mi podařilo narazit na jeden reálný případ, kdy okresní soud odsoudil člena ekologického spolku pro trestný čin přijetí úplatku v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu, tj. s účastenstvím jeho spolku ve správních řízeních.⁷²³ Jednalo se o pana L. S. ze Společnosti ochránců životního prostředí Litoměřice. Pan S. opakovaně jménem tohoto spolku vstupoval podle § 70 ZOPK do správních řízení. Scénář byl ve většině popsanych případů obdobný – obžalovaný na osobní schůzce s investorem navrhl úpravy projektu, které investor jako příliš nákladné a nerealizovatelné odmítl. Obžalovaný za to, aby se v řízeních dále neangažoval, nepodával odvolání nebo již podané odvolání stáhl apod., požadoval od investorů „sponzorský dar“ ve výši až 100 000 Kč pro jeho spolek. Investoři z obavy z účelového protahování správních řízení obžalovaným a následně i ze zdržení realizace projektů a pro ně s tím souvisejících nákladů, „sponzorský dar“, resp. úplatek zpravidla poskytl. Pan S. byl odsouzen k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání 18 měsíců, s podmíněným odkladem na zkušební dobu 3 let. Proti rozhodnutí okresního soudu se odvolali jak odsouzený pan S., tak státní zástupce Okresního státního zastupitelství v Litoměřicích. Pan S. ale v mezidobí zemřel, a tak se Krajský soud odvoláními věcně nezabýval a trestní stíhání v plném rozsahu zastavil.⁷²⁴

Okresní soud v Litoměřicích k účastenství spolku pana S. v řízeních podle § 70 ZOPK uvedl, že když „*stát podle platných právních předpisů umožňuje, aby občanská sdružení vstupovala do různých správních řízení a podávala různé návrhy, včetně odvolání, nelze jednání obžalovaného v tomto směru považovat [sic] za neoprávněné či nedovolené, i když by bylo možno tato podání či odvolání hodnotit jako účelové [sic] či dokonce šikanózní. Zákon totiž takovýto postup nevyklučuje a ani výslovně nezakazuje, takže platí zásada, co není zakázáno, je dovoleno, a využívání zákonem povolených postupů nelze samo o sobě kriminalizovat.*“⁷²⁵

Domnívám se, že vzhledem k výše uvedené judikatuře týkající se možnosti zneužití práv ze strany spolků, je možné s těmito závěry Okresního soudu v Litoměřicích polemizovat. Pokud spolek pana S. ve správních řízeních vystupoval s cílem získat pro sebe majetkový prospěch, byť možná současně také s cílem dosáhnout ochrany přírody a krajiny, jednalo se o zneužití tohoto práva.

⁷²³ Rozsudek Okresního soudu v Litoměřicích ze dne 14. 1. 2016, sp. zn. 24T 188/2010.

⁷²⁴ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 6. 2016, sp. zn. 7T0 164/2016.

⁷²⁵ Rozsudek okresního soudu v Litoměřicích ze dne 14. 1. 2016, č.j. 24T 188/2010.

Jak bylo demonstrováno, spolky mohou mít jak zásadně pozitivní vliv na celý průběh řízení, tak mohou svá práva zneužít ve svůj prospěch.⁷²⁶ Je tomu ale opravdu tak často, jak by se mohlo podle vyjádření politiků a zpráv v mediích zdát? Zásadním nedostatkem debaty o omezování práv spolků je to, že neexistuje žádná komplexní studie, která by se zabývala tím, jaké jsou příčiny nepřiměřeně dlouhých správních řízení. Na tom se shodují akademici,⁷²⁷ veřejná ochránkyně práv,⁷²⁸ odborná literatura⁷²⁹ i samy spolky.⁷³⁰ Na tento fakt upozorňuje i ústavní stížnost senátorů napadající novelizované znění § 70 odst. 3 ZOPK.⁷³¹ To, že příčinou jsou obstrukce spolků, je tak nepodloženou spekulací.⁷³² Jinými slovy, jak uvádí Dohnal, se „*debata o této oblasti legislativní úpravy (...) často dostává mimo sféru věcných a podložených argumentů a sklouzává do říše mýtů, ústně tradovaných bajek nebo dokonce lží.*“⁷³³ Předtím, než zákonodárce přistoupí k úpravě legislativy, by si měl zodpovědět následující otázky: Kolika řízení se spolky účastní? Jak se liší délka řízení, kde se spolky účastní a kde nikoliv? V jakém množství případů spolky využily opravných prostředků a v jakém množství případů podaly žalobu.⁷³⁴ Příslušná ministerstva na tyto otázky ale odpověď neznají. Z dostupných neúplných zdrojů spíše vyplývá, že množství řízení, kterých se spolky účastní, je minimální a těch, kde

⁷²⁶ Svá práva nicméně mohou zneužít a chovat se obstrukčně i developeři. O příkladu obstrukčního jednání developera Central Group hovořil senátor Václav Láška v rámci svého projevu v senátu při projednávání novely zákona o EIA v roce 2014. Blíže viz: ZAHUMENSKÁ, Vendula a kol. *Analýza účasti veřejnosti na územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků*. Cit. dílo, s. 57-59.

⁷²⁷ Členové akademických obcí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Právnické fakulty Masarykovy Univerzity, Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a Právnické fakulty Západočeské Univerzity v Plzni. *Stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108 z roku 2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927 z roku 2017 ze 7. volebního období PS)*. Cit. dílo, s. 2.

⁷²⁸ ŠABATOVÁ, Anna. Komentář ombudsmanky: Záminka pro omezování práv. In *Ombudsman. Veřejný ochránce práv*. [online]. 2019-03-14, [cit. 2019-09-15]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2019/komentar-ombudsmanky-zaminka-pro-omezovani-prav/>.

⁷²⁹ ZAHUMENSKÁ, Vendula a Šárka BIDMONOVÁ. Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání. *Správní právo*. Cit. dílo, s. 13-26.

⁷³⁰ ZAHUMENSKÁ, Vendula a kol. *Analýza účasti veřejnosti na územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků*. Cit. dílo.

⁷³¹ Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) ze dne 16. 8. 2017. Cit. dílo.

⁷³² Členové akademických obcí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Právnické fakulty Masarykovy Univerzity, Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a Právnické fakulty Západočeské Univerzity v Plzni. *Stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108 z roku 2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927 z roku 2017 ze 7. volebního období PS)*. Cit. dílo.

⁷³³ DOHNAL, Vítězslav. Mýty o účasti veřejnosti. Příspěvek na konferenci *Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem*. Cit. dílo, s. 1.

⁷³⁴ Tamtéž.

podávají žaloby, je ještě menší.^{735 736} Je téměř jisté, že příčiny délky správních řízení jsou jiné. Dle veřejné ochránčyně práv se „[d]élka řízení (...) pouze účelově zneužívá k omezení práv občanů.“⁷³⁷ Demonstruje to poznatkem, že délka stavebního řízení se navzdory účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., jehož hlavním cílem bylo zrychlení procesů dle stavebního práva, opět prodloužila, a to o několik měsíců.⁷³⁸

Jedním ze zásadních důvodů je složitost a nestabilita právní úpravy. Ve vztahu k řízením dle stavebního zákona se na tomto důvodu opět shoduje odborná veřejnost,^{739 740} veřejná ochránčyně práv⁷⁴¹ i samy spolky.⁷⁴² Židek po analýze právních norem týkajících se environmentálních aktů v procesech veřejného stavebního práva došel k závěru, že současná právní úprava je komplikovaná, často až nesrozumitelná a v některých aspektech dokonce vyvolává znaky „zmatečnosti“. Uvádí, že k výkladu a správné aplikaci norem je navíc potřeba se orientovat ve velmi rozsáhlé judikatuře správních soudů. Podle aktuálního znění stavebního zákona existují vzhledem k možnosti nepovinné integrace institutů posuzování vlivů na životní prostředí, územního a stavebního řízení až 4 různé procesní varianty.⁷⁴³

Vzhledem k povinnosti souladu s evropským právem dochází k častým novelizacím, které sice obvykle posilují práva veřejnosti, ale nepředstavují komplexní přístup k řešení problematice. To následně vede k několika paralelním úpravám obdobných situací. Typickým případem je úprava účastenství ekologických spolků v různých správních řízeních. S cílem dosáhnout

⁷³⁵ Záhumenská spolu se studenty Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně došla v rámci omezeného výzkumu, který počíval mj. v podávání žádostí o informace na vybrané stavební úřady, k závěru, že se spolky v letech 2013-2017 účastnily 2,77% zahájených územních řízení, odvolání podaly v 0,46 % všech územních řízení zahájených a ukončených v daném roce a žalobu v 0,025 % těchto řízení. Jedná se o data, která nelze zobecňovat, jelikož vycházejí z příliš omezeného vzorku. Domnívám se ale, že i tak mají určitou vypovídací hodnotu. K výzkumu blíže viz ZAHUMENSKÁ, Vendula a kol. *Analýza účasti veřejnosti na územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků*. Cit dílo, s. 60-98.

⁷³⁶ Dohnal ve svém Příspěvků na konferenci *Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem* v roce 2002 uvedl příklad vyhodnocení účasti ČSOP Vlašim ve správních řízeních v letech 1996 až 2000. Vyplynulo z něj, že 80% vydaných rozhodnutí bylo v souladu s jejich názory. V kategorii správních řízení o kácení dřevin se spolky odvolaly pouze proti 19 povolením z 317, tj. v 0,06%. Stejně jako u výzkumu ohledně účasti v územních řízeních nelze tyto informace zobecňovat. Blíže viz: Tamtéž.

⁷³⁷ ŠABATOVÁ, Anna. Komentář ombudsmanky: Záminka pro omezování práv. Cit dílo.

⁷³⁸ Tamtéž.

⁷³⁹ ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Cit dílo, s. 172-174.

⁷⁴⁰ SVOBODA, Petr In: *Seminář Rozhodování bez účasti veřejnosti: rychleji a lépe? Zkušenosti a problémy s aplikací novely stavebního zákona*, Poslanecká sněmovna ČR, Arnika, 20. 11. 2018 (osobní účast autorky práce). Prezentace a zvukový záznam konference [online]. [cit. 2019-09-15]. Dostupný z: <https://arnika.org/seminar-rozhodovani-bez-ucasti>.

⁷⁴¹ ŠABATOVÁ, Anna. Komentář ombudsmanky: Záminka pro omezování práv. Cit. dílo.

⁷⁴² VONDROUŠ, Daniel (Zelený Kruh) In: *Seminář Rozhodování bez účasti veřejnosti: rychleji a lépe? Zkušenosti a problémy s aplikací novely stavebního zákona*, Cit. dílo.

⁷⁴³ ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Cit dílo, s. 23.

urychlení procesů bývá implementační legislativa doplňována o se zbytkem nekorespondující ustanovení, která naopak práva veřejnosti omezují. Legislativní změny navíc někdy nekorespondují s ustálenou judikaturou. Neustále se měnící legislativu v oblasti práva životního prostředí a stavebního práva lze demonstrovat např. dvěma novelizacemi zákona o EIA v roce 2017 (zákon č. 225/2017 a zákon č. 326/2017). Židek popisuje takto přijímanou legislativu jako „*právní peklo*“ pro všechny adresáty právních norem – správní orgány, developery i veřejnost, vč. environmentálních spolků. Důsledkem je absence právní jistoty ohledně úpravy budoucích právních vztahů.⁷⁴⁴

Nepřehlednost právní úpravy, její častá novelizace spolu s tíživou personální situací na stavebních úřadech,^{745 746 747} nedostatečnou metodickou podporou úředníků⁷⁴⁸ a chybějící digitalizací státní správy⁷⁴⁹ (např. elektronické propojení stavebních úřadů s dotčenými orgány)⁷⁵⁰ vede k tomu, že správní orgány procesy prodlužují nedodržením zákonem stanovených lhůt. Jen pro úplnost poznamenávám, že pokud veřejnost nedodrží stanovené lhůty, její práva zanikají. To, že za délku řízení mohou primárně správní orgány a soudy, vyplývá i z infografik, které s cílem znázornit na konkrétních případech výstavby bytového domu a dálnice D8, kdo se jakou měrou podílel na celkové délce řízení, vytvořil Zelený Kruh.⁷⁵¹ Veřejná ochránkyně práv a referenti stavebních úřadů⁷⁵² uvádějí, že dalším důvodem délky řízení podle stavebního zákona je také nedostatečná součinnost žadatele. Žadatel totiž často předloží žádost, která je neúplná a není schopen na výzvu k doplnění pružně reagovat.⁷⁵³ To ostatně souvisí i se složitostí a nestabilitou právní úpravy.

Z výše uvedeného plyne, že stejně jako u každého práva, nelze zcela vyloučit, že spolky zneužijí své právo na účast v řízeních a na soudní ochranu. Ačkoliv zákonodárce často vychází z toho,

⁷⁴⁴ Tamtéž.

⁷⁴⁵ ŠABATOVÁ, Anna. Komentář ombudsmanky: Záminka pro omezování práv. Cit. dílo.

⁷⁴⁶ VONDROUŠ, Daniel (Zelený kruh) In: Seminář *Rozhodování bez účasti veřejnosti: rychleji a lépe? Zkušenosti a problémy s aplikací novely stavebního zákona*, Cit. dílo.

⁷⁴⁷ VOLDŘICH, Vladimír (MMR) In: Seminář *Rozhodování bez účasti veřejnosti: rychleji a lépe? Zkušenosti a problémy s aplikací novely stavebního zákona*, Cit. dílo.

⁷⁴⁸ SEITLOVÁ, Jitka (MMR) In: Seminář *Rozhodování bez účasti veřejnosti: rychleji a lépe? Zkušenosti a problémy s aplikací novely stavebního zákona*, Cit. dílo.

⁷⁴⁹ Tamtéž.

⁷⁵⁰ VRABCOVÁ, Anna. Anketa: Co brzdí stavební řízení? In *ASB*. [online]. 2017-03-24, [cit. 2019-06-30]. Dostupné z: <https://www.asb-portal.cz/aktualne/nazory-a-rozhovory/anketa-co-brzdi-stavebni-rizeni>.

⁷⁵¹ Analýza: o stavbě dálnice či bytového domu rozhodují úřady roky, lidé mají na připomínky jen týdny. In *Zelený Kruh* [online]. 2014-05-02, [cit. 2019-07-15]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz/bily-slider-na-hp/analiza-o-stavbe-dalnice-ci-bytoveho-domu-rozhoduji-urady-roky-lide-maji-na-pripominkovani-jen-tydny>

⁷⁵² VRABCOVÁ, Anna. Anketa: Co brzdí stavební řízení? Cit. dílo.

⁷⁵³ ŠABATOVÁ, Anna. Komentář ombudsmanky: Záminka pro omezování práv. Cit. dílo.

že obstrukční jednání spolků je důvodem nadměrné délky správních řízení, neexistují k tomu žádné spolehlivé podklady. Naopak se zdá, že je „pes zakopaný jinde“. Čas od času se objeví i tendence zakotvit do právního řádu výslovně nějakou formu ochrany proti zneužití práv ze strany veřejnosti. Věcný záměr nového stavebního zákona např. ve své původní verzi obsahoval institut zneužití práva podat správní žalobu.⁷⁵⁴ Jsem toho názoru, že český právní řád již nyní umožňuje případné zneužití práva odhalit a neposkytnout mu ochranu. V rámci správních řízení může správní orgán snadno nedůvodné připomínky a námítky zamítnout. Správní žalobu může rovněž zamítnout. Výše citovaná judikatura sice popisuje, v jakých situacích by k zneužití práv ze strany spolků mohlo dojít, ale vždy se jedná pouze o teoretickou úvahu, která odlišuje zneužití práv od posuzovaného případu, kdy ke zneužití práv nedošlo. Nezdá se tedy, že by se jednalo o tak častý jev, že by jej bylo třeba upravit legislativně.

Dojde-li v souvislosti s působením spolků k úplatku, jakkoliv nevíme, jak často nebo výjimečně k tomu reálně dochází, umožňuje naše právní úprava ochranu prostřednictvím trestního práva. Myslím si, že výslovné zakotvení možnosti nezabývat se vyjádřeními spolků z toho důvodu, že jimi dochází k obstrukcím, by v současné situaci, kdy správní orgány mají samy problém se v právní úpravě zorientovat, mohlo velmi snadno vést k nejjednoduššímu řešení ze strany orgánů veřejné správy – „zametení názorů veřejnosti pod stůl“, protože odhaluje chyby úřadů a přidělová jim práci. To by mělo za efekt nejen nezákonná a nekvalitní rozhodnutí, ale působilo by to destruktivně i na motivaci občanské veřejnosti podílet se na správě věcí veřejných. Liberální demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka by toto neměl dopustit. Jeho cílem by mělo naopak být vytvořit optimální podmínky pro takové procesy, ve kterých je všem dotčeným subjektům umožněno vyjádřit své názory již v počátečních fázích rozhodování tak, aby došlo k dosažení kompromisu mezi subjekty hájícími různé zájmy co nejdříve a následná realizace záměru pak proběhla co nejladčeji.

⁷⁵⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj: *Věcný záměr stavebního zákona. Verze do připomínkového jednání.* [online]. 2015-08-11 [cit. 2019-06-22]. Dostupný z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=KORNB95HSTNF&tab=versions.

Závěr

Cílem této práce bylo vymezit a zanalyzovat jednotlivé role, které mohou zastávat spolky v ochraně životního prostředí, včetně zhodnocení efektivity jejich právní úpravy a návrhů *de lege ferenda*. Nyní bych ráda shrnula, k jakým závěrům jsem došla. Zaměřím se zejména na nedostatky současné právní úpravy a na návrhy, jak právní úpravu zlepšit.

V první části práce jsem se zabývala **obecnými východisky právní úpravy**, a to zejména v obecné rovině ve vztahu k NNO a spolkům, jakožto základní formě NNO. Neziskový sektor se někdy označuje jako tzv. *třetí pilíř* fungování státu, vedle veřejné správy a podnikatelského sektoru. Domnívám se, že toto označení hezky vystihuje, jak zásadní roli neziskový sektor hraje v rámci fungování liberálního demokratického právního státu, kterým Česká republika nepochybně je, a věřme, že i navzdory nejrůznějším snahám některých svých vrcholných představitelů zůstane. Bohužel dosud neexistuje zastřešující právní úprava neziskového sektoru, která by komplexně upravovala a regulovala jeho činnost.

Již z úvodu práce je zřejmé, že samotné vymezení **pojmu NNO** je komplikované. Jeho definice v současném právním řádu chybí a neshoduje se na ní ani teorie. Jedná se o právnické osoby soukromého práva, které se nejčastěji charakterizují prostřednictvím různých definičních znaků. Jedním z těchto znaků je také účel, k jehož naplnění jsou NNO založeny a k němuž svou činností směřují. Podle účelu můžeme nestátní neziskové organizace dělit na veřejně prospěšné a vzájemně prospěšné. Vzájemně prospěšné NNO slouží zájmům uzavřeného okruhu svých členů, veřejně prospěšné naopak slouží zájmům obecným a poskytují veřejně prospěšné služby i nečlenům.

Česká republika, po vzoru dalších států, zamýšlela upravit **status veřejné prospěšnosti**, který by se zapisoval do veřejného rejstříku, a navázat na něj veřejnoprávní výhody, zejm. v oblasti daní a veřejných podpor. Za tímto účelem byl v rámci rekodifikace občanského práva do OZ začleněn status veřejně prospěšné právnické osoby a počítalo se s přijetím prováděcího předpisu, který by komplexně upravoval výhody z tohoto statusu plynoucí. K přijetí tohoto zákona nakonec bohužel nedošlo a úprava výhod pro NNO osoby je nadále roztržštěná. Vzhledem k tomu, že definice statusu veřejné prospěšnosti v OZ zůstala, není do budoucna vyloučeno, že by mohlo dojít k přijetí zákona, jež by na tento status navázal veřejnoprávní výhody a případně i jakýsi znak kvality, který by veřejnosti garantoval, že NNO se reálně veřejně prospěšnou činností zabývá. V případě, že by se k přípravě takového zákona přistoupilo

komplexně a byla do něj zapojena všechna relevantní ministerstva i samotný neziskový sektor, považují tuto myšlenku za hodnou realizace.

Spolek je nečastější formou NNO. Jedná se o dobrovolné sdružení nejméně tří osob vedených společným zájmem založené k naplňování tohoto zájmu. Tímto společným zájmem může být i veřejný zájem na ochraně životního prostředí. V rámci rekonstrukce občanského práva došlo s účinností od 1. 1. 2014 k zásadní změně úpravy spolkového práva. Tato je nyní obsažena primárně v OZ. Obecně lze tento krok hodnotit pozitivně, neboť úprava je nyní podrobnější, což zvyšuje právní jistotu. Zároveň se, s výjimkou statusových otázek, plně uplatní zásada spolkové autonomie, což umožňuje spolkům upravit si svoje poměry flexibilně. Zásadní změnou je přesun spolkové agendy z Ministerstva vnitra na rejstříkové soudy a zavedení spolkového rejstříku. Tímto krokem se zásadním způsobem zvyšuje transparentnost působení spolků, což rovněž přispívá k právní jistotě. Jedná se tedy o pozitivní posun. Spíše negativně hodnotím dle mého názoru nekonceptní změnu legislativy, která zrušila původní povinnost, aby dosavadní občanská sdružení měla jako obligatorní součást názvu slovo „spolek“ nebo „zapsaný spolek“, případně zkratku „z. s.“. Jejím důsledkem totiž došlo ke znevýhodnění těch spolků, které již v předstihu svůj název změnilly a v podstatě zbytečně za tímto účelem vynaložily čas a finanční prostředky.

Spolky jsou podmnožinou veřejnosti, která se spolu se státem a jeho orgány podílí na ochraně životního prostředí. Na rozdíl od orgánů veřejné moci vykonává veřejnost tuto činnost dobrovolně, jako své právo. To ale nijak nesnižuje význam podílu veřejnosti na ochraně životního prostředí. Forem **účasti veřejnosti** je celá řada. Rozdělujeme jí na účast v užším slova smyslu, kterou se rozumí účast na právech formalizovaných procesech, včetně správních řízení, a účast v širším slova smyslu, kam spadá zejména uskutečňování práva shromažďovacího, sdružovacího, petičního, podílení se na správě věcí veřejných – přímo prostřednictvím referenda i nepřímo prostřednictvím voleb, realizaci práva na přístup k informacím a podávání podnětů a stížností.

Tématem této práce je **role spolků v ochraně životního prostředí**. Hlavním cílem ekologických spolků je dosáhnout co nejvyšší úrovně ochrany životního prostředí. Dosažení tohoto cíle je logicky efektivnější prostřednictvím spolku, než kdyby se stejného cíle snažily dosáhnout jednotlivé osoby samostatně. V rámci této práce rozdělují jednotlivé role spolků na dvě skupiny, podle toho jestli se spolky v jejich rámci zpravidla dostávají do konfliktu se soukromými zájmy jiných subjektů nebo nikoliv. Mezi „**nekonfliktní role**“ řadím praktickou

ochranu přírody, environmentální výchovu, vzdělávání a osvětu, environmentální výzkum a činnost informační a dokumentační.

Základní „konfliktní“ rolí je **veřejná kontrola** státních orgánů a orgánů územní samosprávy, tj. jejich činnost spolků v postavení *watchdogs*. Tuto roli plní zejména malé místní spolky, což považují za zásadní demokratický prvek fungování obcí. Nežádka se také stává, že členové místních ekologických spolků úspěšně kandidují ve volbách do zastupitelstev, a mohou tak své zkušenosti z neziskového sektoru využít ke zlepšení politického prostředí ve své obci. Spolky „profesionální“ povahy se zaměstnaneckou základnou a celostátní, popř. až mezinárodní působností se zabývají problémy obecnější povahy. Často také působí jako *watchdogs* ve vztahu k hlasování politiků ohledně „zelených“ zákonů na celostátní úrovni.

Další zásadní rolí spolků je **působení na** subjekty, které jsou způsobilé případné negativní jevy spojené se zhoršováním stavu životního prostředí zvrátit nebo zmírnit jejich následky. Spolky tak působí na **veřejné činitele, nadnárodní korporace a širokou veřejnost**. Působení na veřejnost je často také prostředkem aktivizace veřejnosti k ovlivnění veřejných činitelů a nadnárodních korporací. Spolky k aktivizaci veřejnosti, ať už za účelem ovlivnění jejího vlastního chování, nebo za účelem nepřímého působení na veřejné činitele a nadnárodní korporace, využívají různé prostředky – kampaně, petiční akce, shromáždění, demonstrace apod. Pokud tyto prostředky nevedou ke kýženému cíli, přistupují některé aktivistické spolky k tzv. akcím občanské neposlušnosti na či za hranou zákona.

Působení na veřejné činitele má dvě základní formy – přímé působení prostřednictvím formálně upravených procesů připomínkování návrhů právních předpisů a koncepčních dokumentů nebo nepřímé působení cestou lobbingu. Zvláštní formou působení na veřejné činitele je i iniciace prostředků přímé demokracie, zejména místního referenda. Další specifickou podkategorií tvoří iniciace a vedení tzv. strategické environmentální litigace. Ta cílí na otevření a podporu celospolečenské debaty na určité, z hlediska životního prostředí zásadní téma. Často se v současnosti jedná o adaptační a mitigační opatření týkající se klimatických změn.

Mezinárodněprávní rámec pro **zapojení veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů** upravuje čl. 8 Aarhuské úmluvy. Po analýze české právní úpravy jsem dospěla k názoru, že Česká republika v této oblasti své mezinárodní závazky plní. Návrhy právních předpisů jsou zveřejněny a veřejnost

má v přiměřených časových lhůtách právo se k nim vyjádřit. Je na výběru zpracovatele, které subjekty bude v průběhu zpracovávání předpisů konzultovat a jakým způsobem. Dle dostupných metodických dokumentů by mezi těmito subjekty měly být i NNO. MŽP lze v této oblasti považovat za dobrý vzor, neboť v rámci své vnitřní směrnice řadí ekologické NNO mezi fakultativní připomínková místa, ze kterých může zpracovatel vybírat. Zástupci ekologických spolků se rovněž mohou účastnit různých výborů, komisí a poradních orgánů vlády. Ke kompletnímu posouzení efektivity této účasti by nicméně byl potřeba vzhled do toho, jak jsou pravidla, jež orgánům veřejné správy přiznávají velkou míru diskrece, uplatňována v praxi.

Co se týče **lobbingu**, je v současnosti projednáván vládní návrh zákona o lobbování, který cílí na vytvoření podmínek pro transparentní zákonný lobbing a současné potlačení lobbingu, v jehož rámci jsou zájmy prosazovány eticky sporným či dokonce nelegálním způsobem, např. prostřednictvím úplatků, využíváním osobních vazeb nebo jiných výhod. Hlavním prostředkem k dosažení tohoto cíle je vytvoření evidence lobbistů i lobbovaných ve veřejně přístupném registru. Do tohoto registru mají lobbisté i lobbovaní vkládat jednou za čtvrtletí zprávy o lobbování, což má umožnit veřejnosti prostřednictvím porovnání těchto zpráv provádět veřejnou kontrolu. Návrh zákona o lobbování dále počítá s tzv. lobbistickou stopou, která by měla být samostatnou přílohou zákona. Dle mého názoru se jedná o vhodný nástroj odkrytí vlivů, které doprovázejí přijetí či novelizace zákonů. Návrh zákona v popsáném znění v zásadních otázkách odpovídá doporučením OECD a Rady Evropy, jeho přijetí tak i přes drobné nedostatky, př. absenci ošetření nebezpečí zneužití důvěrných informací a střetu zájmů spojených se změnou zaměstnání, považuji za velmi žádoucí.

Z hlediska práva nejvýznamnější „konfliktní“ rolí je **působení ekologických spolků jako obhájců veřejného zájmu na ochraně životního prostředí v rámci účasti na rozhodovacích procesech**, které mohou mít dopad na životní prostředí. S účastí v řízeních úzce souvisí i přístup k soudní ochraně, bez něž by samotná účast byla bezzubá. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech a právo na právní ochranu jsou spolu s právem na informace základními pilíři **Aarhuské úmluvy**, ambiciózní mezinárodní smlouvy v oblasti environmentální demokracie. Signatářem Aarhuské úmluvy je nejen Česká republika, ale i Evropská unie, která k provedení závazků z ní vyplývajících přijala řadu sekundárních právních předpisů. V důsledku toho je Česká republika vázána závazky vyplývajících z Aarhuské úmluvy hned dvakrát, na úrovni mezinárodní a na úrovni evropské. Mohou se tak proti ní také uplatnit kontrolní mechanismy na obou úrovních. Nálezy Výboru pro dodržování Aarhuské

úmluvy, kontrolního orgánu Aarhuské úmluvy, a zejména řízení o infringementu ze strany Evropské komise měly zásadní dopad na vývoj české legislativy směrem k vyšší úrovni zajištění účasti veřejnosti a přístupu k soudní ochraně.

Aarhuská úmluva pracuje s pojmy veřejnost a dotčená veřejnost, jakožto její podmnožinou. V českém právním řádu odpovídá pojmu **veřejnost** pojem každý. Pojem **dotčená veřejnost** byl do českého právního řádu výslovně transponován z unijního práva pouze v souvislosti se zákonem o EIA. Jedná se o osoby, které jsou nebo mohou být environmentálním rozhodováním ovlivněny na svých právech nebo mají na tomto rozhodování určitý zájem. Ekologické spolky v rámci Aarhuské úmluvy požívají specifického privilegovaného postavení, jelikož se pro účely definice dotčené veřejnosti předpokládá, že na environmentálním rozhodování mají zájem. Stejně tak je jejich důvod považován pro účely posouzení jejich legitimity k právnímu přezkumu za dostatečný a předpokládá se, že mají práva, která mohou být omezována či porušována. Jinými slovy by jim dle Aarhuské úmluvy měl být zajištěn přístup k právní ochraně tak, aby mohly efektivně hájit zájem na ochraně životního prostředí.

Ve vztahu k účasti na řízení rozlišuje česká právní úprava účast konzultativní a plnoprávnou. Právo **konzultativní účasti** zajišťuje veřejnosti možnost vyjádřit se k navrhovaným záměrům a podávat k nim připomínky. Na rozdíl od plnoprávné účasti, spočívající v postavení účastníka správního řízení, nemá veřejnost v rámci konzultativní účasti zaručeno, že její vyjádření bude příslušný úřad skutečně brát v úvahu a nemůže se proti konečnému rozhodnutí bránit prostřednictvím opravných prostředků. V českém právním řádu se konzultativní účast v oblastech spojených s životním prostředím uplatňuje zejména v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA a SEA) a při přijímání OOP, jehož podkategorií je územně plánovací dokumentace, která má speciální úpravu ve stavebním zákoně. Formu OOP mají dále např. plány povodí dle vodního zákona.

V rámci procesu **posuzování vlivů**, který má několik fází, má každý právo podávat připomínky, a to hned dvakrát – k oznámení záměru (EIA) nebo koncepce (SEA) a k dokumentaci (EIA) nebo návrhu koncepce (SEA). Veřejnost nicméně již nemá právo vyjádřit se k posudku zpracovávanému v rámci EIA, protože ten se zveřejní až spolu s konečným závazným stanoviskem. Ačkoliv lze očekávat, že v důsledku toho dojde k určitému urychlení procesu EIA, není příliš logické, že se veřejnost k posudku, který je obligatorním podkladem pro konečné závazné stanovisko, může vyjadřovat až poté, co je již konečné závazné stanovisko vydáno. Ke změnám došlo v poslední době i v souvislosti s podmínkami pro konání veřejného projednání.

Potenciálně problematická je z hlediska účasti veřejnosti zejména kombinace nových pravidel pro proces SEA. Podle nich je v diskreci příslušného úřadu, zda se veřejné projednání bude konat, zároveň je vypuštěna povinnost zveřejňovat informaci o místě a čase jeho konání na internetu a ještě jedním, v dotčeném území obvyklým způsobem (např. v tisku). Zachována zůstává pouze povinnost informaci zveřejnit na úřední desce dotčeného orgánu. Hrozí tak, že se veřejnost o projednávání koncepcí často ani nedozví.

Konzultativní účast veřejnosti v rámci **vydávání OOP** je zajištěna prostřednictvím možnosti podat k jeho návrhu připomínky a námítky. Rozdíl mezi těmito instituty spočívá v tom, že o námítkách správní orgán vydává odůvodněné rozhodnutí, proti kterému je možné se bránit správní žalobou, připomínky naopak orgán pouze vypořádává, přičemž zákon výslovně nevyžaduje, aby toto vypořádání bylo odůvodněno. Proti vypořádání připomínek se rovněž nelze bránit žádnými opravnými prostředky. Ačkoliv judikatura vyžaduje, aby se orgán připomínkám skutečně věnoval a zohlednil je v příslušném OOP, v praxi často vypořádání připomínek spočívá pouze v uvedení toho, zda jim bylo či nebylo vyhověno a není uvedeno proč. Pokud k takovému neodůvodněnému vypořádání dojde, zakládá to dle mého rozpor s Aarhuskou úmluvou, jež po příslušném orgánu vyžaduje, aby se připomínkami náležitě zabýval a aby z odůvodnění bylo zřejmé, proč je akceptuje či nikoliv.

Úprava toho, kdo je oprávněn podávat **připomínky** a kdo **námítky** se liší v rámci obecné úpravy vydávání OOP a v rámci vydávání ÚPD. V rámci obecné úpravy může připomínky podávat ten, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být OOP přímo dotčeny. Vzhledem k dosavadní praxi se domnívám, že právem, kde může být přímo dotčeno, může být i právo na příznivé životní prostředí a na ochranu zdraví. Analogickou aplikací judikatury týkající se aktivní legitimace spolků k podání návrhu na zrušení OOP a k podání správní žaloby se domnívám, že by mělo být spolkům umožněno připomínky podávat za účelem ochrany práva na příznivé životní prostředí jeho členů. V rámci přijímání ÚPD může připomínky podat každý. Co se týká námitek, lze zjednodušeně říci, že právo je podávat je omezeno na osoby, které jsou přijetím daného OOP dotčeny na svých věcných právech. Ekologické spolky privilegované postavení v tomto ohledu nemají. Mohou nicméně působit na veřejnost, aby podávala připomínky směřující k ochraně životního prostředí a poskytovat jim za tím účelem podporu. V rámci projednávání ÚPD se spolky také mohou stát zástupci veřejnosti.

Plnoprávnou účast mají v českém právním řádu účastníci řízení. **Obecnou úpravu** účastenství obsahuje správní řád, přičemž pro účastenství ekologických spolků je rozhodující úprava

vedlejšího účastenství. Vedlejšími účastníky jsou další dotčené osoby, jestliže mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Rozhodující otázkou v tomto směru je, zda lze přiznat účastenství na základě přímého dotčení na právu na příznivé životní prostředí a zda ho mohou hájit spolky. Ačkoliv v současnosti zatím takový výklad není využíván, domnívám se, že když judikatura přiznala spolkům právo hájit právo na příznivé životní prostředí jejich členů před soudy, není důvod, aby jim vzhledem k čl. 36 odst. 2 LZPS nebylo toto právo přiznáno i v rámci správních řízení. Tato úvaha o možnosti spolků účastnit se správních řízení na základě hmotněprávním není nicméně v rámci současného právního stavu příliš reálná. Vzhledem k principu subsidiarity správního řádu se totiž primárně uplatní právní úprava účastenství podle zvláštních zákonů.

Zvláštní zákony buď s účastí spolků vůbec nepočítají, nebo stanoví pouze formální požadavky na jejich účast v jednotlivých řízeních, aniž by se otázkou hmotněprávní jakkoliv zabývaly. Úprava účastenství spolků je velmi roztržštěná. Existují dvě základní linie – účastenství podle zákona o EIA a podle složkových předpisů (ZOPK, vodní zákon, zákon o IPPC). Účastenství podle zákona o EIA má přednost vůči úpravě ve složkových předpisech, pokud řízení podle těchto složkových předpisů spadají pod definici navazujících řízení dle zákona o EIA. Zákon o EIA se totiž nachází v postavení *lex specialis*. Podmínky pro účast spolků ve stejném řízení se tak liší podle toho, v režimu jakého zákona se zrovna nacházíme. Podmínky navíc nejsou jednotné ani pro řízení dle jednotlivých složkových předpisů.

Za vhodné řešení této velmi nepřehledné situace považuji **sjednotit úpravu účastenství** spolků ve správních řízeních týkajících se životního prostředí v jednom zákoně se zachováním případných odůvodněných odchylek ve zvláštních zákonech (např. zachování práva účasti zaměstnavatelských svazů a hospodářských komor dle zákona o IPPC). Za vhodný předpis pro tuto úpravu považuji zákon o životním prostředí. V rámci této jednotné úpravy bych vycházela primárně ze zákona o EIA, právního předpisu nejvíce korespondujícího s evropskými směrnici. Využila bych pojem dotčená veřejnost, do kterého by spadaly právnické osoby soukromého práva neziskového charakteru. Předmětem jejich činnosti podle zakladatelského právního jednání by musela být ochrana životního prostředí a veřejného zdraví po vzoru zákona o EIA. Okruh ekologických NNO by mohl být omezen i dalšími požadavky např. místní zavedenosti. Tuto obecnou úpravu bych vztáhla na řízení podle všech zákonů, kde může dojít k dotčení hmotného práva na příznivé životní prostředí. Tuto obecnou definici bych doplnila demonstrativním výčtem těchto řízení. Za vhodné nepovažuji paušální zakotvení fikce, že se

jedná o řízení s velkým počtem účastníků ani zakotvení povinnosti podávat žádost o informování o zahajovaných řízeních jako předpoklad pro účast v řízeních. Možnost podat žádost o informování o v žádosti vymezených správních řízeních bych ponechala jako fakultativní právo spolků. Co se týče lhůty na přihlášení do řízení, vycházela bych ze zákona o EIA, popř. učinila nějaký kompromis mezi 30 dny dle zákona o EIA a 8 dny dle složkových zákonů.

S vědomím pravděpodobné nereálnosti přijetí výše nastíněné komplexní úpravy v současném právně politickém prostředí, navrhuji přinejmenším **obnovit stav před novelou ZOPK zákonem č. 225/2017 Sb.** Ten nově již neumožňuje účastenství spolků v řízeních podle všech zákonů bez omezení, kde mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, ale jen podle ZOPK. Současný stav považuji za protiústavní a v rozporu s Aarhuskou úmluvou.

Zajištění **soudní ochrany** je nezbytným předpokladem efektivní realizace práva veřejnosti na účast v řízeních. Soudní ochranu spolků ve věcech životního prostředí upravuje soudní řád správní jako lex generalis a zákon o EIA jako lex specialis ve vztahu k žalobám proti rozhodnutím vydaným v řízeních navazujících na EIA a negativním závěrům zjišťovacích řízení. Z pohledu spolků je zásadní, zda jim náleží aktivní procesní legitimace k podání příslušné žaloby. Vzhledem k tomu, že obecná úprava správního řádu je založena na požadavku přímého dotčení nebo zkrácení na právech, nebyla cesta spolků k přiznání aktivní žalobní legitimace vůbec jednoduchá. Aktuální judikatura se ustálila na tom, že spolky sice nejsou nositeli práva na příznivé životní prostředí, ale jejich členové se mohou jejich prostřednictvím tohoto práva domáhat. Judikatura podmiňuje aktivní legitimaci spolků jejich věcným zaměřením, zavedeností a vztahem k regulované lokalitě. Speciální úprava zákona o EIA zavádí u ekologických spolků presumpci existence práv, která mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena. Jejich aktivní legitimace tak vyplývá přímo ze zákona. Obecná právní úprava soudního řádu správního naopak spolkům podání žaloby čistě z pozice obránce životního prostředí, aniž by dané dotčení životního prostředí mělo přímý dopad na jeho členy, např. prostřednictvím imisí znečišťujících látek, dle mého názoru neumožňuje.

Domnívám se, že vhodným řešením tohoto nedostatku naší právní úpravy by bylo **zakotvení zvláštní žalobní legitimace pro ekologické NNO** v zákoně o životním prostředí. Ustanovení zakotvující tuto zvláštní žalobní legitimaci by provádělo § 66 odst. 4 soudního řádu správního, jenž upravuje institut žaloby ve veřejném zájmu. Omezení spočívající v tom, že žaloba ve veřejném zájmu je nepřípustná, pokud již byla ve stejné věci podána jiným subjektem, bych

vyřešila přiznáním ekologické NNO, jež žalobu podala jako druhá v pořadí, postavení osoby zúčastněné na řízení. Zamezilo by se tak zatížení soudu obsahově stejnými žalobami a současně by byla všem ekologickým spolkům zachována možnost účastnit se projednávání věci před soudem. Co se týče vymezení ekologických NNO, kterým by zákon o životním prostředí přiznával aktivní žalobní legitimaci, domnívám se, že podmínky by měly být v zásadě stejné jako ty, které jsem popsala výše u návrhu úpravy účastenství ve správních řízeních. Domnívám se, že tyto podmínky by jak pro účastenství, tak pro aktivní žalobní legitimaci mohly převzít i judikaturou vymezené požadavky na žalobní legitimaci, vč. např. podmínky vztahu k dotčené lokalitě.

Vzhledem k nedávnému vyloučení možnosti spolků účastnit se řízení, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, dle jiných zákonů než ZOPK, se domnívám, že hlavním problémem implementace třetího pilíře Aarhuské úmluvy, který se týká práva na právní ochranu, je v současnosti zajištění principu **včasnosti a účinnosti právní ochrany**, nikoliv přístup k této právní ochraně, jak tomu bylo v minulosti. V situaci, kdy se spolky nemohou účastnit správních řízení, např. územních a stavebních dle stavebního zákona, kterým nepředcházela EIA, přesouvá se těžiště nápravy pochybení správního orgánu před správní soudy. Aktivní legitimace spolků se posuzuje nezávisle na účastenství v řízeních a dle současné judikatury a právní doktríny zůstává zachována, i když se spolky příslušných správních řízení nemohly účastnit. Vzhledem ke kasačnímu principu správního soudnictví soudy nicméně nemají jinou možnost, než nezákonné rozhodnutí zrušit. Navíc v situaci, kdy nebude žalobě přiznán odkladný účinek, je téměř jisté, že rozhodnutí soudu přijde pro ochranu životního prostředí příliš pozdě. K obdobným závěrům lze dojít i v souvislosti s programy pro zlepšování kvality ovzduší. Vzhledem k tomu, že nyní již nemají formu OOP, nemá veřejnost zajištěno právo se k jejich obsahu vyjadřovat. Právo programy napadnout před soudy, které soudy dovodily v době, kdy programy ještě měly formu OOP, by ale dle mého názoru vzhledem k judikatuře SDEU mělo zůstat zachováno.

Na druhou stranu je třeba poznamenat, že úprava podmínek **přiznávání odkladného účinku** jak podle obecného soudního řádu správního, tak podle speciálního zákona o EIA, byla v posledních letech zmírněna. Zákon o EIA umožňuje přiznání odkladného účinku prakticky vždy, soudní řád správní požaduje porovnat právní následky přiznání a nepřiznání odkladného účinku ve vztahu k žalobci, dalším osobám a veřejnému zájmu. Aby byl odkladný účinek

přiznán, vyžaduje se, aby jeho nepřiznání způsobilo žalobci nepoměrně větší újmu než by jeho přiznání způsobilo jiným osobám.

Přetrvávajícím nedostatkem implementace Aarhuské úmluvy v rámci české právní úpravy je nemožnost veřejnosti domáhat se **ochrany proti nečinnosti správního orgánu**, který měl ze zákona zahájit správní řízení z moci úřední, ale neučinil tak. Proti této nečinnosti se dle aktuální judikatury nelze bránit ani žalobou proti nečinnosti, ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem dle soudního řadu správního. Žaloba proti nečinnosti není v tomto případě aplikovatelná už z titulu svého znění, jelikož se týká pouze nečinnosti správního orgánu v jeho povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Aplikovatelnost žaloby proti nezákonnému zásahu dovodila judikatura ve vztahu k nepřijetí programu pro zlepšování kvality ovzduší. Nezákonným zásahem byl shledán trvalý protiprávní stav spočívající ve znečištěném ovzduší, jež měl být vydáním programu odstraněn. Podmínkou aktivní žalobní legitimace k podání této žaloby je „přímé zkrácení žalobce“. K tomu může dojít pouze v případě, že žalobce je nositelem nějakého veřejného subjektivního práva. Ve vztahu k programům shledal soud, že žalobce má veřejné subjektivní právo na vydání tohoto programu.

Ačkoliv existenci popsaného trvalého protiprávního stavu by mohla způsobit i právě nečinnost správního orgánu spočívající v nezahájení řízení z moci úřední (např. v situaci, kdy dozorující správní orgán nezasáhne proti provozovateli zdroje znečištění, který vypouští více znečišťujících látek, než má povoleno), narážíme na jeden dle mého názoru zásadní rozdíl mezi řízením o vydání programu pro zlepšování kvality ovzduší a správním řízením. Povinnost vydat program vyplývá ze zákona, povinnost zahájit správní řízení z posouzení skutkového stavu. Pokud by soud uložil správnímu orgánu řízení zahájit, hrozil by nepřiměřený zásah do dělby moci. K řešení tohoto problému jsem bohužel nedorazila, ponechávám jej tak k dalšímu zvážení.

V souvislosti s účastí ve správních řízeních a soudní ochranou bývají spolky často obviňovány z **obstrukčního jednání**, v jehož rámci mají tyto subjekty činit různé právní i neprávní kroky za účelem prodloužení řízení, aniž by přicházely s relevantními námitkami či s konstruktivním řešením. Ačkoliv toto tvrzení není podloženo žádnými konkrétními daty, bývá často využíváno jako argument pro přijetí legislativy omezující práva veřejnosti. Z dostupných zdrojů vyplývá, že nadměrná délka správních řízení je způsobena zejména složitou a stále se měnící legislativou, nedostatečnou metodickou podporou úředníků a absencí digitalizace státní správy. Kumulace těchto faktorů vede k tomu, že správní orgány procesy prodlužují nedodržením zákonem stanovených lhůt. Na délce řízení se často podílí i žadatel, který předloží neúplnou žádost, jež

není po vyzvání schopen rychle doplnit. Účast veřejnosti ani není sama o sobě způsobilá řízení nějakým zásadním způsobem prodloužit, neboť zákon veřejnosti k využití jejích práv stanovuje prekluzivní lhůty, jejichž marným uplynutím tato práva zanikají. Pokud navíc na základě podání spolku dojde ke zrušení nějakého rozhodnutí, znamená to, že se jednalo o rozhodnutí nezákonné. Prodloužení řízení z tohoto důvodu tak nelze hodnotit negativně.

Nelze samozřejmě zcela vyloučit, že spolky svá práva zneužijí a budou např. vydírat investora tím, že pokud jim poskytne úplatek, nebudou se v daném řízení dále angažovat. Jak často k takovému jednání dochází, nelze objektivně zhodnotit. Troufám si ale odhadnout, že se v praxi jedná spíše o výjimečné excesy. K tomuto odhadu jsem dospěla i na základě analýzy judikatury, která se otázce možného zneužití práv spolků v řízeních týkajících se ochrany životního prostředí věnuje vždy pouze v teoretické rovině, aby toto případné zneužití odlišila od posuzovaného případu, kdy ke zneužití práv nedošlo. Nemyslím si tedy, že by bylo na místě zakotvit v legislativě nějaké speciální instituty výslovně řešící zneužití práv ze strany spolků. Domnívám se, že by jejich efekt byl zcela opačný. Ze strany úřadů by totiž snadno mohlo dojít k svévolnému vyloučení těch spolků, které o ochranu životního prostředí skutečně usilují. Případné zneužití práv navíc umožňuje právě nepřehledná legislativa a pomalé úřady, které se s podáními spolků vypořádávají déle, než jim zákon předepisuje. Řešením tedy dle mého názoru je zabývat se jmenovanými skutečnými příčinami příliš dlouhých správních řízení, kterými účast spolků opravdu není.

Seznam použitých zdrojů

1. Monografie

BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-589-3

BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-498-8

BREZINA, Ivan. *Zelená apokalypsa: průvodce eko-strachem přelomu milénia*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2009. ISBN 978-80-86547-76-3

COENEN, Frans H. J. M. *Public participation and better environmental decisions: the promise and limits of participatory processes for the quality of environmentally related decision-making*. Dordrecht: Springer, c2009. ISBN 978-1-4020-9324-1

ČERNÝ, Pavel, Vítězslav DOHNAL, František KORBEL a Martin PROKOP. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-600-8

DAMOHOŘSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7

DOBROZEMSKÝ, Václav a Jan STEJSKAL. *Nevýdělečné organizace v teorii: právo, daně, účetnictví*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-103-3

DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví: ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-854-3

FRIČ, Pavol, Tamara KATUŠČÁK, Pavel MIČKA a Vít SKÁLA. *Občanský sektor v ohrožení?*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2016. Studijní texty. ISBN 978-80-7419-243-2

FROUZ, Jan a Bedřich MOLDAN. *Příležitosti a výzvy environmentálního výzkumu*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015. ISBN 978-80-246-2667-3

GOULLI, Rochdi a Pavol FRIČ. *Neziskový sektor v ČR: výsledky mezinárodního srovnávacího projektu Johns Hopkins University*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. ISBN 80-86432-04-1

HAVEL, Bohumil, Ivana ŠTENGLOVÁ, Jan DĚDIČ, Miloslav JINDŘICH, a kol.: *Zákon o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-285-4

HUMLÍČKOVÁ, P. *Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi*. Praha, 2009. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnícká fakulta, Katedra práva životního prostředí

JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-2947-1

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a David BOHADLO. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-607

KINGSTON, Suzanne, Veerle HEYVAERT a Aleksandra ČAVOŠKI. *EU environmental law*. New York: Cambridge University Press, 2017. ISBN 978-1-107-01470-1

Kolektiv autorů.: *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8

Kolektiv autorů.: *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5362-5

LAVICKÝ, Petr. a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-529-9

MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9

MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. ISBN 978-80-87439-16-6

MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na životní prostředí: teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015. ISBN 978-80-87439-21-0

MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na životní prostředí: zkušenosti z vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018. ISBN 978-80-87439-34-0

PADDOCK, LeRoy, Robert L. GLICKSMAN a Nicholas S. BRYNER. *Decision making in environmental law*. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, [2016]. Elgar encyclopedia of environmental law, v. 2. ISBN 9781783478392

RONOVSKÁ, Kateřina. *Spolkové a nadační právo: s komentářem*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. č. 404. ISBN 978-802-1045-125

RONOVSKÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL a Jana BÍLKOVÁ. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Praha: Leges, 2014. Praktik. ISBN 978-80-7502-020-8

SIMON, Rita – MÜLLEROVÁ, Hana (eds.). *Efficient Collective Redress Mechanisms in Visegrad 4 Countries: an Achievable Target?* Praha: Institute of State and Law of the Czech Academy of Sciences, 2019, ISBN 978-80-87439-39-5 (e-book)

ŠVESTKA, Jiří, Jan DVOŘÁK, Josef FIALA a kol.: *Občanský zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-369-2

VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8343-1

VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-675-3

ZAHUMENSKÁ, Vendula a kol. *Analýza účasti veřejnosti na územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků*. Praha: Arnika, 2018. ISBN 978-80-87651-43-8

ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, ISBBN 978-80-7598-353-4

2. Články a příspěvky ze sborníků

BAHÝLOVÁ, Lenka. Judikatura NSS: Účast veřejnosti ve správním a soudním řízení. *Soudní rozhledy*. 2013, č. 3, s. 82-87. ISSN 1211-4405

BĚLOHRADOVÁ, J. Aarhuská Úmluva – aktuální otázky. COFOLA 2011: Sborník z mezinárodní konference. Brno. Masarykova Univerzita, 2011. Citováno v MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Cit. dílo.

BERKA, Aleš a Michal KUBĚNKA. Nestátní neziskové organizace v České republice. In: *Sborník z konference Veřejná správa 2006*. 2006. Pardubice: Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní. s. 35-40, ISBN 80-7194-882-9

BEZOUŠKA, Petr, Bohumil HAVEL, Milan HULMÁK, Filip MELZER, Zdeňka KRÁLÍČKOVÁ, Vlastimil PIHERA, Kateřina RONOVSÁ a Ivo TELEC. Pět let poté: Nové soukromé právo v předškolním věku. *Právní rozhledy*. 2019, č. 1, s. 1-9. ISSN 1210-6410

ČERNÝ, Pavel, DOUCHA, Pavel. Aktuální otázky ochrany před hlukem z dopravy. *Právní rozhledy*. 2007, č. 17, s. 628 – 632. ISSN 1210-6410

DĚDIČ, Jan a Kateřina RONOVSÁ. Nad návrhem zákona o statusu veřejné prospěšnosti. *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, roč. 50, č. 4, s. 169 - 189. ISSN 0139-6005

GREGOR J.:Tretí Sektor na Slovensku a jeho environmentálna súčasť, *Životné prostredie* č. 5, 1994, s. 229 Citováno v JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Cit. dílo.

HORÁČEK, Zdeněk. Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 2012, č. 1 (31), ISSN: 1213-5542

KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 2010, č. 18, s. 650-656, ISSN 1210-6410

LEGS. Senát v pozici osamocené zákonodárce. *Právní rozhledy*. 2013, č. 18, s. II. ISSN 1210-6410

MCINTYRE, Owen. Transnational environmental regulation and the normativisation of global environmental governance standards: The promise of order from chaos?. *Journal of Property, Planning and Environmental Law*. 2018. 10.1108/JPEL-01-2018-0003

REDAKCE. Vláda schválila návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti. *Právní rozhledy*. 2017, č. 1, s. I. ISSN 1210-6410

STEJSKAL, Vojtěch. Veřejný, nebo soukromý zájem na ochraně přírody a krajiny? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2017, č. 3. ISSN 0323-0619

SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*. 2018, č. 2, s. 50-58. ISSN 1210-6410

TOMAŠTÍK, Martin. Evropská občanská iniciativa jako prostředek účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2/2017. ISSN: 1213-5542

VOMÁČKA, Vojtěch. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. *Soudní rozhledy*. 2018, č. 6, s. 182-187. ISSN 1211-4405

VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 3/2017. ISSN: 1213-5542

ZAHUMENSKÁ, Vendula a Šárka BIDMONOVÁ. Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2016, 2016 (1), 13-26. ISSN 0139-6005

3. Důvodové zprávy, návrhy zákonů a související dokumenty

Legislativní rada vlády: *Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o statusu veřejné prospěšnosti)*, č.j. 1384/16. 2016-12-0.

Ministerstvo pro místní rozvoj: *Věcný záměr stavebního zákona. Verze do připomínkového jednání*. [online]. 2015-08-11 [cit. 2019-06-22]. Dostupný z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=KORNB95HSTNF&tab=versions

Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2011 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí*.

Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb. občanskému zákoníku (konsolidovaná verze)*

Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 98/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů*

Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony*

Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony*

Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 263/2016 Sb., Atomový zákon, č. 263/2016 Sb.*

Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2011 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí*

Vláda: *Důvodová zpráva k zákonu č. 460/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a další související zákony*

Vláda: *Návrh zákona o hromadných žalobách.* 2019-07-30 [cit. 2019-09-22]. Dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBA9EXSST>

Vláda: *Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o lobbování: (sněmovní tisk č. 565/0).*

Vláda: *Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti: (sněmovní tisk č. 989/0)*

Vláda: *Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti: (sněmovní tisk č. 1005/0)*

Pozměňovací návrh poslance Františka Adámka a Jaroslava Foldyny k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk č. 927).

Vláda: *Sněmovní tisk 565: Vl.n.z. lobbování.* 2019-08-21 [cit. 2019-09-14]. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=565>

Vláda: *Sněmovní tisk 566: Vl.n.z., kt. se mění někt. z. v souv. s přijetím z. o lobbování.* 2019-08-21 [cit. 2019-09-14]. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=566>

Vláda: *Sněmovní tisk 989: Vl.n.z. o statusu veřejné prospěšnosti.* [online]. 2015-08-11 [cit. 2019-06-22]. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=6&T=989>

Vláda: *Sněmovní tisk 1005: Vl.n.z. o statusu veřejné prospěšnosti.* 2015-08-11 [cit. 2019-06-22]. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=1005>

Vláda: *Usnesení vlády ze dne 30. července 2019 č. 533 k návrhu zákona o lobbování*

4. Internetové zdroje

4.1. Metodické dokumenty

Council of Europe. *Recommendation CM/Rec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making and explanatory memorandum.* [online]. 2017-03-22 [cit. 2019-09-15]. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40

Ministerstvo životního prostředí. *Akční plán na léta 2019-2021 ke Státnímu programu environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a environmentálního poradenství na léta 2016-2025.* [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z:

[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/akcni_plan_evvo_2019_2021/\\$FILE/OFDN-AP_EVVO_2019_2021-22022019.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/akcni_plan_evvo_2019_2021/$FILE/OFDN-AP_EVVO_2019_2021-22022019.pdf).

Ministerstvo vnitra. *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. [online]. 2013 [cit. 2019-09-14]. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Manual-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2010.pdf>

Ministerstvo životního prostředí. *Státní politika životního prostředí České republiky 2011-2020*. Ve znění aktualizace z roku 2016. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/SOP_SZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/SOP_SZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf)

Ministerstvo životního prostředí. *Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a environmentálního poradenství na léta 2016-2025*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_program_evvo_ep_2016_2025/\\$FILE/OFDN-SP_EVVO_EP_%202016_2025-20160725.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_program_evvo_ep_2016_2025/$FILE/OFDN-SP_EVVO_EP_%202016_2025-20160725.pdf)

Ministerstvo životního prostředí. *Zpráva o implementaci*. [online]. 2010 [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/dokumenty_aarhuska_umluva/\\$FILE/OMV-Narodni_implementation_zprava_CZ_2010-20101215.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/dokumenty_aarhuska_umluva/$FILE/OMV-Narodni_implementation_zprava_CZ_2010-20101215.pdf)

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. *Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020*. [online]. 2015-08-11 [cit. 2019-06-22]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rno/dokumenty/statni-politika-vuci-nno-na-leta-2015---2020-133505/>

4. 2. Články

ČTK. Zákon o veřejné prospěšnosti je zbytečný, říká neziskový sektor. In *Právní prostor* [online]. 2017-03-24, [cit. 2019-06-30]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/zakon-o-verejne-prospesnosti-je-zbytecny-rika-neziskovy-sektor>

MARKOVÁ, Hana. Daňové povinnosti veřejně prospěšných poplatníků. In *Všehrd* [online]. [2019-06-30]. Dostupné z: https://www.vsehrd.cz/clanek/danove-povinnosti-verejne-prospesnych-poplatniku_203732fb-81a5-41eb-ae73-6b50b05d8ec8.

MENZELOVÁ, Kateřina. Schvalování staveb se ještě zkomplikuje, novela nerespektuje realitu. In *Česká pozice* [online]. 2014-05-02, [cit. 2019-09-15]. Dostupné z: http://ceskapozice.lidovky.cz/forum/schvalovani-staveb-se-jeste-zkomplikuje-novela-nerespektuje-realitu.A140502_151410_pozice-forum_paja

ROSINOVÁ, Alžběta a Pavel ČERNÝ. Nejvýznamnější změny v posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). In *Frank Bold Advokáti* [online]. 2017-10-27, [cit. 2019-09-15]. Dostupné z: <https://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/596-nejvyznamnejsi-zmeny-v-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi-eia>

ŠABATOVÁ, Anna. Komentář ombudsmanky: Záminka pro omezování práv. In *Ombudsman. veřejný ochránce práv* [online]. 2019-03-14, [cit. 2019-09-15]. Dostupné z:

<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2019/komentar-ombudsmanky-zaminka-pro-omezovani-prav/>

PEHE, Jiří. Občanská společnost obohacuje moderní demokracii. In *Hospodářské noviny* [online]. 1998-01-30 [cit. 2019-09-30]. Dostupné z: <http://www.pehe.cz/clanky/1998/obcanska-spolecnost-obohacuje-moderni-demokracii>

VRABCOVÁ, Anna. Anketa: Co brzdí stavební řízení? In *ASB*. [online]. 2017-03-24, [cit. 2019-06-30]. Dostupné z: <https://www.asb-portal.cz/aktualne/nazory-a-rozhovory/anketa-co-brzdi-stavebni-rizeni>

4.3. Publikace NNO

Arnika: *Manuál předcházení vzniku odpadů – aktualizace*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: <https://arnika.org/manual-predchazeni-vzniku-odpadu-aktualizace-21>

Alliance for Corporate Transparency: *2018 Research Report*. [online]. 2019-02-18 [cit. 2019-09-10]. Dostupné z: http://www.allianceforcorporatetransparency.org/assets/2018_Research_Report_Alliance_Corporate_Transparency-66d0af6a05f153119e7cffe6df2f11b094affe9aaf4b13ae14db04e395c54a84.pdf

DOHNAL, Vítězslav. Mýty o účasti veřejnosti. Příspěvek na konferenci *Občanská společnost v zemích střední Evropy, aspekty spolupráce mezi neziskovými organizacemi a státem*. Ekologický právní servis, 2002. [online]. [2019-09-15]. Dostupné z: <https://docplayer.cz/15869973-Myty-o-ucasti-verejnosti.html>

European Environmental Bureau: *Power for the people*. [online]. 2019-05-09 [cit. 2019-09-07]. Dostupné z: <https://eeb.org/library/power-for-the-people/>

4.4. Ostatní

Aarhus Convention Compliance Committee: *Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2005/11 concerning compliance by Belgium*. In *unece.org* [online]. [Cit. 2019-09-16]. Dostupné z: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2005-11/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2.e.pdf>

Aarhus Convention Compliance Committee: *Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic..* In *unece.org* [online]. [Cit. 2016-03-16]. Dostupné z: <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>

Členové akademických obcí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Právnické fakulty Masarykovy Univerzity, Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a Právnické fakulty Západočeské Univerzity v Plzni. *Stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108 z roku 2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927 z roku 2017 ze 7. volebního období PS)* [online]. 2017-05-15 [cit. 2019-08-21]. Dostupné z: http://www.csop.cz/docs/up/stavebni_zakon-stanovisko_pravnici.pdf

Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) ze dne 16. 8. 2017. [online]. 2017-08-16 [cit. 2019-09-12]. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrh/PI_US_22_17_navrh.pdf

OECD. *Lobbying brochure*. [online]. 2013 [cit. 2019-09-12]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>

United Nations Economic Commission for Europe. *Protecting your environment. The power is in your hands. Quick guide to the Aarhus Convention*. [online]. 2014 [cit. 2019-09-12]. Dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_brochure_Protecting_your_environment_eng.pdf

United Nations Economic Commission for Europe: *The power is in your hands - Protecting your environment: Quick guide to the Aarhus Convention*. [online]. April 2014 [cit. 2019-07-29]. Dostupné z: <https://www.unece.org/index.php?id=35452&L=0>

Úřad vlády České republiky. *Připomínková místa DATAKO*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: <https://kormoran.odok.cz/ODOK/datako-dir.nsf/DatakoReviewersByAreas.xsp>.

Úřad vlády České republiky. *Aplikace o/dok*. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep>

Vyjádření Veřejného ochránce práv jako vedlejšího účastníka řízení k návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) [online]. 2017-08-16 [cit. 2019-09-12]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/ustavni_soud/SZD_28-2017-stavebni-zakon.pdf

Zelený Kruh: *Stanovy Zeleného Kruhu*. [online]. 2015-12-09 [cit. 2019-06-22]. Dostupné z: <https://or.justice.cz/ias/ui/vypis-sl-detail?dokument=42754085&subjektId=737961&spis=323189>

5. Webové stránky

Arnika. [online]. Dostupné z: <https://arnika.org/>

Arnika. Znečišťovatelé pod lupou. [online]. Dostupné z: <http://zncistovatele.cz/>

Čisté Šlapanice [online]. Dostupné z: <http://ciste-slapanice.info/>

Česká společnost ornitologická: [online]. Dostupné z: <https://www.birdlife.cz>

Český svaz ochránců přírody. [online]. Dostupné z: <http://www.csop.cz/index.php>

Ekocentra.cz. [online]. Dostupné z: <http://www.ekocentra.cz/>

Ekoporadny.cz. [online]. Dostupné z: <http://www.ekoporadny.cz>

Encyclopaedia Britannica: [online]. Dostupné z: <https://www.britannica.com>

European Environmental Bureau. [online]. Dostupné z: <https://eeb.org/homepage/about/>

European Commission. [online]. [cit. 2019-09-08]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/>

Frank Bold [online]. Dostupné z: <https://frankbold.org/>

Hnutí Duha [online]. Dostupné z: <http://hnutiduha.cz/>

Informační systém EIA. [online]. Dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr

Informační systém SEA [online]. Dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/view/SEA100_koncepce

Greenpeace. [online]. Dostupné z: <https://www.greenpeace.org/czech/>

Ministerstvo životního prostředí. [online]. Dostupné z: <https://www.mzp.cz/cz>

Nostis: [online]. Dostupné z: <https://www.nostis.org/>

Pavučina. Síť středisek ekologické výchovy. [online]. Dostupné z: <http://www.pavucina-sev.cz/>

Plast je past. [online]. Dostupné z: <https://www.plastjepast.cz/>

Právní poradna Frank Bold. [online]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna>

Registr smluv. [online]. Dostupné z: <https://smlouvy.gov.cz/>

Rekonstrukce státu [online]. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/cs>

Ria.vlada.cz [online]. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/>

STEP. Síť ekologických poraden. [online]. Dostupné z: <http://www.ekoporadna.cz/>

UNECE. [online]. Dostupné z: <https://www.unece.org>

United Nations Treaty Collection: [online]. Dostupné z: <https://treaties.un.org>

Úřad Vlády ČR. *Vláda České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz>

Václav Láska: [online]. Dostupné z: <http://www.vaclavlaska.cz>

Veřejný rejstřík a Sbírka listin. [online]. Dostupné z: <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?subjektId=772370&typ=UPLNY>

Zachraňme lesy. [online]. Dostupné z: <https://zachranmelesy.cz>

Zelená perla [online]. Dostupné z: <https://www.ropak.detizeme.cz/perla/>

Zelený kruh. [online]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz>

6. Právní předpisy

6.1 Mezinárodní smlouvy a deklaráce

Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Deklarace Konference OSN o životním prostředí (Stockholmská deklaráce)

Deklarace Konference OSN o životním prostředí a rozvoji (Deklarace z Ria)

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (Finsko, Espoo, 1991)

6.2 Evropská legislativa

Sdělení Komise 2017/C 275/01 o přístupu k právní ochraně v oblasti Životního prostředí ze dne 18. srpna 2017

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS

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 85/337 EHS a 96/61/ES

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství

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

6.3. Česká legislativa

Legislativní pravidla vlády

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon

Zákon č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

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

Zákon č. 139/2002 Sb. o pozemkových úpravách

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými chemickými látkami

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

Zákon č. 254/2012 Sb., o vodách

Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů

Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákona

Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Zákon č. 303/2017 Sb. kterým se mění některé zákony v souvislosti se zrušením statusu veřejné prospěšnosti.

Zákon č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů

7. Judikatura

7.1 Evropská judikatura

Opinion of Advocate General Sharpston delivered on 2 July 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v Stockholms kommun genom dess marknämnd* (C263/08)

Rozsudek SDEU ze dne 8. 3. 2011, C-240/09 *Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*

Rozsudek SDEU ze dne 20. 12. 2017, C-64/15 *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*

7.2. Česká judikatura

Nález ÚS ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96

Nález ÚS ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97

Nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 486/04

Nález ÚS ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07

Nález ÚS ze dne 08. 07. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08

Nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14

Nález ÚS ze dne 23. 6. 2015, sp. zn. IV. ÚS 270/15

Nález ÚS ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14

Nález ÚS ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 2041/19

Usnesení ÚS ze dne 6. ledna 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97

Usnesení ÚS ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 14/2007

Usnesení ÚS ze dne 2.9.2010, sp. zn. I.ÚS 2660/08

Usnesení ÚS ze dne 11. 6. 2012, sp. zn. IV.ÚS 463/12

Usnesení KS v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 52 Ca 9/2003

Usnesení NSS ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007

Usnesení NSS ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 1 As 70/2008

Usnesení NSS ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. 8 Ans 7/2013

Usnesení NSS ze dne 21. 5. 2014, sp. zn. 6 Afs 73/2014

Nález ÚS ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17

Usnesení NSS ze dne 10. 1. 2019, sp. zn. 7 As 400/2018

Usnesení NSS ze dne 5. 3. 2019 sp. zn. 15 A 19/2019

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, sp. zn. 2 As 187/2017

Rozsudek VS v Praze ze dne 25. srpna 1997, čj. 6 A 40/96-140

Rozsudek KS v Plzni ze dne 10. 5. 2000, sp. zn. 19 C 79/98

Rozsudek KS v Praze z 9. 3. 2017, sp. zn. 45 A 31/2016

Rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 13. 6. 2016. sp. zn. 7T0 164/2016

Rozsudek MS v Praze ze dne 11. 8. 2016, sp. zn. 8 A 22/2012

Rozsudek MS v Praze ze dne 27. 9. 2017, sp. zn. 8 A 113/2017.

Rozsudek OS v Litoměřicích ze dne 14. 1. 2016, sp. zn. 24T 188/2010

Rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2003, sp. zn. 7 A 198/2000

Rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 5 A 137/2000

Rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, sp. zn. 1 Afs 107/2004

Rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. 3 As 8/2005

Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2006, sp. zn. 4 Ans 7/2005

Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, sp. zn. 2 As 12/2006

Rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2007, sp. zn. 4 Ans 10/2006

Rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2007, sp. zn. 4 Ans 6/2006

Rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2007, sp. zn. 2 As 13/2006

Rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 4 Ans 10/2006

Rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, sp. zn. 9 Ao 1/2008

Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009

Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 9 As 88/2008

Rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2009, sp. zn. 1 As 40/2009

Rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010 sp. zn. 4 Ao 5/2010

Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010
Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. 7 As 2/2011
Rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2011, sp. zn. 9 As 40/2011
Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2012, sp. zn. 1 As 29/2012
Rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2012, sp. zn. 7 As 25/2012
Rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2013, sp. zn. 6 As 57/2012
Rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 6 As 65/2012
Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2013, sp. zn. 9 As 156/2012
Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, sp. zn. 5 AOs 3/2012
Rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2014, sp. zn. 2 As 127/2014
Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2014, sp. zn. 6 As 1/2014/30
Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, sp. zn. 1 As 13/2015
Rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. 2 As 30/2015
Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 73/2015
Rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2015, sp. zn. 10 As 59/2015.
Rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2016, sp. zn. 3 As 13/2015
Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 1 As 182/2016
Rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. 1 As 311/2016
Rozsudek NSS dne 26. 4. 2017, sp. zn. 3 As 126/2016
Rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2017, sp. zn. 1 As 15/2016
Rozsudku NSS ze dne 5. 10. 2017, sp. zn. 7 As 303/2016
Rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2017, sp. zn. 6 As 160/2017
Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 6 As 288/2016
Rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2018, sp. zn. 2 As 328/2016
Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019 sp. zn. 9 As 73/2019

8. Ostatní zdroje

Seminář Rozhodování bez účasti veřejnosti: rychleji a lépe? *Zkušenosti a problémy s aplikací novely stavebního zákona*, Poslanecká sněmovna ČR, Arnika, 20. 11. 2018 (osobní účast autorky práce) (zvukový záznam a prezentace z konference [online]. Dostupné z: <https://arnika.org/seminar-rozhodovani-bez-ucasti>.)

Setkání partnerů Frank Bold, Otevřená zahrada, Frank Bold, 10. 11. 2018 (osobní účast autorky práce)

Seznam zkratk

Aarhuská úmluva - Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

ČSÚ – Český statistický úřad

EIA – Posuzování vlivů na životní prostředí

EVVO – environmentální výchova, vzdělávání a osvěta

EU – Evropská Unie

FO – fyzická osoba

LZPS - ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

KS – krajský soud

MS – Městský soud

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

MV – Ministerstvo vnitra

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

NNO - Nevládní nezisková organizace

OECD - Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

OS – okresní soud

OSN – Organizace spojených národů

OZ – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

PO – právnická osoba

PÚR - politika územního rozvoje

RVNNO - Rada vlády pro nevládní neziskové organizace

SEA – posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí

SDEU – Soudní dvůr EU

Úřad – Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran

ÚP - územní plán

ÚPD – územně plánovací dokumentace

VS – Vrchní soud

Výbor – Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy

ZÚR - zásady územního rozvoje

Role spolků v ochraně životního prostředí

Abstrakt

Tématem této práce je role spolků v ochraně životního prostředí. Spolky jsou právníckými osobami soukromého práva neziskové povahy, které se na ochraně životního prostředí, na rozdíl od orgánů veřejné správy, podílejí dobrovolně. To ovšem nijak nesnižuje význam této jejich účasti. K dosažení co nejvyšší možné úrovně ochrany životního prostředí je naopak nezbytné, aby stát ke spolkům i ostatním subjektům neziskové sféry přistupoval jako k partnerům.

Tato práce se člení na dvě části, které se dále dělí na kapitoly, podkapitoly a podpodkapitoly. V první části se věnuji obecným východiskům, konkrétně oblasti právní úpravy neziskového sektoru a spolkovému právu, vč. jejich zhodnocení. Poté se přesouvám k postavení spolků v oblasti práva životního prostředí a obecným východiskům vztahujícím se k účasti veřejnosti v otázkách životního prostředí a jejího dělení.

Druhá část se již zabývá samotnými rolami spolků v ochraně životního prostředí. Tyto role dělím na tzv. konfliktní a nekonfliktní, podle toho jestli se spolky při jejich realizaci dostávají nebo mohou s velkou pravděpodobností dostat do konfliktu se soukromými zájmy jiných subjektů či nikoliv. Za nekonfliktní role, kterým věnuji samostatnou kapitolu, považuji praktickou ochranu přírody; environmentální výchovu, vzdělávání a osvětu; environmentální výzkum a informační a dokumentační činnost spolků. Mezi konfliktní role řadím kontrolní činnost spolků ve vztahu k veřejné správě v postavení *watchdogs* a další role na ní navazující. Pozornost zaměřuji zejména na tři oblasti - působení spolků na veřejnost, nadnárodní korporace a veřejné činitele; účast spolků v rozhodovacích procesech a jejich právo na soudní ochranu. V kapitole věnované působení spolků na veřejné činitele se postupně v samostatných podkapitolách zabývám zapojením spolků do přípravy vládních dokumentů a následně lobbingem.

Oblast účasti spolků v rozhodovacích procesech a jejich právo na soudní ochranu je oblastí z hlediska práva nejproblematictější, a proto jsou jí v rámci práce věnovány dvě rozsáhlé kapitoly. V rámci problematiky účasti spolků v rozhodovacích procesech se věnuji postupně oběma druhům účasti upraveným českým právním řádem – účasti konzultativní a plnoprávné. Podrobně analyzuji jejich právní úpravu s ohledem na závazky České republiky vyplývající z mezinárodního (Aarhuská úmluva) a evropského práva a navrhuji, jakým směrem by se měl ubírat výklad problematických ustanovení či k jakým legislativním změnám by dle mého

názoru mělo dojít. Stejný přístup aplikuji i v rámci kapitoly věnující se soudní ochraně spolků v oblasti životního prostředí. Věnuji se zejména problematickým aspektům právní úpravy této oblasti, kterými jsou aktivní žalobní legitimace, ochrana proti nečinnosti a přiznávání odkladného účinku žalobám. V poslední podkapitole se, zejména na základě analýzy dostupné judikatury, zabývám často zmiňovanou problematikou obstrukčního jednání spolků, které údajně stojí za prodlužováním správních řízení a realizací stavebních záměrů.

Klíčová slova: Spolek, účast veřejnosti, ochrana životního prostředí

The role of NGOs in the protection of environment

Abstract

The topic of this thesis is the role of civil societies in the protection of environment. The civil societies, the most common type of NGOs in the Czech Republic, are legal persons of the private law that, unlike public administration bodies, contribute to the protection of environment voluntarily. This fact however does not undermine the significance of their involvement. In fact, in order to achieve the highest level of the protection of environment, it is necessary that the state treats the civil societies and other subjects of the non-profit sector as its partners.

This thesis is divided into two parts that are consequently divided into chapters, subchapters and sub-subchapters. In the first part, the general starting points, in particular legal aspects of the non-profit area and the law of civil societies, including their assessment, are dealt with. Subsequently, the attention is moved to the position of civil societies in the area of environmental law, and to general starting points concerning the public participation in the environmental matters and its division.

The second part looks into the roles of the civil societies in the protection of environment itself. Two types of these roles are distinguished: the conflict roles and the not-conflict roles. The difference between these two roles lays in the fact whether or not the civil societies come or may with high probability come to the conflict with private interests of other subjects. The category of non-conflict roles, which is addressed in a separate chapter, consists of the practical protection of environment, the environmental education, the environmental research and the information and documentation activities of the civil societies. In the category of conflict roles, the role of civil societies as *watchdogs* that control the public administration and other subsequent roles, are included. The attention is focused mainly on three areas that civil societies use – exerting influence on the public, transnational corporations and public officials, the public participation in the environmental decision making and the access to the justice. The chapter that deals with exerting influence on the public officials includes two topics in separate subchapters, namely the involvement of NGOs in the preparation of the government's draft legislation and other documents, and lobbying.

As the area of public participation in the environmental decision making and access to the justice is the most problematic from the legal point of view, two extensive chapters of this thesis

are devoted to these topics. In addressing the public participation in the environmental decision making, the two types of public participation that are present in the Czech legal order – the consultative participation and the full-rights participation - are dealt with one by one. They are analysed in detail taking into account the obligations of the Czech Republic deriving from the international (the Aarhus convention) and the European law. The possible changes in interpretation and legislation concerning problematic provisions are offered. The same approach is applied in the chapter concerning access to the justice in the environmental matters. The problematic aspects of the legislation and case law in this area are focused on, namely the legal standing, protection against the omission of a public authority and granting suspensive effect to legal actions. In the last chapter, mainly while analysing the accessible case law, a lively debated issue regarding the obstructive acts of civil societies, that allegedly extend the length of administrative procedures and carrying out building projects, is addressed.

Key words: Non-governmental organisation, public participation, protection of environment