



KATEDRA  
ENVIRONMENTÁLNÍCH  
STUDIÍ

Vendula Zahumenská

# Právo a environmentální problémy



Všechna práva vyhrazena. Žádná část této elektronické knihy nesmí být reprodukována nebo šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu vykonavatele majetkových práv k dílu, kterého je možno kontaktovat na adrese – Nakladatelství Masarykovy univerzity, Žerotínovo náměstí 9, 601 77 Brno.

**muni**  
**PRESS**



Vendula Zahumenská

# **Právo a environmentální problémy**

Masarykova univerzita  
Brno 2014



## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Tato publikace vznikla v rámci projektu OP VK s názvem „Inovací bakalářských studijních programů k lepší zaměstnatelnosti“ s registračním číslem CZ.1.07/2.2.00/28.0238. Tento projekt je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky. Více informací k projektu naleznete zde: <http://www.fss.muni.cz/cz/site/struktura/projekty/inza>.

### Vědecká redakce MU:

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.

Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.

Mgr. Michaela Hanousková

doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.

Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.

prof. PhDr. Petr Macek, CSc.

PhDr. Alena Mizerová

doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.

doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.

Mgr. David Povolný

Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.

prof. RNDr. David Trunec, CSc.

prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.

prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.

Mgr. Iva Zlatušková

doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

### Recenzentky:

JUDr. Jindřiška Šedová, CSc.

JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

© 2014 Masarykova univerzita

Text © 2014 Vendula Zahumenská

Foto © 2014 Nikola Fousková (foto na obálce)

ISBN 978-80-210-7130-8 (online : pdf)

ISBN 978-80-210-7129-2 (brožovaná vazba)

# Obsah

---

1. Úvod.....	11
2. Východiska práva životního prostředí .....	12
2.1. Právo na příznivé životní prostředí .....	12
2.2. Principy práva životního prostředí .....	15
2.3. Evropské právo .....	17
2.4. Prameny evropského práva.....	18
2.4.1. Stížnosti k Evropské komisi .....	19
2.5. Mezinárodní právo.....	24
2.5.1. Aarhuská úmluva.....	25
3. Základy správního práva procesního.....	30
3.1. Zásady dobré správy.....	30
3.2. Co upravuje správní řád .....	33
3.3. Správní řízení .....	34
3.3.1. Správní orgány .....	34
3.3.2. Dotčené orgány a závazná stanoviska .....	36
3.3.3. Účastníci řízení .....	37
3.4. Průběh správního řízení.....	41
3.4.1. Podání .....	41
3.4.2. Doručování .....	42
3.4.3. Spis .....	44
3.4.4. Lhůty.....	46
3.4.5. Dokazování ve správním řízení.....	47
3.4.6. Správní rozhodnutí .....	48
3.5. Opravné prostředky.....	49
3.5.1. Odvolání .....	50
3.6. Ochrana veřejného zájmu ve správním řízení.....	53
3.7. Ochrana před nesprávným jednáním správních orgánů a úředníků.....	54
3.8. Další vybrané postupy podle správního řádu.....	56

<b>4. Svobodný přístup k informacím</b> .....	61
4.1. Zákon o svobodném přístupu k informacím .....	62
4.1.1. Povinné subjekty .....	63
4.1.2. Jak získat informaci .....	64
4.1.3. Poskytnutí informace .....	65
4.1.4. Příklad z praxe: zvukové a obrazové záznamy z veřejných jednání .....	66
4.1.5. Hrazení nákladů .....	70
4.2. Zákon o právu na informace o životním prostředí .....	72
4.2.1. Žádost o informace .....	72
<b>5. Účast veřejnosti</b> .....	76
5.1. Význam účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí .....	76
5.2. Petice .....	77
5.3. Shromáždění .....	79
5.4. Sdružování občanů .....	82
5.4.1. Co jsou spolky .....	82
5.4.2. Vznik a fungování spolku .....	84
5.4.3. Zánik spolků .....	86
5.4.4. Účast spolků ve správních řízeních .....	86
5.4.5. Informování spolků o zahájení řízení .....	87
5.5. Referendum .....	89
5.5.1. Vyhlášení referenda a hlasování .....	91
5.5.2. Soudní ochrana .....	91
5.6. Územní samospráva .....	93
5.6.1. Orgány obce a kontrola jejich činnosti .....	94
5.6.2. Obecní normotvorba .....	97
5.6.3. Práva občana obce .....	100
<b>6. Veřejný ochránce práv a životní prostředí</b> .....	102
6.1. Činnost ochránce .....	103
<b>7. Posuzování vlivů na životní prostředí</b> .....	107
7.1. Proces EIA .....	108
7.1.2. Přezkum stanoviska EIA .....	111
7.2. Proces SEA .....	112
7.2.1 Posuzování vlivů nástrojů územního plánování .....	113

<b>8. Územní plánování</b> .....	115
8.1. Nástroje územního plánování .....	115
8.1.1. Politika územního rozvoje .....	116
8.1.2. Zásady územního rozvoje .....	118
8.1.3. Územní plán .....	122
8.1.4. Regulační plán .....	126
8.2. Zapojení veřejnosti do územního plánování .....	128
8.2.1. Informování veřejnosti .....	130
8.3. Kontrola územně plánovací dokumentace .....	132
<b>9. Umisťování a povolování staveb</b> .....	137
9.1. Rozhodování v území .....	137
9.1.1. Územní rozhodnutí .....	138
9.2. Povolování staveb .....	145
9.2.1. Realizace staveb bez ohlášení a bez povolení .....	145
9.2.2. Ohlašování staveb .....	146
9.2.3. Stavební řízení .....	147
9.2.4. Certifikát autorizovaného inspektora .....	151
9.3. Užívání stavby .....	153
<b>10. Odpovědnost v právu životního prostředí</b> .....	154
10.1. Trestně právní odpovědnost .....	155
10.2. Správně právní odpovědnost .....	158
10.3. Odpovědnost za ekologickou újmu .....	159
10.4. Odpovědnost za škodu .....	160
10.5. Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem .....	161
<b>11. Soudnictví v environmentálních otázkách</b> .....	165
11.1. Soudnictví ve věcech životního prostředí .....	167
11.2. Ústavní soudnictví a životní prostředí .....	168
11.2.1. Přezkum obecně závazných vyhlášek .....	168
11.2.2. Rozhodování o ústavních stížnostech .....	170
11.3. Správní soudnictví .....	170
11.3.1. Pravomoc správních soudů .....	172
11.3.2. Kasační stížnost .....	172
11.4. Aarhuská úmluva a přístup k soudní ochraně ve věcech životního prostředí .....	174
11.5. Sousedské spory a rozhodování soudů .....	178

12. Zvláštní část práva životního prostředí .....	182
12.1. Zvláštní část práva životního prostředí.....	182
12.2. Ochrana přírody a krajiny .....	183
12.3. Vybrané otázky ochrany přírody a krajiny .....	185
12.3.1. Ochrana dřevin .....	185
12.3.2. Krajinový ráz.....	188
12.3.3. Zvláště chráněná území a Natura 2000.....	189
12.3.4. Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích .....	192
12.3.5. Chráněné druhy živočichů a rostlin .....	193
12.4. Účast občanů na ochraně životního prostředí .....	194
13. Použitá literatura .....	196
13.1. Monografie, odborné publikace a odborné články .....	196
13.2. Další prameny.....	201
13.3. Judikatura.....	204
13.4. Právní předpisy.....	207
14. Summary .....	209
15. O autorce .....	211



*„Člověk není vládcem přírody, není jejím pánem, jejím vrcholem, jejím nejlepším organizátorem, jejím rozumem. Člověk je prostě jen její součástí. Vždyť čím jiným je naše tělo než jen křížovatkou tisícových a z větší části nám dosud neznámých silokřivek, čím jiným jsme než jen nepatrnou zauzlinou jediného velkého pole, kterému říkáme biosféra? A čím jiným je tato biosféra než zase jen součástí jediného planetárního fyzikálního systému? A čím jiným je tento planetární systém než jen nepatrnou součástí ohromného a tajemného systému kosmického?“*

Václav Havel  
(Projev prezidenta ČSFR Václava Havla na konferenci Životní prostředí  
pro Evropu. Dobříš, 1991)



# 1. Úvod

---

Právo životního prostředí zahrnuje širokou škálu nejrůznějších nástrojů, které mají napomáhat chránit nejen jednotlivé součásti přírody – ovzduší, vodu, faunu nebo flóru, ale také mají umožnit občanům, aby se mohli podílet na rozhodování o tom, jak jejich nejbližší i vzdálenější okolí bude vypadat. Není možné v jedné knize zachytit všechny tyto aspekty, není možné věnovat se všem procesním postupům a zachytit současně v potřebné podrobnosti všechny důležité otázky. Proto se tato kniha zaměřuje právě na postavení veřejnosti při ochraně životního prostředí. Publikace shrnuje nejen právní předpisy, které se dotýkají vymezeného problému, ale také upozorňuje na to, že právo nejsou jen zákony, ale kombinace teorie a praxe. Proto je teoretická část doplněna o judikaturu a příklady z praxe orgánů státní správy a samosprávy.

Publikace je rozdělena do kapitol, z nichž první se věnuje mezinárodním a evropským aspektům práva životního prostředí. Tato část se zaměřuje především na otázky spojené s Aarhuskou úmluvou a jejími dopady na české právo, což je stále aktuální otázka. Následující kapitola je věnována správnímu právu procesnímu, a to zejména s ohledem na postavení veřejnosti jako účastníka správního procesu. Proto se také tato část publikace věnuje otázce účastenství spolků v řízeních, která mají vliv na ochranu přírody a krajiny. Kapitola čtvrtá se pak věnuje svobodnému přístupu k informacím jako takovým a zvláště pak informacím o životním prostředí. Tato část knihy čerpá z bohaté rozhodovací činnosti českých soudů, která pomohla výrazně rozvinout aplikační praxi a díky níž je přístup k informacím na poměrně dobré úrovni. Následující kapitola se pak věnuje různým způsobům zapojení veřejnosti do rozhodování o životním prostředí, od petic a shromáždění přes místní referendum až ke spolkům. Navazující kapitoly se věnují otázkám spojeným s účastí veřejnosti při ochraně životního prostředí na úrovni samospráv (obcí a krajů) a také není opomenuto postavení veřejného ochránce práv. Další část publikace se pak zaměřuje na problematiku posuzování vlivů na životní prostředí, územní plánování jako koncepční nástroj ochrany životního prostředí a na něj navazující rozhodování v území a povolování staveb. Publikace neopomíná ani otázky spojené s odpovědností v právu životního prostředí, zmiňuje také alespoň částečně otázku soudnictví a v úplném závěru připomíná problematiku druhotné a územní ochrany přírody a krajiny.

## 2. Východiska práva životního prostředí

---

*„Lidské zájmy a zájmy přírody nestojí proti sobě. Zájmy přírody jsou lidskými zájmy, protože naše přežití závisí na zdravé přírodě. Střet nastává mezi krátkodobým a dlouhodobým lidským zájmem – vykácet pozemek a prodat dřevo proti zachování zelených ploch jako plic Země. Stavba autostrády přes chráněné území není otázkou lidského zájmu o autostrádu proti zájmu přírody o zachování biotopu pro nějaká zvířátka. Je to otázka dlouhodobého zájmu člověka zachovat prostředí, ve kterém se dá žít, proti krátkodobého zájmu dojet co nejrychleji do Drážďan a prodávat tam vepřové ovary. Příroda není naše zahrádka.“<sup>1</sup>*

### 2.1. Právo na příznivé životní prostředí

Ústava České republiky<sup>2</sup> (dále jen „Ústava“) se životním prostředím téměř nezabývá, stanoví pouze, že stát má za úkol dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství (čl. 7). Právo na příznivé životní prostředí je podrobněji zakotveno v Listině základních práv a svobod<sup>3</sup> (dále „jen Listina“), v čl. 35, podle kterého má každý právo nejen na příznivé životní prostředí, ale také na včasné a úplné informace

---

1) MATÚŠKOVÁ, Štěpánka. Přilnul jsem k tomu místu: Rozhovor s Erazimem Kohákem. *Aperio* [online]. 2007, č. 2, s. 6–12 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: [www.aperio.cz](http://www.aperio.cz)

2) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].

3) Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].

o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Listina ještě stanovuje povinnost pro každého jednat při výkonu svých práv tak, aby nebylo ohroženo ani poškozeno životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Znamená to například, že chemické provozy nebo jiné zdroje znečišťování ovzduší nesmí emitovat více nebezpečných látek, než povolují předpisy týkající se ochrany ovzduší. Ochrany životního prostředí se týká také čl. 11 Listiny, věnovaný vlastnickému právu. Konkrétně jde o odst. 4 čl. 11, který říká, že vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

Zdálo by se, že právo na příznivé životní prostředí je koncipováno široce, je ho však třeba vykládat v souvislosti s čl. 41 odst. 1 Listiny, podle kterého se ho lze domáhat jen v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Tím je především zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, který vymezuje, že životním prostředím se rozumí vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie. Na zákoně o životním prostředí je zajímavé především to, že je uvozen preambulí, kde se mimo jiné říká, že člověk je spolu s ostatními organismy neoddělitelnou součástí přírody a že existuje nejen právo na příznivé životní prostředí jakožto jedno ze základních práv člověka, ale také přirozená vzájemná závislost člověka a ostatních organismů, právo člověka přetvářet přírodu v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje a odpovědnost za zachování příznivého životního prostředí budoucím generacím.

### Zajímavá rozhodnutí soudu

„Při posouzení povahy ochrany životního prostředí z hlediska uvedeného rozlišování nutno přisvědčit názoru stěžovatele, podle něhož skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny).“<sup>4</sup>

Právo na příznivé životní prostředí je teorií i praxí bez dalších diskusí přiznáváno fyzickým osobám, lidem. Již mnoho let české soudy nepřiznávají toto právo právnickým osobám – nejnepřítivěji ekologickým spolkům. Ústavní soud už v devadesátých

4) Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

letech potvrdil, že „na rozdíl od osoby fyzické se právnická osoba může domáhat ochrany jen takových práv chráněných Listinou základních práv a svobod, která odpovídají jejímu právnímu postavení, resp. pokud jsou svou povahou pro ni použitelná. Článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů 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.“<sup>5</sup> Toto usnesení znamenalo pro občanská sdružení (nyní spolky)<sup>6</sup> značnou brzdu při soudní kontrole výkonu veřejné správy v oblasti životního prostředí.

I když Ústavní soud časem dospěl k závěru, že „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“ a že „diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy)“,<sup>7</sup> musela občanská sdružení (a doposud musí) při podání žaloby proti správnímu rozhodnutí upozorňovat pouze na porušení svých procesních práv, nikoli na faktické ohrožení životního prostředí a zásahy do jeho jednotlivých složek.<sup>8</sup> Je ale patrná snaha zejm. Nejvyššího správního soudu tento nepříznivý výklad zmírňovat, když kupř. ve vztahu k právu na příznivé životní prostředí potvrdil, že „nosieli tohoto ústavního práva 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

5) Usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97; aktuálnost vysloveného názoru potvrdil Ústavní soud např. v usnesení ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07.

6) Dále v této publikaci bude používán pouze termín spolky, pokud půjde o novou právní úpravu. Jestliže se věc bude týkat dřívější právní úpravy nebo půjde o citace, bude používán termín občanské sdružení nebo sdružení.

7) Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04.

8) „Z odůvodnění nálezu [sp. zn. III. ÚS 70/97] je ovšem zřejmé, že tehdy ve věci rozhodující senát měl na mysli pouze procesní práva stěžovatele související s právem na životní prostředí. Jinak řečeno, z citovaného nálezu nelze jednoznačně dovodit, že Ústavní soud přiznává subjektivní veřejné základní právo na příznivé životní prostředí (v mezích zákonů toto základní právo provádějících) vedle fyzických osob i osobám právnickým, zejména občanským sdružením, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny ve smyslu ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.“ Ke shodnému závěru dospěl Ústavní soud i v usnesení ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 603/04, v němž odlišil cit. nálezu sp. zn. I. ÚS 282/97 a nálezu sp. zn. III. ÚS 70/97.

*médium, jehož prostřednictvím hájí tyto fyzické osoby své vlastní právo na příznivé životní prostředí; ale také jako obhájce tohoto práva ve prospěch ostatních lidí.*<sup>9</sup>

Nedávno dokonce Ústavní soud přiznal spolkům právo domáhat se přezkumu územních plánů, když dovedl, že „občanská sdružení, resp. nyní spolky (jak bude dále též uváděno, viz § 214 a následující zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) sdružují především občany; jde o svébytnou právnickou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu. Není proto možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhopvat zrušení územního plánu.“<sup>10</sup> V tomto nálezu Ústavní soud také zkritizoval vnímání občanských sdružení, která se zabývají ochranou přírody a krajiny, jako pouhých ekologických iniciativ. „Takové označení, 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. Je naopak nejen legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.“<sup>11</sup>

## 2.2. Principy práva životního prostředí

Právo životního prostředí stejně jako jiná odvětví práva stojí na několika základních principech,<sup>12</sup> které mohou být obecné, platné pro celé odvětví práva, nebo jen pro jeho vybrané části, dokonce lze dovést principy konkrétních právních institutů.<sup>13</sup> Tyto principy se vzájemně prolínají a ovlivňují a práva na participaci při rozhodování se dotýká více těchto principů.<sup>14</sup>

9) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, sp. zn. 2 As 12/2006.

10) Nález Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

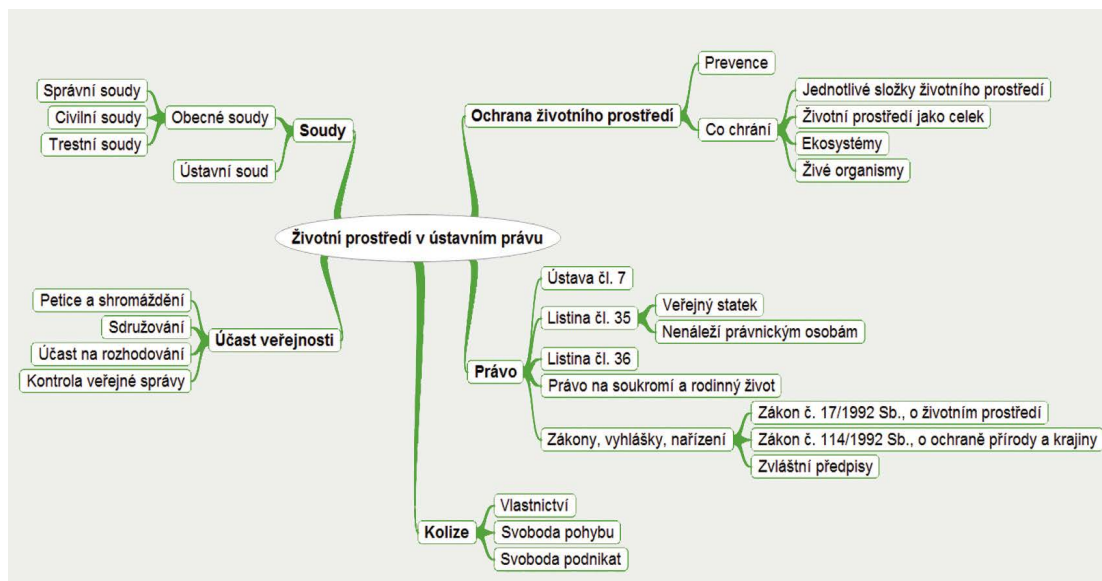
11) Tamtéž.

12) K právním principům srov. také kupř. HURDÍK, Jan a Petr LAVICKÝ. *Systém zásad soukromého práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 197 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 367. ISBN 978-802-1050-631; popř. specificky pro právo životního prostředí DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4003-387.

13) PEKÁREK, Milan a Ilona JANČÁŘOVÁ. *Právo životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002, 108 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 287. ISBN 80-210-2784-3.

14) Srov. BĚLOHRADOVÁ, Jitka. *Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí*. *Správní právo*. Ministerstvo vnitra, 2011, roč. 2011, č. 8, s. 16.

Mezi základní, obecné principy patří zejm. princip zákonnosti,<sup>15</sup> v souladu s kterým každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Mezi další obecné principy práva životního prostředí patří mj. princip nejvyšší ochrany, který staví životní prostředí jako jednu z nejvyšších hodnot,<sup>16</sup> jež by měla být zachována nejen v současnosti, ale i pro generace budoucí (souvisí s principem udržitelného rozvoje). Významný je princip únosného zatížení území, který reaguje na skutečnost, že určitá lokalita snese jen určité maximum zatížení kupř. průmyslem nebo dopravou. Tato míra se samozřejmě liší podle toho, jaké má lokalita vlastnosti nebo zda se jedná o průmyslovou oblast či naopak místo určené především k bydlení.<sup>17</sup> S principem únosného zatížení lze spojit princip přípustné míry znečišťování životního prostředí. Mezi další principy se obvykle řadí princip prevence, princip opatrnosti a princip znečišťovatel platí.<sup>18</sup> Významným principem je také účast veřejnosti při ochraně životního prostředí, který se do právní úpravy promítá prostřednictvím jednotlivých způsobů účasti veřejnosti na rozhodování – od zapojení se do územního plánování přes posuzování vlivů na životní prostředí až po účast ve správních řízeních. Tento princip je spjatý s principem dobré správy, o kterém bude řeč v následující kapitole.



15) Podrobněji k obecným principům správního práva kupř. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-807-2731-664.

16) PEKÁREK, Milan a Ilona JANČÁŘOVÁ. *Právo životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002, 108 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 287. ISBN 80-210-2784-3.

17) Tamtéž.

18) Tamtéž.



## 2.3. Evropské právo

Právo Evropské unie je dnes obsaženo v řadě předpisů, ale zakládací smlouvy (tj. Římské smlouvy z roku 1957: smlouva zakládající Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii) se mu výslovně nevěnovaly. Otázky životního prostředí se začaly řešit až později, kupř. v akčních programech ochrany životního prostředí. V roce 1985 tehdejší Evropský soudní dvůr poprvé stanovil, že ochrana životního prostředí je jedním ze základních cílů Společenství, který může sám o sobě ospravedlnit určitá omezení zásady volného pohybu zboží. Současně potvrdil, že ochrana životního prostředí je obecným zájmem, a nikoli zájmem jen jednotlivých členských států. Dalším významným krokem v oblasti environmentální bylo přijetí Jednotného evropského aktu obsahujícího samostatnou kapitolu věnovanou životnímu prostředí. Environmentální problematika se tak stala součástí primárního práva (tj. nejvyšší zdroj práva v Evropské unii, který má přednost před všemi ostatními prameny práva, jedná se zejm. o zakládající smlouvy o založení Evropské unie, hlavní smlouvy, kterými došlo ke změně EU; protokoly připojené k uvedeným smlouvám; další smlouvy, kterými se mění konkrétní oddíly zakládajících smluv; smlouvy o přistoupení nových členských států k EU).<sup>19</sup> Následovala Maastrichtská smlouva (1992), která vymezovala některé principy ochrany životního prostředí, a další smlouvy, které původní primární právo upravovaly.<sup>20</sup> Smlouva o Evropské unii, též známá jako Lisabonská smlouva (2009), změnila dosavadní zakládající smlouvy – Evropská unie nahradila dosavadní Evropské společenství. Tato smlouva měla posílit úlohu Evropského parlamentu a zajistit efektivnější fungování Evropské unie. Z hlediska životního prostředí určila orgánům Evropské unie více pravomocí v ochraně životního prostředí a řešení otázky klimatických změn.<sup>21</sup> S Lisabonskou smlouvou souvisí přijetí Listiny základních práv Evropské unie,<sup>22</sup> která má stejnou právní sílu jako zakládací smlouvy.

19) EVROPSKÁ UNIE. *Europa: přehledy právních předpisů* [online]. 2010 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l14530\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14530_cs.htm)

20) Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a související akty 97/C 340/01, 2007. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 12. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>; a Niceská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty, 2001/C 80/01 ze dne 26. 2. 2001. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 12. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>

21) Lisabonská smlouva: Smlouva pro Evropu 21. století. EVROPSKÁ UNIE. *Evropská unie* [online]. [cit. 2014-04-10]. Dostupné z: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_cs.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_cs.htm)

22) Evropský parlament, Rada a Komise: Listina základních práv Evropské unie 2007/C 303/01 ze dne 14. 12. 2007. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 12. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>

Její čl. 37 je věnovaný ochraně životního prostředí a požaduje, aby vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality byly začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.

## Orgány Evropské unie se vztahem k životnímu prostředí

Orgány Evropské unie, které mají svěřeny pravomoci v oblasti životního prostředí, jsou:

- Evropská komise;
- Evropský parlament;
- Rada Evropské unie;
- Evropský hospodářský a sociální výbor;
- Výbor regionů;
- Evropská investiční banka;
- Agentury Evropské unie.<sup>23</sup>

## 2.4. Prameny evropského práva

Prameny práva Evropské unie se dělí na již zmíněné primární prameny, sekundární prameny a mezinárodní smlouvy, jichž je Evropská unie smluvní stranou. Sekundární prameny se dále dělí na:

### 1. Právně závazné

- *Nařízení*: jsou předpisy závazné a aplikovatelné v jednotlivých státech. Není třeba přijímat již žádné další vnitrostátní normy k jejich provedení. V oblasti životního prostředí však nejsou tak častá jako kupř. v otázkách zemědělství. Nařízení mají přímý účinek, to znamená, že jsou závazná nejen pro členské státy, ale také pro jednotlivce, kterým dávají práva a ukládají povinnosti. Pokud by bylo vnitrostátní právo v rozporu s nařízením, musí se nařízení použít přednostně, i když neruší české zákony. Ty se pouze nepoužijí (což ale neznamená, že by nemohly na stát dopadnout sankce za nesoulad práva s právem Evropské unie).
- *Směrnice*: nejčastější druh norem v evropském právu životního prostředí. Stanoví zpravidla povinnosti pouze pro členské státy, které mají povinnost přijmout další vnitrostátní normy k jejich implementaci do národních právních

---

23) EVROPSKÁ UNIE. *Životní prostředí* [online]. 2014 [cit. 2014-01-11]. Dostupné z: [http://europa.eu/pol/env/index\\_cs.htm](http://europa.eu/pol/env/index_cs.htm)

řádů. Úkolem směrnice je sjednotit legislativu, proto směrnice obvykle stanoví cíle, kterých je třeba dosáhnout, ale cesty k jejich dosažení již volí státy. Směrnice obecně nemají přímý účinek. Pokud ale jsou dostatečně určité a státy je řádně neimplementovaly, mohou přímý účinek získat. Vždy ale musí platit, že jen v těch případech, kdy by stanovily jednotlivcům práva a státu povinnosti, nikdy naopak.

– *Rozhodnutí Komise*: jsou závazná pro adresáty (ať už stát Evropské unie nebo třeba obchodní společnost).

## 2. Právně nezávazné

- *doporučení*;
- *stanoviska*.

V oblasti práva životního prostředí funguje tzv. sdílená pravomoc, kdy jednotlivé členské státy mohou přijímat svoje vlastní normy, které se ale nesmí dostat do rozporu s normami evropského práva.

### 2.4.1. Stížnosti k Evropské komisi

Členské státy Evropské unie nesou odpovědnost za řádné a včasné provedení práva Unie do svých právních řádů. Kontrolu dodržování této povinnosti má na starosti Evropská komise, která také zahajuje tzv. infringementová řízení v případě, kdy členský stát nedostojí svojí povinnosti dodržovat právo EU. Tato řízení pro porušení povinnosti bývají zahajována také na základě stížnosti k Evropské komisi. Tu může na členský stát podat každá osoba. Touto písemnou stížností se upozorní na konkrétní opatření nebo jednání členského státu, která mají být podle názoru stěžovatele v rozporu s evropským právem. Osobní údaje stěžovatele a informace, které poskytne, jsou členskému státu sděleny pouze na základě předchozího souhlasu stěžovatele

Pravomoci Evropské komise vyplývají z čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 106a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii. První fází tohoto procesu je administrativní řízení pro porušení povinností nebo předběžné řízení ve sporné věci. Pokud členský stát dobrovolně nezmění svůj právní řád tak, aby odpovídal požadavkům evropského práva, následuje podání žaloby k Soudnímu dvoru.<sup>24</sup>

24) V podrobnostech zde EVROPSKÁ KOMISE. *Uplatňování práva Evropské unie* [online]. 2013 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_cs.htm)

V oblasti práva životního prostředí Evropská komise vedla a vede několik administrativních řízení a samozřejmě bylo podáno množství žalob na jednotlivé členské státy, mezi nimi i Českou republiku. Jedním z posledních důvodů, proč se s Českou republikou vede toto řízení, je skutečnost, že naše právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí neodpovídá požadavkům evropské směrnice o posuzování vlivů, tj. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (rekodifikovaná směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.) Původní řízení bylo zahájeno již v roce 2006, a ačkoli v roce 2009<sup>25</sup> došlo k částečné novelizaci zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů doplněním § 23 odst. 10,<sup>26</sup> Evropská komise nepovažovala tuto úpravu za dostatečnou a vyzvala znovu k nápravě. Nakonec byla Česká republika odsouzena Soudním dvorem za porušení povinnosti pro nesplnění Smlouvy.<sup>27</sup>

Právní úprava však nadále neodpovídala požadavkům evropského práva, a proto bylo v dubnu 2013 zahájeno další řízení pro porušení Smlouvy o fungování Evropské unie.<sup>28</sup> Česká vláda zaslala svoji odpověď Evropské komisi v srpnu 2013. Je vysoce pravděpodobné, že v důsledku tohoto infringementu dojde k výrazné změně legislativy a že zvolenou variantou může být stanovení nového procesního postupu, jehož výsledkem bude samostatně přezkoumatelné environmentální povolení.<sup>29</sup> Proces EIA

---

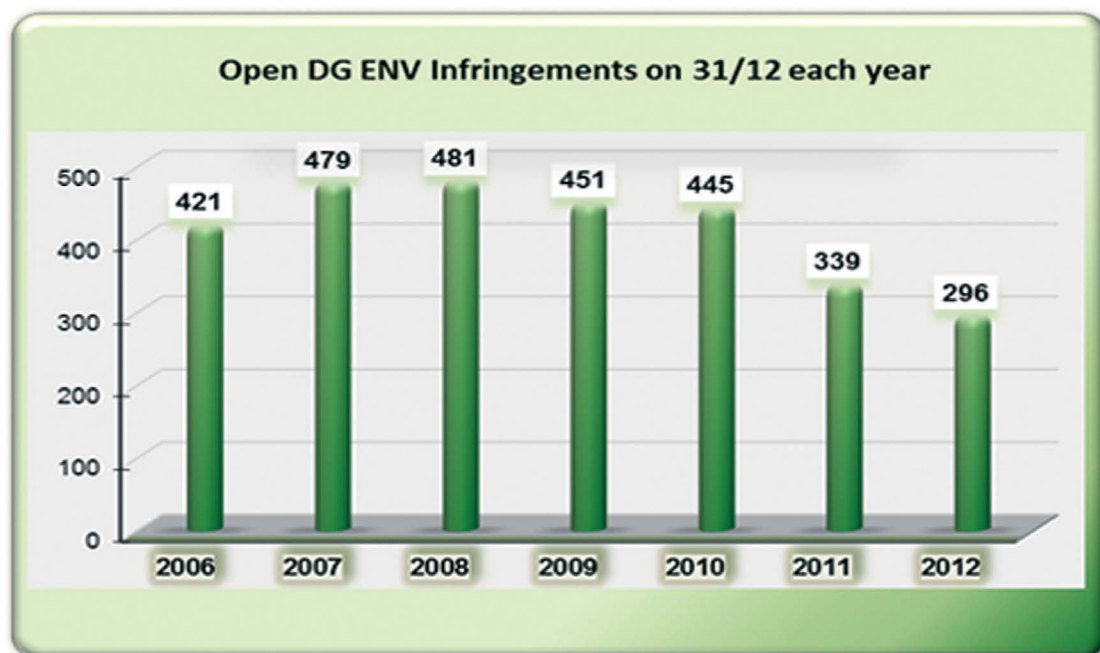
25) V červnu roku 2010 Evropský soudní dvůr rozhodl, že Česká republika nezajistila soulad se směrnicí o posuzování vlivů na životní prostředí. Problémy se týkají několika aspektů přístupu k právním ustanovením provedení směrnice do českého právního řádu.

26) Zákon č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

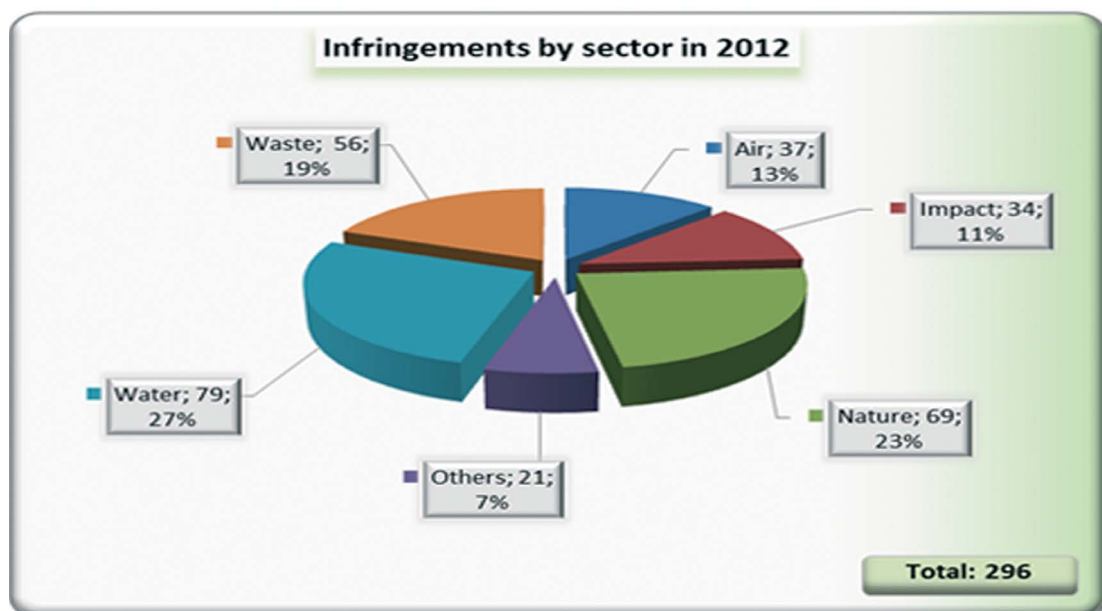
27) Viz rozsudek Soudního dvora (osmého senátu) ze dne 10. 6. 2010. Komise Evropských společenství proti České republice. Věc C-378/09. In: *Sbírka rozhodnutí*. 2010.

28) Viz analýza, kterou si nechalo zpracovat MŽP: Komise ČR především vytýká, že se v českém právu směrnice o posuzování vlivů nepromítá také do dalších povolujících řízení, které na samotné posouzení vlivů navazují. Dalšími výtkami je přílišné omezení účasti veřejnosti v navazujících řízeních, kterých by měla mít možnost účastnit se celá dotčená veřejnost, včetně zajištění dostatečného přístupu k soudní ochraně. Výtky se v podstatě shodují se zjištěními Copliance Committee ve vztahu k porušování závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy.

29) Tohoto řízení se bude moci účastnit dotčená veřejnost a identický okruh osob by pak mohl environmentální povolení napadnout žalobou. Soudně přezkoumatelné povolení bude identicky vydáváno i v případech, pokud příslušný orgán dojde na základě posouzení ve smyslu čl. 4 směrnice k závěru, že určitý oznámený záměr nebude mít negativní vliv na životní prostředí. Viz Vyjádření předkládané v souladu s článkem 258 Smlouvy o fungování Evropské unie Českou republikou k formálnímu upozornění v řízení pro porušení povinnosti č. 2013/2048, jehož předmětem je provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí do právního řádu České republiky.

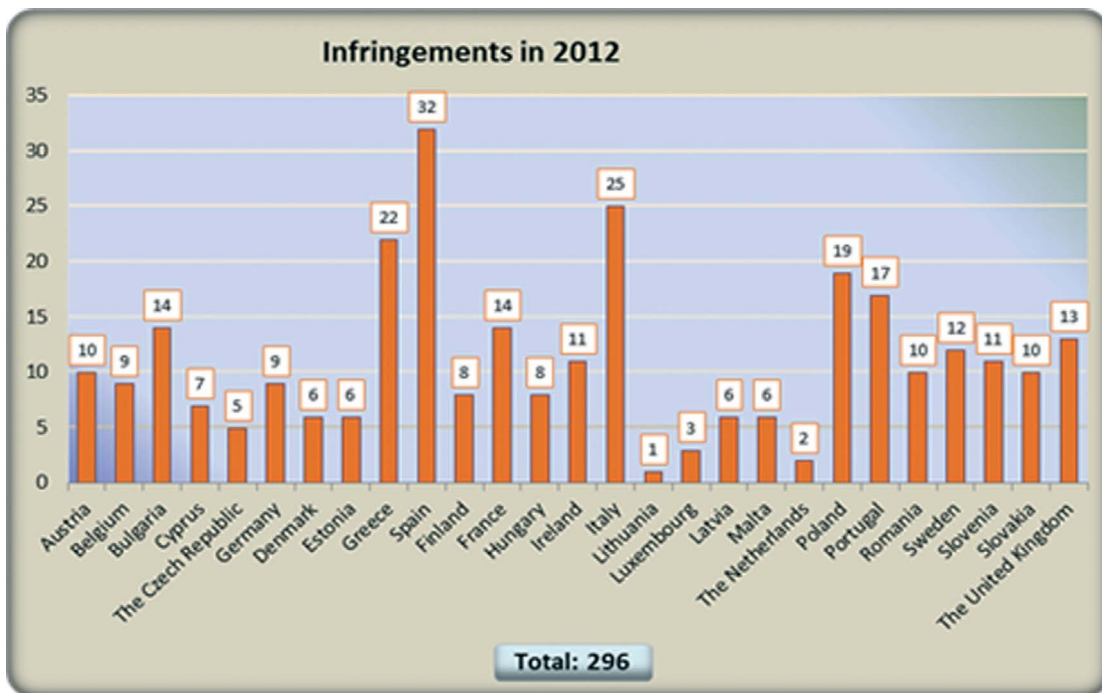


Statistika infringementových řízení Evropské komise<sup>30</sup>



Infringementová řízení rozdělená podle oblastí práva životního prostředí

30) Zdroj: EUROPEAN COMMISSION. *Statistics on environmental infringements* [online]. 2014 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>



Infringementová řízení podle členských států

je mimořádně důležitým procesem při povolování provozů, které mohou výrazně negativně ovlivnit životní prostředí. Je proto důležité, aby byla zajištěna dostatečná účast veřejnosti v tomto procesu a aby byl odstraněn nedostatek stávající právní úpravy, který znemožňuje napadnout samostatně u soudu stanovisko EIA, které je výsledkem celého procesu.

### Zajímavá rozhodnutí soudu:

Nejvyšší správní soud se právem na příznivé životní prostředí zabýval samozřejmě častěji. Jedním ze zajímavých případů bylo zrušení<sup>31</sup> Návštěvního řádu Národního parku Šumava, který byl schválen jako opatření obecné povahy.<sup>32</sup> Tímto Návštěvním řádem bylo umožněno splouvat Teplou Vltavu i v úseku, kde by těmito sportovními aktivitami byla ohrožena chráněná perlorodka říční. Jedním z navrhovatelů byl Okrašlovací spolek Zdíkovska – občanské sdružení, druhým pak fyzická osoba. Návrh na zrušení opatření obecné povahy může

31) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010.

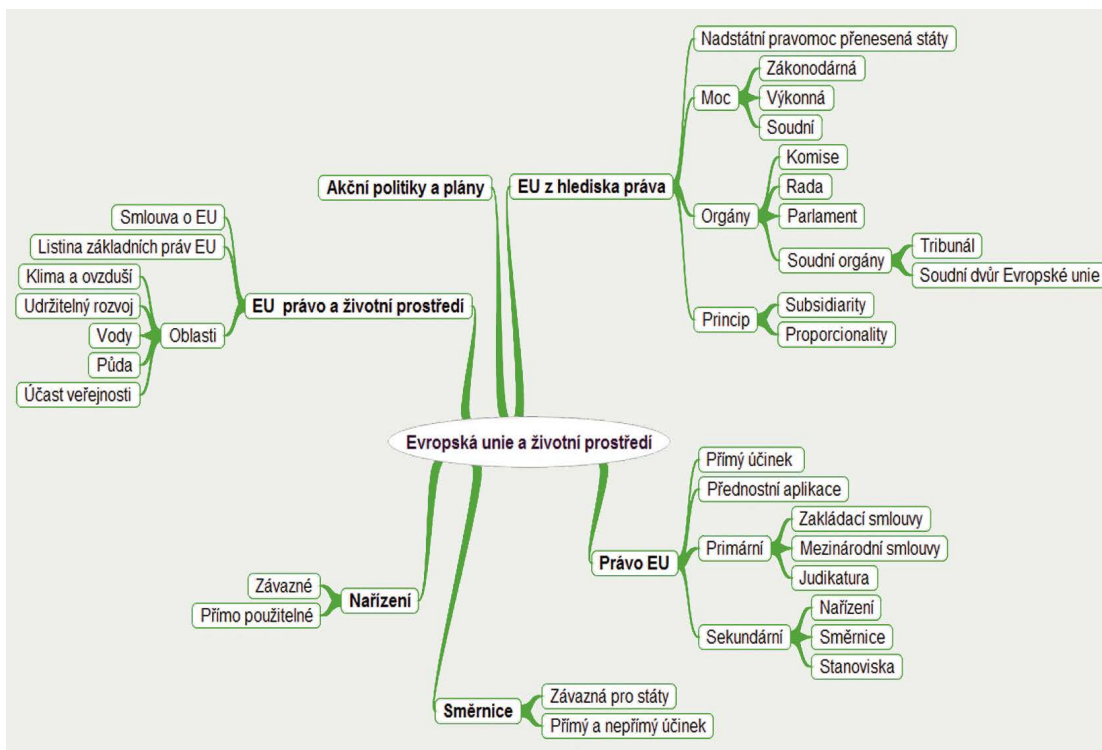
32) Opatření obecné povahy je správní akt schvalovaný v režimu podle správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) jako akt na pomezí právního předpisu a individuálního správního rozhodnutí.

podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. V daném případě se však jednalo o velice specifický zásah do životního prostředí (ohrožení perlorodek), který nemohl mít dopad do životního prostředí jednotlivce. Občanská sdružení zase nejsou nositeli práva na příznivé životní prostředí. Takový závěr ovšem odráží jeden z problémů ochrany životního prostředí: příroda není sama schopna se postavit na svou obranu proti lidské společnosti a brojit „lidskými“ prostředky proti zásahům člověka. Právo však na toto specifikum ochrany životního prostředí pamatuje a snaží se na něj reagovat tím, že veřejnosti (nejčastěji sdružením osob) přiznává specifická práva, jejichž prostřednictvím se právě o ochranu životního prostředí mohou zasazovat.

Nakonec Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se na tento případ vztahuje také právo Evropské unie,<sup>33</sup> podle kterého mají členské státy povinnost zajistit, aby vnitrostátní právo umožnilo dotčené veřejnosti, která má na environmentálním rozhodování dostatečný zájem, dosáhnout přezkumu správních aktů. To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy, ale vždy se předpokládá, že zájem nevládní organizace je dostatečný a že nevládní organizace mají v těchto případech práva, která mohou být porušována.<sup>34</sup> Nejvyšší správní soud konstatoval, že sdružení je nevládní organizací ve smyslu směrnice o posuzování vlivů a že má právo, které mohlo být při přijímání opatření obecné povahy porušeno – konkrétně právo na příznivé životní prostředí.

33) Konkrétně jde o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (rekodifikovanou směrnici Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí) a konečně § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů, zákon č. 100/2001Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].

34) „I když platí, že článek 10a ... směrnice ponechává na vnitrostátním zákonodárci, aby určil podmínky, které mohou být požadovány k tomu, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí jakožto sdružení mohla mít právo dosáhnout přezkum za výše uvedených podmínek, musí vnitrostátní pravidla takto stanovená jednak zajistit „široký přístup k právní ochraně“, a jednak zajistit ustanovením směrnice 85/337 týkajícím se práva dosáhnout přezkoumání soudem jejich užitečný účinek. Nesmí tedy hrozit, že tato vnitrostátní pravidla zbaví plně účinnosti ustanovení práva Společenství, která stanoví, že ti, kdo mají dostatečný zájem napadnout záměr, a ti, do jejichž práva je zasazeno, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy.“ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. února 2009. Věc C-263/08.



## 2.5. Mezinárodní právo

Mezinárodních úmluv, zpravidla vícestranných, týkajících se životního prostředí je celá řada – vztahují se na druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a jejich přírodní stanoviště (např. mokřady), na ekosystémy, biologickou rozmanitost nebo krajinu či ochranu vod. Úmluvy zavazují pouze smluvní státy, což znamená, že nejsou schopny regulovat chování států, které je nepodepsaly, ale významně ovlivňují životní prostředí, vytvářejí také určité organizační struktury a mechanismy kontroly dodržování přijatých závazků, ačkoli mnohdy bývá odpovědnost států spíše politická a přijaté závazky navíc mohou být příliš obecné a sankce za porušení měkké.

Mezi hlavní úmluvy patří zejm. Rámcová úmluva OSN o klimatických změnách (Rio de Janeiro, 1992, s tzv. Kjótským protokolem z roku 1997), Ramsarská úmluva (Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam zvláště jako biotopy vodního ptactva, Ramsar, 1975), Úmluva CITES (Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, Washington, 1973), Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (Bonn, 1979), v rámci které se následně uzavíraly regionální dohody k péči o stanoviště, pak lze kupř. zmínit



Dohodu o ochraně africko-euroasijských stěhovavých vodních ptáků (Haag, 1995), Úmluvu o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro, 1993), samozřejmě do tohoto výčtu patří Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (Paříž, 1972) anebo Evropská úmluva o krajině (Florencie, 2000) či Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť (Bern, 1979).

Mezinárodní úmluvy, které jsou ratifikované v souladu s čl. 10 Ústavy, se stávají součástí českého právního řádu a není třeba pro ně vydávat nějaký zvláštní zákon, který by je prováděl. Stávají se přímo použitelným právním předpisem a je možné se práv, která jsou v nich zakotvena, dovolávat u soudu. Tato práva ovšem musí být dostatečně konkrétní. Pokud taková nejsou, je třeba právě oněch právních předpisů, které mezinárodní úmluvu „převeďte“ do právního řádu.

V neposlední řadě je nezbytné zmínit také Evropskou úmluvu o lidských právech, která sice negarantuje přímo právo na příznivé životní prostředí, přesto však Evropský soud pro lidská práva dospěl časem ve své rozhodovací práci, že je toto právo součástí práva na rodinný a soukromý život (čl. 8 Úmluvy). Je sice otázkou, jak by se k podobnému případu postavil Ústavní soud a zda by se přiklonil „*k poskytování ochrany životnímu prostředí nepřímo, tj. skrze ochranu tradičních základních práv a svobod, jejichž výkon a realizace byly přímo narušeny či ohroženy negativními důsledky zásahů do životního prostředí*“.<sup>35</sup>

### 2.5.1. Aarhuská úmluva

Z hlediska práv občanů podílet se na rozhodování o životním prostředí je nejvýznamnější Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí<sup>36</sup> (dále jen „Aarhuská úmluva“),<sup>37</sup>

35) WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, xxv. Komentáře Wolters Kluwer, s. 714.

36) Srov. BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Aarhuská úmluva – aktuální otázky. In: *Cofola 2011: the conference proceedings*. 1. vyd. Brno: Masaryk University, 2011, s. 988–994. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 390. ISBN 9788021055827. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/sbornik.html>

37) Byla sjednána dne 25. 6. 1998 v dánském Aarhusu, Českou republikou ratifikována na podzim 2004 a vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s. Aarhuskou úmluvu podepsalo Evropské společenství spolu s patnácti členskými státy dne 25. června 1998 a schválilo ji dne 17. února 2005. Úmluva se stala součástí komunitárního práva a je závazná pro EU i členské státy. Následně byla přijata 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.

kteřá je obecně známá jako Aarhuská úmluva. Implementace Aarhuské úmluvy v České republice stále není bezproblémová, hlavní nedostatky se týkají účasti nevládních organizací jako dotčené veřejnosti na správních řízeních, ve kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a přístupu k soudní ochraně.<sup>38</sup> Nejzávažnějším problémem je ovšem možnost dosáhnout soudního přezkumu správních aktů.<sup>39</sup> Tato úmluva mj. stanoví základní požadavky na účast veřejnosti při přípravě nejrůznějších plánů, které mohou zasáhnout životní prostředí. Je důležité při výkladu a používání Aarhuské úmluvy zohlednit také fakt, že signatářem je i Evropská unie, a proto plyne její závaznost pro ČR nejen z její povahy mezinárodní úmluvy, ale také z toho, že Aarhuská úmluva je na základě rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES součástí evropského práva.

Aarhuská úmluva stojí na třech pilířích, a to:

- právu na informace (upravuje základní otázky pasivního i aktivního poskytování informací a subjektů, které jsou povinny informace poskytovat – zejm. jde o orgány veřejné správy a veřejné instituce);
- právu podílet se na rozhodování o životním prostředí (kam spadá vydávání povolení pro určitý typ činnosti nebo zařízení, příprava plánů a programů v oblasti životního prostředí, příprava politik v oblasti životního prostředí a příprava právních předpisů);
- právu na právní (zejm. soudní) ochranu (především se jedná o přístupnost soudní ochrany, zajištění přiměřené a účinné nápravy, čestnost, spravedlivost a včasnost, možnost obrany bez vysokých nákladů a zpřístupnění písemných rozhodnutí).<sup>40</sup>

Aarhuská úmluva byla opakovaně českými soudy označena za mezinárodní úmluvu, která není přímo použitelná,<sup>41</sup> neboť z jejich ustanovení není možné dovo-

38) Aarhuský výbor před nedávnem dospěl k závěru, že Česká republika porušuje několik požadavků Aarhuské úmluvy, mj. právě tím, že neumožňuje právníkům osobám, spolkům, dosáhnout soudního přezkumu správních rozhodnutí z věcného hlediska nebo že neumožňuje dostatečný přezkum územních plánů. Podrobnosti zde: UNECE. *Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50*. Viz Czech Republic ACCC/C/2010/50 [online]. [cit. 2012-12-22]. Dostupné z: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>

39) Srov. HUMLÍČKOVÁ, Petra, Pavel ČERNOHOUS a Pavel ČERNÝ. *SWOT analýza – přístup ke spravedlnosti v oblasti životního prostředí*. Praha: Zelený kruh, 2009, 13. 3. 2008 [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/dokumenty/>

40) Více o Aarhuské úmluvě kupř. na OFICIÁLNÍ STRÁNKA AARHUSKÉ ÚMLUVY V ČESKÉ REPUBLICE [online]. Praha [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/>

41) Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07: „Pokud jde o polemiku stěžovatele s názory Nejvyššího správního soudu ohledně neexistence přímé aplikovatelnosti tzv. Aarhuské úmluvy, Ústavní soud je toho názoru, že z textu této úmluvy, jež ve svém článku 1 předpokládá postupné uskutečňování obecně formulovaných cílů smluvními státy, nelze dovodit, že by tato úmluva

dit konkrétní a vymahatelná práva fyzických a právnických osob vůči státu. Před časem se k této otázce vyjádřil (alespoň částečně) velký senát Soudního dvora v případě Lesoochranárske zoskupenie VLK. Podle názoru Soudního dvora článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá v právu Unie přímý účinek. *„Je nicméně na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit při podávání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby organizace na ochranu životního prostředí mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí. V případě neexistence právní úpravy Unie v této oblasti přísluší unitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie; členské státy jsou přitom v každém jednotlivém případě zodpovědné za zajištění účinné ochrany těchto práv. Procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě unitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivity).“<sup>42</sup>*

Česká právní úprava byla dlouhodobě kritizována především ze strany nevládních neziskových organizací, neboť v několika směrech nespĺňovala požadavky Aarhuské úmluvy.<sup>43</sup> Jednalo se především o omezení účasti veřejnosti v některých povolovacích procesech, kdy česká právní úprava ve spojení s rozhodovací činností soudů prakticky neumožňovala účast jiným osobám z řad veřejnosti než vlastníkům dotčených nemovitostí a občanským sdružením (a ani v současnosti to neumožňuje). Ostatní jednotlivci dotčení na jiných než věcných právech v důsledku toho nemohli uplatňovat práva podle čl. 6 Úmluvy, neboť ani jejich účast v procesu EIA nezaručuje, že jejich vyjádření budou skutečně zohledněna ve výsledném rozhodnutí, proti kterému navíc neměli žádný prostředek obrany. Dalším nedostatkem právní úpravy byl, resp. stále je nedostatečný přístup veřejnosti k soudní ochraně, a to především nemožnost občanských sdružení domáhat se hmotněprávního přezkumu vydaných rozhodnutí ve spojení

---

*byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních. Úmluva obsahuje závazky států, které mají programovou povahu a jsou průběžně realizovány smluvními stranami.“*

42) Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. března 2011 ve věci C-240/09, dostupný na [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0240:CS:HTML#Footref\\*](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0240:CS:HTML#Footref*)

43) JUSTICE AND ENVIRONMENT, European Network of Environmental Law Organisation: *Public Participation in Spatial Planning Procedures: Comparative Study of Six EU Member States*. Brno, 2013, s. 70.

s nemožností přezkoumávat některé výsledky činnosti veřejné správy, a to zejm. stanovisko EIA nebo závěr zjišťovacího řízení v procesu EIA. V neposlední řadě, a to zejm. před novelou zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní<sup>44</sup> (dále jen „soudní řád správní“) účinnou k 1. 1. 2012,<sup>45</sup> byla významným nedostatkem české právní úpravy velmi malá pravděpodobnost, že bude podané žalobě přiznán odkladný účinek, což výrazně oslabovalo účinnost soudní ochrany.<sup>46</sup> V souvislosti s hodnocením nekonformity české právní úpravy s Aarhuskou úmluvou nesmíme opominout nedostatečný přístup veřejnosti k přezkumu územně plánovací dokumentace, kdy je možnost domoci se tohoto přezkumu omezena v podstatě pouze na dotčené vlastníky nemovitostí.

V důsledku těchto pochybení byla Česká republika před nedávnem podrobena kritice ze strany Výboru pro plnění úmluvy (Compliance Committee; dále jen „Výbor“).<sup>47</sup> V červnu 2010 podalo občanské sdružení právníků Ekologický právní servis (dále jen „EPS“, nyní Frank Bold) sdělení, ve kterém namítalo nedostatky českého právního řádu ve vztahu k naplňování druhého a třetího pilíře Aarhuské úmluvy. Sdělení je vedeno pod číslem ACCC/C/2010/50 a v současnosti je již k dispozici nejen ono původní sdělení a následné vyjádření České republiky, ale také „Zjištění a doporučení ve věci podání ACCC/C/2010/50 – Česká republika schválená Výborem pro dodržování Úmluvy dne 29. června 2012“.<sup>48</sup> EPS vznesl námitky zejm. k procesu EIA a nezávažnosti

44) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].

45) Zákon č. 303/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

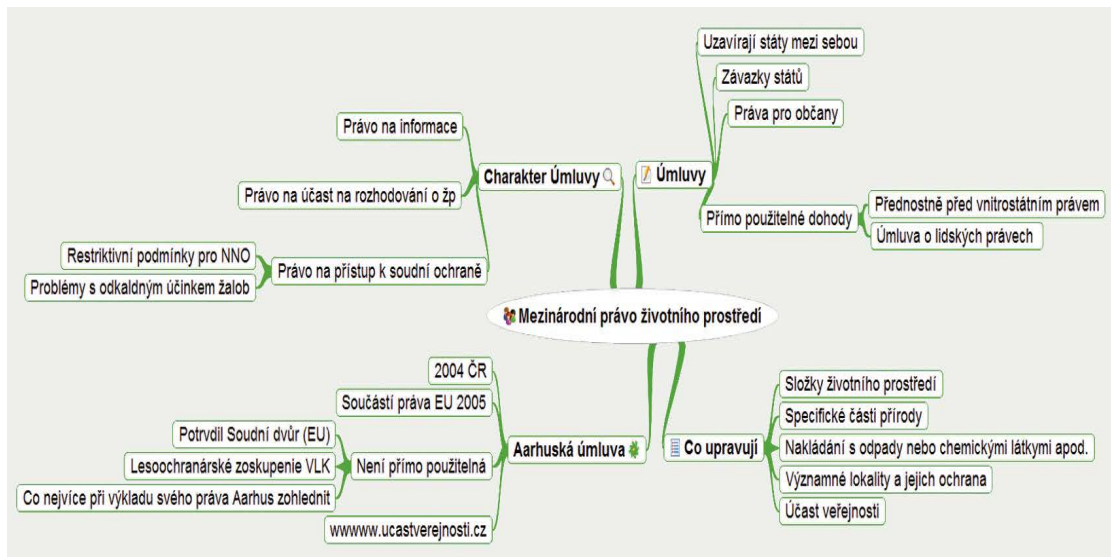
46) Srov. ČERNÝ, Pavel. Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice. In: *Ekologický právní servis* [online]. Brno: Ekologický právní servis, 2010 [cit. 2014-01-10].

47) Compliance Committee je jedním z orgánů Aarhuské úmluvy a jeho úkolem je přezkum plnění ustanovení Úmluvy. Závěry jeho činnosti mají formu doporučení, nejsou právně závazná. Aarhuská úmluva má samozřejmě vypracovaný systém kontrolních mechanismů, které vyplývají z jejího čl. 15, podle kterého zasedání stran na základě konsensu stanoví volitelné systémy pro kritické přezkoumávání plnění ustanovení této úmluvy, které budou nekonfrontační, mimosoudní a budou mít poradní povahu. Tyto systémy umožní vhodným způsobem zapojit veřejnost a mohou zahrnovat možnosti zvažovat sdělení získaná od veřejnosti k záležitostem týkajícím se této úmluvy. Strany Úmluvy v roce 2002 na prvním zasedání zvolily členy Výboru, kterému mohou zasílat tzv. submissions týkající se plnění Aarhuské úmluvy jednotlivé strany Úmluvy, a to jak ve vztahu k vlastní zemi, tak k jiným stranám Úmluvy. Byro může zasílat tzv. doporučení (referral). Komise dokonce může plnění Úmluvy ze strany smluvních stran zkoumat z vlastní iniciativy. Kromě toho mohou, v rámci principu co nejširší účasti veřejnosti, zasílat Výboru svoje sdělení k plnění Úmluvy (communications) také jednotlivé osoby z řad veřejnosti. K tomu také srov. BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Aarhuská úmluva – aktuální otázky. In: *Cofola 2011: the conference proceedings*. 1. vyd. Brno: Masaryk University, 2011, s. 988–994. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 390. ISBN 9788021055827. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/sbornik.html>

48) Kompletní shrnutí k dispozici zde: Czech Republic ACCC/C/2010/50. In: *UNECE: United Nations Economic Commission for Europe* [online]. [cit. 2014-01-10].

stanoviska, omezení účasti ve správních řízeních, zejm. omezení v některých správních řízeních pouze na navrhovatele, omezení žalobní legitimity občanských sdružení (nevládních neziskových organizací) a k otázce přímé použitelnosti Aarhuské úmluvy v českém právním řádu.

Výbor dal za pravdu podstatné části zmíněných námitek obsažených ve sdělení EPS, ačkoli česká vláda ve svém vyjádření trvala na tom, že českou právní úpravu považuje za konformní s Aarhuskou úmluvou. Výbor však dospěl k závěru,<sup>49</sup> že česká právní úprava je v několika bodech v rozporu s Aarhuskou úmluvou, především dovořil, že Česká republika v důsledku restriktivního výkladu pojmu „dotčená veřejnost“ neumožňuje účinnou účast veřejnosti v celém rozhodovacím procesu. Současně Výbor zdůraznil, že není dostatečně zajištěno, aby byly výsledky procesu EIA, resp. názory veřejnosti, zohledněny v navazujících řízeních. Výbor dokonce shledal, že nevládní neziskové organizace nemají dostatečný přístup k přezkumným řízením, v důsledku čehož Česká republika neplní čl. 9 odst. 2 Úmluvy a stejně tak dochází k porušování čl. 9 odst. 3 v důsledku nemožnosti napadnout územní plán ze strany veřejnosti.<sup>50</sup>



49) O konkrétních závěrech bude pojednáno v jednotlivých tematicky souvisejících kapitolách.

50) Česká republika ostatně neplní čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy také v důsledku nemožnosti přezkoumat závěr zjišťovacího řízení procesu EIA.

# 3. Základy správního práva procesního

---

*„Dobrá správa je pojem popisující takové chování orgánů státní správy, které jim sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto můžeme spravedlivě požadovat. Špatná správa vede ke vzniku nespravedlností, k obtěžování osob přehnanou byrokracií, k průtahům a jiným nežádoucím důsledkům.“<sup>1</sup>*

## 3.1. Zásady dobré správy

Dobrá správa a občanská společnost by měly být základními stavebními kameny demokratického státu. Veřejná správa by měla být otevřená, přístupná a měla by fungovat na určitých principech, od kterých by se neměla za žádných okolností odchýlit.

Principy dobré správy najdeme nejen v českém právním řádu (na obecné úrovni je upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád), ale také na úrovni evropského práva. Podle Listiny základních práv Evropské unie<sup>2</sup> (čl. 41: Právo na uspokojivé správní řízení) má každý právo na to, aby jeho záležitost byla projednána nestranně a spravedlivě a v přiměřené lhůtě institucemi a orgány Unie. Toto právo zahrnuje zejména:

- právo každého člověka být vyslyšen dříve, než by vůči němu mohlo být přijato opatření, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho osoby;

---

1) HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv, Brno, 22. března 2006*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006, 265 s. ISBN 80-210-4001-7.

2) Evropský parlament, Rada a Komise: Listina základních práv Evropské unie 2007/C 303/01 ze dne 14. 12. 2007. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 12. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>

- právo každého na přístup ke spisům týkajícím se jeho osoby, a to při respektování legitimních požadavků na ochranu důvěrnosti materiálů a profesionálního a obchodního tajemství;
- povinnost administrativy odůvodňovat svá rozhodnutí.

Podle Listiny základních práv Evropské unie má také každý od Evropského společenství právo na náhradu škod způsobených výkonem funkcí jeho institucí či jejich zástupců, a to v souladu s všeobecně platnými zásadami společnými pro právo členských států.

České principy nebo spíše zásady dobré správy<sup>3</sup> najdeme vymezeny v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), konkrétně v § 2-8. Jedná se o tyto zásady:

- a) Zásada zákonnosti (legality), která představuje povinnost úřadu vždy postupovat v souladu s právním řádem jako celkem a při výkladu právních norem sledovat jejich smysl, soulad s principy dobré správy, a respektovat stanoviska nadřízeného úřadu a rozhodovací činnost soudů.<sup>4</sup>
- b) Zásada zákazu zneužití správního uvážení, jehož cílem je zajistit, že orgány veřejné správy budou uplatňovat svou pravomoc jenom k zákonem svěřeným účelům a v rozsahu, v jakém jim byla svěřena.<sup>5</sup>
- c) Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, která je spojena s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů předpokládajícím, že veřejnoprávní akt je formálně i obsahově správný až do okamžiku, než se prokáže, že tomu tak není.<sup>6</sup>
- d) Zásada souladu přijatého řešení s veřejným zájmem, která správnímu orgánu příkazuje dbát na to, aby výsledné řešení bylo v souladu s veřejným zájmem.<sup>7</sup> Veřejný zájem ale orgány veřejné správy samy neurčují, není jejich úkolem rozhodovat, co je veřejný zájem. Jedná se o „proces hledání a nalézání jednotlivých veřejných zájmů, které jsou již vyjádřeny v právních předpisech“.<sup>8</sup>

2) EVROPSKÁ UNIE. *Životní prostředí* [online]. 2014 [cit. 2014-01-11]. Dostupné z: [http://europa.eu/pol/env/index\\_cs.htm](http://europa.eu/pol/env/index_cs.htm).

3) Viz HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv, Brno, 22. března 2006*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006, 265 s. ISBN 80-210-4001-7.

4) Viz tamtéž, s. 15.

5) VEDRAL, Josef. Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu I. *Deník veřejné správy* [online]. 2006 [cit. 2014-01-11].

6) Tamtéž.

7) Tamtéž.

8) Tamtéž.

- e) Zásada materiální pravdy, jež se týká vymezení určení rozsahu, v jakém je úkolem správního orgánu zjistit skutečnosti nutné pro rozhodnutí v určité věci.<sup>9</sup>
- f) Zásada smírného vyřízení věci směřující k prvotní snaze o hledání cesty ke smírnému odstranění sporů. Spor může spočívat v různých okolnostech, konflikt může být mezi více zájmy veřejnými i mezi zájmem veřejným a soukromým nebo dvěma soukromými zájmy.<sup>10</sup>
- g) Zásada předvídatelnosti požadující po úřadu, aby při řešení každé věci postupoval shodně s tím, jak dříve posuzoval obdobné případy v minulosti. Pokud to není možné, musí orgány veřejné správy zdůvodnit, proč se od dřívějšího řešení odchýlily.<sup>11</sup>
- h) Zásada veřejné správy jako služby, která vychází z předpokladu, že úřad poskytuje během řízení přiměřené „informace o zjištěných skutečnostech a o jejích povinnostech vůči úřadu a informuje ji o svém budoucím postupu. Úředník přihlíží ve svém ústním a písemném vyjadřování ke komunikačním a intelektuálním schopnostem osoby“.<sup>12</sup> Tuto zásadu lze také ztotožnit s požadavkem, aby se úředníci „chovali k osobám s respektem a zdvořilostí“.<sup>13</sup>
- i) Zásada rychlosti a hospodárnosti, která po orgánu veřejné správy požaduje, aby vyřizoval podání v přiměřených lhůtách bez zbytečných průtahů.<sup>14</sup>
- j) Zásada rovnosti a nestrannosti zaručující všem osobám rovné zacházení a možnost vyjádřit se k projednávané věci a povinnost orgánu veřejné správy zdůvodnit, proč k některému vyjádření nepřihlédl.<sup>15</sup>
- k) Zásada polupráce správních orgánů směřuje k naplnění hospodárnosti v činnosti veřejné správy a požaduje, aby orgány veřejné správy usilovaly o komplexní řešení problému ve spolupráci s jinými subjekty.<sup>16</sup>

9) VEDRAL, Josef. Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu II. *Deník veřejné správy* [online]. 2006 [cit. 2014-01-11].

10) LISSE, Luděk. Veřejný zájem a zásady v § 2 odst. 4 správního řádu. *Elaw.cz: Právní portál* [online]. 2010 [cit. 2014-01-11]. Dostupné z: <http://www.elaw.cz/cs/ostatni/220-verejny-zajem-a-zasady-v-s-2-odst-4-spravniho-radu.html>

11) Viz HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv, Brno, 22. března 2006*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006, 265 s. ISBN 80-210-4001-7, s. 15.

12) Tamtéž, s. 16.

13) Tamtéž, s. 17.

14) Tamtéž, s. 15.

15) Tamtéž, s. 15.

16) Tamtéž, s. 16.



**Z judikatury:**

„Moderní demokratická psaná ústava je společenskou smlouvou, kterou se lid, představující ústavodárnou moc (pouvoir constituant), ustavuje v jedno politické (státní) těleso, zakotvuje vztah individua k celku a soustavu mocenských (státních) institucí. Dokument institucionalizující soustavu základních obecně akceptovaných hodnot a formující mechanismus a proces utváření legitimních mocenských rozhodnutí nemůže existovat mimo veřejností akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí. Jinými slovy nemůže fungovat mimo minimálního hodnotového a institucionálního konsenzu. Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti.“<sup>17</sup>

## 3.2. Co upravuje správní řád

Správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků (obcí a krajů) a jiných orgánů, právnických a fyzických osob (tj. všech správních orgánů) v případě, že vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Správní řád obsahuje pravidla jednak pro správní řízení v užším smyslu (samotný proces, kdy správní orgány rozhodují o právech a povinnostech v konkrétní věci) a další postupy správních orgánů, jako je kupř. vydávání závazných stanovisek, vyjádření, osvědčení, ověření, sdělení, uzavírání veřejnoprávních smluv, vydávání opatření obecné povahy nebo šetření stížností (tzv. jiné postupy správních orgánů).

Správní řád se používá jako obecný právní předpis – upravuje procesní postupy správních úřadů, pokud je neupravuje nějaký jiný (zvláštní) zákon. Jde o zásadu subsidiarity (podpůrné použití správního řádu). Může se proto stát, že zvláštní zákony (jako třeba zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dále jen „stavební zákon“) stanoví odlišně některé otázky správního řízení, ať už jde o účastníky nebo lhůty. Pak se přednostně použije zvláštní zákon a ve zbytku se opět užijí ustanovení správního řádu. Co se týče základních zásad činnosti správních orgánů, ty se použijí vždy, i kdy zvláštní zákon říká, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

17) Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

## 3.3. Správní řízení

Správní řízení v užším slova smyslu, tedy ono rozhodování správních orgánů (subjektů na straně jedné) o právech a povinnostech konkrétních osob (právnických nebo fyzických subjektů na straně druhé) a v konkrétní věci, má stanovený postup od zahájení řízení, vymezení účastníků, doručování přes zjišťování podkladů a důkazů až po vydání rozhodnutí a jeho přezkum a výkon.<sup>18</sup> Tato publikace se nemůže kvůli svému rozsahu a zacílení věnovat všem podrobnostem správního řízení. Proto se zaměří jen na nejpodstatnější instituty správního řízení.

### 3.3.1. Správní orgány

Správní orgány vykonávají veřejnou správu a ve správním řízení jsou to právě ony, kdo rozhoduje o právech a povinnostech účastníků. Vzhledem k počtu a rozdílné agendě jednotlivých úřadů je třeba zjišťovat, který jednotlivý úřad z celé soustavy orgánů veřejné správy má o konkrétní otázce rozhodovat. To se určuje podle pravidel místní a věcné příslušnosti.

#### *Věcná příslušnost*

Správní řád jednoduše stanoví, že správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Není možné, aby takový obecný procesní předpis určoval, který orgán bude řešit jednotlivé otázky. To vyplývá ze zvláštních právních předpisů, jako jsou předpisy upravující otázky ochrany lesa, vody, přírody a krajiny nebo ovzduší.

#### *Místní příslušnost*

Místní příslušnost je naopak určena poměrně podrobně.

- v řízeních týkajících se činnosti účastníka řízení je to místem činnosti;
- v řízeních týkajících se nemovitosti místem, kde se nemovitost nachází;
- v ostatních řízeních týkajících se podnikatelské činnosti účastníka řízení, který je fyzickou osobou, místem podnikání;
- v ostatních řízeních týkajících se fyzické osoby místem jejího trvalého pobytu;
- v ostatních řízeních týkajících se právnické osoby místem jejího sídla nebo místem sídla její organizační složky.

18) Více kupř. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 3. změn. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 1998, xvi, 471 s. Právnícké učebnice. ISBN 80-717-9184-9, s. 178–186.

V právu životního prostředí se nejčastěji setkáváme s tzv. orgány ochrany životního prostředí, resp. pokud jde o umístování a povolování staveb, pak se stavebními úřady. Orgány ochrany životního prostředí mají dozírat např. nad dodržováním předpisů týkajících se ochrany dřevin nebo ochrany ovzduší (může jím být krajský úřad nebo obecní úřad, orgánem dozoru na úseku ochrany životního prostředí často bývá Česká inspekce životního prostředí). Každý zvláštní zákon vždy obsahuje speciální část věnovanou právě výčtu orgánů, které vykonávají veřejnou správu na konkrétním úseku.

Správní řád řeší také otázky spojené s možnými konflikty o příslušnost – může jít kupř. o situace, kdy je místně příslušných více orgánů, nebo kdy naopak není možné určit příslušný orgán. Samozřejmě je upravena také situace, kdy podání dojde nesprávnému (nepříslušnému) správnímu orgánu. Ten je povinen podání postoupit příslušnému orgánu.

Obdobně může také dojít ke změně v příslušnosti orgánu – nadřízený orgán převzme věc od podřízeného a rozhodne jako orgán prvního stupně. To se týká zejm. výjimečně obtížných situací nebo řízení s velkým počtem účastníků. Ke změně příslušnosti může také dojít tehdy, pokud jsou úředníci původního orgánu vyloučeni pro podjatost.

Podjatost je specifická situace, kdy úřední osoba může mít s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Pokud vznikne pochybnost o podjatosti, musí být takový úředník vyloučen ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohl výsledek řízení ovlivnit. Podjatost může namítat účastník nebo na ni má upozornit také sám úředník.

## Systémová podjatost

Systémová podjatost je specifická situace, která může nastat při rozhodování ve správních řízeních vzhledem k tomu, že státní správu vykonávají orgány obcí a krajů. Představme si, že některý z odborů obecního úřadu rozhoduje v řízení, ve kterém má obec postavení účastníka. Nejčastěji jde o územní či stavební řízení nebo třeba kácení dřevin, o povolení stavby, u které je obec současně investorem. Je možné se domnívat, že všichni úředníci jsou podjatí, protože mají k obci vztah jako ke svému zaměstnavateli a jsou vůči němu v podřízené pozici, zejm. vůči starostovi. Mohou tedy mít zájem na tom, aby řízení dopadlo ku prospěchu a zájmu obce. Tuto otázku řeší § 14 v kombinaci s § 131 odst. 4 správního řádu, který umožňuje, aby nadřízený správní orgán usnesením pověřil k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu.<sup>19</sup>

19) V podrobnostech kupř. POTĚŠIL, Lukáš. Je úředník rozhodující o svém chleboďárce nepodjatý? *Jiné právo* [online]. 2011 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2011/06/jan-potme>

**Z judikatury:**

„Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, její zaměstnanec-ký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“<sup>20</sup>

### 3.3.2. Dotčené orgány a závazná stanoviska

Vedle samotných správních orgánů, které vedou řízení a rozhodují, jsou velmi důležité také tzv. dotčené orgány. Jsou to jednak orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a jednak správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Dotčené orgány mají významnou roli, protože napomáhají příslušnému správnímu orgánu v rozhodování z hlediska poskytování potřebných podkladů a informací o odborných otázkách a souvislostech. Mezi tyto orgány se řadí kupř. orgány ochrany ovzduší, ochrany lesa, ochrany vod, ochrany zemědělského půdního fondu apod.

Významným podkladem pro vydání správního rozhodnutí jsou závazná stanoviska – obvyklá jsou zejm. během územních a stavebních řízení, kdy se jednotlivé orgány vyjadřují k ochraně životního prostředí, vod, lesa, k hluku, vibracím a dalším problémům, které může realizace stavby přinést. Takové stanovisko není samostatným rozhodnutím, ale jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Typicky najdeme závazná stanoviska např. v územním řízení (už bylo zmíněno, že závazná stanoviska vydávají tzv. dotčené orgány).<sup>21</sup> Závazná stanoviska může, ale nemusí obstarat sám žadatel, platí totiž, že „*možnost opatřit si jednotlivá závazná stanoviska před samotným správním řízením, pro která jsou pořizována jako podklad,*

sil-je-urednik-rozhodujici-o.html; a rozbor problematiky systémové podjatosti viz NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Nejvyšší správní soud zpřisnil pravidla pro posuzování podjatosti úředníků* [online]. 2012 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Nejvyssi-spravni-soud-zprisnil-pravidla-pro-posuzovani-podjatosti-uredniku/art/922>

20) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 1 As 89/2010.

21) ČERNÝ, Pavel. Závazná stanoviska podle § 149 správního řádu. In: *Ekologický právní servis* [online]. 2009 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: [www.eps.cz](http://www.eps.cz)

je jen dispozitivním ustanovením, jehož smyslem je nabídnout subjektu v praxi rychlejší a přímou komunikaci se specializovanými správními orgány“.<sup>22</sup>

Ohledně závazných stanovisek nebylo dlouho zřejmé, jakým způsobem je lze přezkoumávat, resp. zda je možné se samostatně odvolat proti závaznému stanovisku. Správní řád sice umožnil zrušení nezákonných závazných stanovisek v přezkumném řízení, ale o možnosti odvolání nehovoří. Judikatura byla také nejednotná<sup>23</sup> a odborné názory se lišily.<sup>24</sup> Dnes platí, že závazná stanoviska nejsou samostatným rozhodnutím a je možné je napadnout až v rámci přezkumu samotného rozhodnutí, pro které byla podkladem – kupř. při odvolání se proti územnímu rozhodnutí.

### Z judikatury:

Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce ve shodě se sjednocujícími rozhodnutími zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí.“<sup>25</sup>

### 3.3.3. Účastníci řízení

Účastníci řízení jsou fyzické a právnické osoby, které mají během správního řízení určitá práva a povinnosti. Správní řád vymezuje obecně, kdo je účastníkem řízení. Zvláštní zákony mohou účastenství upravovat odchylně. Účast občanů při ochraně životního prostředí mnohdy sehrává klíčovou roli, neboť právě spolky jsou těmi, kdo

22) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. 2 As 75/2009.

23) Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 7 A 90/2001, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2006, sp. zn. 2 As 51/2005 nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2003, sp. zn. 3 As 53/2003.

24) HŮLKOVÁ, Jana. Závazná stanoviska nepodléhají samostatnému soudnímu přezkumu. *Časopis Ochrana přírody* [online]. 2011, č. 6 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/zavazna-stanoviska-nepodlehaji-samostatnemu-soudnimu-prezkumu.html>

25) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. 2 As 75/2009.

chrání veřejné zájmy (ač je tato úloha svěřena v první řadě dotčeným orgánům) a kdo kontroluje výkon veřejné správy. To, že účast veřejnosti zvyšuje kvalitu rozhodnutí a jejich prosazování, přispívá ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své obavy a zájmy a umožňuje orgánům veřejné správy brát tyto obavy a zájmy náležitě v úvahu, ostatně vyplývá i z preambule Aarhuské úmluvy.

### **Z judikatury:**

„Pokud § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, výslovně a jednoznačně omezuje okruh účastníků řízení o vydání povolení na žadatele o povolení, je jediným účastníkem řízení tento žadatel. Toto omezení účastenství, které ve spojení s § 65 s. ř. s. zamezuje možnosti třetích osob domáhat se soudní kontroly takového rozhodnutí, není v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod.“<sup>26</sup>

Účastníky řízení zahájeného na základě žádosti jsou podle správního řádu (tzv. privilegovaní účastníci):

- žadatel
- další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu.

Účastníky řízení zahájeného z moci úřední jsou podle správního řádu (tzv. privilegovaní účastníci):

- dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

Účastníky správních řízení jsou též:

- další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech;
- osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (kupř. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny umožňuje účastenství specificky vymezeným spolkům).

Může se stát, že se někdo dozví o zahájení řízení a domáhá se postavení účastníka, protože má za to, že rozhodnutím může být dotčeno jeho právo. V případě, že jsou o účastenství pochybnosti, měl by správní orgán vydat usnesení, kterým rozhodne o tom, zda je či není daná osoba účastníkem řízení. Proti usnesení je možné se odvolat, ovšem odvolání nemá odkladný účinek. To by samozřejmě mohlo znamenat, že nadřízený orgán nakonec postavení účastníka přizná, ale mezitím uplyne lhůta pro

<sup>26</sup>) Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002.

provedení důležitého úkonu v řízení. Proto správní řád umožňuje, aby mohl takový účastník úkon provést do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání.

Všichni účastníci mají veškerá procesní práva, pokud některá práva nejsou přiznána jen tzv. privilegovaným účastníkům. Těmto se kupř. doručuje písemně i tehdy, pokud se ostatním doručuje veřejnou vyhláškou, mohou žádat, aby se konalo veřejně projednání, nebo s nimi může být uzavřena veřejnoprávní smlouva.

### Z judikatury:

„Otázka nabytí právní moci, občas zúženě chápána jen jako otázka právní, je ovšem ve skutečnosti také otázkou skutkových zjištění, *questio facti*. Nelze totiž abstrahovat od toho, že je tu široká škála různých skutkových příběhů, které život přináší – od případů, kdy opomenutý účastník nebyl znám vůbec nikomu, ba ani on sám nevěděl, že se nějaké řízení vede a že nějaké rozhodnutí bylo vydáno, až k případům, kdy účastník řízení na něm bral plnohodnotnou účast nebo jej dokonce sám inicioval, výsledné rozhodnutí získal z jiného zdroje (a případně proti němu také právními cestami brojil a snažil se jej zvrátit), ale – v důsledku chyby nebo nepozornosti – se mu výsledné rozhodnutí nedostalo do rukou cestou, kterou zákon předpokládá, tedy řádným oznámením (doručením)... Z práva nelze dovodit, že účinky rozhodnutí vydaného veřejnou mocí ... mohou jen pouhým během času nastat vůči tomu, kdo v rozporu se zákonem nemohl vykonávat práva účastníka v řízení, v němž takové rozhodnutí bylo vydáno, neznal obsah rozhodnutí, nemohl se procesu účastnit a nemohl se proti jeho vydání bránit prostředky, které mu procesní předpis umožňuje... A naopak: nelze na újmu ostatních účastníků řízení zvrátit právní moc rozhodnutí jen proto, že některému (opomenutému) účastníkovi nebylo rozhodnutí řádně formálně oznámeno (doručeno), jestliže přitom takový účastník obsah rozhodnutí znal buď fakticky... nebo proto, že si takovou vědomost zjednal z jiného zdroje... V takovém případě nastává fikce oznámení, a od ní se odvíjí běh lhůt stejně tak, jako by došlo.“<sup>27</sup>

### 3.3.3.1. Procesní způsobilost a zastupování

Procesní způsobilost (svéprávnost)<sup>28</sup> spočívá v možnosti samostatně činit všechny procesní úkony, jako je např. podání odvolání (způsobilost k právním úkonům upravuje

27) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2007, sp. zn. 2 As 25/2007.

28) Svěprávnost je způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem (právně jednat). Viz § 15 odst. 2 nového občanského zákoníku. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].

občanský zákoník).<sup>29</sup> Procesní způsobilost nemají v plném rozsahu fyzické osoby, které byly soudem částečně zbaveny svéprávnosti a mají ustanoveného tzv. opatrovníka. Přesto, že jsou někteří lidé omezeni ve svéprávnosti, mají právo se během řízení k projednávané věci alespoň vyjádřit. Specifické postavení mají nezletilí. Ti jsou způsobilí k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých. Obecně platí, že nezletilí mají své zákonné zástupce.

Správní řád upravuje také jednání právnických osob. Jejich jménem činí potřebné úkony ten, kdo je k tomu oprávněn. Půjde zpravidla o statutární orgán, popř. pověřeného zaměstnance. Vždy musí svoje oprávnění prokázat.

Každý účastník může mít ve správním řízení zástupce, někdy je zastoupen ze zákona. Zastoupení ze zákona je zapotřebí tehdy, když se kupř. jedná o zmíněné osoby omezené v procesní svéprávnosti, o osoby neznámého pobytu, osoby stížené přechodnou duševní poruchou nebo osoby, které nejsou známy. Takovým osobám pak ustanoví správní orgán opatrovníka pouze pro to konkrétní řízení (tj. jde o odlišný institut, než je opatrovník ustanovený soudem osobě omezené ve svéprávnosti).

Ve správním řízení je možné se nechat zastoupit na základě plné moci, stejně jako v řízení před soudy. Zmocnění může být uděleno advokátovi nebo někomu jinému (samozřejmě s procesní způsobilostí) a uděluje se buď k určitému úkonu, nebo pro celé řízení. Specifickým institutem je společný zástupce více účastníků se shodným zájmem.

Mezi úkony účastníků ve správním řízení zejm. patří:

- navrhování důkazů a činění jiných návrhů;<sup>30</sup>
- vyjadřování stanovisek;
- vyjadřování se k podkladům rozhodnutí;
- uplatňování opravných prostředků.

---

29) Více informací k novému občanskému zákoníku lze nalézt na MINISTERSTVO SPRÁVEDLNOSTI. *Nový občanský zákoník* [online]. 2013 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/>

30) Mezi důkazní prostředky patří zejm. listiny, ohledání, svědecká výpověď a znalecký posudek.



## 3.4. Průběh správního řízení

Okamžik zahájení řízení se liší podle toho, zda jde o řízení o žádosti, nebo o řízení z moci úřední. Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Žádost musí mít náležitosti podání a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. Pokud má vady, musí být žadatel vyzván k jejich odstranění. Žádost může vzít žadatel také zpět. Mezi typická řízení na žádost se řadí právě územní řízení nebo řízení o vydání stavebního povolení, vydávání integrovaného povolení nebo některá řízení o povolení kácení dřevin.

Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení „privilegovanému účastníkovi“, a to doručením oznámení nebo ústním prohlášením (nebo kterémukoli účastníkovi, pokud není ten privilegovaný znám). Se zahajováním řízení z moci úřední je spojena možnost podávat správním orgánům podněty k zahájení řízení. To může učinit každý, kdo se domnívá, že by měl nějakou věc řešit právě správní orgán. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení. Samotný podnět však není návrhem na zahájení řízení, je totiž na uvážení orgánu, jestli řízení zahájí nebo ne. Pokud však řízení nezahájí, pořád je ještě možné využít institut ochrany před nečinností. Správní řád totiž umožňuje, aby nadřízený orgán vydal opatření proti nečinnosti i tehdy, pokud příslušný správní orgán nezahájí řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech, které by to odůvodňovaly.

Správní orgán musí o zahájení řízení uvědomit další známé účastníky (buď písemně, nebo na úřední desce veřejnou vyhláškou – k tomu níže).

### 3.4.1. Podání

Žádost o zahájení řízení, odvolání a další úkony jsou podáními. Jedná se o úkon směřující vůči správnímu orgánu. Podání se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu bez ohledu na to, jak je označeno. Podání se podává buď písemně (popř. elektronicky s elektronickým podpisem nebo elektronicky s pozdějším písemným doplněním), nebo na úřadu do protokolu. Podání se činí u správního orgánu, který je věcně a místně příslušný. Podání je učiněno dnem, kdy tomuto orgánu došlo.

**Z judikatury:**

„Adresáti veřejných subjektivních práv a povinností v oblasti veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení. Je pravdou, že formálně přesné označení žádosti dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny by bylo žádost o udělení výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů, žádosti dle zákona o myslivosti pak žádost o povolení chovu zvěře v zajetí. Správní orgány nicméně musí při výkonu veřejné moci akceptovat užívání běžného neodborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy. Pokud jsou výrazy z oblasti běžného jazyka nedostatečné, vzbuzující právní nejasnost z pohledu správního orgánu, musí správní orgán vyzvat žadatele k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit mu, proč je upřesnění nezbytné. Platí totiž zásada, že podání je nutno vždy posuzovat podle jeho skutečného obsahu (k čemu směřuje), nikoliv formálního označení (§ 19 odst. 2 starého správního řádu, § 37 odst. 1 nového správního řádu).“<sup>31</sup>

Z podání musí být především zřejmé:

- kdo je činí;
- které věci se týká;
- co se navrhuje.

Podání musí mít ještě další náležitosti podle správního řádu nebo zvláštního zákona, a pokud je nemá, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

### 3.4.2. Doručování

Doručování je způsob komunikace mezi správním orgánem a (především) účastníky správních řízení. Správní řád požaduje, aby se přednostně doručovalo prostřednictvím datových schránek, pokud je účastníci mají. Je ale třeba počítat s tím, že správní orgány samy v mnoha případech aktivně nezjišťují, zda má občan nebo právnická osoba datovou schránku, a doručují jinými způsoby. Mezi ně patří:

- doručování obecním úřadem;
- doručování policejním orgánem;
- doručování obecní policií;
- doručování poštou.

31) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2008, sp. zn. 1 As 30/2008.

**Z judikatury:**

„Pokud procesní právní předpisy umožňují podávání elektronických podání prostřednictvím adres elektronických podatelů soudů, která mají v případě existence zaručeného elektronického podpisu rovnocenné postavení jako podání učiněná v papírové podobě (což bylo smyslem přijetí všech právních předpisů z oblasti elektronických komunikací), pak je nezbytné předem náležitě uvážit jakýkoli zásah státní správy soudů do ustálené praxe soudu pro přijímání takových podání.“<sup>32</sup>

Některé písemnosti je třeba doručovat do vlastních rukou (předvolání, meritorní rozhodnutí v řízení). Dalším způsobem je doručování s doručenkou. Písemnosti se doručují na adresu pro doručování nebo na adresu podle systému evidence obyvatel, popř. adresu trvalého pobytu nebo samozřejmě prostřednictvím datové schránky. Fyzické osobě je však možné je doručit v podstatě kdekoli bude zastížena, popř. i předáním vhodné osobě či uložením do poštovní schránky.

Pokud není adresát zastížen, dojde k tzv. uložení, a to u:

- správního orgánu;
- obecního úřadu;
- na poště.

Adresát je vyzván k vyzvednutí do 10 dnů a poučen, že když si písemnost nevyzvedne, považuje se za doručenou uplynutím této lhůty. Adresát může prokázat, že měl vážné důvody, proč písemnost nepřevzal.

## Doručování veřejnou vyhláškou

Zvláštním způsobem doručování, který ale je právě v environmentálních případech velmi významný, je doručování veřejnou vyhláškou na úřední desce. Doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost vyvěsí na úřední desce správního orgánu a vyznačí se na ní den vyvěšení. Písemnost musí být dostupná také na internetu. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou. Doručování veřejnou vyhláškou je spojeno s nejděním úskalím. Především hrozí, že se dotčené osoby nedozví včas o probíhajícím řízení, a nebudou tak mít dostatečnou možnost hájit své zájmy. V praxi se lze setkat i s tím, že jsou kupř. písemnosti na úřední desce

32) KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2010* [online]. 2011 [cit. 2013-02-07]. ISBN 978-80-904579-1-1. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

označovány nepřehledně, z názvu není zřejmé, o jaký dokument se jedná, a nezbytnost opakovaného dohledávání oznámení na úřední desce může být faktickou překážkou účasti v řízeních.

S otázkou doručování veřejnou vyhláškou souvisí problematika úřední desky. Musí ji zřídit každý správní orgán. Úřední deska musí být nepřetržitě veřejně přístupná. Obec nebo kraj jako územně samosprávný celek má jen jednu desku pro všechny svoje orgány. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

#### **Z judikatury:**

„Jde-li o legitimitu daného opatření, je zcela zřejmé, že stavebního řízení, týkajícího se liniové stavby, se mohou účastnit řádově i stovky osob. Pokud by mělo být jednáno jednotlivě s každou z nich, kladlo by to značné nároky na personální obsazení příslušného úřadu, jeho vybavení a vlastní organizaci stavebního řízení, kde by finanční náklady vzniklé v souvislosti s ‚běžným‘ doručováním tvořily patrně jen menší část celkových nákladů. Navíc, jak ukazují praktické zkušenosti, by bylo velmi obtížné, a to i přes veškerá zmíněná (a nákladná) opatření, takové řízení dokončit v jakýchkoliv ‚rozumných‘ lhůtách. Skutečnost, že již nyní potenciální stavebník musí podstoupit poměrně náročnou a zdlouhavou proceduru od svého záměru až k povolení stavby, jak také stěžovatel poukazuje, je naopak argumentem pro to, aby k dalšímu prodlužování řízení nedocházelo a aby se tudíž daného řízení účastnili jen ti, kteří to pokládají za potřebné a kteří v tomto ohledu jsou ochotni vyvinout určitou aktivitu.“<sup>33</sup>

### **3.4.3. Spis**

Velmi důležitý je v každém správním řízení spis, který se zakládá v každé věci. Do spisu se zakládají všechna podání, protokoly z ústních jednání nebo rozhodnutí. Jeho přílohou jsou důkazy, audiozáznamy a podobně. Spis se označuje spisovou značkou a musí obsahovat tzv. soupis, tj. seznam všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy. Bylo zmíněno, že součástí spisu je protokol. Sepisuje se o ústním jednání, ústním podání, výslechu svědka nebo znalce a podobně. Protokol musí podepsat úředník a dále všechny osoby, které se jednání nebo provedení úkonu zúčastnily. Pokud někdo podpis odepře, poznamená se to, včetně důvodů, které ho k tomu vedly.

33) Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2010, sp. zn. III. ÚS 1553/09.

Vzhledem k tomu, že spis obsahuje všechny potřebné dokumenty a podklady k vedení správního řízení a vydání rozhodnutí, musí mít účastníci právo se s těmito materiály seznámit. Proto správní řád zná inputu nahlížení do spisu. Nejde jen o samotné prohlížení spisu na úřadu, ale účastníci mají možnost si pořizovat výpisy nebo kopie; kopie může pořídit účastníkovi také správní úřad. Do spisu mohou nahlížet (s povolením správního orgánu) i jiné osoby než účastníci, pokud prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod. Je na zvážení správního orgánu, zda nahlédnutí do spisu umožní nebo ne. Pokud jej odmítne, musí o tom vydat usnesení.

### Praktické zkušenosti s nahlížením do spisu:

První komplikace se objevily již při pokusu najít oprávněnou úřední osobu. Při návštěvě městského úřadu ve Starém Lískovci nebylo možné nikoho najít, kanceláře byly buď zamčené, nebo odemčené, ale prázdné. Na úřadě se nacházel jen místostarosta, který studentům sdělil, že úředníci mají volno, a doporučil jim přijít jindy.

Ne zcela vstřícně reagovali úředníci také na požadavek zpřístupnit soupisku jednotlivých částí spisu. Jednání jedné z úřednic se neobešlo bez urážek, jak ostatně dokládá tento autentický zápis: „Když jsme žádaly o poskytnutí spisové složky, bylo nám jasně vysvětleno, že spisová složka (soupis obsahu) se do spisu dává, až když je spis úplný, musí se svázat a archivovat, před tím to nikdo nedělá. Žádné naše argumenty o kontrole kompletnosti spisu nebyly brány v úvahu, byly jsme upozorněny, že jsme studentky a máme především mezery v právním vzdělání, ona ví, jak to chodí, a tak se nám to snaží vysvětlit.“

Zcela bez překážek se neobešel ani požadavek na vyfotografování části spisu. Oprávněnost požadavku si úřednice nejprve nechala výslovně ověřit přivolanou právníčkou. I poté, co spis poskytla k pořízení fotodokumentace, si neodpustila na adresu studentů řadu poznámek, kterými dávala najevo svůj nesouhlas s tímto postupem. Sepisování protokolu není zřejmě obvyklou praxí. Zatímco na jednom z úřadů úředníci požadovali písemnou žádost o vystavení protokolu, nejlépe s uvedením důvodu, proč by jej měli vystavovat, na jiném úřadě sice zpočátku úřednice nevěděla, jak protokol napsat, nechala si jej však od studentů nadiktovat. Studenti úředníky též poučili o nutnosti uložit originál protokolu do spisu, ochotná úřednice jim jej měla v úmyslu vydat.<sup>34</sup>

V souvislosti s nahlížením do spisu je nezbytné poznamenat, že Nejvyšší správní soud opakovaně judikuje, že dokumenty ze spisu lze obecně získat i díky právu na svobodný přístup k informacím.<sup>35</sup>

34) ZELENÝ KRUIH. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010: deset let práva na informace o životním prostředí* [online]. Praha, 2011 [cit. 2014-07-14]. ISBN 978-80-87417-05-8. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zpravy-o-implementaci/>

35) V podrobnostech viz kapitola věnovaná právu na informace.

**Z judikatury – nahlížení do spisu:**

„Při odepření nahlížení do spisu účastníkům řízení či jejich zástupcům má usnesení, kterým nebylo nahlížení do spisu umožněno, toliko povahu procesní, zatímco v případě tzv. jiných osob (v tomto případě žalobce) má povahu rozhodnutí ve věci, tj. má hmotněprávní účinky, jež jsou nezbytným předpokladem přípustnosti jeho přezkoumání soudem v rámci správního soudnictví (srov. zejména § 65 odst. 1 s. ř. s.). Je tomu tak proto, že osoba žadatele o nahlížení do spisu, který není účastníkem správního řízení, nemá v takovém případě možnost proti odepření nahlížení do spisu brojit jinými opravnými prostředky (např. v odvolání, resp. rozkladu ve věci samé a následně žalobou proti konečnému správnímu rozhodnutí ve věci samé).“<sup>36</sup>

### 3.4.4. Lhůty

Lhůta je doba určená správnímu orgánu nebo účastníkům (popř. dalším subjektům) k provedení konkrétního úkonu během správního řízení. Může jít kupř. o lhůtu pro uplatnění námitek, lhůtu pro využití opravného prostředku. Lhůty stanovuje buď přímo správní řád (nebo jiný zákon), nebo ji může účastníkovi určit správní orgán.

Pro správní řízení a běh lhůt platí určitá pravidla počítání času. Lhůta bývá určena především počtem dní nebo měsíců nebo let. Pokud je určena počtem dní (kupř. pro podání odvolání jde standardně o 15 dní), platí, že se do běhu lhůty nepočítá první den, tedy den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty – např. vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desku. Lhůty určené týdny, měsíci nebo roky končí uplynutím toho dne, který se svým označením shoduje se dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty. Pokud konec lhůty připadá na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den.

Vzhledem k tomu, že se jedná o procesní lhůty, je lhůta zachována, pokud je v poslední den učiněno podání na úřadu nebo je podáno na poště.

36) Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 62 Af 31/2010.

**Z judikatury:**

„Nejvyšší správní soud tedy v souladu se svou předchozí judikaturou dopadající na předmětnou právní otázku uzavřel, že pravidla počítání času upravená § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu se užijí i při náhradním doručení písemnosti. Pokud byla v posuzované věci zásilka, obsahující rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, uložena na poště a připravena k vyzvednutí dne 23. 12. 2009, posledním dnem desetidenní lhůty nebyla sobota 2. 1. 2010, ale nejbližší následující pracovní den, tedy pondělí 4. 1. 2010. Lhůta k podání odvolání pak začala běžet dne 5. 1. 2010 a skončila dne 19. 1. 2010. Pokud stěžovatelka podala své odvolání k poštovní přepravě poslední den zákonem stanovené odvolací lhůty, tedy dne 19. 1. 2010, bylo odvolání podáno včas. Krajský soud pochybil, pokud rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost shledal zákonným.“<sup>37</sup>

**3.4.5. Dokazování ve správním řízení**

Nedílnou součástí správního řízení je dokazování, které by mělo přinést dostatečné podklady pro vydání správního rozhodnutí. Mezi ně patří zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.

Během dokazování musí správní úřad získat dostatek podkladů pro rozhodnutí. Je jeho úkolem důkazy opatřit, nemůže na účastníky přenést důkazní povinnost. Důkazy úřad vyhledává jak z úřední povinnosti, tak na návrh účastníka (nemusí ovšem všechny důkazy provést, s tím se musí vypořádat v odůvodnění rozhodnutí a lze se proti takovému postupu odvolat).<sup>38</sup> Účastníci si mohou důkazy<sup>39</sup> opatřovat sami, a pokud nějakou skutečnost tvrdí, měli by důkaz opatřit. Je samozřejmě žádoucí pro výsledek věci, aby účastníci byli aktivní, tvrdili a opatřovali důkazy. Zejm. účastníci mohou navrhnout důkazy zpochybňující důkazy úřední – např. alternativní posudek.

Úřad následně všechny provedené důkazy zhodnotí a musí zase v odůvodnění uvést, proč je takto zhodnotil a jak na jejich základě rozhodl (zásada volného hodnocení důkazů). S volným hodnocením důkazů souvisí i tzv. neurčité právní pojmy, tj. termíny obsažené v právním předpisu, jehož obsah a význam nelze přesně a úplně vymezit. Aplikace neurčitého právního pojmu vždy závisí na odborném posouzení v každém

37) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. 8 As 10/2011.

38) Podrobnosti: VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-807-2731-664.

39) Mezi důkazy patří zejm. znalecké posudky, výslechy svědků, listiny nebo ohledání na místě.

individuálním případě. Mezi nejčastější neurčité pojmy patří např. veřejný zájem. Správní uvážení pak znamená možnost správního orgánu učinit si o věci svůj vlastní úsudek v rámci mezí, které mu k tomu právo dává. Správní uvážení umožňuje úředníkům vybrat takové řešení, které nemusí být „to nejlepší“, ale je ještě takové, které zákony dovolují. S oběma pojmy při povolování kácení ještě souvisí zásada volného hodnocení důkazů – ta znamená, že správní úřad při vydávání povolení může zhodnotit všechny důkazy, které byly předloženy, podle své vlastní úvahy, ale vždy musí svoje myšlenkové pochody řádně odůvodnit v rozhodnutí.

#### **Z judikatury:**

„Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v prvé řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.“<sup>40</sup>

### **3.4.6. Správní rozhodnutí**

Výsledkem správního řízení je vydání rozhodnutí (v některých případech vydává správní úřad usnesení – např. přerušeni nebo zastavení řízení). Rozhodnutí vydává správní orgán, pokud v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti konkrétní osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (tj. rozhodnutí ve věci samé – meritorní rozhodnutí). V některých případech lze vydat rozhodnutí i v procesních otázkách.

Rozhodnutí musí mít stanovenou formu a obsah a zpravidla se vyhotovuje písemně. Vždy obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Výroková část obsahuje především samotné řešení otázky, o které se vedlo řízení. V odůvodnění se uvedou důvody, které správní orgán k výroku vedly, a všechny podklady a úvahy, které k přijatému řešení směřovaly. Poučení musí obsahovat informaci pro účastníky o tom, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

40) Nejvyšší správní soud č. j. 5 As 9/2008 – 106 ze dne 22. 5. 2008, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)



Správní orgán má povinnost rozhodnutí vydat<sup>41</sup> ve stanovené lhůtě. Obecně by se tak mělo stát bez zbytečného odkladu, což především zohledňuje požadavek na efektivní a hospodárné rozhodování a ochranu zájmů účastníků řízení. V praxi se však rozhodnutí vydávají v delších lhůtách, a to buď nejdéle 30 dní od zahájení řízení nebo i v delší lhůtě, pokud jde o složité případy nebo pokud se kupř. musí doručovat do ciziny.

Rozhodnutí musí být účastníkům samozřejmě řádně oznámeno, a to buď doručením písemnosti, nebo ústním vyhlášením, nebo veřejnou vyhláškou. Rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání, je v právní moci. Takové pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a všechny správní orgány. Pravomocné rozhodnutí je také zpravidla vykonatelné.

### 3.5. Opravné prostředky

Je samozřejmé, že rozhodnutí vydané správním orgánem v prvním stupni nemusí být vždy v pořádku jak z hlediska věcného, tak procesního. Proto je nezbytné, aby byl upraven také přezkum správních rozhodnutí. Existuje několik opravných prostředků – řádným je odvolání a mimořádnými jsou obnova řízení a nové rozhodnutí. Specifické postavení má pak přezkumné řízení, které není mimořádným opravným prostředkem, ale prostředkem dozoru. Někteří autoři upozorňují na to, že „*nesprávné zařazení tohoto institutu leckdy vede k nesprávnému názoru účastníků, kteří se s různou mírou intenzity domnívají, že na něj mají přímý právní nárok. Můžeme se setkat s případy, že se tohoto svého domnělého ‚nároku‘ posléze též mylně (a neúčinně) domáhají v rámci správního soudnictví.*“<sup>42</sup> Správní řád upravuje přezkum nadřízenými správními orgány. Vedle tohoto přezkumu existuje také přezkum soudní, o kterém bude řeč v samostatné kapitole.

41) Vydáním rozhodnutí se rozumí:

- a) předání stejnopisu rozhodnutí k doručení;
- b) ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení rozhodnutí;
- c) vyvěšení veřejné vyhlášky;
- d) poznamenání usnesení do spisu.

42) KOLMAN, Petr. Správní právo procesní – k vybraným otázkám přezkumného řízení. *Epravo.cz* [online]. 2013 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/spravni-pravo-procesni-k-vybranim-otazkam-prezkumneho-rizeni-90631.html>.

### 3.5.1. Odvolání

Řádným opravným prostředkem, tj. takovým, který se uplatňuje proti rozhodnutí nebo usnesení, které ještě nenabylo právní moci, je odvolání. Obecně platí, že se účastník může odvolat proti každému rozhodnutí nebo usnesení, pokud zákon nestanoví něco jiného.

Odvoláním je možné napadnout výrokovou část rozhodnutí a odůvodnění (není ovšem možné odvolat se jenom proti odůvodnění, vždy se musí odvolání týkat i výrokové části rozhodnutí). Odvolání musí mít všechny náležitosti podání a musí z něj být jasné, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo správního řízení.

Odvolání je potřeba podat ve stanovené lhůtě. Obecně jde o 15 dní ode dne oznámení rozhodnutí. Pokud se stane, že byl účastník nesprávně poučen, může tato lhůta být až 90 dnů. V případě, že nebylo rozhodnutí účastníkovi oznámeno, pak se takový účastník může odvolat do 30 dnů ode dne, kdy se o rozhodnutí dozvěděl, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků, jimž správní orgán oznamoval (toto omezení však neplatí pro privilegované účastníky).

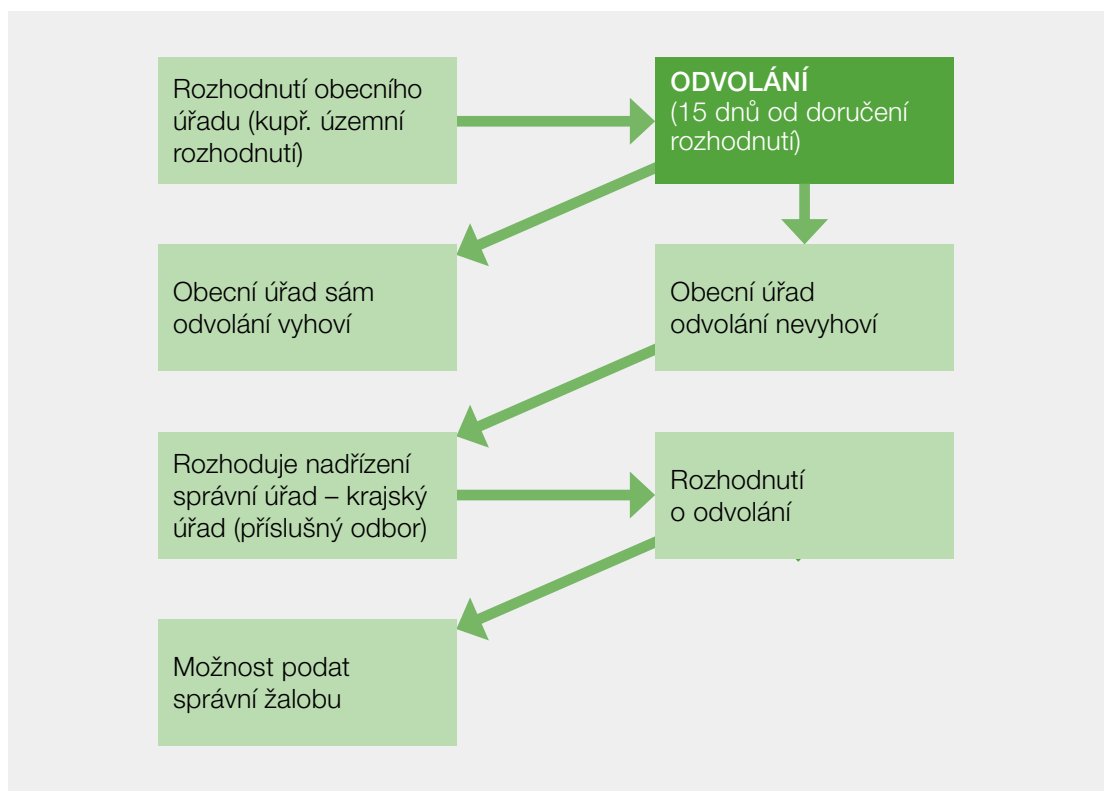
Podané odvolání má především odkladný účinek. To znamená, že nenastane právní moc vydaného rozhodnutí a není možné podle něj postupovat. Pokud by to ale naléhavě vyžadoval veřejný zájem nebo by hrozila některému účastníkovi vážná újma, může správní orgán odkladný účinek vyloučit (někdy dokonce i na žádost účastníka).

#### **Z judikatury:**

„Neobsahuje-li odvolání odvolací námítky a odvolatel v odvolání požádá o stanovení lhůty k doplnění odvolání, je správní orgán povinen takovou lhůtu stanovit postupem podle § 37 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Na nezákonnost postupu odvolacího orgánu, který bez znalosti odvolacích námítek rozhodne meritorně o odvolání, nemá vliv délka časového úseku od podání odvolání do vydání rozhodnutí o odvolání.“<sup>43</sup>

Odvolání se podává u toho správního orgánu, který vydal napadené prvostupňové rozhodnutí. Ostatním účastníkům se musí zaslat stejnopis odvolání, aby se příp. mohli k věci vyjádřit. Správní orgán může v některých případech nejdříve rozhodnutí sám změnit nebo zrušit (tzv. autoremedura). Pokud to však neučiní, předá spis odvolacímu orgánu, a to do 30 dnů.

43) Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. 54 Ca 1/2008.



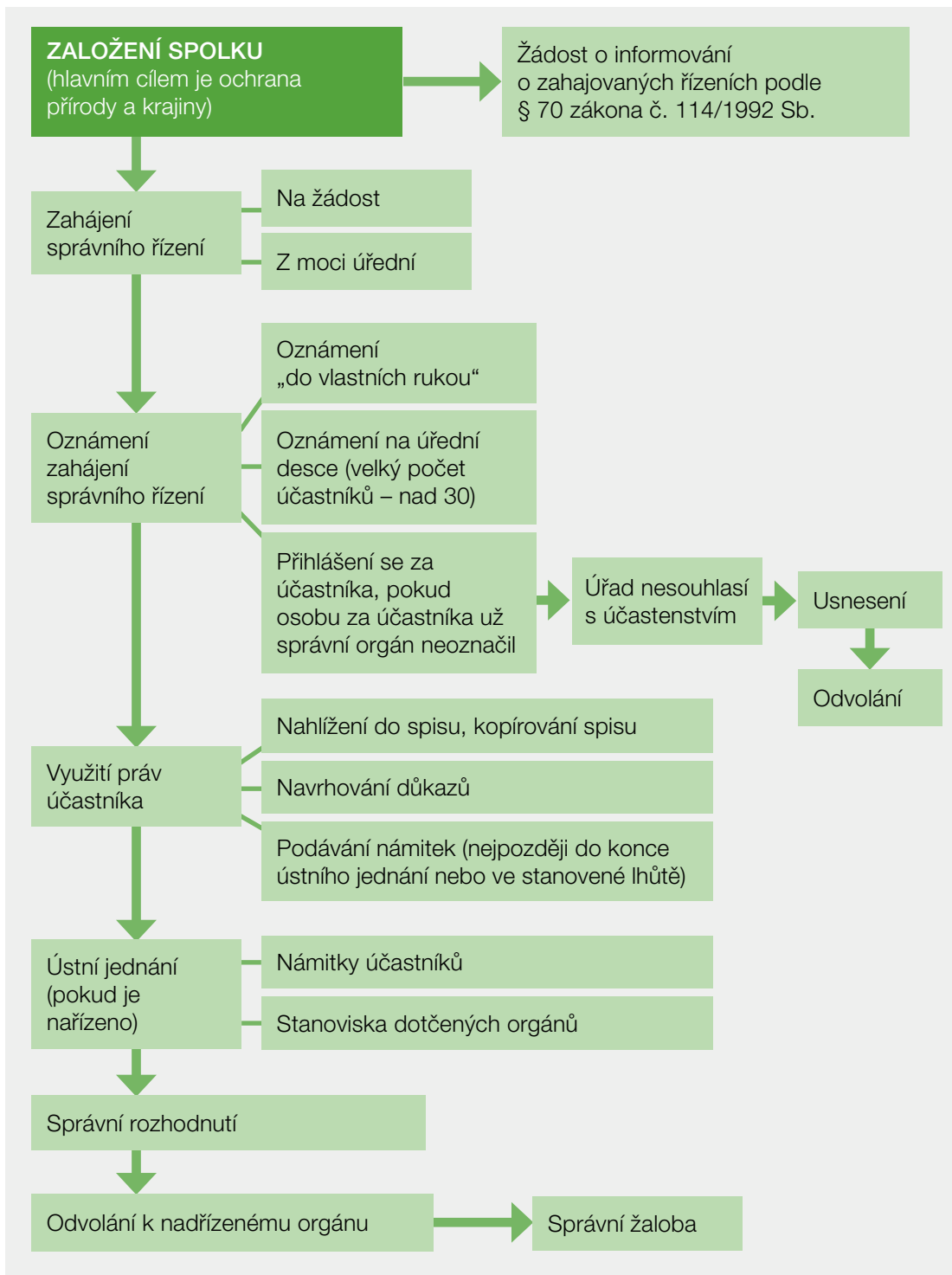
Přezkum správních rozhodnutí obce (přenesená působnost)

Nadřízený orgán musí vždy přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Věcnou správnost rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání (nebo pokud by to vyžadoval veřejný zájem).

Následně vydá rozhodnutí v odvolacím řízení (ve stejných lhůtách, jaké jsou stanoveny pro řízení v prvním stupni). Může rozhodnout tak, že:

- napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví;
- napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání prvostupňovému správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal – názorem nadřízeného orgánu je přitom podřízený správní orgán vázán;
- napadené rozhodnutí nebo jeho část změní;
- odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí (celé nebo jeho část).

Proti rozhodnutí odvolacího orgánu již není možné podat další odvolání, účastník se však může obrátit s návrhem na přezkum rozhodnutí na správní soud.



Jak se účastnit správního řízení

Vedle odvolání zná správní řád další opravné prostředky, které lze uplatnit proti správnímu rozhodnutí, které již nabylo právní moci. Jde o přezkumné řízení (to se mj. uplatňuje také u opatření obecné povahy), nové rozhodnutí a o obnovu řízení. Obě řízení mají svoje specifika a je stanovený časový limit, ve kterém je lze zahájit.<sup>44</sup>

### 3.6. Ochrana veřejného zájmu ve správním řízení

Veřejný zájem se řadí mezi tzv. neurčité právní pojmy, tedy pojmy, které nejsou v právním předpisu jasně definovány a záleží vždy na konkrétní situaci, jak budou vyloženy.<sup>45</sup> V právu životního prostředí je veřejný zájem velmi frekventovaným pojmem. Veřejný zájem však neznamená, že by se jednalo o zájem všech, každého člena společnosti, neboť „*veřejné zájmy jsou v řadě případů jen více či méně společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin*“.<sup>46</sup>

Veřejný zájem však nelze nikdy zaměňovat za zájem soukromý.<sup>47</sup> Pokud dojde ke zvažování mezi dvěma veřejnými zájmy, které jsou v kolizi, „*musí správní úřad totiž nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro*“.<sup>48</sup>

Je zřejmé, že ve správním řízení, a při ochraně přírody a krajiny je to obzvláště patrné, se střetávají mnohé zájmy, a konflikty se mohou odehrávat nejen mezi dvěma veřejnými zájmy, ale také mezi zájmem veřejným a soukromým, popř. dvěma či více zájmy soukromými. Pokud se rozpory nepodaří odstranit smírně, je pak na

44) Více kupř. SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURŇÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. *Správní právo procesní*. 2. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.

45) Blíže LISSE, Luděk. Veřejný zájem a zásady v § 2 odst. 4 správního řádu. *Elaw.cz: Právní portál* [online]. 2010 [cit. 2014-01-11]. Dostupné z: <http://www.elaw.cz/cs/ostatni/220-verejny-zajem-a-zasady-v-s-2-odst-4-spravniho-radu.html>

46) VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-807-2731-664, s. 100.

47) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 6 As 65/2012.

48) Tamtéž.

rozhodujícím správním orgánem, aby uvážil, které řešení je z hlediska dodržení zásady ochrany veřejného zájmu vhodnější, a aby takové řešení dostatečně odůvodnil.<sup>49</sup>

#### **Z judikatury:**

„Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné.“<sup>50</sup>

## **3.7. Ochrana před nesprávným jednáním správních orgánů a úředníků**

### **Ochrana proti nečinnosti**

Ne vždy správní orgány respektují stanovené lhůty pro vydávání rozhodnutí a pro další úkony, které mají provést. Proto správní řád obsahuje několik pravidel pro ochranu proti nečinnosti. Stejně jako u přezkumu rozhodnutí existuje možnost bránit se před nečinností správního orgánu soudní cestou.

Stane-li se, že správní orgán nevydá rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě nebo nezahájí správní řízení z moci úřední, je úkolem nadřízeného orgánu učinit potřebná opatření proti nečinnosti. Účastník může k takovému postupu dát nadřízenému orgánu podnět.

Opatření proti nečinnosti je možné použít i tehdy, pokud je dopředu zřejmé, že příslušný správní orgán nedodrží lhůtu. Nadřízený správní orgán má při řešení nečinnosti tyto možnosti:

49) Blíže kupř. LISSE, Luděk. Veřejný zájem a zásady v § 2 odst. 4 správního řádu. *Elaw.cz: Právní portál* [online]. 2010 [cit. 2014-01-11]. Dostupné z: <http://www.elaw.cz/cs/ostatni/220-verejny-zajem-a-zasady-v-s-2-odst-4-spravniho-radu.html>

50) Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

- může přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí;
- může případ převzít a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu;
- může pověřit jiný správní orgán, aby vedl řízení;
- může přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí.

## Stížnosti

Podobným institutem jako opatření proti nečinnosti jsou stížnosti. Jejich úkolem je pomoci dotčeným osobám,<sup>51</sup> aby se bránily proti nežádoucímu postupu správního orgánu nebo nevhodnému chování konkrétního úředníka, pokud nemají žádný jiný prostředek k obraně. Stížnost lze podat písemně nebo ústně, a to u toho správního orgánu, který vede řízení. Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů ode dne jejího doručení. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této lhůtě vyrozuměn. Pokud měla stížnost důvod, musí být přijata potřebná opatření k nápravě. Vzhledem k tomu, že stížnost projednává nejdříve ten stejný orgán, proti kterému směřuje, může se stěžovatel obrátit na nadřízený úřad, pokud nesouhlasí se způsobem vyřešení stížnosti.

### Z judikatury:

„Ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu váže možnost podání stížnosti nejenom na výkon veřejné správy, jak je výše uvedeno, ale i na neexistenci jiných prostředků ochrany. Povaha stížnosti je tedy subsidiární. Zmíněné prostředky ochrany ovšem § 175 odst. 1 váže výlučně na správní řád (srov. ‚neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany‘). Podat stížnost lze tedy v těch případech, kdy na postup správního orgánu dopadá správní řád a ze správního řádu nevyplývá možnost podání jiného prostředku ochrany a nápravy. Zásah je jednou z tzv. forem (způsobů) realizace veřejné správy a na rozdíl od jiných forem (rozhodnutí, jiný úkon, veřejnoprávní smlouva a opatření obecné povahy) není po procesní stránce výslovným předmětem úpravy správního řádu. Nicméně na zásahy se správní řád vlivem vymezení jeho působnosti podle § 1 odst. 1 použije minimálně v rozsahu jeho § 2 až 8 (srov. § 177 odst. 1) a zmíněného § 175. Jestliže tak správní řád neposkytuje jiný prostředek ochrany vůči zásahu, potom lze podat stížnost i v případě odtažení vozidla.“<sup>52</sup>

51) Tedy ti, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká.

52) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, sp. zn. 4 Aps 2/2010.

## 3.8. Další vybrané postupy podle správního řádu

### Jiné úkony veřejné správy

Část čtvrtá správního řádu upravuje činnost správních úřadů v situacích, kdy se nevýdávají správní rozhodnutí, ale osvědčení, stanoviska, vyjádření nebo nejrůznější posudky a podobně.<sup>53</sup> Od správních rozhodnutí se odlišují zejm. tím, že přímo nezasahují do ničích práv a mají např. všeobecný průkazní význam, kdy osvědčují existenci určitého oprávnění, nebo informační význam, pokud jde o zápisy do různých rejstříků nebo evidencí, nebo se může jednat o vydávání stanovisek v územním plánování (ta je však třeba odlišit od závazných stanovisek jako podkladů pro rozhodnutí) či o informační úkony nebo ověřování listin či pravosti podpisů.<sup>54</sup>

Mezi nejdůležitější tzv. jiný úkon v oblasti životního prostředí patří závěrečné stanovisko vydávané v procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). Právě na něm je zřejmé, jaký problém je jejich přezkum. Ten upravuje § 156 odst. 2 správního řádu, podle kterého je možné vyjádření nebo stanoviska, která trpí vadami (které nelze bez dalšího opravit) zrušit usnesením správního orgánu, který je vydal. Takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Postupuje se přiměřeně podle ustanovení pro přezkumné řízení.

#### Z judikatury:

„Souhlasly vydávané dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zejména dle § 96, § 106, § 122, § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle IV. části zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tyto souhlasly nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. tohoto zákona.“<sup>55</sup>

53) Blíže kupř. POTĚŠIL, Lukáš. Rozhodnutí, tzv. jiné úkony a opatření obecné povahy. In *Dny práva – 2008 – Days of Law*. 1. vydání. Brno: Tribun EU s.r.o., 2008, s. 1569–1576. ISBN 978-80-210-4733-4.

54) HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xxxviii, 837 s. Právnické učebnice. ISBN 978-807-4000-492., s. 285.

55) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 2 As 86/2010.



## Veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouva je zvláštním způsobem výkonu veřejné správy. Jedná se o dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Je to institut podobný smlouvám občansko-právním, ale přeci jen se v některých otázkách podstatně odlišuje.<sup>56</sup> Veřejnoprávní smlouvy musí být vždy v souladu s veřejnými zájmy, a pokud je jejich stranou správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy a musí být účelné.

V oblasti životního prostředí se lze s veřejnoprávními smlouvami setkat při umístování a povolování staveb nebo při ochraně přírody a krajiny.

Veřejnoprávních smluv je několik druhů:

- ty, které uzavírají mezi sebou stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (tzv. koordinační smlouvy);
- ty, které mezi sebou uzavírá správní orgán a osoba, která by byla „privilegovaným“ účastníkem řízení; s tím musí souhlasit ostatní účastníci (jedná se o tzv. subordinační smlouvy);
- ty, které uzavírají fyzické nebo právnické osoby mezi sebou (je třeba souhlas správního orgánu, popř. může správní orgán ke smlouvě přistoupit).

Správní řád upravuje způsob uzavření smlouvy a také její přezkum. Veřejnoprávní smlouvu, resp. její soulad s právními předpisy lze přezkoumat z moci úřední v přezkumném řízení. Upravuje také otázky řešení sporů z veřejnoprávních smluv.

### Z judikatury:

„Zásada ‚pacta sunt servanda‘ je obecným právním principem a vztahuje se i na veřejnoprávní smlouvy. I tyto smlouvy se musí dodržovat. Nelze-li z účelu, smyslu a obsahu smlouvy, právní úpravy, podle které byla uzavírána, a okolností jejího uzavření dovozovat něco jiného, pak je třeba vykládat i veřejnoprávní smlouvy podle zásad práva soukromého. I důsledky plynoucí z vad takových právních úkonů je nutno hodnotit zásadně na základě soukromoprávních principů, ledaže veřejné právo stanoví něco jiného. Při výkladu veřejnoprávní smlouvy je třeba nejdříve vyložit obsah příslušných právních předpisů, pak skutečný obsah smlouvy a vyhodnotit jeho soulad s právními předpisy. Po vymezení práv a povinností ze smlouvy lze přistoupit k posouzení, zda došlo k jejich porušení. Dále se hodnotí, zda vydaný individuální správní akt odpovídá právní úpravě a má souvislost s porušením smlouvy.<sup>57</sup>“

56) K otázce veřejnoprávních smluv blíže kupř.: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xxxviii, 837 s. Právnické učebnice. ISBN 978-807-4000-492, s. 253–275.

57) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 2 Afs 49/2007.

## Opatření obecné povahy

Nejčastějším opatřením obecné povahy, se kterým se při ochraně životního prostředí lze setkat, jsou územní plány (a zásady územního rozvoje). Z jiné oblasti uveďme například návštěvní řády národních parků – právě návštěvní řády jsou typickou ukázkou institutu opatření obecné povahy. Jsou určeny všem návštěvníkům a týkají se konkrétní věci – ochrany národního parku a stanovení pravidel, jak se na jeho území chovat.

Opatření obecné povahy je správním úkonem na pomezí rozhodnutí a právního předpisu. Jedná se o správní akt, který se týká konkrétní věci a přitom směřuje k neurčitému počtu blíže neurčených subjektů. V oblasti životního prostředí se s ním lze nejčastěji setkat při územním plánování, protože právě zásady územního rozvoje, územní plány a regulační plány mají formu opatření obecné povahy.<sup>58</sup>

### Z judikatury:

„Nejvyšší správní soud zastává názor, že české opatření obecné povahy má mnohem blíže ke švýcarskému než německému pojetí všeobecného opatření. Opatření obecné povahy v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem.“<sup>59</sup>

Správní řád určuje pravidla pro přijímání opatření obecné povahy. Nejprve je třeba, aby správní orgán připravil návrh tohoto opatření, včetně odůvodnění. Projedná ho s dotčenými orgány a také ho zveřejní veřejnou vyhláškou nejméně po dobu 15 dnů na úřední desce svojí a deskách dalších obecních úřadů, jejichž území se opatření obecné povahy dotýká. K projednání návrhu opatření se může konat veřejné projednání (buď přímo ze zákona, jako je to v případě územně plánovací dokumentace, nebo tehdy, pokud to určí správní úřad).

Dotčené osoby mají možnost se k návrhu opatření vyjádřit, a to buď prostřednictvím připomínek, nebo námitek. Připomínky může uplatnit každý, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Připomínky musí být písemné nebo popř. je možné uplatnit také ústní připomínky, pokud se koná veřejné projednání (to opět neplatí pro územní plánování, kde se uplatňují jen písemné připomínky). Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat. Námitky

58) Pro schvalování územně plánovací dokumentace platí obecný postup přijímání opatření obecné povahy s odchylkami podle zákona č. 183/200 Sb., stavební zákon.

59) Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

mohou podat vlastníci nemovitostí, pokud jsou dotčena jejich vlastnická práva. V některých případech může správní orgán určit, že námitky smějí podat i osoby, které mohou být dotčeny návrhem opatření na jiných než vlastnických právech. Námitky musí být vždy písemné a odůvodněné. Podávají se do 30 dnů od zveřejnění návrhu.

Na rozdíl od připomínek musí být o námitkách vydáno rozhodnutí s vlastním odůvodněním (to je ovšem součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy). Proti tomuto rozhodnutí se nelze samostatně odvolat ani podat rozklad.

### **Z judikatury:**

„Pravomoc vydávat opatření obecné povahy v sobě totiž zahrnuje oprávnění vydávat pouze tento druh správních aktů, a to nejen z hlediska jejich formální, ale především materiální (obsahové či věcné) stránky, a nikoliv již jiné právní akty. Především pak institut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy, aby pod formálním označením ‚opatření obecné povahy‘ ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů.“<sup>60</sup>

Opatření obecné povahy musí být zveřejněno na úřední desce veřejnou vyhláškou, 15 dní po vyvěšení nabývá opatření účinnosti. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal. Proti opatřením obecné povahy se nelze odvolat, ale je možné je napadnout v rámci soudního přezkumu.

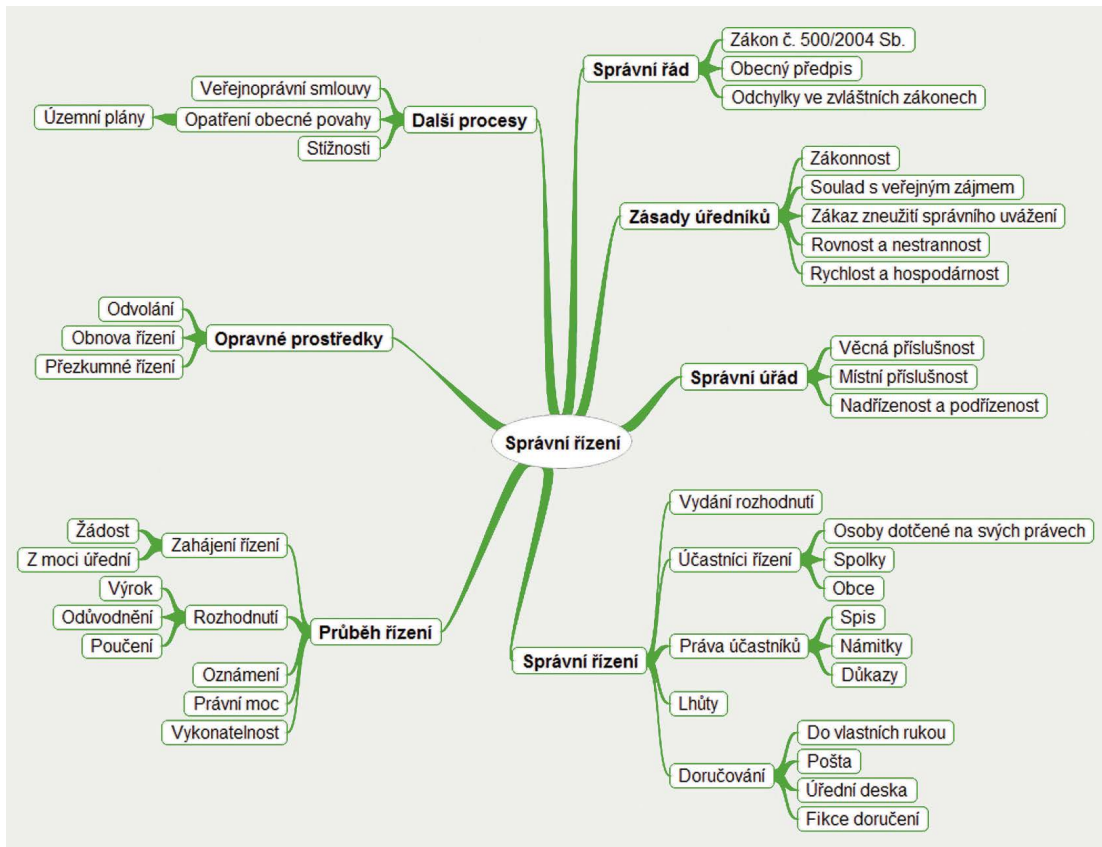
### **Z judikatury:**

„Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.“<sup>61</sup>

60) Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

61) Tamtéž.

Další možností, jak zajistit přezkum opatření obecné povahy, resp. posoudit jeho soulad s právními předpisy (nikoli věcná správnost, neposuzuje se obsah), je přezkumné řízení. Přezkumné řízení je možné zahájit do 3 let od účinnosti opatření obecné povahy.



# 4. Svobodný přístup k informacím

*„Občan je pravým vlastníkem všech informací, které shromáždily a vytvořily úřady. Může si je kdykoli vyžádat. Může vědět, proč se to či ono rozhodlo tak či onak, aby mohl skutečně informovaně, a tedy svobodně rozhodnout, komu dá svůj hlas v příštích volbách. Přístup k informacím dělá proto z anonymní osoby v soukromí úřední mašinerie skutečně plnohodnotného občana. Úřední monopol nad informacemi navíc poskytuje neobyčejnou moc veřejným činitelům i zaměstnancům státní správy. Vytváří tak prostředí, v němž se daří drobné i rozsáhlé korupci. Proto přístup k informacím a zájem občanů o ně působí jako lék proti nehospodárnosti, nerovnosti a zneužívání postavení.“<sup>1</sup>*

Každý občan má právo na svobodný přístup k informacím nejen o životním prostředí, ale také o nejrůznějších otázkách fungování veřejné správy a státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Právo na informace upravují dva stěžejní zákony – zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „zákon o právu na informace o životním prostředí“) a zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).<sup>2</sup> Mezi oběma zákony jsou podstatné rozdíly, a proto se každému budeme věnovat podrobněji.

1) KUŽÍLEK, Oldřich. *Přenosy, pořizování a zveřejňování audiovizuálních záznamů z jednání zastupitelstva obce či kraje: zejména s ohledem na případnou ochranu osobnosti a osobních údajů zaznamávaných osob* [online]. 2012 [cit. 2013-09-17]. Dostupné z: [www.bezkorupce.cz](http://www.bezkorupce.cz)

2) Oba zákony vycházejí ze směrnic Evropské unie: směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru byla promítnuta do obecného zákona

## 4.1. Zákon o svobodném přístupu k informacím

Zákon o svobodném přístupu k informacím se používá v případě, že žadatel hodlá získat informace, které přímo nesouvisí s životním prostředím. Typicky se může jednat o informace o činnosti správního úřadu, o počtu spáchaných přestupků, počtu stojanů na bicykly ve městě a jejich ceně nebo o předškolním vzdělávání v obci. Sám zákon o svobodném přístupu k informacím vymezuje pojem informace velmi obecně jako: jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního. Tento pojem mnohokrát upřesňovaly správní soudy (zejm. Nejvyšší správní soud), které za dobu účinnosti tohoto zákona poskytly celou řadu výkladových vodítek.

### Z judikatury:

„Obecně je právo na informace zaručeno článkem 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle odst. 5 tohoto článku jsou státní orgány a orgány územní samosprávy zavázány přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Obecnou právní normou, která zajišťuje ústavní právo veřejnosti na informace o činnosti orgánů státní správy i územní samosprávy je zákon č. 106/1999 Sb., jehož působnost je značně široká, nikoliv však absolutní a všezahrnující. Jak žalovaný, tak i krajský soud správně poukázali na to, že ne každý dotaz, sdělení či žádost fyzické či právnické osoby učiněný vůči orgánům veřejné správy je třeba podřadit pod formalizované postupy tohoto zákona... Základním vodítkem pro rozlišení toho, zda má být určitá žádost o poskytnutí informace (myšleno nikoliv pouze ve smyslu předmětného zákona) posuzována formálním postupem dle zákona č. 106/1999 Sb. či jiným, neformálním, postupem, je samotná formulace žádosti.“<sup>3</sup>

č. 106/1999 Sb. Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí zase odpovídá zákon 123/1998 Sb. Pro právní úpravu poskytování informací o životním prostředí je významná Aarhuská úmluva. Poskytování informací je tzv. prvním pilířem této úmluvy.

3) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2011, sp. zn. 8 As 57/2011.

### 4.1.1. Povinné subjekty

Informace jsou povinny poskytovat tzv. povinné subjekty. Mezi ně se řadí:

- státní orgány;
- územní samosprávné celky a jejich orgány;
- veřejné instituce;
- subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy.

V judikatuře Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a někdy i krajských soudů můžeme najít celou řadu zajímavých institucí, které mají povinnost poskytovat informace. Namátkou lze zmínit: Českou národní banku, ČEZ, Pražský dopravní podnik, Správu úložišť radioaktivního odpadu, Pozemkový fond, organizační složky obce, příspěvkové organizace obce (jako jsou základní školy a další školské právnické osoby), Kancelář prezidenta republiky a Národní památkový ústav, Všeobecnou zdravotní pojišťovnu, Českou televizi, Český rozhlas a státní podnik Letiště Praha. Povinným subjektem se nedávno stal dokonce fotbalový klub FC Hradec Králové.

#### Z judikatury:

„Jedním z kritérií, jak diferencovat veřejnou instituci od instituce soukromé, je právě způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu). Nicméně Ústavní soud současně poukazuje na nutnost reflexe toho, že pro konečný závěr, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, je třeba akcentovat i jiná kritéria, která mají v souvislosti s takovou otázkou význam. [...] Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.“<sup>4</sup>

4) Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.

Pro určení kdo je a kdo není povinným subjektem (spor by samozřejmě neměl vzniknout u státních orgánů a orgánů obcí a krajů), existuje test, který vytvořil Ústavní soud.<sup>5</sup> Instituce musí splnit alespoň většinu těchto kritérií:

- zřízení subjektu za veřejným účelem;
- subjekt je zřízený státem;
- orgány subjektu jsou vytvářeny státem;
- činnost subjektu podléhá státnímu dohledu.

#### 4.1.2. Jak získat informaci

Informace je možné získat jednak tzv. aktivně – jejich vyhledáním v databázích (jako je informační systém SEA/EIA nebo Integrovaný registr znečištění) –, nebo hledáním na stránkách úřadů, které některé informace zveřejňují povinně. Druhou možností je vybraný úřad, který by danou informaci měl mít k dispozici, požádat. Žádost může být ústní, telefonická, může být písemná – poslaná e-mailem (prostřednictvím e-mailové adresy elektronické podatelny), prostřednictvím datové schránky nebo poštou. Může se stát, že úřad vyřeší poskytnutí informace pouhým odkázáním na již zveřejněnou informaci (to musí učinit do sedmi dnů od podání žádosti). Žadatel ale může trvat na tzv. přímém poskytnutí informace.

Důležité je, že ne každý úřad má k dispozici konkrétní informaci. V zásadě je důležité žádat vždy ten úřad, do jehož působnosti konkrétní informace spadá, ovšem každý úřad musí poskytnout ty informace, které má fakticky k dispozici. Pokud by ovšem úřad informaci vůbec neměl (a za podmínky, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti), žádost odloží a sdělí to do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli. Takový postup ale musí úřad vždy řádně odůvodnit.

Zákon o svobodném přístupu k informacím také obsahuje jasná pravidla pro to, jakou podobu má mít žádost. Ze žádosti musí být zřejmé:

- kterému povinnému subjektu je určena;
- že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona.

Fyzická osoba musí do žádosti uvést:

- jméno, příjmení;
- datum narození;
- adresu místa trvalého pobytu nebo, není-li přihlášena k trvalému pobytu, adresu bydliště;

---

5) Nález Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, a nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02.



- adresu pro doručování (elektronickou adresu), liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště.

Právnícká osoba uveďte:

- název;
- identifikační číslo osoby, adresu sídla;
- adresu pro doručování (elektronickou adresu), liší-li se od adresy sídla.

#### **Z judikatury:**

„Bylo by jistě formalistickým a tedy nežádoucím požadavkem, aby žadatel o informaci musel ve své žádosti vždy výslovně zmínit název zákona č. 106/1999 Sb., či dokonce odkazovat na některé jeho ustanovení. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že je třeba trvat na požadavku, aby z podané žádosti bylo zřejmé, že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona a byla z ní patrná jeho vůle o vyřízení této žádosti postupem a s náležitostmi podle daného zákona, a že toliko nepožaduje prostou ‚neformální‘ odpověď – sdělení, kterou správní orgán žadateli zodpoví jeho dotaz.“<sup>6</sup>

### **4.1.3. Poskytnutí informace**

Jakmile povinný subjekt obdrží žádost o informace, měl by ji začít vyřizovat. V praxi se však běžně stává, že jsou žádosti vyřizovány až v poslední dny lhůty, kterou mají úřady k dispozici. Během vyřizování žádosti může nastat několik situací, kdy povinný subjekt:

- 1) informaci poskytne v 15denní lhůtě;
- 2) poskytne jen část informace (a zbylou buď neposkytne, anebo nerozhodne o odmítnutí žádosti);
- 3) vyžádá si úhradu za poskytnutí informace;
- 4) rozhodnutím odmítne informaci poskytnout;
- 5) odkáže na zveřejněnou informaci (ve lhůtě 7 dnů od podání žádosti), žadatel může trvat na přímém poskytnutí informace;
- 6) vyzve k doplnění chybějících údajů o žadateli nebo jiných informací;
- 7) žádost odloží.

6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2011, sp. zn. 8 As 57/2011.

### Z judikatury:

„Podle názoru Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí ve smyslu § 15 odst. 4 věta první zákona o informacích ‚vydáno‘, jestliže je v uvedené lhůtě doručeno žadateli o informaci jeho písemné vyhotovení. Tento výklad je nutný proto, aby se žadatel mohl seznámit s jeho obsahem a také vůbec zjistit, zda jsou splněny podmínky pro fikci rozhodnutí, a tím i podmínky pro podání opravného prostředku či správní žaloby proti tomuto fiktivnímu rozhodnutí.“<sup>7</sup>

Zastavme se u odmítnutí poskytnutí žádosti. Úřady obecně mají poskytovat všechny informace, které poskytnout lze. Znamená to, že v případě, kdy žadatel požaduje kupř. informace o konkrétní smlouvě, musí úředníci „začernit“ osobní údaje a zbytek informace poskytnout. Přesto ale zákon o svobodném přístupu k informacím zná několik důvodů, proč může úřad poskytnutí informace odmítnout (musí tak učinit správním rozhodnutím, proti kterému je možné podat odvolání).

Mezi důvody pro odmítnutí poskytnutí informace řadíme kupř.:

- 1) ochranu utajovaných informací;
- 2) ochranu osobních údajů;<sup>8</sup>
- 3) ochranu obchodního tajemství;
- 4) ochranu důvěrnosti majetkových poměrů;
- 5) rozhodovací činnost soudů (ale rozsudky se zveřejňovat musí);
- 6) ochranu autorského práva;
- 7) informace o probíhajícím trestním řízení.

#### 4.1.4. Příklad z praxe: zvukové a obrazové záznamy z veřejných jednání

Zvukový nebo obrazový záznam může být mnohdy jediným dokladem toho, jak skutečně probíhalo veřejné projednání územního plánu nebo zasedání zastupitelstva. Tyto záznamy pořizují buď samy obce, kraje či úřady, nebo si průběh jednání nahrává

7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2004, sp. zn. 5 A 16/2002.

8) Nový občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb., v § 88 odst. 2 říká, že svolení není třeba ani v případě, když se podobizna, písemnost osobní povahy nebo zvukový či obrazový záznam pořídí nebo použije na základě zákona k úřednímu účelu nebo v případě, že někdo veřejně vystoupí v záležitosti veřejného zájmu. Je ovšem zjevné, že ne každé veřejné vystoupení, kupř. na zastupitelstvu obce, je současně vystoupením ve veřejném zájmu. Bude tedy nadále záležet na soudech, jak tento problém uchopí.

přítomný občan. S pořizováním záznamů může vyvstat otázka, jestli je jejich pořizování v pořádku s ohledem na ochranu osobních údajů.

V každém případě však platí, že každý má právo si záznam pořizovat anebo žádat poskytnutí jeho kopie od úřadu. Pokud by záznam snad obsahoval nějaké osobní údaje, musel by je úřad odstranit a následně poskytnout „vypípaný“ záznam.

## Pořizování vlastních zvukových záznamů

Každý, kdo se účastní zasedání zastupitelstva nebo veřejného projednání územního plánu a podobných veřejných jednání, má možnost přinést si svůj diktafon nebo telefon a celé jednání si nahrát. Pokud to zastupitelé nebo úředníci umožní, může včas informovat přítomné, že si jednání nahrává nebo může kupř. informaci vyvěsit na vstupní dveře. Nahrávat však může i bez tohoto výslovného upozornění.

Zastupitelstvo nemůže takové nahrávání nijak zakázat, to potvrdil i veřejný ochránce práv, podle kterého *„zastupitelstvo však není oprávněno (v jednacím řádu, ani konkrétním usnesením) zakázat pořizování obrazových a zvukových záznamů, pokud jeho pořizováním nedochází k rušení zasedání, neboť by porušilo ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny základních práva svobod, dle kterého povinnosti mohou být ukládány pouze toliko na základě zákona a v jeho mezích“*.<sup>9</sup>

Pokud si občan ponechá záznam jenom pro sebe, např. pro přípravu podkladů, nenakládá s osobními údaji a nemá povinnosti podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Pokud by se ale rozhodl záznam zveřejnit, kupř. na webových stránkách místního spolku, měl by ho upravit, zejm. by měl odstranit jméno, příjmení a popř. i jiné osobní údaje, které by na záznamu zazněly. Jméno a příjmení sice samo o sobě nemusí být osobní údaj, ale ve spojení s hlasem mohou už představovat projev osobní povahy. Veřejný ochránce práv ve zmíněném vyjádření upozorňuje na to, že je *„však třeba brát do úvahy i zmiňované znění ustanovení 12 občanského zákoníku poskytující ochranu subjektivním soukromým právům (podle § 11 občanského zákoníku má fyzická osoba právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy, viz také čl. 10 Listiny základních práv a svobod). Z toho pak vyplývá, že občanu nelze zakázat pořizovat si obrazový a zvukový záznam na zasedání zastupitelstva, neruší-li průběh a účel zasedání. On sám by si však měl být také vědom své povinnosti respektovat práva na ochranu osobnosti podle občanského zákoníku, tzn.,*

9) OTEVŘENÁ SPOLEČNOST. Stanovisko Veřejného ochránce práv k problematice pořizování vlastních zvukových záznamů ze zasedání zastupitelstva obce, vydáno pod spisovou značkou 3454/2007/VOP/ZS 2008. Dostupné z: [www.otevrete.cz](http://www.otevrete.cz).

že natáčí (může natáčet) i projevy osobní povahy, a že tak může činit jen se souhlasem osoby, jejíž projev má být zaznamenáván.“<sup>10</sup>

K obdobnému závěru dospěl i Městský soud v Praze, podle kterého „se projevy těchto soukromých osob stávají součástí zasedání zastupitelstva obce Pletený Újezd, a ztrácejí tak status projevů osobní povahy, na něž by se vztahovalo ust. § 11 a § 12 občanského zákoníku.“<sup>11</sup> Dokonce i Úřad pro ochranu osobních údajů se přiklonil k tomu, že si každý pro svoji potřebu může pořídit záznam a že „pokud si občan na zasedání zastupitelstva pořizuje zvukový záznam, tedy včetně osobních údajů, které jsou během zasedání zmíněny, a tento záznam si doma poslechne a osobní údaje v něm obsažené vymaže, potom na jeho jednání zákon o ochraně osobních údajů nelze aplikovat. Jsou-li potom ze záznamu, který je umístěn na internet či jinak zveřejněn, veškeré osobní údaje vymazány, nelze hovořit o zpracování osobních údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů a tento právní předpis se na dané konání nevztahuje.“<sup>12</sup>

## Poskytování zvukových záznamů jako informací

Druhou rovinou je poskytování zvukových nebo obrazových záznamů, které pořizuje úřad, jako informací na základě žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Zvukový nebo obrazový záznam je bezpochyby informací, což vyplývá už z § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Ten říká, že informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.

Nepochybně je povinností úřadů záznamy, po případném odstranění osobních údajů, poskytovat. Není možné odmítnout poskytnout záznam jako celek jen proto, že v něm zaznívají nějaké osobní údaje. Toto stanovisko podpořil nejen Městský soud v Praze ve svém dalším případě, když zdůraznil, že „nespatřuje žádnou technickou překážku k provedení odstranění osobních údajů týkajících se konkrétních osob jejich odstraněním ze zvukového záznamu. Procesní obrana žalovaného ve smyslu možného znehodnocení záznamu pro účely vyžadovaného pořízení zápisu vykazuje prvky svévole, neboť předmětem žádosti nebylo poskytnutí originálního záznamu,

10) Tamtéž.

11) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2012, č. j. 8 A 316/2011.

12) ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ. Stanovisko č. 2/2013: Pořizování obrazových a zvukových záznamů z jednání zastupitelstva [online]. 2013 [cit. 2013-09-17]. Dostupné z: [www.uouu.cz](http://www.uouu.cz)

nýbrž přirozeně jeho kopie, tvrzené znehodnocení záznamu jako takového je vyloučeno“.<sup>13</sup> Podobný výklad dlouhodobě zastává Ministerstvo vnitra.

S posledně uvedeným také souvisí povinnost úřadu záznam uchovávat v souladu se zákonem č. 499/2004 Sb., o archivnictví, a v souladu se skartačními řády, a to i po dobu několika let. To potvrdil i Úřad pro ochranu osobních údajů: „Každá písemná, obrazová, zvuková nebo jiná zaznamenaná informace, ať již v podobě analogové či digitální, která byla vytvořena původcem nebo byla původci doručena. (...) Z uvedeného tedy vyplývá, že pořízený záznam bych měl uchovat v archivu úřadu po dobu deseti let a následně by měl přejít – být předán k další archivaci (...). Skartací záznamu ... mimo uvedený režim, dojde k porušení archivního zákona – možné sankce § 73 odst. 1 téhož zákona.“<sup>14</sup>

Pokud by snad úřad záznam zničil poté, co byla podána žádost o informace, jedná se o nesprávný úřední postup.

## Zveřejňování záznamů na webových stránkách úřadu

Odlišným problémem je zveřejňování pořízených záznamů přímo na webu obce nebo vysílání online záznamů. Toto online vysílání by nemělo působit žádné větší problémy, neboť na přímé přenosy se nevztahují povinnosti podle zákona o ochraně osobních údajů. Nejde totiž o zpracování osobních údajů, mimo jiné pro absenci prvku systematickosti zpracovávání osobních údajů osob, které jsou zabírány nahodile.

Jinak tomu je u zveřejňování záznamů z prošlých jednání. Pokud je záznam pořízen způsobem pro danou obec obvyklým, v souladu s jednacím řádem zastupitelstva, není zveřejnění záznamu nepřiměřeným postupem, naopak zveřejnění jednání zastupitelstva přispívá k poskytnutí úplné a autentické informace, protože jenom audiovizuální záznam je přesným a úplným zachycením situace, která byla veřejná a přítomný mohl být kdokoli, nejen občan obce, stejně jako záznamy ze zasedání musí být dostupné volně k nahlédnutí každému (§ 95 odst. 2 zákona o obcích). To potvrdil i Městský soud v Praze v dalším rozsudku.<sup>15</sup>

Na postupu povinného subjektu pak také záleží další kroky žadatele. V případě, že povinný subjekt vydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti, musí žadatel podat (obvykle do 15 dnů od doručení rozhodnutí) odvolání. Pokud nebylo takové rozhodnutí vydáno, ale žadatel neobdrží informace, které požadoval (ať už je důvodem cokoli), může podat

13) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2013, sp. zn. 7A 280/2011.

14) ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ. Stanovisko č. 2/2013: Pořizování obrazových a zvukových záznamů z jednání zastupitelstva [online]. 2013 [cit. 2013-09-17]. Dostupné z: [www.uoou.cz](http://www.uoou.cz)

15) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. 10 A 54/2012.

stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace. Stížnost se podává písemně (lze doporučit) nebo ústně u povinného subjektu, který měl informaci poskytnout. Ten pak buď sám informaci poskytne, nebo stížnost předá nadřízenému orgánu (obojí do 7 dnů od obdržení stížnosti). Nadřízený orgán pak stížnost přezkoumá a buď:

- 1) potvrdí, že povinný subjekt jednal správně;
- 2) povinnému subjektu přikáže, aby do 15 dnů informaci poskytl;
- 3) sám informaci poskytne;
- 4) vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Pokud žadatel nesouhlasí ani s postupem nadřízeného orgánu, zbývá jako cesta k získání informace správní žaloba (k příslušnému krajskému soudu). Tato cesta je však mimořádně zdlouhavá a od podání žádosti k získání informace může trvat i několik let.

#### 4.1.5. Hrazení nákladů

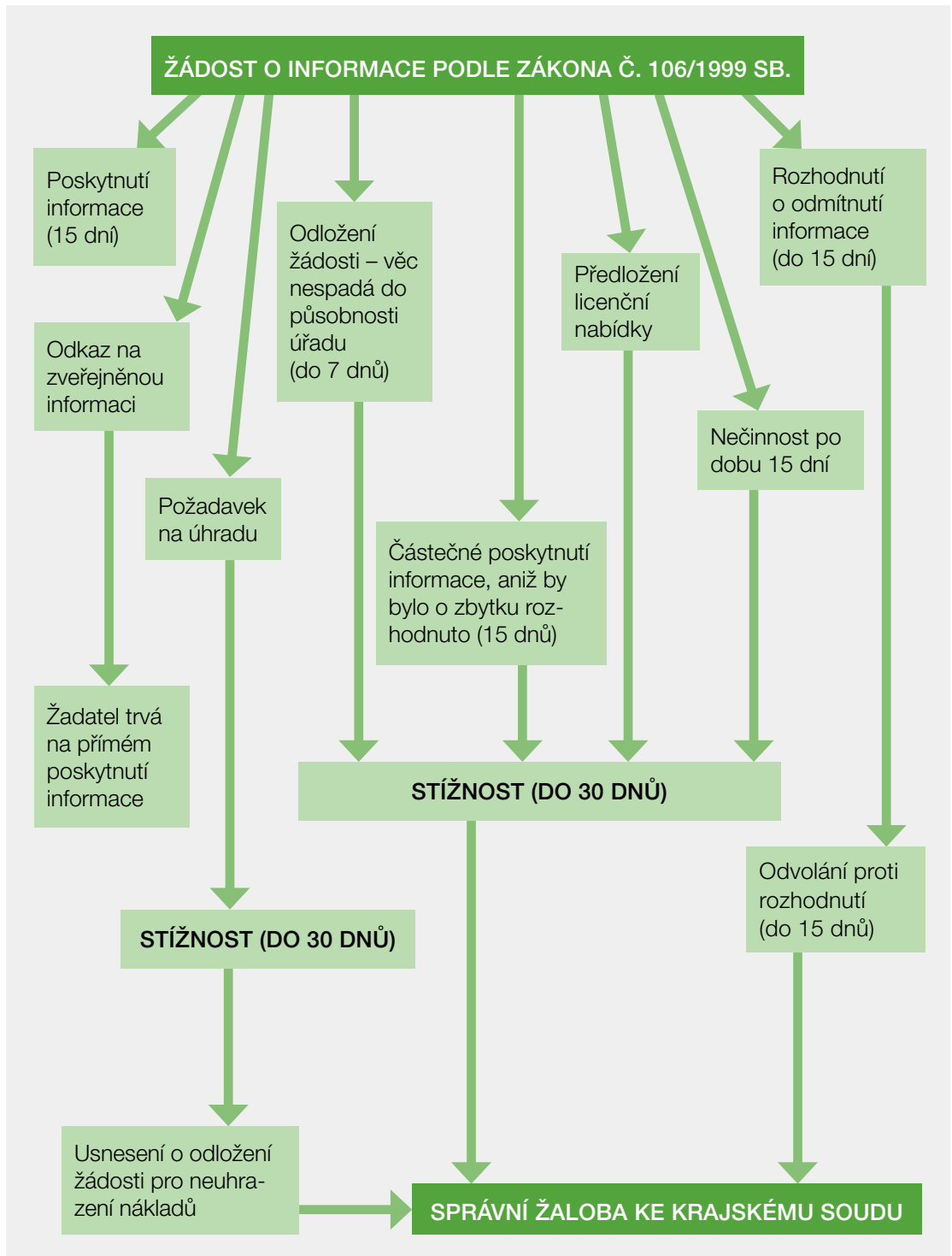
Poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím se zpravidla děje zdarma. Přesto v některých případech mohou úřady požadovat úhradu nákladů. Každý úřad musí zveřejnit sazebník nákladů. Výše úhrad se může lišit – existují úřady, které poskytují informace zcela zdarma, některé si nechají zaplatit poštovné, kopírování a scanování dokumentů také může být různě nákladné.

Obecně platí, že povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací (i tady panují mezi úřady značné rozdíly a cena, kterou si žádají za hodinu práce úředníky, bývá různě vysoká).

##### **Z praxe:**

„Za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, které je podle zákona o svobodném přístupu k informacím možno zpoplatnit, se obvykle považuje vyhledání velkého množství odlišných a odděleně uchovávaných informací. Vyhledávání v celkové délce 30 minut, které pokrývá informace z několika neuzavřených spisů, jež má aktuálně stavební úřad v řešení, nelze považovat za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.“<sup>16</sup>

16) Viz Zpráva o šetření postupu Magistrátu města Prahy ve věci úhrady nákladů za poskytnutí informací o opatřeních přijatých stavebním úřadem Praha 10 v konkrétní věci, ze dne 29. 6. 2011, dostupné na [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/pravo\\_na\\_informace/2232-11-KC-ZZ.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/pravo_na_informace/2232-11-KC-ZZ.pdf)



Proces žádání o informace

## 4.2. Zákon o právu na informace o životním prostředí

Druhým zákonem, který upravuje poskytování informací, je zákon o právu na informace o životním prostředí. Tento zákon se vztahuje na situace, kdy žadatel chce získat informace týkající se životního prostředí. Mezi takové informace patří kupř. informace o:

1. stavu a vývoji životního prostředí, o příčinách a důsledcích tohoto stavu;
2. stavu složek životního prostředí, včetně geneticky modifikovaných organismů a o interakci mezi nimi, o látkách, energii, hluku, záření, odpadech včetně radioaktivních odpadů a dalších emisích do životního prostředí, které ovlivňují nebo mohou ovlivňovat jeho složky, a o důsledcích těchto emisí;
3. využívání přírodních zdrojů a jeho důsledcích na životní prostředí;
4. vlivech staveb, činností, technologií a výrobků na životní prostředí a veřejné zdraví a o posuzování vlivů na životní prostředí;
5. správních řízeních ve věcech životního prostředí, posuzování vlivů na životní prostředí, peticích a stížnostech v těchto věcech a jejich vyřízení.

Zákon o právu na informace o životním prostředí se v několika ohledech výrazněji odlišuje od zákona o svobodném přístupu k informacím. Především je to způsob vyřízení žádosti, lhůty pro poskytnutí informace a úhrady za informace.

### 4.2.1. Žádost o informace

Vymezení povinných subjektů je obdobné jako v předchozím zákoně. Půjde o:

1. správní úřady a jiné organizační složky státu;
2. orgány územních samosprávných celků;
3. právnické nebo fyzické osoby, které vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se přímo nebo nepřímo k životnímu prostředí;
4. právnické osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené výše uvedenými subjekty a fyzické osoby pověřené těmito subjekty.

Žadatel může podat žádost ústně, písemně, telefonicky, elektronicky, faxem nebo jinou technicky proveditelnou formou. Z formálního hlediska nejsou na žádost kladeny žádné nároky, musí z ní být pouze zřejmé, čeho se má týkat informace, jež má být poskytnuta, a kdo žádost podal.

Také v případě žádostí o informace týkající se životního prostředí existuje několik možností, jak bude úřad po obdržení žádosti postupovat. Může:



1. informaci poskytnout ve lhůtě 30 dnů (resp. 60 dnů s prodloužením základní lhůty ve složitých případech) od obdržení žádosti (nejlépe ve formě, kterou zvolil žadatel);
2. vyzvat žadatele (do 15 dnů) k upřesnění žádosti;
3. sdělit ve lhůtě 15 dnů, že požadovanou informaci nemá k dispozici (a ani není povinen ji mít);
4. postoupit žádost tomu povinnému subjektu, který má informaci k dispozici (do 15 dnů);
5. odkázat na zveřejněnou informaci (to nemůže udělat, pokud žadatel uvedl, že nemá možnost informaci jiným způsobem získat nebo trvá na přímém poskytnutí informace);
6. odmítnout informaci nebo její část poskytnout a vydá o tom rozhodnutí;
7. zůstat nečinný.

Zákon o právu na informace nezná institut stížnosti – pokud úřad informaci neposkytne vůbec (vydá o tom rozhodnutí), neposkytne její část a vydá rozhodnutí, nebo zůstane nečinný a neudělá buď nic, nebo jen neformálně sdělí, že informaci neposkytne, může žadatel podat odvolání (obecně do 15 dnů od doručení rozhodnutí nebo uplynutí lhůty pro poskytnutí informace). V případě, že je úřad nečinný, půjde o tzv. odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí.

Také zákon o právu na informace o životním prostředí zná důvody, pro které může úřad odmítnout poskytnout určité informace. Mezi tyto důvody např. patří:

1. ochrana osobních údajů;
2. ochrana utajovaných informací;
3. ochrana duševního vlastnictví;
4. ochrana obchodního tajemství;
5. poskytnutí informace by mohlo mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí;
6. žádost byla zjevně provokativní;
7. žadatel má informaci prokazatelně k dispozici.

Tato omezení však mají svoje limity, kupř. porušením obchodního tajemství<sup>17</sup> není situace, kdy:

1. se požadovaná informace týká působení provozní činnosti podnikatele na životní prostředí;
2. hrozí bezprostřední ohrožení lidského zdraví a životního prostředí;
3. požadovaná informace byla získána z prostředků z veřejných rozpočtů.

17) Dle § 17 obchodní tajemství tvoří veškeré skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje.

U informací o životním prostředí si povinné subjekty mohou také vyžádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Nemohou si však nechat zaplatit za práci úředníků při náročnějším vyhledávání informací. Rozdíl je navíc v tom, že zaplacení úhrady není podmínka pro poskytnutí informace.

### **Z praxe:**

Jihomoravská radní Anna Procházková veřejně k přípravě rychlostní silnice R43 uvedla, že „poslední rozhodnutí jsou, že se bude pokračovat nebo se zahajovat intenzivní příprava od Kuřimi na sever, tzn. po hranici s Pardubickým krajem, a je to z toho důvodu, že vlastně se brzdí první etapa“. Následně se žadatel domáhal podkladů, na základě kterých paní Procházková hovořila. Krom toho chtěl žadatel podklady o financování oné „intenzivní přípravy“. Jihomoravský kraj právě k otázce financování žádost odložil s „kreativním“ odůvodněním: není vlastníkem silnic I. třídy, rychlostních silnic ani dálnic a nezajišťuje jejich financování; povinnými subjekty má prý být stát a Ředitelství silnic a dálnic. Městský soud v Praze následnou žalobu zamítl, a tak případ skončil u Nejvyššího správního soudu.<sup>18</sup> Nejvyšší správní soud však uvedl, že je důležité, zda informace objektivně u úřadu existuje a zda ji má k dispozici. Soudci nepochybnili, „že otázka financování rychlostní silnice nespadá přímo do působnosti povinného subjektu, kterým byl Jihomoravský kraj, potažmo jeho krajský úřad. Nicméně tato otázka se k působnosti kraje nepochybně vztahuje, takže pokud povinný subjekt takovými informacemi disponoval, musel je žadateli poskytnout.“<sup>19</sup>

### **Z judikatury:**

Soudy potvrdily, že informace o důvodech a výši mimořádných odměn pro úředníky nepředstavují osobní údaj. Dříve nebylo možné získat údaj o výši platu zaměstnance či údaj o výši odměn jednotlivých jmenovitě určených zaměstnanců úřadů kvůli zákonu o ochraně osobních údajů. To však prolomil rozsudek Nejvyššího správního soudu z roku 2011.<sup>20</sup> Platy a odměny veřejných zaměstnanců (především vysokých úředníků a manažerů, rozhodnutí soudu neznamená, že se automaticky zveřejňují všechny platy) jsou veřejně přístupné. Díky tomu se konečně zprůhlednilo poskytování příliš vysokých mimořádných odměn.

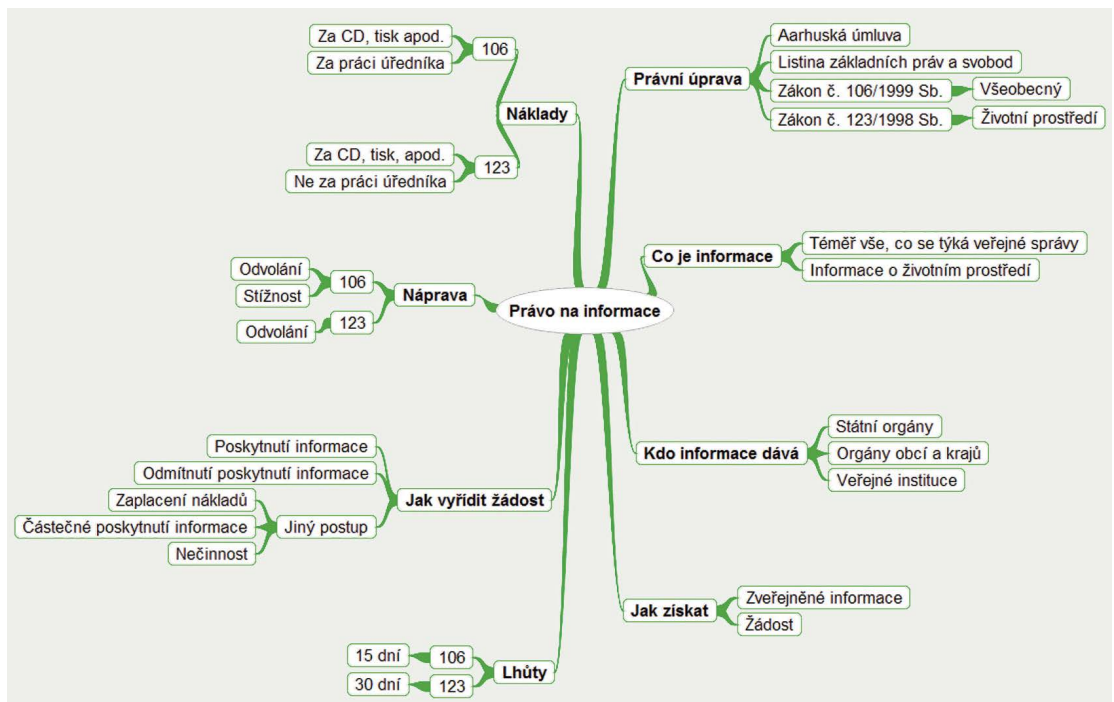
18) Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2010, sp. zn. 4 As 16/2010.

19) Viz tamtéž.

20) Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, sp. zn. 5 As 57/2010.

Ještě dále šel Nejvyšší správní soud,<sup>21</sup> když rozhodl, že rada obce Psáry musí na základě žádosti o informaci poskytnout informaci o mimořádných odměnách učitelek mateřské školy. Kritériem pro poskytování těchto informací už napříště není jen samo postavení osoby (topmanažeri), ale také charakter poskytnuté částky. Podle soudu se tedy liší běžné platy od mimořádných odměn. Zatímco o běžných platech (a pravidelných obvyklých odměnách) řadových zaměstnanců se informace poskytovat nesmí, protože vypovídají o jejich celkové finanční situaci, u mimořádných odměn je to jinak.<sup>22</sup>

Velmi záhy po prvním rozsudku ale přišly první snahy o omezení této informační svobody. V rámci projednávání zdravotnické reformy přišlo Ministerstvo vnitra s přílepkem: platy a odměny by měly být zase neveřejné. Poslanecká sněmovna nakonec přílepek neschválila.<sup>23</sup>



21) Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 4 As 40/2010.

22) Blíže také informace na OTEVŘENÁ SPOLEČNOST. Otevřete.cz: web pro otevřenost veřejné správy [online]. 2003 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: <http://www.otevrete.cz/>.

23) K otázce poskytování informací o platech blíže MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím* [online]. [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-infz-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-infz-pdf.aspx).

# 5. Účast veřejnosti

*„Příběh začíná v okamžiku, kdy se veřejnost někde (kdekoli) v ČR dozví o záměru, který má zasáhnout do životního prostředí většího či velkého počtu lidí. Může jít o dálnici, továrnu, supermarket... Na začátku vzbudí záměr aktivní odpor většího počtu lidí. Sepisují petice, domáhají se zohlednění stávající zátěže území, požadují posouzení variant. Dlouhé měsíce či roky se vedou řízení o změně územního plánu, posuzování vlivů na životní prostředí, lidé svůj nesouhlas vyjadřují opakovaně... a pomalu se vyčerpávají. Jde-li o dálnici či velkou zahraniční investici, „schválí“ jednoho dne (dávno před vydání jakéhokoli povolení příslušným úřadem) její výstavbu vláda (aniž je jasné, na základě jakého právního předpisu a které své kompetence tak činí, což ale samozřejmě vůbec nevádí). Média konstatují, že je rozhodnuto. Když konečně začnou správní řízení o povolení záměru, většina původních odpůrců záměru již rezignovala.“<sup>1</sup>*

## 5.1. Význam účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí

Pod pojmem veřejnost se může skrývat široká laická veřejnost, vlastníci, kteří jsou dotčeni na svých právech výstavbou, odborná veřejnost, kupř. vysoké školy a jejich pedagogové, nevládní organizace,<sup>2</sup> které se přímo účastní ochrany životního prostředí.<sup>3</sup>

1) HUMLÍČKOVÁ, Petra (ed.). *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách? Sborník z mezinárodní konference: [Praha 22. 5. 2008]* [online]. Praha: Zelený kruh, 2008, 34 s. [cit. 2014-01-14]. ISBN 978-80-903968-2-1. Dostupné z: [www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz)

2) Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, Aarhus, 1998.

3) Kupř. BĚLOHRADOVÁ, Jitka. *Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Správní právo. Ministerstvo vnitra, 2011, roč. 2011, č. 8, s. 16.*

Ať už definujeme tento pojem jakkoli, je zřejmé, že účast veřejnosti na rozhodování ve veřejné správě by měla být základním stavebním kamenem práva životního prostředí. Každý občan by měl mít možnost podílet se na utváření svého životního prostoru, měl by mít právo vyjadřovat se, ať už sám nebo s jinými, k plánovanému rozvoji konkrétní lokality, ať už jde o výstavbu dopravní infrastruktury, zásah do veřejného vybavení nebo revitalizaci parku. Občané mají mít právo ovlivňovat chod své obce, zajímat se o její hospodaření a o rozhodování svých volených zástupců. Je samozřejmé, že i právo účastnit se rozhodování má v demokratické společnosti své limity. Především je limitováno jinými právy jiných občanů nebo kupř. nejrůznějšími veřejnými zájmy.

Veřejnost se může na ochraně životního prostředí podílet nejrůznějšími způsoby. Může se jednat zejm. o právo petiční, shromažďovací, sdružovací, právo na informace, právo účastnit se správních řízení (ať už jde o umístování staveb, kácení stromů nebo v širším kontextu např. územní plánování či posuzování vlivů na životní prostředí), právo hlasovat v referendu, právo podílet se na obecní samosprávě.<sup>4</sup> Mnohá z těchto práv patří mezi základní lidská práva (resp. občanská a politická práva).

## 5.2. Petice

Právo petiční je jedním z nejznámějších prostředků využívaných při ochraně životního prostředí. Petice jsou upraveny v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Peticí se dá upozornit na nejrůznější problémy a získat podporu mnoha občanů. Pro orgány státu však není závazná a v podstatě se jedná o určitou formu politického tlaku. Může upozornit například představitele obce, že existuje konkrétní problém, kterým by se měli zabývat.

Hlavní podmínkou pro výkon petičního práva je, aby petice nezasahovala do nezávislosti soudů nebo nevyzývala k porušení ústavy a zákonů nebo k omezení osobních, politických nebo jiných práv občanů kvůli jejich pohlaví, rase, národnosti a podobně.

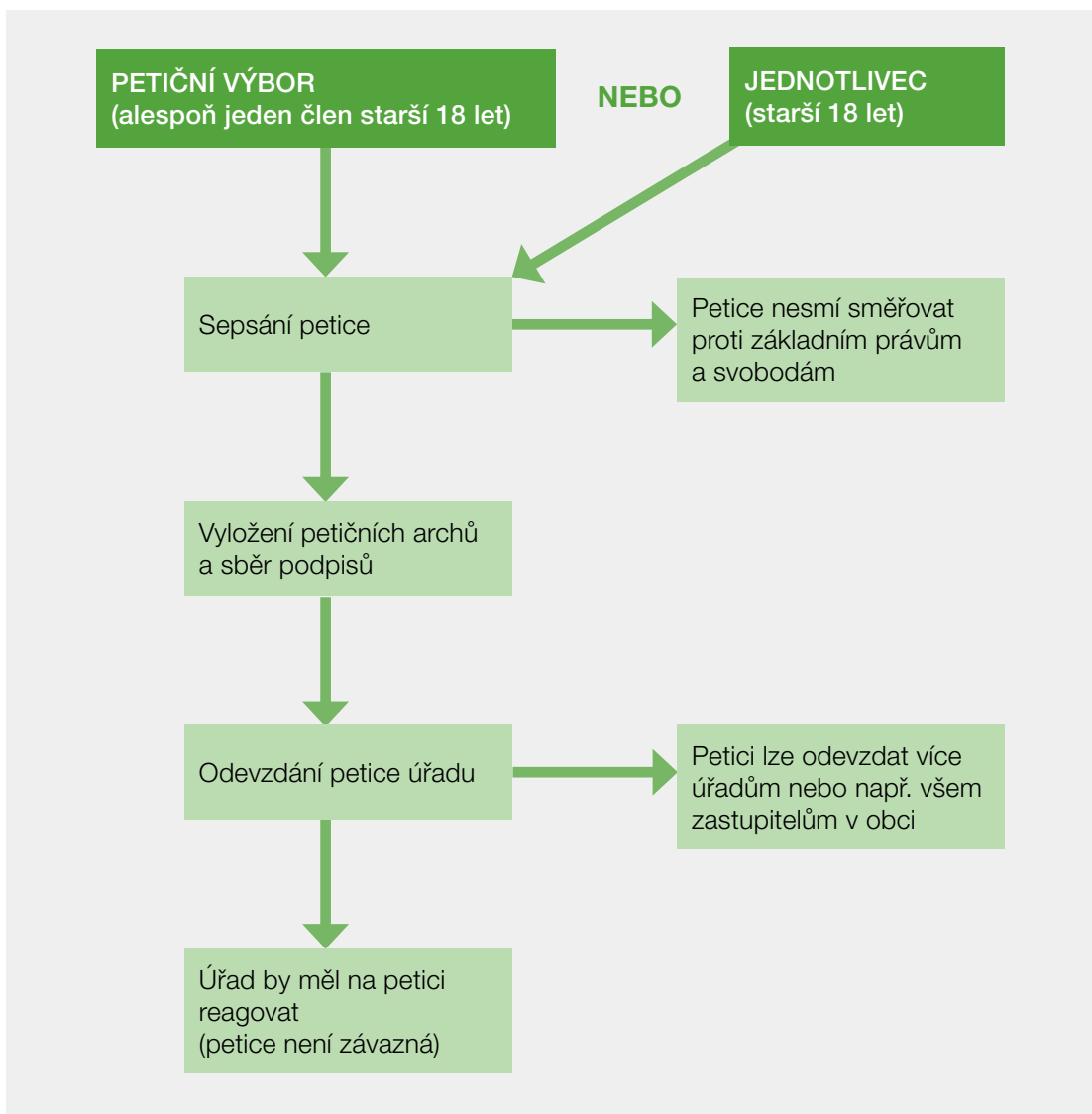
Petici je možné sestavit samostatně nebo s jinými v petičním výboru, který musí mít alespoň jednu osobu starší 18 let (ta petiční výbor zastupuje). Také způsob sběru podpisů pod petici není nijak významně omezen. Podpisy se shromažďují na podpisové archy, jejichž součástí by měl být text petice nebo alespoň musí být zřejmé, jaká petice se podpisem podporuje. K podpisu pod petici občan uvede své jméno, příjmení a bydliště.

---

4) Viz JANCÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 295. ISBN 8021029471.

Petice bývá obvykle adresována nějakému orgánu veřejné správy. Předtím, než je mu doručena, musí být opatřena jménem, příjmením a bydlištěm toho, kdo ji podává (všech členů petičního výboru). Orgán musí petici přijmout a do 30 dnů na ni písemně odpovědět.

Moderní komunikační nástroje změnily možnosti uplatňování společného názoru. Zákony ale dosud neupravují elektronické petice, hromadné e-maily nebo dokonce participační SMS. V těchto případech se nejedná o skutečné petice, přesto ale hrají při ochraně životního prostředí nezastupitelnou roli. Hlavní problém samo-



Podávání petice

zřejmě spočívá v nemožnosti opatřit elektronickou petici vlastnoručním podpisem (resp. bylo by samozřejmě možné opatřit ji elektronickým podpisem). Tyto prostředky však v každém případě splňují hlavní účel petic – upozornit na konkrétní problém politiky nebo úředníky a spoluobčany a získat jejich podporu.

### 5.3. Shromáždění

Právo shromažďovací je upraveno zákonem č. 84/1990 Sb. Shromáždění má sloužit především k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek.<sup>5</sup>

Shromáždění může svolat občan starší 18 let nebo skupina osob a jejich povinností je včas oznámit svolání shromáždění (většinou obecnímu úřadu). Obecně platí, že shromáždění lze konat téměř kdekoli, nesmí se kupř. konat v okruhu 100 metrů od Senátu nebo Poslanecké sněmovny či Ústavního soudu. Navíc může rada obce ve svém územním obvodu nařízením určit místa, kde lze konat shromáždění bez oznámení, a může stanovit dobu, v níž se taková shromáždění konat nesmějí.

Shromažďovací právo je postaveno na principu oznamovacím. Znamená to, že svolavatel je povinen shromáždění písemně oznámit úřadu tak, aby úřad oznámení obdržel alespoň 5 dnů předem (v odůvodněných případech i v kratší době), nejdříve však půl roku předem. V oznámení musí být zejm. uvedeno:

- a) účel shromáždění, den a místo jeho konání a dobu zahájení (popř. i dobu ukončení, pokud se shromáždění koná na veřejném prostranství);
- b) předpokládaný počet účastníků;
- c) počet pořadatelů starších 18 let;
- d) pokud půjde o pouliční průvod, pak výchozí místo, cesta a místo ukončení;
- e) jméno, příjmení a trvalý pobyt svolavatele (název a sídlo organizace a jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je zmocněn v této věci jednat jejím jménem u právnické osoby, kupř. spolku);
- f) jméno, příjmení a trvalý pobyt toho, kdo je zmocněn jednat v zastoupení svolavatele.

5) Srov. kupř. HORÁKOVÁ, Monika a Soňa POSPÍŠILOVÁ. Právo sdružovací a právo shromažďovací – vybrané otázky. In: *Dny práva – 2010: 4. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 16. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 378. ISBN 9788021053052. Dostupné z: [http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2010/files/intro.html](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/intro.html)

### **Z judikatury:**

„Podle čl. 19 odst. 2 lze tedy právo shromažďovací omezit v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy. Při omezení práva nelze odhlédnout od zásady obsažené v čl. 4 odst. 4 Listiny, podle které ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být používáno při šetření jejich podstaty a smyslu a zároveň takováto opatření nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“<sup>6</sup>

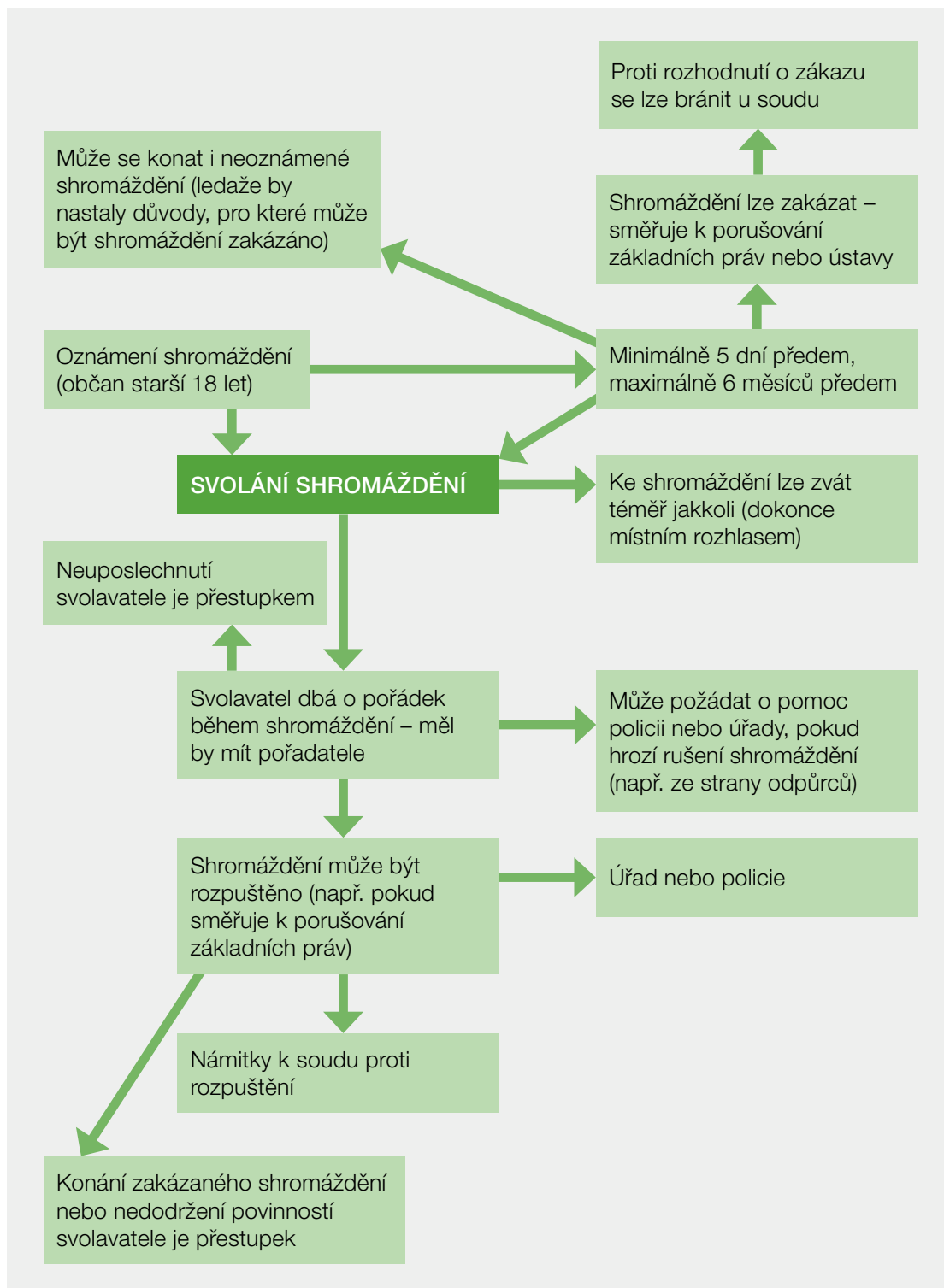
Oznámené shromáždění může úřad zakázat, zejm. tehdy, pokud by směřovalo k popírání základních práv a svobod nebo by vyzývalo k porušování ústavy a zákonů. Tato možnost má přísné limity, které jsou konkretizovány také rozhodnutím Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. O zákazu musí úřad rozhodnout bezodkladně, nejpozději do tří pracovních dnů od okamžiku, kdy obdržel oznámení. Rozhodnutí se vyvěšuje na úřední desce, a pokud o to svolavatel požádá, posílá se písemné vyhotovení také jemu. Proti rozhodnutí je možné do 15 dnů podat opravný prostředek k soudu. Pokud soud svolavateli vyhoví, může být shromáždění uspořádáno. Pokud se koná shromáždění i přes zákaz, mělo by být rozpuštěno.

Pokud se koná shromáždění, které nebylo vůbec oznámeno, může být rozpuštěno pouze tehdy, pokud nastaly okolnosti, které by umožnily jeho zákaz (kdyby bylo řádně oznámeno). Podobně bude rozpuštěno také shromáždění, když se odchýlilo od původního oznámení – účastníci kupř. vyzývají k porušování lidských práv. Proti rozpuštění shromáždění může svolavatel podat do 15 dnů námítky u soudu.

Svolavatel má řadu povinností, které především směřují ke klidnému průběhu shromáždění, některé povinnosti zákon ukládá také účastníkům shromáždění. Porušení těchto povinností se posuzuje jako přestupek.

6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2007, sp. zn. 3 As 19/2007.





Pořádání shromáždění

**Z judikatury:**

„Soud shrnuje, že stěžovatel zakázal shromáždění z jediného důvodu. Tímto důvodem měla být skutečnost, že nutné omezení dopravy způsobené shromážděním bude v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, přičemž lze bez přiměřených obtíží konat shromáždění jinde... Stěžovatel ani nijak neosvětlil, proč bude ohlášené shromáždění v závažném rozporu se zájmy obyvatelstva: stěžovatel jednoduše bez dalšího podřadil dopady shromáždění tomuto neurčitému právnímu pojmu. Vždy je to přitom správní orgán, kdo je povinen své rozhodnutí důkladně a přesvědčivě odůvodnit. Důvody zákazu shromáždění nelze dále vysvětlovat a rozhojňovat teprve ve vyjádření k žalobě nebo, jak to stěžovatel činí v tomto případě, teprve v samotné kasační stížnosti.“<sup>7</sup>

## 5.4. Sdružování občanů

Z hlediska účasti veřejnosti na rozhodování má právo sdružovací mimořádný význam. Právě prostřednictvím spolků se mohou občané stát účastníky územního řízení, povolování staveb nebo řízení o kácení stromů.

### 5.4.1. Co jsou spolky

Právo sdružovací bylo po řadu let upraveno zákonem č. 83/1990 Sb. Nyní však jeho úpravu převzal zákon č. 89/2012 Sb. (dále jen „nový občanský zákoník“), s jehož účinností se také zrušuje dosavadní označení občanské sdružení a nahrazují jej spolky. Pokud je v tomto textu užit pojem občanské sdružení, nahradil jej po 1. 1. 2014 termín spolek.

Spolky jsou od 1. 1. 2014 upraveny několika desítkami ustanovení nového občanského zákoníku, a to §§ 214–302, které se věnují přímo spolkům, a současně §§ 118–209, které upravují obecně právnícké osoby, a nakonec taktéž ustanoveními §§ 210–213 o korporacích.

Vedle jiného způsobu označování však dochází k řadě dalších změn. Podle důvodové zprávy k novému občanskému zákoníku je spolek vymezen důrazem na jeho zá-

7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, sp. zn. 1 As 30/2009.

kladní znaky, jimiž jsou samospráva, dobrovolnost členství, oddělení majetkových sfér spolku a jeho členů s vyloučením zákonného ručení členů spolku za spolkové dluhy a spolkovou činností jako hlavní (statutární) činností spolku. Vedle hlavní činnosti spolek může vykonávat i činnost vedlejší, a to i výtěžnou.<sup>8</sup>

Transformace občanských sdružení na spolky<sup>9</sup> proběhne většinou automaticky, od 1. 1. 2014 se založená občanská sdružení budou považovat za spolky a budou pro ně platit pravidla obsažená v novém občanském zákoníku. Pokud dosavadní stanovy budou v některých bodech odporovat, pozbudou tato okamžitě účinností nového občanského zákoníku závaznosti. Současně podle přechodného ustanovení § 3029 občanského zákoníku bude platit, že všechny dosavadní odkazy na pojem občanské sdružení obsažené v ostatních zákonech se budou považovat za odkazy na nový občanský zákoník.<sup>10</sup> To znamená, že kupř. pojem občanské sdružení, který se nyní vyskytuje např. v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, se bude považovat za odkaz na termín spolek a občanská sdružení, která se automaticky změní na spolky, se i nadále budou moci účastnit správních řízení jako doposud.

Spolky mají „do tří let (tj. do 1. 1. 2017) např. povinnost přizpůsobit své stanovy právní úpravě NOZ (§ 3041 odst. 2). Jinými slovy bude nutné, aby spolky ze svých stanov odstranily ta ustanovení, která jsou v rozporu s kogentními ustanoveními NOZ. Do dvou let bude dále potřeba přizpůsobit nové právní úpravě svůj název (§ 3042). Do tří let bude též potřeba doplnit do rejstříku spolků údaje, které tam nebudou automaticky překlopeny ze seznamu občanských sdružení (resp. ze základních registrů).“<sup>11</sup> Seznam spolků totiž od 1. 1. 2014 nebude vést Ministerstvo vnitra, jako tomu bylo u občanských sdružení. Vznikne nový rejstřík spolků, který bude obsahovat určité minimální údaje a budou ho vést rejstříkové soudy podle pravidel obdobných pro stávající obchodní rejstřík. Toto pravidlo má zajistit větší transparentnost spolků.

8) V podrobnostech RONOVSÁ, Kateřina, Vlastimil VITOUL, Jana BÍLKOVÁ a Jaroslav BENÁK. *Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích*. Praha: Leges, 2014, 256 s. Praktik. ISBN 978-807-5020-208.

9) Organizační jednotky občanských sdružení se změní na tzv. pobočné spolky, více k této problematice kupř. zde FORST, Adam. *Pobočné spolky dle nového občanského zákoníku* [online]. 2013 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/pobocne-spolky-dle-noveho-obcanskeho-zakoniku-92463.html>

10) V podrobnostech viz FORST, Adam. „Transformace“ občanských sdružení na spolky dle nového občanského zákoníku. MINISTERSTVO SPRÁVEDLNOSTI. *Nový občanský zákoník* [online]. [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/>

11) Tamtéž.

## 5.4.2. Vznik a fungování spolku

Právní úprava spolků je založena na široké dispozitivnosti – spolky si mohou zvolit pravidla fungování odchylně od většiny pravidel nového občanského zákoníku (pokud ovšem tento zákon nestanoví, že se od určitých pravidel odchýlit nelze).

Nový občanský zákoník potvrzuje základní zásadu sdružování – k účasti ve spolku nesmí nikdo být nucen a nikomu nesmí být bráněno vystoupit z něho.<sup>12</sup> S novými pravidly přichází také povinnost, aby název spolku obsahoval slova „spolek“ nebo „zapsaný spolek“, postačí však zkratka „z. s.“. Spolky musí vykonávat tzv. hlavní činnost, kterou může být jen uspokojování a ochrana těch zájmů, k jejichž naplňování je spolek založen. Podnikání nebo jiná výdělečná činnost hlavní činností spolku být nemůže. Vedle hlavní činnosti může spolek vyvíjet též vedlejší hospodářskou činnost spočívající v podnikání nebo jiné výdělečné činnosti, je-li její účel v podpoře hlavní činnosti nebo v hospodárném využití spolkového majetku.

Spolek mohou založit alespoň tři osoby vedené společným zájmem (a současně platí, že i spolky mohou vytvářet nové spolky jako svoje svazy). Spolek lze založit i usnesením ustavující schůze tvořícího se spolku. Spolek vzniká dnem zápisu do veřejného rejstříku. Návrh na zápis spolku do veřejného rejstříku podávají zakladatelé nebo osoba určená ustavující schůzí. Není-li spolek do veřejného rejstříku zapsán do třiceti dnů od podání návrhu na zápis a není-li v této lhůtě ani vydáno rozhodnutí o odmítnutí zápisu, považuje se spolek za zapsaný do veřejného rejstříku třicátým dnem od podání návrhu.

Každý spolek musí mít stanovy, které by měly upravovat základní pravidla fungování spolku, pokud je tedy chtějí členové spolku upravit výslovně nebo pokud se chtějí odchýlit od nového občanského zákoníku tam, kde to právní úprava umožňuje.

Nový občanský zákoník upravuje taktéž pravidla pro členství ve spolku. Kromě oné obecné maximy, že nikdo nesmí být nucen ke členství ve spolku, jsou stanovena pravidla také pro vznik a zánik členství nebo pro vedení seznamu členů spolku. Důvodová zpráva říká, že *„členství ve spolku má povahu osobního poměru, vyloučeného z přechodu v rámci právního nástupnictví. Ke vzniku členství může dojít dvěma způsoby: zvláštním způsobem vzniká členství u zakládajících členů spolku, u nichž se nevyžaduje, aby podávali členskou přihlášku. Za trvání spolku však členství v něm může vzniknout na základě podání a přijetí členské přihlášky. Ze způsobů zániku členství upravuje osnova vystoupení, vyloučení a zánik členství pro neplacení členského příspěvku.“*<sup>13</sup>

12) Členové spolku neručí za jeho dluhy.

13) Viz *Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku* [online]. 2012 [cit. 10. 4. 2012]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/texty-zakonu/>

Každý spolek musí mít svoje statutární orgány, kterými jedná navenek, ve styku s třetími osobami. Orgány spolku jsou statutární orgán a nejvyšší orgán, případně kontrolní komise, rozhodčí komise a další orgány určené ve stanovách. Stanovy mohou orgány spolku pojmenovat libovolně, nevzbudí-li tím klamný dojem o tom, jakou mají tyto orgány povahu. Stanovy určí, je-li statutární orgán kolektivní (výbor) nebo individuální (předseda). Neurčí-li stanovy jinak, volí a odvolává členy statutárního orgánu nejvyšší orgán spolku.

Který orgán je nejvyšším orgánem spolku, by měly taktéž určit stanovy. Pokud to neobsahují, je tímto orgánem členská schůze (musí se sejít alespoň 1x do roka). Jejím úkolem především bude určit hlavní zaměření činnosti spolku, rozhodovat o změně stanov, schválit výsledek hospodaření spolku, hodnotit činnost dalších orgánů spolku i jejich členů a rozhodnout o zrušení spolku s likvidací nebo o jeho přeměně. Zasedání členské schůze se může účastnit každý člen a může také požadovat i dostat na něm vysvětlení záležitostí spolku, vztahuje-li se požadované vysvětlení k předmětu zasedání členské schůze.

*„Významnou proměnou prochází oblast soudní ochrany. V současnosti § 15 zákona o sdružování občanů umožňuje dovolat se určení, že rozhodnutí občanského sdružení je v rozporu se zákonem nebo stanovami. Tuto možnost však mají de lege lata jen členové spolku (popřípadě ti, kdo byli ze sdružení vyloučeni a domáhají se určení, že se tak stalo protiprávně a jejich členství nadále trvá).<sup>14</sup> Každý člen spolku nebo ten, kdo na tom má zájem hodný právní ochrany, může navrhnout soudu, aby rozhodl o neplatnosti rozhodnutí orgánu spolku pro jeho rozpor se zákonem nebo se stanovami, pokud se neplatnosti nelze dovolat u orgánů spolku. Právo dovolat se neplatnosti rozhodnutí zaniká do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel o rozhodnutí dozvěděl nebo mohl dozvědět, nejpozději však do jednoho roku od přijetí rozhodnutí.*

*Soud však nemusí vyslovit neplatnost takového rozhodnutí spolku, a to v případě, kdy by nedošlo „k podstatnému zásahu do práva třetí osoby nabytého v dobré víře, nebo pokud porušení práva ze strany spolku nemá závažné důsledky a je v zájmu spolku, aby neplatnost nebyla vyslovena. Soud neplatnost rozhodnutí nevysloví ani tehdy, bylo-li by tím podstatně zasaženo do práva třetí osoby nabytého v dobré víře.“<sup>15</sup>*

14) V podrobnostech BENÁK, Jaroslav, Miloslav HRDLIČKA a Kateřina RONOVSÁ. Nástroje nového občanského zákoníku směřující ke zvýšení důvěryhodnosti spolků v očích donorů a dalších subjektů. In Žatecká, Eva (ed.). *Cofola 2012: the conference proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 55–60. ISBN 978-80-210-5929-0.

15) Tamtéž.

### 5.4.3. Zánik spolků

Spolek zaniká několika způsoby – dobrovolně nebo rozhodnutím soudu. V první řadě se budeme věnovat zániku z rozhodnutí soudu. Soud zruší spolek s likvidací na návrh osoby, která na tom má oprávněný zájem, nebo i bez takového návrhu v případě, že spolek, ač byl na to soudem upozorněn, vyvíjí nedovolenou činnost nebo porušuje práva členů spolku. Typicky jde o situace, kdy spolek vykonává zakázanou činnost, nutí třetí osoby k členství ve spolku, k účasti na jeho činnosti nebo k jeho podpoře, nebo brání členům ze spolku vystoupit.

Pokud se ruší spolek s likvidací, musí být ustanoven likvidátor, jehož úkolem je sestavit soupis jmění a zpeněžit likvidační podstatu v rozsahu, který je nezbytný pro splnění dluhů. Do budoucna budou moci spolky se statutem veřejné prospěšnosti ve stanovách určit, jak naložit s likvidačním zůstatkem. Pokud to není možné, nakládá se s ním obdobně nebo se předává obci.

Spolky mohou také zaniknout dobrovolným rozhodnutím, a to fúzí dvou a více spolků v jeden. Zúčastněné spolky zveřejní nejméně třicet dnů před zasedáním členské schůze společné oznámení, v němž uvedou, jakých spolků se fúze týká a jaký spolek se stane nástupnickým spolkem. Fúzi musí schválit členská schůze všech spolků. Fúze se zapisuje do veřejného rejstříku.

Je také možné, aby se spolek rozdělil.

### 5.4.4. Účast spolků ve správních řízeních

Spolky, které se podle stanov zabývají ochranou přírody a krajiny, se mohou účastnit správních řízení, ve kterých mohou být tyto zájmy dotčeny.<sup>16</sup> Účastenství má několik podmínek a je možné se řízení účastnit podle několika zákonů.

#### 1) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (§ 70)

Spolek, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněn požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby byl předem informován o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.

16) V České republice dlouhodobě působí řada spolků, které se zabývají ochranou životního prostředí a poskytováním poradenství v těchto otázkách. Mezi ně patří zejm. Hnutí Duha, Ekologický právní servis (Frank Bold), Arnika nebo NESEHNUTÍ.

Spolek je oprávněn účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.

- 2) Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí § 23 odst. 9  
Místně příslušný spolek nebo obecně prospěšná společnost, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů (kupř. podle zákona č. 114/1992 Sb.), nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem navazujících řízení (kupř. územního řízení) pokud:
  - a) podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku;
  - b) příslušný úřad ve svém stanovisku k posouzení vlivů na životní prostředí uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul;
  - c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které spolek hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.
- 3) Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon § 115 odst. 6 a 7  
Spolek, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí, je oprávněn být informován o zahajovaných správních řízeních vedených podle vodního zákona, pokud o tyto informace vodoprávní úřad požádá. Žádost musí být co do předmětu a místa řízení specifikována. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Spolek má postavení účastníka vodoprávního řízení, jestliže písemně požádá o postavení účastníka řízení do 8 dnů ode dne sdělení informace o zahájení řízení. Pravidla jsou tedy obdobná jako v případě zákona o ochraně přírody a krajiny.

#### 5.4.5. Informování spolků o zahájení řízení

Některé úřady postupně přestávají posílat spolkům, které se zabývají ochranou přírody a krajiny, informace o zahajovaných správních řízeních a zveřejňují je pouze na úřední desce. Taková praxe je sice pro spolky zbytečně náročná, protože vyžaduje aktivní a pravidelné sledování úřední desky, avšak v rozporu se zákony není. Podmínky pro účast spolku v územním řízení, řízení o povolení kácení stromů nebo jiných řízeních se však nemění.

Každý spolek, který se věnuje životnímu prostředí, musí i nadále podat u příslušných úřadů žádost, aby byl předem informován o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody

a krajiny. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.

Podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK) je pak spolek, který takovou žádost podal, oprávněn se účastnit správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno. Tím se spolek stává plnoprávným účastníkem řízení. Bývalo běžnou praxí, že správní úřady oznamovaly spolkům zahájení řízení adresným dopisem. Od této praxe se ale v některých městech a obcích ustupuje a úředníci vyvěšují informaci o zahájeném řízení jen na úřední desky. Typicky se jedná o územní řízení s velkým počtem účastníků, kdy se oznámení o zahájení řízení vyvěšuje na úřední desce a oznamuje se jen některým účastníkům.

Spolky pak mají možnost přihlásit se do řízení pouze do osmi dnů ode dne vyvěšení (pozor: lhůta se skutečně počítá od vyvěšení – prvního dne zveřejnění na úřední desce). Je samozřejmě možné, že v některých případech úřady budou postupovat „postaru“ a budou doručovat informaci písemně (musí tak učinit vždy v případě, když se informace zahájení řízení na úřední desce neobjeví a spolek by neměl šanci se o takovém řízení dozvědět). Pak nadále platí, že dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení.

### **Z judikatury:**

„Nejvyšší správní soud se přímo zabýval otázkou, zda jsou podmínky pro účast ve správním řízení splněny i v případě, kdy žádost o informace o zahajovaných správních řízeních podle ust. § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny byla podána správnímu orgánu až po zahájení tohoto řízení, a vyslovil, že [z] doslovného znění zákona tedy nevyplývá, že žádost o informace o zahajovaných správních řízeních by musela být nutně podána ještě před zahájením řízení... Smyslem toho, že mají být občanská sdružení informována o zahajovaných řízeních předem, není omezení účasti občanských sdružení v přístupu do správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, ale v zajištění možnosti efektivní účasti těchto občanských sdružení na celém správním řízení již od jeho počátku... Bylo by tedy v rozporu s účelem právní úpravy, kdyby bylo předmětné ustanovení vykládáno tak, že podmínky pro účast občanského sdružení ve správním řízení mohou být splněny pouze tehdy, když žádost o informace předchází zahájení správního řízení, ve kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Od výše uvedených závěrů neshledal Nejvyšší správní soud důvod se odklonit.“<sup>17</sup>

Mohlo by se zdát, že je podávání žádosti zbytečné, když členové spolku musí v každém případě sledovat úřední desku, protože o zahajovaných řízeních nejsou in-

17) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, sp. zn. 6 As 19/2011.



formování písemně. Tak tomu ovšem není. K této otázce se jasně vyjádřil Nejvyšší správní soud.

Soudci potvrdili, že informace o zahájení řízení vyvěšená na úřední desce není určena všem spolkům, které se ochranou životního prostředí zabývají, ale jen těm, které podaly u příslušného úřadu žádost o informování.<sup>18</sup>

Pokud spolek zjistí, že bylo zahájeno třeba územní řízení, ale nemá podanou žádost o informování, existuje ještě možnost, jak se do řízení dostat jako účastník. Nejvyšší správní soud totiž potvrdil, že spolek může podat žádost o informování o zahájených řízeních i poté, co bylo konkrétní řízení zahájeno. I za takové situace se může stát účastníkem řízení. Dokonce je možné teprve spolek založit a následně se přihlásit do probíhajícího řízení.<sup>19</sup>

## 5.5. Referendum

Místní referendum je lidové hlasování na úrovni obcí a měst. Upravuje je zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu<sup>20</sup> a zákon č. 118/2010, o krajském referendu.<sup>21</sup> Prostřednictvím referenda mohou občané výrazně ovlivnit rozhodnutí svých zastupitelů a zajistit přijetí konkrétního řešení otázek spadajících do samostatné působnosti obce (pokud se nejedná o otázky, které jsou z hlasování vyloučeny).<sup>22</sup>

18) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, sp. zn. 9 As 40/2011.

19) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 7 As 72/2012.

20) Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].

21) Zákon o krajském referendu Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].

22) Vyloučeno je hlasování o těchto otázkách:

- místní poplatky;
- rozpočet obce (statutárního města);
- zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a jejich vnitřní uspořádání;
- volba a odvolání starosty nebo primátora, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části (dále jen „rada obce“), členů rady statutárního města a hlavního města Prahy a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města;
- otázka, která by byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy;
- otázka, o které se rozhoduje ve zvláštním řízení;
- uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti;
- schválení, změna nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce;
- případ, kdy od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

Referendum se týká každé obce, města, statutárního města (může se konat také na území městské části nebo obvodu takového města), popř. v některých případech jen v části obce či města.

Místní referendum se koná na základě usnesení zastupitelstva, které zastupitelé schválí buď na základě návrhu přípravného výboru, nebo mohou o vyhlášení referenda rozhodnout sami, bez tohoto návrhu. Častější bude situace, kdy se referendum vyhlašuje na základě návrhu přípravného výboru. Ten musí tvořit minimálně tři občané, kteří jsou současně oprávněni volit v obecních volbách. Ze svého středu si zvolí jednoho zmocněnce, který pak jedná jménem výboru a zavazuje ho jako celek. Cílem přípravného výboru je zajistit dostatečný počet podpisů návrhu tak, aby mohl být předložen zastupitelstvu k hlasování. Návrh přípravného výboru musí mít stanovené náležitosti, mj. znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu. Jeho přílohou je podpisová listina. Podpis na ni může uvést jen ten, kdo je v dané obci oprávněn volit do obecního zastupitelstva. Vedle podpisu musí uvést své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojit vlastnoruční podpis. Přípravný výbor může podat jen takový návrh, který svým podpisem podpoří dostatečný počet občanů obce nebo města. Potřebný počet podpisů se liší podle velikosti obce:

Počet obyvatel obce	Počet občanů (voličů) podporujících návrh
Do 3 000	30 %
Do 20 000	20 %
Do 200 000	10 %
Nad 200 000	6 %

Návrh (a podpisové archy) předkládá přípravný výbor obecnímu úřadu, úřadu městské části nebo městského obvodu nebo magistrátu, který do 15 dnů předložený návrh posoudí. Může se stát, že obecní úřad:

- 1) Pokud nenajde nedostatky: po uplynutí 15 dnů písemně vyrozumí zmocněnce přípravného výboru.
- 2) Najde nedostatky: vyzve zmocněnce, aby byly nedostatky odstraněny (ve lhůtě nejméně 7 dnů).
- 3) Nic se nestane do 30 dnů od podání návrhu: pak se má za to, že je návrh bezvadný.

Návrh, který prošel obecním úřadem, musí být předložen zastupitelstvu, aby jej na nejbližším zasedání projednalo.

### 5.5.1. Vyhlášení referenda a hlasování

Zastupitelé návrh projednají, a buď referendum vyhlásí, nebo ne. O přijatém usnesení musí vyrozumět zmocněnce a vyvěsit ho na úřední desce. Může se také stát, že o otázce, která byla pro referendum navržena, rozhodnou zastupitelé sami a vyrozumí zmocněnce. Ten může do 7 dnů od doručení vyrozumění prohlásit, že na konání referenda trvá. Pak musí zastupitelé na nejbližším zasedání referendum vyhlásit. Do doby, než je v referendu (po jeho vyhlášení) rozhodnuto, nesmí orgány obce o věci rozhodovat.

Místní referendum se koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení (pokud není stanoveno jinak). Vyhlášením přitom je první den vyvěšení usnesení zastupitelstva obce na úřední desce. Po vyhlášení referenda jsou ustanoveny okrsková a místní komise (popř. ještě městská ve statutárním městě). Ty dohlížejí na průběh hlasování a zjišťování výsledku. Jejich členy deleguje také přípravný výbor.

Hlasování v místním referendu se koná v jednom dni. Může se uskutečnit současně s volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu. Při samotném hlasování se postupuje obdobně jako u komunálních voleb.

Po skončení hlasování musí být zjištěny výsledky. To také probíhá jako u voleb. Výsledky se vyhláší zveřejněním na úřední desce po dobu 15 dnů. Navíc musí výsledky oznámit starosta (primátor).

Výsledky hlasování jsou platné, pokud k urnám přišlo alespoň 35 % oprávněných osob. Rozhodnutí přijaté v referendu je pro obec závazné, pokud pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily. Současně to musí být alespoň 25 % všech oprávněných osob.

### 5.5.2. Soudní ochrana

Během konání místního referenda samozřejmě může dojít k porušení práva. Proto zákon o místním referendu obsahuje ustanovení, která umožňují přípravnému výboru obrátit se na soud. Přípravný výbor se může domáhat ochrany, jestliže:

- 1) Nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města k odstranění vad návrhu. Návrh k soudu je třeba podat nejpozději do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad.
- 2) Zastupitelstvo obce/města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru na konání referenda. Návrh k soudu je třeba podat do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, kde měl být návrh přípravného výboru projednán.

- 3) Zastupitelstvo obce/města rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí. Návrh k soudu je třeba podat do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí.

Rozhodnutí soudu o návrhu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města.

Soudní ochrana je poskytnuta i poté, co proběhlo hlasování. Pak může každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor podat návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Tento návrh mohou podat, jestliže:

- 1) došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek;
- 2) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města;
- 3) bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat.

Návrh je třeba podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování.

#### **Příklady otázek navržených k položení v úspěšných místních referendech:**

Plzeň

- Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?

Praha

- Souhlasíte s tím, aby celkové náklady na pořízení sídla Úřadu Městské části Praha 7 (včetně případných přidružených organizací nesouvisejících přímo s provozem Úřadu Městské části Praha 7) byly omezeny částkou 500 milionů korun včetně DPH a případných úroků?
- Jste pro zrušení dosavadního procesu výběru sídla Úřadu Městské části Praha 7 a pro vyhlášení nového výběrového řízení podle zákona o veřejných zakázkách nebo koncesního zákona s preferencí výstavby na vlastním pozemku Městské části Praha 7?
- Jste pro to, aby byl výběr řešení sídla Úřadu Městské části Praha 7 proveden tak, že hodnotícími kritérii bude zejména ekonomická výhodnost a dopravní dostupnost pro občany MČ Praha 7?
- Jste pro to, aby byla na architektonické řešení sídla Úřadu Městské části Praha 7 vyhlášena veřejná architektonická soutěž podle pravidel České komory architektů?

**Z judikatury:**

Podle Ústavního soudu je „schvalování územně plánovací dokumentace v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce [§ 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích] v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stadiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu.“<sup>23</sup>

## 5.6. Územní samospráva

Česká republika se člení na územně samosprávné celky – obce<sup>24</sup> a kraje<sup>25</sup>, které jsou veřejnoprávními korporacemi a jejich zásadní charakteristikou je, že mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Právo územních celků – krajů a obcí – na samosprávu vyplývá z čl. 8 a samozřejmě z čl. 99 až čl. 105 Ústavy. Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi a jejich zásadní charakteristikou je, že mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Otázky územní samosprávy upravují zejm. zákon č. 128/200 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“) a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, resp. zákon č. 131/200 Sb.,<sup>26</sup> o hlavním městě Praze.

Obce jako samosprávy mohou mít významný vliv na ochranu životního prostředí. Jejich hlavním úkolem totiž je chránit veřejný zájem a zájem svých občanů, a proto je jim svěřeno několik pravomocí. Především se mohou účastnit správních řízení, jako je územní řízení nebo řízení o vydání integrovaného povolení. Také schvalují svoje územní plány nebo se vyjadřují k územním plánům sousedních obcí či krajů. Kromě toho také mohou např. ovlivnit životní prostředí v obci prostřednictvím vyhlášek (které se právě životního prostředí v obci týkat mohou a mají – např. otázek souvisejících se spalováním odpadu na zahradách).

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

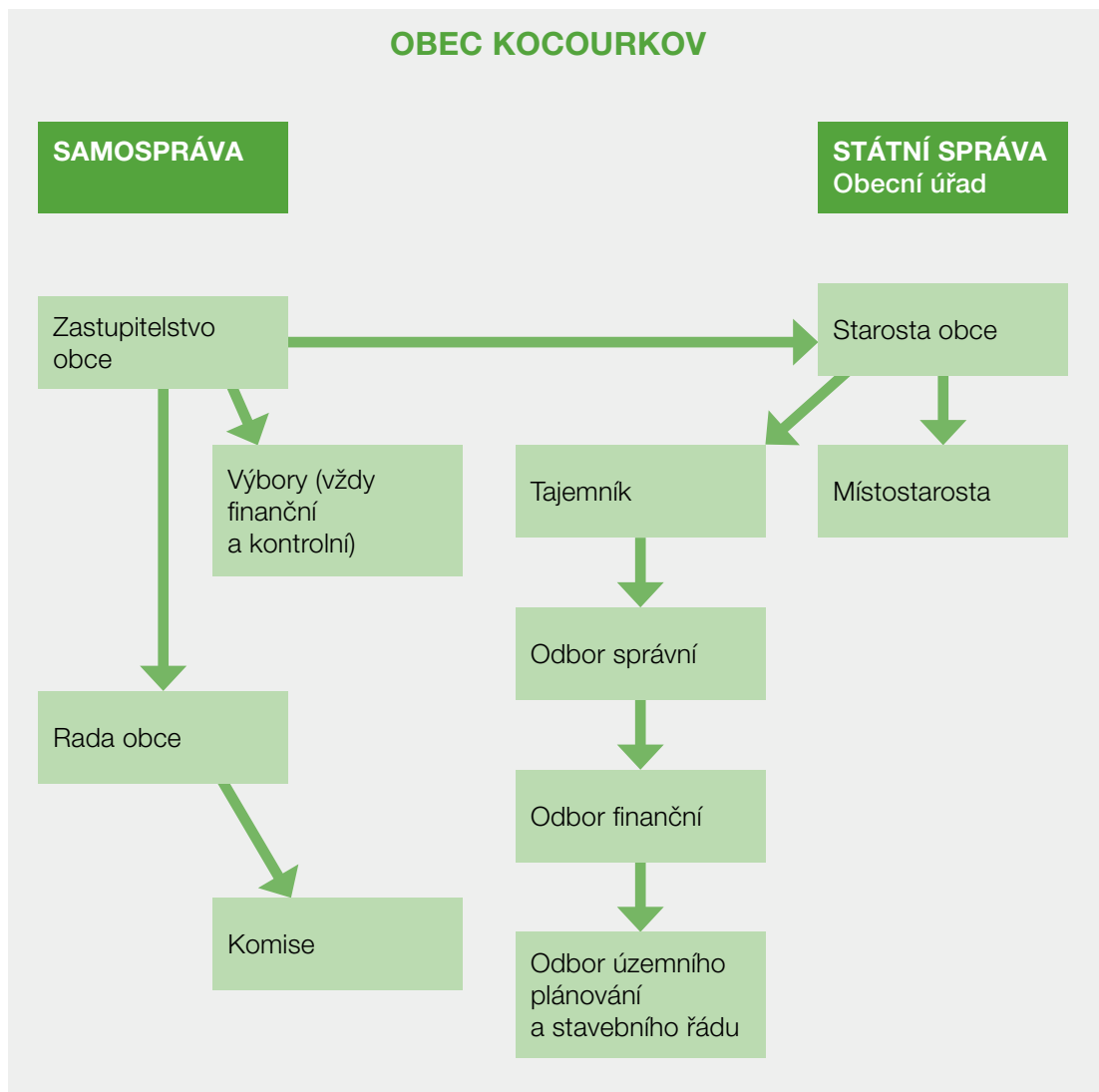
24) Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].

25) Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].

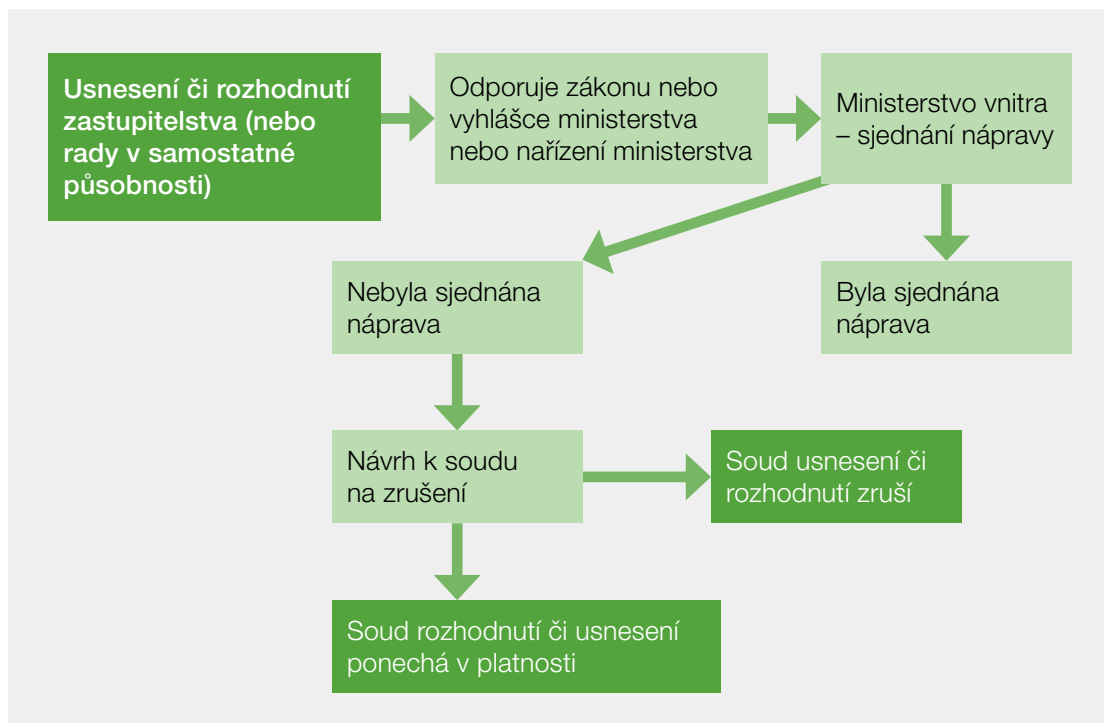
26) Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].

### 5.6.1. Orgány obce a kontrola jejich činnosti

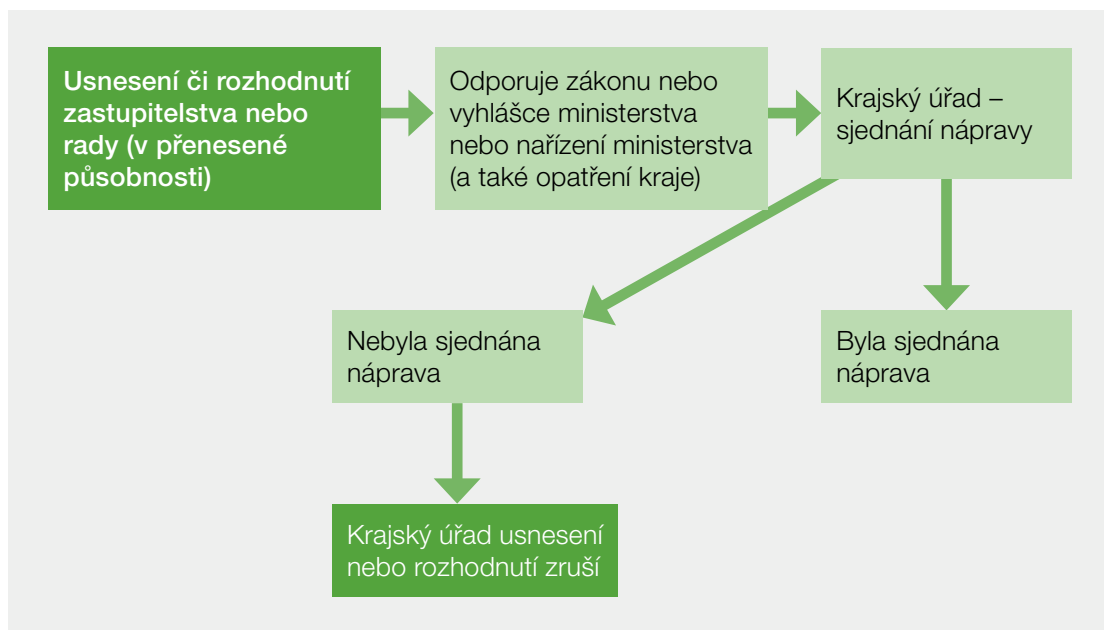
Jak již bylo zmíněno, vykonávají obce v rámci samosprávy jednak samostatnou a jednak přenesenou působnost. V rámci samostatné působnosti obce řeší svoje vlastní problémy – finanční otázky, rozvoj území obce, bydlení, sociální péči a podobně. Do samostatné působnosti může stát zasahovat jen tehdy, pokud to dovoluje zákon. Naopak přenesená působnost znamená výkon státní správy na místní úrovni – vykonává ji především obecní úřad, typicky jde o stavební úřady, matriční úřady, odbory ochrany životního prostředí.



Struktura obce



Dozor nad samostatnou působností obce: kontrola usnesení a dalších aktů



Dozor nad přenesenou působností obce: kontrola usnesení nebo rozhodnutí zastupitelstva či rady v přenesené působnosti

Hlavním orgánem obce, který vykonává samostatnou působnost, je zastupitelstvo. Jedná se o kolektivní orgán, který rozhoduje většinou a vzniká na základě obecních voleb. Jeho úkolem je kupř. schvalovat rozpočet obce, rozhoduje o vyhlášení místního referenda, vydává obecně závazné vyhlášky nebo zřizuje a ruší obecní policii. Zasedání zastupitelstva se musí konat alespoň jednou za tři měsíce a je veřejné. Pozvánka na zasedání musí být zveřejněna na úřední desce alespoň sedm dní předem a každý se ho může účastnit, občané dané obce na něm pak mohou vystupovat a vyjadřovat se.

Dalšími orgány obce jsou rada obce a starosta, který především zastupuje obec navenek, kupř. jejím jménem uzavírá smlouvy.

Vzhledem k tomu, že obec může výrazně ovlivňovat zejm. práva občanů nebo veřejné zájmy, je nezbytné, aby existoval fungující systém kontroly a dozoru. Ty probíhají jednak na úrovni veřejné správy, a to dozor Ministerstva vnitra, pokud se jedná o otázky spadající do samostatné působnosti, a dozor krajských úřadů,<sup>27</sup> pokud jde o působnost přenesenou, a jednak jde o kontrolu soudní (v případě obecně závazných vyhlášek ji vykonává Ústavní soud, v případě jiných usnesení a rozhodnutí v samostatné působnosti jde o obecný soud).

### **Z judikatury:**

„Na samosprávu nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče ‚o vlastní záležitosti‘ dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem (např. P. Perenthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Wien – New York 1986, s. 269–270). Pro samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona (práva) a pod státním dohledem právnosti jejích rozhodnutí (prováděným soudy). Je však státním orgánům (především orgánům státní správy) nepodřízená, tj. v zákonem (nebo všeobecně právem) vymezeném rámci působí samostatně.“<sup>28</sup>

<sup>27)</sup> V případě statutárních měst dozírají na činnost jednotlivých městských částí a jejich orgánů magistráty těchto měst namísto Ministerstva vnitra a krajských úřadů.

<sup>28)</sup> Nález ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl.ÚS 5/93.



## 5.6.2. Obecní normotvorba

Právní teorie identifikuje několik druhů právních norem.<sup>29</sup> Obvykle se dělí na:

1. zákony:
  - a. ústavní zákon;
  - b. zákon;
  - c. zákonné opatření Senátu;
2. podzákonné právní předpisy:
  - a. vládní nařízení;
  - b. vyhláška ústředního správního úřadu;
  - c. obecně závazná vyhláška obce nebo kraje (samostatná působnost);
  - d. nařízení obce nebo kraje (přenesená působnost; vydávání nařízení obce nebo kraje je na ústavní rovině zakotveno v čl. 79 odst. 3).<sup>30</sup>

Obce mohou vydávat obecně závazné vyhlášky pouze v záležitostech, které spadají pod místní problematiku, místní záležitosti, které jsou v zájmu občanů a obce jako takové. Nikdy nemohou regulovat problémy mimo své území – ať už na úrovni krajské, nebo dokonce republikové, či dokonce regulovat otázky náležející orgánům státní správy. Navíc samozřejmě vždy platí již zmíněná zásada, že obce jsou povinny řídit se při vydávání obecně závazných vyhlášek zákony (a samozřejmě musí plně respektovat ústavní pořádek) – platí beze zbytku zásada *lex superior derogat inferiori*.<sup>31</sup>

Je samozřejmé, že obce, zejména tedy menší obce na rozdíl od statutárních měst (jejichž městské obvody nebo části nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky), mají velmi omezenou kapacitu a mnohdy nemohou povolát (především z finančních důvodů) právníka, který by jim s formulací obecně závazné vyhlášky pomohl. To se samozřejmě projevuje na kvalitě některých vyhlášek a domnívám se, že mnohdy nelze ani náznakem hovořit o křivých úmyslech konkrétních představitelů obce (obdobně to jistě beze zbytku platí i pro jiné akty takových obcí, typicky usnesení zastupitelstva nebo různé jiné postupy starostů či zastupitelů, které nejsou v souladu se zákonnými požadavky). Ústavní soud si je takového limitu při přezkumu obecně závazných vyhlášek plně vědom a respektuje, že obce nemají takové odborné zázemí jako legislativci, ale současně, což je plně odůvodněné a jiný výklad by zřejmě v právním státě ani nebyl možný, trvá na tom že *„však nelze ani v případě právních předpisů obcí připustit, aby jejich ustanovení byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresát*

29) Srov. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 3. změn. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 1998, xvi, 471 s. Právnícké učebnice. ISBN 80-717-9184-9.

30) Čl. 79 odst. Ústavy zní: Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

31) Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

*těchto norem nebyl schopen předvídat jejich aplikaci a neměl možnost upravit podle toho své chování.*<sup>32</sup>

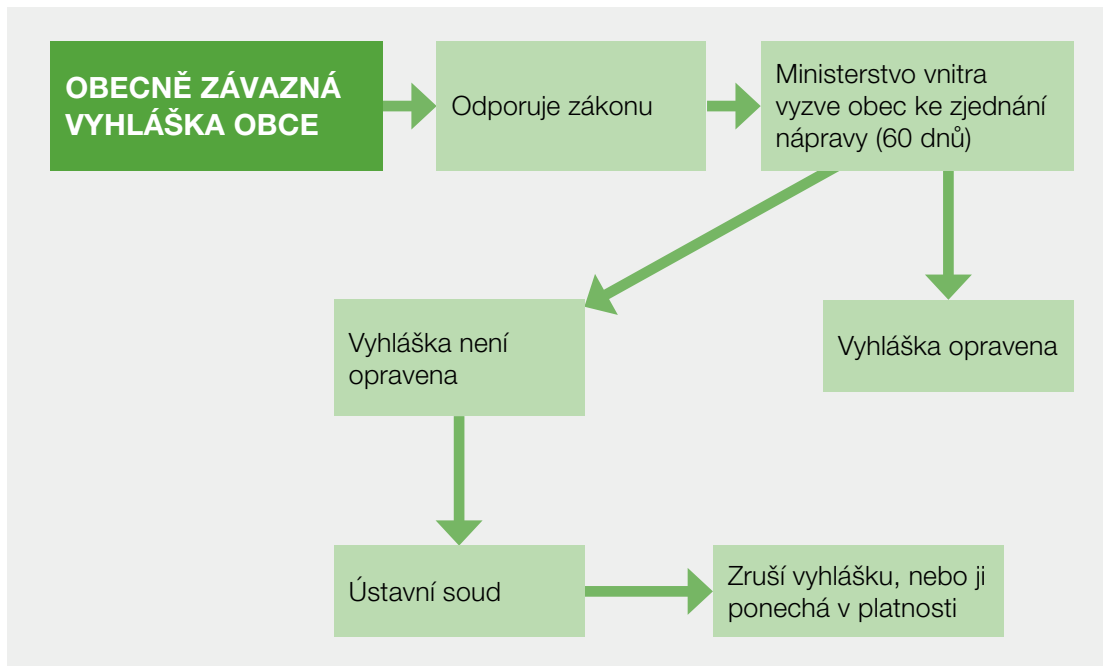
Obecně závazné vyhlášky (stejně tak nařízení obce) musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce, jinak by se kupř. adresáti jejich působení neměli možnost se vůbec dozvědět o jejich existenci. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým – domnívám se, že tento způsob upozornění na existenci obecně závazné vyhlášky (ale nejen jí) je dosud opomíjen a přitom je to velmi málo nákladný, avšak účinný způsob komunikace s občany. Obecně závazné vyhlášky nabývají účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení, pokud samozřejmě není stanoveno jinak, ovšem i zde platí, že stanovit dřívější počátek účinnosti lze pouze výjimečně, pokud je zde nějaký obecný zájem na takovém postupu, a samozřejmě ne dříve než dnem vyhlášení. Obec vede evidenci právních předpisů, které vydala. Evidence právních předpisů obsahuje číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě i datum pozbytí jeho platnosti. Právní předpisy obce se označují pořadovými čísly. Číselná řada se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku. Je nezpochybnitelným právem každého do právních předpisů obce a jejich evidence nahlížet, proto musí být tyto dokumenty vždy dostupné.

Za účelem kontroly vydávaných právních předpisů obcí (viz níže) musí být každá obecně závazná vyhláška zaslána po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra (nařízení obce se zasílá krajskému úřadu).

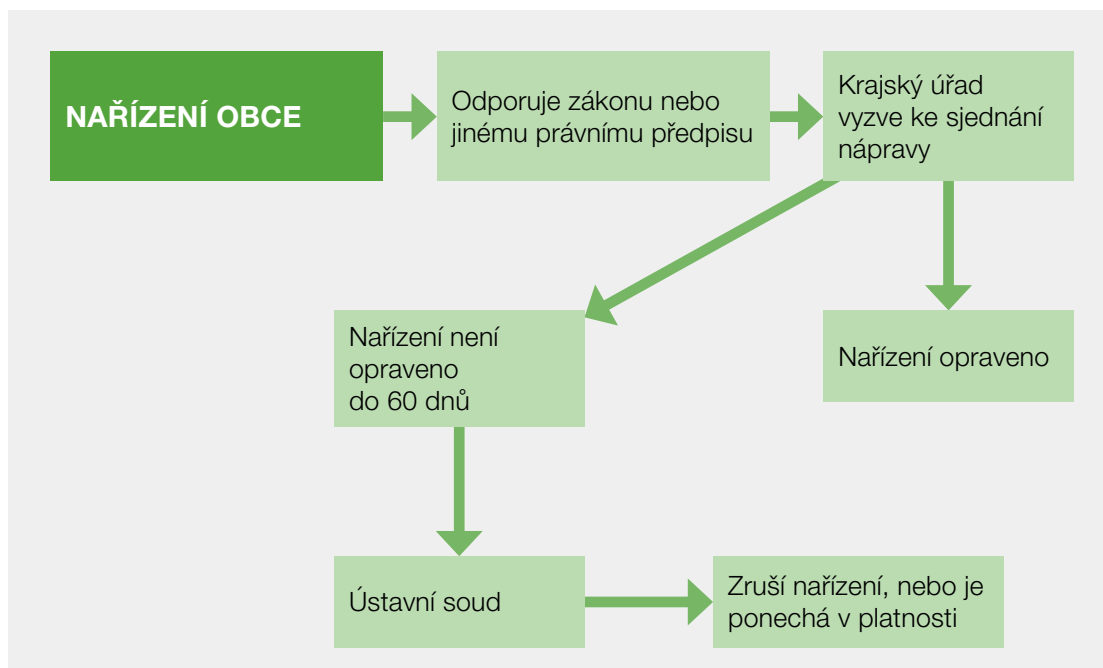
Ministerstvo vnitra si je vědomo častých problémů s přípravou obecně závazných vyhlášek (resp. nařízení) obcí i krajů. Proto vytvořilo pro obce metodickou pomůcku,<sup>33</sup> která jim má usnadnit obecní novotvorbu a napomoci k tomu, aby se vyhnuly nejčastějším problémům. Ministerstvo vnitra zpracovalo doporučení, která se týkají legislativního procesu, včetně podrobných legislativních pravidel (vytvoření návrhu právního předpisu, připomínkové řízení, proces schvalování, platnost a účinnost, změna, zrušení, evidence). Bylo by jistě žádoucí, aby obce více využívaly možností konzultací, zvláště tehdy, pokud vědí, že se chystají řešit otázky, které jsou a priori kontroverzní a mohou vést k ústavní stížnosti.

32) Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 nebo nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08.

33) MINISTERSTVO VNITRA. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy: Metodická pomůcka* [online]. 2010 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)



Dozor nad samostatnou působností obce: kontrola obecně závazných vyhlášek



Dozor nad přenesenou působností obce: kontrola nařízení obce

### 5.6.3. Práva občana obce

Občané obce mají několik možností (mnohá z těchto oprávnění směřují právě k realizaci práva na příznivé životní prostředí – zejm. kontrolou výkonu samostatné působnosti konkrétní obce), jak ovlivnit chod obce a rozhodování orgánů, zejm. zastupitelstva obce, v otázkách samosprávy, především v samostatné působnosti.<sup>34</sup>

Nejprve je třeba vymezit, kdo je občanem obce.<sup>35</sup> Jsou to ti, kdo jsou státními občany České republiky a současně jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu. Tito občané mohou:<sup>36</sup>

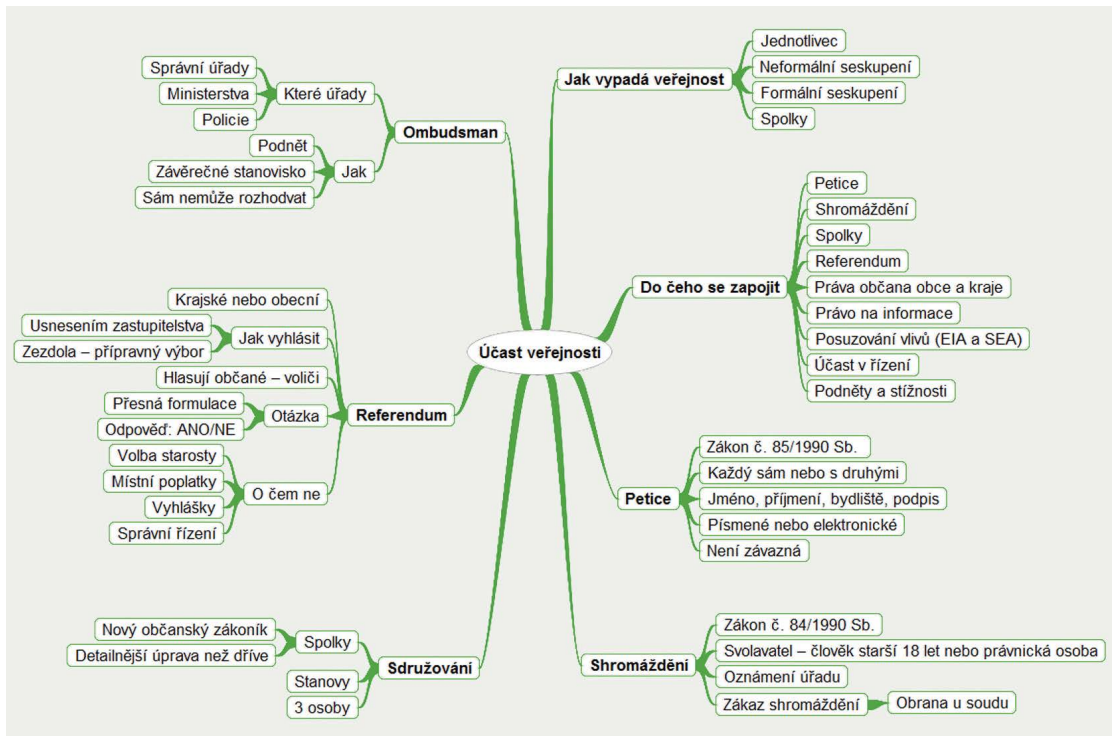
- volit a být voleni do zastupitelstva obce;
- hlasovat v místním referendu;
- vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem;
- vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok;
- nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok;
- nahlížet do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce;
- nahlížet do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy;
- požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce, nejpozději do 90 dnů;
- podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty.

---

34) Více o územních samosprávných celcích, jejich postavení a orgánech např. KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003, xvii, 408 s. Beckova edice Právní instituty. ISBN 80-717-9794-4.

35) Vzhledem k tomu, že postavení občana kraje je upraveno velmi podobně, nebude se mu tato publikace podrobně věnovat.

36) Některá oprávnění má i fyzická osoba, která má na území obce nemovitost a je starší 18 let, ačkoli není občanem obce. V některých případech má tato oprávnění také cizinec.



## 6. Veřejný ochránce práv a životní prostředí

---

*Při rozhodování úřadů v oblasti životního prostředí se veřejný ochránce práv setkává s podceněním procesní a formální stránky řešených případů. Náprava těchto pochybení je obtížně uskutečnitelná, neboť obnovení původního stavu bývá obvykle fakticky nemožné s ohledem na narušení již v dobré víře nabytých práv. Úřadům se ne vždy podaří posoudit případ komplexně z hlediska všech zájmů ochrany životního prostředí a opakovaně nejsou schopny vzájemné spolupráce. To se pochopitelně odráží v nedostatečné přesvědčivosti odůvodnění jednotlivých rozhodnutí a značně oslabuje důvěru občanů v činnost úřadů.<sup>1</sup>*

Hlavním úkolem veřejného ochránce práv (dále jen „ochránce“), známějšího jako ombudsman, je ochrana občanů před nezákonným nebo nedemokratickým výkonem veřejné správy (ovšem nejen správy, ale i jiných institucí).<sup>2</sup> Ochránce funguje nezávisle a nezávisle, musí být apolitický.

Ve vztahu k ochraně životního prostředí je podstatná jeho pravomoc „kontrolovat“ postup státních orgánů kupř. během územního řízení nebo povolování staveb. Ochránce zahajuje svoji činnost zpravidla na základě podnětu (může ale také jednat z vlastního podnětu) konkrétního občana (nebo kupř. spolku), který je dotčený nesprávným jednáním úřadu. Kromě toho ochránce může mj. doporučit vydání, změnu

---

1) KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012* [online]. 2011 [cit. 2013-06-03]. ISBN 978-80-904579-2-8. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

2) Ochránce vykonává také působnost v ochraně osob omezených na svobodě, v otázkách vyhoštění a diskriminace.

nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Ochránce také každoročně vydává Zprávu o činnosti, kterou předkládá Poslanecké sněmovně (té se také ze své činnosti odpovídá). Poslanecká sněmovna ochránce také volí, a to na dobu šesti let.

Působnost ochránce se vztahuje na:

- a) ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu a správní úřady, které jim podléhají;
- b) Českou národní banku (pokud působí jako správní úřad);
- c) Radu pro rozhlasové a televizní vysílání;
- d) orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy;
- e) Policii České republiky;
- f) Armádu České republiky;
- g) Hradní stráž;
- h) Vězeňskou službu České republiky;
- i) na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence;
- j) na veřejné zdravotní pojišťovny.

## 6.1. Činnost ochránce

Každý má právo obrátit se s písemným podnětem (nebo ústním, zapsaným do protokolu) na ochránce ve věci, která patří do jeho působnosti. Podnět nesmí být podroben úřední kontrole. Takový podnět musí obsahovat především:

- a) vylíčení podstatných okolností věci;
- b) sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu (s jakým výsledkem);
- c) označení úřadu, kterého se věc týká;
- d) doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě;
- e) identifikaci stěžovatele;
- f) kopii rozhodnutí (pokud je).

Ochránce (resp. zaměstnanci jeho Kanceláře) podnět prostuduje a může jej odložit, pokud jsou pro to splněny podmínky (kupř. když byla věc rozhodnuta soudem nebo od právní moci rozhodnutí, kterého se týká, uplynul více než rok). Také může stěžovatele poučit, co by měl správně učinit (např. podat odvolání). Jestliže ale shledá, že jsou splněny všechny podmínky pro to, aby se podnětem zabýval, udělá to a uvědomí stěžovatele. V rámci šetření mají zaměstnanci ochránce celou řadu oprávnění, kupř. mohou (a úřady jim musí vyhovět):

- a) nahlížet do spisů;
- b) hovořit se zaměstnanci úřadu a požadovat informace a vysvětlení;
- c) vstupovat do prostor úřadu.

Jestliže ochránce šetřením nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení, písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad. Pokud naopak zaměstnanci ochránce během šetření zjistí, že došlo k porušení právních předpisů nebo úředníci pochybili jinak, ochránce úřad vyzve, aby se k této situaci do 30 dnů vyjádřil. Úřad pak může:

- 1) Sdělit, že provedl opatření k nápravě. Pokud jsou podle ochránce opatření dostatečná, vyrozumí ochránce úřad i stěžovatele.
- 2) Zůstat nečinný nebo přijmout opatření, která k nápravě nevedla. Pak musí ochránce vypracovat závěrečné stanovisko, ve kterém navrhne sám opatření k nápravě. Konkrétně může jít o:
  - a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu (může-li být zahájeno z moci úřední);
  - b) provedení úkonů k odstranění nečinnosti;
  - c) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení;
  - d) zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt;
  - e) poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.

Do 30 dnů od doručení tohoto závěrečného stanoviska musí úřad ochránci sdělit, jaká opatření k nápravě provedl. Jestliže úřad opět neuskuteční dostatečná opatření k nápravě, ochránce:

- a) vyrozumí nadřízený úřad;
- b) informuje veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.

#### **Příklad z praxe:**

Odpovědné úřady dosud nevyužily všechny nástroje, aby přispěly ke snížení vysoké míry znečištění ovzduší na území města Ostravy. Ochránce se v rozsáhlém šetření z vlastní iniciativy věnoval příčinám vysokého znečištění ovzduší na území města Ostravy, které pochází ze čtyř hlavních zdrojů: průmyslu, dopravy, lokálních topenišť a přenosu z Polské republiky. Zhodnotil dosavadní kroky příslušných úřadů ke zlepšení situace a dospěl k závěru, že jsou nedostatečné. Ministerstvo životního prostředí mělo podle ochránce již dříve navrhnout vytvoření společného česko-polského programu zlepšení kvality ovzduší s využitím strukturálních fondů EU a zapojit do vyjednávání s Polskou republikou zástupce Evropské komise jako nestranného arbitra. Krajský úřad Moravskoslezského kraje měl s odvoláním na nepříznivé místní podmínky stanovit velkým průmyslovým závodům přísnější emisní limity, nižší emisní stropy a měl uložit konkrétní organizační a kontrolní opatření, aby je přiměl využívat pouze



nejlepší dostupné techniky. Ministerstvo průmyslu a obchodu a agentura CENIA ovšem neposkytují krajskému úřadu vždy dostatečnou odbornou podporu. Magistrát statutárního města Ostravy měl vyvinout větší úsilí o pokutování občanů za překračování přípustné tmavosti kouře a spalování odpadů a nedovolených materiálů v domácích kotlích. Ministerstvo zdravotnictví se mělo podílet na probíhajících toxikologických výzkumech na Ostravsku a mělo prosadit větší rozsah preventivních opatření pro ostravské děti. Vedle konkrétních opatření k nápravě adresovaných příslušným úřadům obsahuje závěrečné stanovisko ochránce také další náměty ke zlepšení situace, jejichž přijetí však není v moci úřadů, ale je dáno k úvaze politické reprezentaci státu, kraje, případně samotného statutárního města Ostravy. Parlament České republiky by měl zvážit doplnění nového zákona o ochraně ovzduší o možnost obce vyhlásit tzv. bezkouřovou zónu (úplný zákaz topení pevnými palivy). Statutární město Ostrava by mohlo urychleně získat pozemky a vybudovat záchytná parkoviště v místech na okrajích Ostravy, vytipovaných již existující odbornou studií. Ministerstvo dopravy, ve spolupráci s Moravskoslezským krajem a statutárním městem Ostravou, by mohlo vybudovat nové (nebo zmodernizovat a elektrifikovat stávající) železniční tratě spojující centrum Ostravy s okolními městy a obcemi, dále by mohlo přednostně dokončit stavby státních silnic a krajských silnic v Ostravě předvídané územním plánem. Ministerstvo dopravy a Moravskoslezský kraj mohou zvážit též navýšení příspěvků státu a kraje na systém čištění pozemních komunikací v Ostravě od prachu. Statutární město Ostrava by mělo v novém územním plánu města Ostravy omezit další rozvoj obytné výstavby a zařízení s dlouhodobým pobytem lidí v místech s nejvíce znečištěným ovzduším.<sup>3</sup>

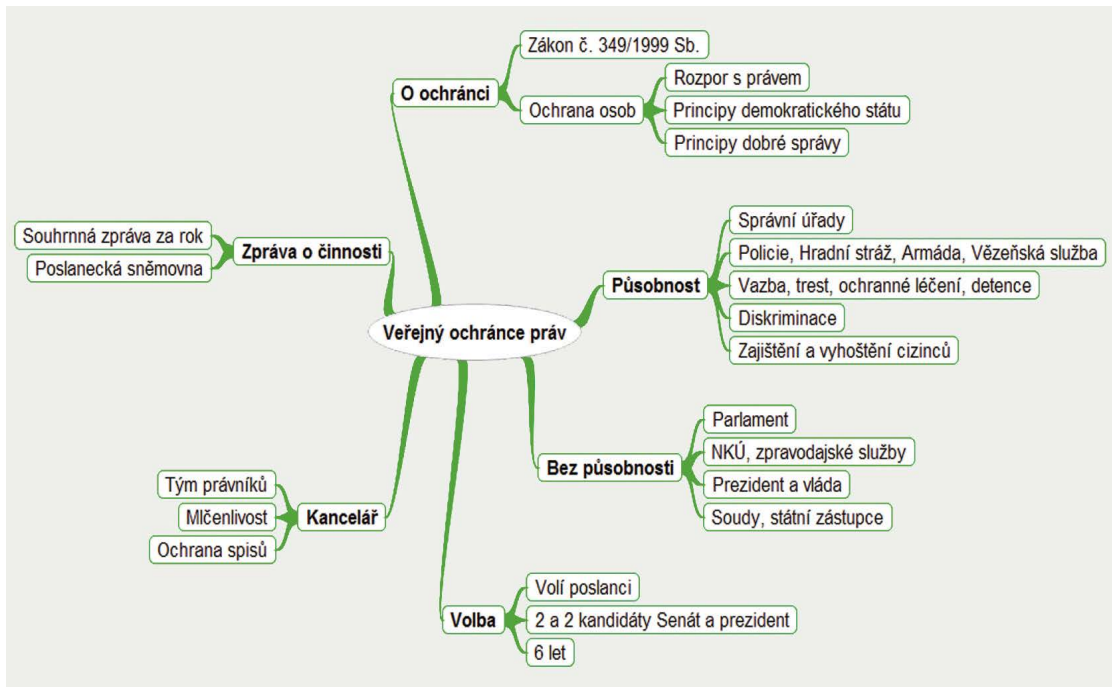
#### **Zajímavé právní názory veřejného ochránce práv:<sup>4</sup>**

Ochránce opakovaně konstatoval, že obtěžování hlukem je často důsledkem zcela chybného územního plánování, kdy jsou hlučné provozovny (provozy) zcela nevhodně umístovány do území sousedících bezprostředně se stávajícími obytnými zónami, přičemž pozdější náprava závadného stavu ukládáním pokut provozovatelům zdroje hluku za překročení hlukových limitů orgánem ochrany veřejného zdraví situaci neřeší. Ochránce také většinou správním orgánům, rozhodujícím ve věci podle stavebního zákona, vytýkal časté nerespektování obsahu závazných stanovisek dotčeného orgánu ochrany veřejného zdraví (krajských hygienických stanic).<sup>5</sup>

3) KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. Vyřízení podnětu, sp. zn. 3792/2009/VOP/KČ.

4) Veřejný ochránce práv zveřejňuje řadu publikací, ve kterých uvádí svá stanoviska a vyjadřuje se k aktuálním problémům. Jsou dostupné na webových stránkách Veřejného ochránce práv.

5) KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010* [online]. 2011 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>



# 7. Posuzování vlivů na životní prostředí

*„Ačkoliv zákon EIA i směrnice EIA vyžadují posouzení projektu jako celku, v praxi jsou v drtivé většině případů u dopravních liniových staveb posuzovány a povolovány jen investorem vybrané dílčí úseky v různém pořadí – vesměs tak, aby ekologicky nejspornější části byly ‚předurčeny‘ již existujícím povolením ostatních částí.“<sup>1</sup>*

Proces posuzování vlivů má za cíl získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, který přispěje k udržitelnému rozvoji společnosti. „Smyslem procesu EIA je naplnění principu prevence v oblasti životního prostředí a získání objektivních informací a podkladů pro vydání závěru o tom, zda zatížení určité lokality plánovaným záměrem je z hlediska životního prostředí přípustné, či nikoliv.“<sup>2</sup> Výsledné stanovisko sice není samostatným rozhodnutím, je pouze podkladem pro další správní rozhodnutí (zejména územní rozhodnutí), ale přesto by právě tento proces měl být zásadní při povolování záměrů, které mohou ohrozit životní prostředí. Posuzování vlivů probíhá za účasti veřejnosti, která může významně napomoci objektivnímu zhodnocení variant řešení.<sup>3</sup>

Během procesu posuzování vlivů se hodnotí vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové

1) EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS. *Plánování a povolování dopravních staveb a posuzování vlivu na životní prostředí – základní problémy* [online]. 2007 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: [www.eps.cz](http://www.eps.cz)

2) KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011* [online]. Brno, 2012 [cit. 2013-06-03]. ISBN 978-80-904579-2-8. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

3) KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010* [online]. 2011 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, a na jejich vzájemné působení a souvislosti. Posuzování vlivů se děje jednak ve fázi plánování (Strategic Environmental Assessment – SEA) a posléze se posuzují také jednotlivé záměry – stavby, činnosti a technologie (Environmental Impact Assessment – EIA). Proces EIA upravují evropské směrnice<sup>4</sup> a zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů“).

Mezi typické záměry, které podléhají procesu EIA, se řadí kupř. čistírny odpadních vod, velkochovy hospodářských zvířat, kafilerie, úpravy uhlí, zařízení pro zpracování vyhořelého jaderného paliva. Posuzovány jsou i rozsáhlé stavby supermarketů, nové silnice či logistická centra.

## 7.1. Proces EIA

Během procesu EIA samozřejmě nejsou posuzovány veškeré záměry (a příp. jejich změny), ale jen ty, které jsou uvedeny v příloze zákona o posuzování vlivů. Záměry jsou rozděleny do dvou kategorií, přičemž ty z kategorie I se posuzují vždy, pokud dosáhnou stanovených limitů (mají významnější dopady na životní prostředí), a ty z kategorie II jen tehdy, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Posuzují se také záměry, které nedosahují limitních hodnot, pokud příslušný úřad stanoví, že budou podléhat zjišťovacímu řízení (opět pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení). Konečně podléhají posuzování stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení).

Posuzování zahrnuje zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení záměru na životní prostředí. Posuzování záměru zahrnuje i návrh opatření k předcházení nepříznivým vlivům na životní prostředí provedením záměru, k vyloučení, snížení, zmírnění nebo minimalizaci těchto vlivů, popřípadě ke zvýšení příznivých vlivů na životní prostředí.

Posuzování vlivů má několik fází. Proces začíná podáním oznámení se všemi povinnými náležitostmi a přílohami buď Ministerstvu životního prostředí, nebo

---

4) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (rekodifikovaná směrnice Evropského parlamentu a Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 11. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>

krajskému úřadu. Pokud oznámení splňuje všechny náležitosti, zajistí úřad do 7 pracovních dnů zveřejnění informace o oznámení. Kopie oznámení je také poslána k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům. K oznámení může poslat vyjádření.

Další fází je zmiňované zjišťovací řízení. Cílem zjišťovacího řízení je upřesnění informací potřebných pro další fáze procesu. V případě záměrů, které procesem EIA nemusí procházet za každých okolností, se ve zjišťovacím řízení také musí určit, zda se bude či nebude v jejich posuzování pokračovat. Zjišťovací řízení ukončí příslušný úřad nejdéle do 30 dnů ode dne zveřejnění informace o oznámení. V závěru zjišťovacího řízení může příslušný úřad navrhnout zpracování variant řešení záměru, které se zpravidla liší umístěním, kapacitou, použitou technologií či okamžikem provedení, jestliže je jejich provedení prokazatelně účelné a z technických hledisek možné. Pokud se jedná o záměry, které nemusí být posuzovány vždy, může proces EIA už negativním závěrem zjišťovacího řízení skončit.

Závěr zjišťovacího řízení není v současnosti podle konstantní judikatury především Nejvyššího správního soudu samostatně přezkoumatelný, je možné ho napadnout až při přezkumu navazujících správních rozhodnutí. Tato situace je podle stanoviska Evropské komise v rozporu s požadavky směrnice EIA. Komise potvrdila, že *„omezená účast účastníků řízení o posuzování vlivů v následném odděleném řízení dle zákona č. 183/2006 Sb. ve spojení s faktem, že stanovisko k posouzení vlivů není soudně přezkoumatelné, vede k tomu, že většina dotčené veřejnosti, která má možnost vyjádřit své připomínky a stanoviska v řízení o posuzování vlivů, a to v některých případech včetně nevládních organizací, které splňují požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2 směrnice o EIA, nebude mít možnost dosáhnout soudního přezkumu zákonnosti jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti učiněných během řízení o posuzování vlivů.“*<sup>5</sup>

#### **Z judikatury:**

„Podle citovaného ustanovení správní orgán, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů (typicky se tak děje v oblasti územního a stavebního řízení), bere při svém rozhodování vždy v úvahu obsah stanoviska (závěru zjišťovacího řízení). Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí. V opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Pokud se tak správní orgán od obsahu zjišťovacího řízení či

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

stanoviska odchýlí, je povinen uvést pro tento svůj postup důvody. Správní orgán tak ze závěru zjišťovacího řízení pouze vychází, není jím však vázán... Nejvyšší správní soud považuje možnost domoci se soudního přezkumu napadeného závěru zjišťovacího řízení a navrhnout přiznání odkladného účinku žaloby či žádat o vydání předběžného opatření, kterou stěžovateli zaručuje vnitrostátní právní úprava, za souladnou s požadavky čl. 9 odst. 2, 3 a 4 Úmluvy.<sup>6</sup> (...) V souladu s Úmluvou je však i postup, kdy závěry zjišťovacího řízení jsou podrobeny soudnímu přezkumu až je-li vydáno konečné povolení. K přezkumu předmětného závěru totiž může dojít, ale až v pozdějším stádiu správního řízení.<sup>7</sup>

Na zjišťovací řízení, pokud se v posuzování vlivů pokračuje, navazuje zpracování dokumentace. Její zpracování musí zajistit oznamovatel (kupř. investor) u autorizované osoby. Dokumentace musí být předána úřadu a ten ji zveřejní a zašle ji k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům. K dokumentaci se může každý vyjádřit, a to písemně do 30 dnů od zveřejnění informace o dokumentaci. K vyjádřením zaslaným po lhůtě nemusí úřad přihlížet. Úřad pak došlá vyjádření předá zpracovateli posudku. Po projednání dokumentace je zapotřebí zpracovat posudek. Posudek musí zpracovat oprávněná osoba s autorizací, a to na základě oznámení, dokumentace a došlých vyjádření. Doba pro zpracování posudku nesmí být delší než 60 dnů, ve složitých případech může být o 30 dní překročena. Posudek je opět zveřejněn a rozeslán a každý se k němu může vyjádřit písemně nebo na veřejném projednání.

K takto posouzenému záměru musí příslušný úřad (kraj nebo Ministerstvo životního prostředí) vydat stanovisko. Stanovisko je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí. Platnost stanoviska je 5 let ode dne jeho vydání a může být na žádost oznamovatele prodloužena o 5 let, a to i opakovaně. Správní úřad, který rozhoduje v navazujících řízeních, musí vždy brát v úvahu obsah stanoviska. Bez stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění. Zásadním problémem české právní úpravy je však nezávaznost stanoviska EIA pro navazující řízení a nemožnost jeho samostatného soudního přezkumu.

Posuzování vlivů nemusí probíhat odděleně od územního řízení, ale může dojít ke spojení obou procesů. Je to možné pouze u záměrů, které jsou uvedeny v kategorii II přílohy 1 zákona o posuzování vlivů a u kterých je příslušným úřadem krajský úřad (tj. jedná se o záměry, které budou mít pravděpodobně menší dopady na životní prostředí).

6) Tj. Aarhuské úmluvy.

7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2008, sp. zn. 2 As 68/2007.

**Z judikatury:**

„Pokud by přesto situace dospěla do stadia, že by stěžovatelé žalobou napadli akt, který by byl vydán na základě provedené EIA, pak je nutno uvést, že na základě čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti, tedy i stěžovatelům v daném případě, vyhověno jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá. I tato citovaná ustanovení tedy garantují stěžovatelům to, že nebudou na svých právech dotčeni do doby, než soud meritorně rozhodne o případné žalobě směřující proti aktu, který bude na základě prováděné EIA vydán.“<sup>8</sup>

## 7.1.2. Přezkum stanoviska EIA

Podle stávající judikatury není stanovisko EIA samostatně přezkoumatelné, je možné jej napadnout v rámci odvolání, resp. soudního přezkumu navazujících rozhodnutí, jako je kupř. územní rozhodnutí. Stanovisko není samostatným rozhodnutím a na řízení, ve kterém se vydává, se nevztahuje správní řád, a proto se nepoužijí opravné prostředky jako kupř. odvolání. Je proto nezbytné, aby v navazujícím řízení byly námitky proti stanovisku EIA zahrnuty do námitek v rámci územního řízení.

Je možné uvažovat o přezkumu stanoviska podle § 156 správního řádu, který se týká vyjádření, osvědčení nebo sdělení (jiných správních aktů). To potvrzuje i Ústavní soud, podle kterého *„posudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tyto vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi tzv. jiné správní úkony, které nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy.“*<sup>9</sup> Proto by bylo možné uvažovat o přezkumu za přiměřeného použití ustanovení o přezkumu. Právě na základě tohoto ustanovení správního řádu Ministerstvo životního prostředí zrušilo stanovisko EIA vydané pro Letiště Vodochody.<sup>10</sup>

8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, sp. zn. 2 Aps 1/2008.

9) Nález Ústavního soudu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99.

10) Ministerstvo životního prostředí zrušilo souhlasné stanovisko EIA pro Letiště Vodochody. Ministerstvo životního prostředí [online]. 2014 [cit. 2014-06-26]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/cz/news\\_140613\\_EIAVodochody](http://www.mzp.cz/cz/news_140613_EIAVodochody)

**Z judikatury:**

„Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu představuje předmětné stanovisko jen odborný podklad pro vydání následných rozhodnutí, která jsou přezkoumatelná v rámci správního soudnictví. Primárním smyslem správního soudnictví je ochrana subjektivně veřejných práv a přezkum úkonů správních úřadů je proto dán teprve tehdy, pokud takovými úkony může dojít k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. Právě proto, že pojednávané stanovisko ještě samo o sobě takovýto zásah představovat nemůže, nejedná se o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví... Předmětné stanovisko může být soudem meritorně přezkoumáno, avšak teprve tehdy, když dojde k reálnému zásahu do právní sféry žalobce správním rozhodnutím, jehož podkladem bude právě toto stanovisko.“<sup>11</sup>

## 7.2. Proces SEA

Zákon o posuzování vlivů neupravuje jen hodnocení dopadů na životní prostředí u záměrů, ale také u plánů a koncepcí. Pod pojmem plány a koncepce si můžeme představit především územní plány, ale posuzují se i nejrůznější politiky nebo strategie jako je Energetická politika či Strategie cestovního ruchu. Mezi koncepce, které se posuzují vždy (týkají se území více než jedné obce), spadají:

- koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů kupř. z oblasti zemědělství, lesního hospodářství, myslivosti, rybářství, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství nebo cestovního ruchu či regionálního rozvoje a životního prostředí;
- koncepce, u nichž nutnost jejich posouzení vyplývá ze zvláštního právního předpisu;
- koncepce spolufinancované z prostředků fondů Evropských společenství.

Koncepce, které se týkají území jen jedné obce, se posuzují tehdy, pokud to vyplývá ze zjišťovacího řízení. To stejné platí pro změny koncepcí.

Posuzování koncepce zahrnuje zjištění, popis a zhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení koncepce a jejích cílů. Posuzování koncepce vychází ze stavu životního prostředí v dotčeném území v době oznámení koncepce. Úřad vždy musí přihlídnout k vlivům jiných koncepcí nebo záměrů. Při posuzování koncepce se navrhuje a posuzují opatření k předcházení nepříznivých vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, k vyloučení, snížení, zmírnění nebo kompenzaci

11) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, sp. zn. 1 As 39/2006.



těchto vlivů nebo také opatření, která naopak přispějí ke zvýšení příznivých vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví.

Průběh posuzování koncepce se podobá posuzování záměru. Prvotním krokem je podání oznámení pořizovatelem koncepce. Ministerstvo životního prostředí nebo krajský úřad zašlou oznámení k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům. Oznámení musí být zveřejněno na internetu široké veřejnosti. Každý může zaslat své písemné vyjádření k oznámení koncepce do 20 dnů ode dne jeho zveřejnění. Na oznámení navazuje zjišťovací řízení, jehož cílem je buď upřesnit obsah a rozsah vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví, nebo také zjistit, zda bude koncepce vůbec dále posuzována. Závěr zjišťovacího řízení musí být zveřejněn.

Po zjišťovacím řízení zpracuje předkladatel koncepce návrh a musí zajistit, aby autorizovaná osoba, tzv. posuzovatel, zpracovala vyhodnocení. Návrh spolu s vyhodnocením je předán úřadu a ten zajistí zveřejnění návrhu a jeho rozeslání územním samosprávám a dotčeným úřadům. O návrhu a vyhodnocení se koná veřejné projednání. Každý může zaslat své písemné vyjádření k návrhu (a vyhodnocení) koncepce příslušnému úřadu nejpozději do 5 dnů ode dne konání veřejného projednání.

Poslední fází procesu posuzování koncepcí je vydání stanoviska příslušného úřadu, a to do 30 dnů od konání veřejného projednání. Úřad může vyjádřit nesouhlas s návrhem koncepce z hlediska možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Bez stanoviska nemůže být koncepce schválena (to však neplatí pro nástroje územního plánování).<sup>12</sup> Úřad, který koncepci schvaluje, musí zohlednit požadavky a podmínky, které stanovisko obsahuje, nebo zdůvodnit, proč to neudělal.

## 7.2.1 Posuzování vlivů nástrojů územního plánování

Specificky je upraveno posuzování vlivů na životní prostředí u nástrojů územního plánování, a to politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu. Ty se posuzují v rámci procesu jejich pořizování a postupuje se především podle stavebního zákona. Neprobíhá zjišťovací řízení a veřejné projednání jako u jiných koncepcí, ale posouzení vlivů na životní prostředí se veřejně projednává v rámci projednání návrhu politiky, zásad či územního plánu. Posouzení vlivů je součástí vyhodnocení dopadů nástrojů územního plánování na udržitelný rozvoj území. Úkolem Ministerstva životního prostředí (u politiky a zásad) nebo krajského úřadu (u územního plánu,

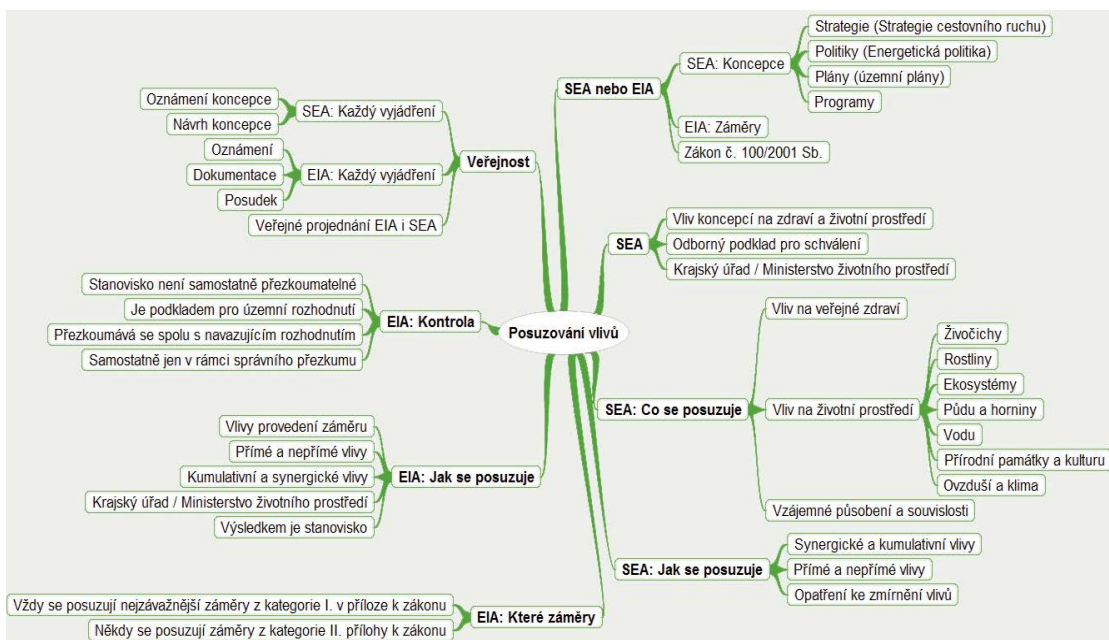
---

12) Viz stavební zákon.

v tomto případě musí úřad také vznést požadavek na zpracování posouzení vlivů na životní prostředí) je stanovit podrobnější požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí a podat návrh na zpracování možných variant řešení.

### Z judikatury:

„Pouhé izolované posouzení vlivů různých záměrů umístěných nedaleko od sebe by mohlo vést k naplánování a následně k realizaci záměrů, jež ve svém souhrnu mají značně negativní vliv na jednotlivé složky životního prostředí. Proto zákonodárce již ve fázi koncepčního plánování záměrů uložil jako úkol územního plánování prověřit též možné kumulativní a synergické vlivy záměrů na životní prostředí. V této fázi je totiž ještě reálně možné plánované záměry změnit, upravit nebo od nich zcela upustit, a zabránit tak nevratným škodám na životním prostředí... Nejvyšší správní soud uzavírá, že úkolem odpůrce bylo nejen kumulativní a synergické vlivy identifikovat, ale též vyhodnotit (popsat možné konkrétní dopady na konkrétní složky životního prostředí, zvážit, zda neexistuje jiné lepší řešení, a zohlednit hodnocení těchto vlivů při výběru varianty záměru) a v případě jejich akceptace stanovit pro realizaci záměrů konkrétní podmínky (kompenzační opatření), které by kumulativní a synergické vlivy minimalizovaly, a dále stanovit pravidla jejich sledování. Právě zásady územního rozvoje jsou ideální platformou pro zvážení a zohlednění kumulativních a synergických vlivů plánovaných záměrů, neboť v této fázi územního plánování je ještě dobře možné od kumulace záměrů upustit, pozměnit je nebo navrhnout vhodná kompenzační opatření.“<sup>13</sup>



12) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

# 8. Územní plánování

*„Oslovili jsme komunitu domorodců, kteří měli ke své čtvrti vztah, znali její příběh a měli svou představu o tom, jak prostředí zlepšit. Pokud s lidmi takto začnete pracovat, velmi přesně vám řeknou, co jim chybí, co jim vadí, co považují za architektonickou hodnotu a tak dál. A pak už je jenom na urbanistovi, jak umí jejich příběh zpracovat, propojit se svojí vizí a převést do charakteru prostředí. Jenom v takovém případě se okamžitě upevní vztah mezi obyvateli a jejich životním prostorem.“<sup>1</sup>*

Územní plánování je jednou z nejdůležitějších činností veřejné správy při ochraně životního prostředí. Právě zde by se mělo rozhodovat o tom, jaké bude uspořádání konkrétního území, jak budou plochy využity a jak na sebe budou vzájemně působit. Územní plánování sice není řízení, ve kterém by se rozhodovalo o umístění konkrétní stavby, ale přesto se právě zde určuje, na kterých plochách bude možné stavět, kde zůstane zeleň, kde vzniknou sportoviště a plochy oddechu a jak bude vypadat silniční síť.

## 8.1. Nástroje územního plánování

Územní plánování je upraveno stavebním zákonem (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu). Podle stavebního zákona je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné

1) NEZBEDA, Ondřej. Památkáře je dobré provokovat. *Respekt*. 2007, č. 33. Dostupné z: <http://respekt.ihned.cz/c1-36306900-pamatkare-je-dobre-provokovat>

generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Stavební zákon zná několik nástrojů územního plánování, které se odlišují především mírou konkrétnosti, tím, jak velké území zahrnují, a tím, zda se do jejich přípravy zapojuje veřejnost. Mezi nástroje územního plánování patří:

- 1) územně plánovací podklady (bez účasti veřejnosti);
  - a) územně analytické podklady;
  - b) územní studie;
- 2) politika územního rozvoje;
- 3) zásady územního rozvoje;
- 4) územní plán;
- 5) regulační plán;
- 6) umístování staveb.

Na tomto místě se budeme zabývat pouze politikou územního rozvoje (dále jen „politika“), zásadami územního rozvoje (dále jen „zásady“), územními a regulačními plány. Umístování a povolování staveb je věnována samostatná kapitola.

### 8.1.1. Politika územního rozvoje

Politika je strategický rozvojový plán, který pokrývá celé území České republiky, měla by být zastřešujícím dokumentem územního plánování, měla by řešit nejen republikové, ale i příhraniční a mezinárodní souvislosti územního rozvoje.

Politiku územního rozvoje připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) a schvaluje ji vláda svým usnesením (není tedy schvalována jako opatření obecné povahy – jako zásady nebo územní plány), přesto je závazná pro kraje i obce při jejich územním plánování.<sup>2</sup>

Návrh politiky pořizuje MMR ve spolupráci s jinými ministerstvy a kraji a pořizuje k němu také vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj (jehož součástí je posouzení vlivů na životní prostředí). K hotovému návrhu mohou kraje, ministerstva a ústřední správní úřady poslat stanoviska. Návrh musí být také zveřejněn na internetu a musí se konat veřejné projednání.<sup>3</sup> Každý občan nebo spolek (resp. kdokoli) a také obce

---

2) Nejvyšší správní soud však nedávno konstatoval (rozsudek ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009), že úkolem krajských úřadů při pořizování zásad územního rozvoje je u jednotlivých záměrů provést vyhodnocení jejich potřebnosti a porovnat možné varianty jejich řešení. To znamená, že se kraje a obce nemohou bez dalšího odvolávat při tvorbě své územně plánovací dokumentace na politiku, ale musí vždy posuzovat varianty řešení.

3) Veřejná projednání nebyla při projednávání první Politiky územního rozvoje schválené v roce 2009 povinná. Přesto se dvě konala, a to v Brně a Praze. Z vyjádření 1. náměstka ministra pro místní rozvoj Mi-

k němu mohou zaslat svoje připomínky (ve lhůtě min. 60 dnů od veřejného projednání). Po skončení připomínkového řízení by mělo Ministerstvo životního prostředí vydat stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí. Pokud to ale nestihne do 30 dnů (nebo v prodloužené lhůtě 60 dnů), není to překážka schválení politiky. Schválení navíc nebrání ani negativní stanovisko.<sup>4</sup>

Proti schválené politice není možné podat žalobu (na rozdíl od zásad nebo územního plánu). Politika územního rozvoje má podléhat pravidelné aktualizaci, minimálně

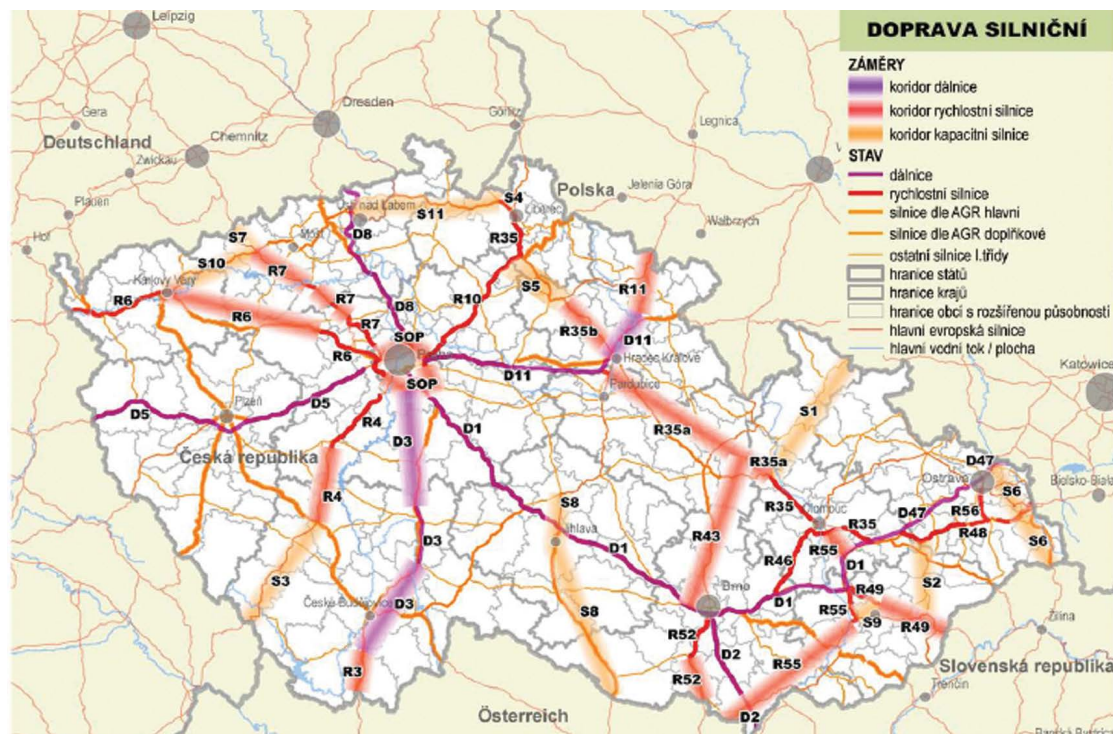


Schéma silniční dopravy v Politice územního rozvoje 2008

lana Půčka je patrné, že jejich uspořádání bylo správným krokem: „Veřejná projednání původně nebyla v plánu, chtěli jsme provést připomínkování materiálu jen přes internet. Přesvědčil jsem však kolegy, že veřejné připomínkování PÚR má význam i ve fázi rozpracování. Tento materiál se upravuje v periodě a veřejné projednání organizujeme s vědomím, že chceme občanům poskytnout širší prostor k zapojení do dalších úprav. Jsem přesvědčen, že je správné umožnit otevřenou argumentaci všem stranám. Ministerstvo pro místní rozvoj tyto argumenty a připomínky sbírá, protože nám pomáhají připravit co nejkvalitnější PÚR.“ Veřejné projednání PÚR v Brně. In: Ministerstvo pro místní rozvoj [online]. 2009, 2. 1. 2009 [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2008/Verejne-projednani-PUR-uzemniho-rozvoje-v-Brne>

4) Viz první schválená Politika územního rozvoje z roku 2009: Jednalo se mj. o kanál Dunaj–Odra–Labe, rychlostní komunikaci R52, R35 nebo R43, dálnici D3 a mnohé další body, které vyvolaly obsáhlé diskuze.

jednou za čtyři roky má zpracovat MMR zprávu o jejím uplatňování a projednat ji podobně jako původní politiku.

### Z judikatury

„Politika územního rozvoje (§ 31 a násl. stavebního zákona z roku 2006) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a s. ř. s., neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplňuje jeho znaky.“<sup>5</sup>

## 8.1.2. Zásady územního rozvoje

Zásady jsou krajské územní plány. *„Pořizování ZÚR lze považovat za optimální moment, kdy by mělo docházet k posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů zamýšlených v koncepci na jednotlivé složky životního prostředí. Při přijímání ZÚR je totiž ještě reálně možné efektivně se zabývat variantami řešení a reagovat tak na případná zjištění týkající se synergického působení jednotlivých záměrů.“*<sup>6</sup>

Zásady zpracovává a schvaluje každý kraj zvlášť. Jsou zpracovány podrobněji než politika, ale musí z politiky vycházet. Zásady by měly reflektovat dosavadní rozvoj kraje a měly by být strategickým plánem, koncepcí pro další hospodářský rozvoj (udržitelný rozvoj) a pro účelné využití území. Kromě toho by zásady měly koordinovat územní plánování v jednotlivých obcích kraje. K otázce podrobnosti zásad (nebo územních plánů) se vyslovil Nejvyšší správní soud, podle kterého se *„míra podrobnosti, se kterou je vymezována dopravní a technická infrastruktura v jednotlivých nástrojích územního plánování, liší od míry podrobnosti vymezení ostatních regulovaných prvků. Specifická míra vymezení dopravní a technické infrastruktury se projevuje již na úrovni politiky územního rozvoje, kdy je dopravní a technická infrastruktura vymezena skrze plochy a koridory, a tyto záměry jsou tak podrobeny vyšší míře podrobnosti oproti ostatním regulovaným prvkům.“*<sup>7</sup>

5) Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009.

6) Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, sp. zn. 8 Ao 2/2010.

7) Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

Návrh zásad pořizuje krajský úřad pro celé území kraje (první zásady pořídí na základě zadání, při jejich aktualizaci – jednou za 4 roky – postupuje podle zprávy o uplatňování zásad). O návrhu zásad a o vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území probíhá nejdříve společné jednání (s dotčenými orgány, ministerstvy a sousedními kraji) a tato verze návrhu je také zveřejněna na úřední desce a každý k ní může zaslat krajskému úřadu připomínky (do 30 dnů od doručení, tj. 45 dnů od zveřejnění na úřední desce). Stanoviska dotčených orgánů a připomínky sousedních krajů a veřejnosti jsou poslány Ministerstvu životního prostředí, které má za úkol vydat stanovisko k posouzení vlivů návrhu zásad na životní prostředí. Pokud stanovisko nevydá do 30 dnů (nebo v prodloužené lhůtě 60 dnů), je možné zásady vydat i bez stanoviska. Vedle toho musí Ministerstvo životního prostředí vydat také stanovisko k posouzení vlivů na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Stanovisko k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území podle § 37 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 není krajský úřad povinen při výběru varianty záměru bezvýhradně respektovat; zohlední rovněž další dva pilíře územního plánování (hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel) a podrobně popíše a odůvodní v souladu s § 10i odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, jaká hlediska byla při výběru varianty upřednostněna, z jakých důvodů, případně jaké zájmy společnosti byly preferovány na úkor zájmů jiných.<sup>8</sup>

Následně je návrh zásad upraven a proběhne veřejné projednání. Veřejné projednání se oznamuje veřejnou vyhláškou na úřední desce a může se konat nejdříve 30 dní od vyvěšení (15 dní od doručení veřejné vyhlášky). Dotčené obce, oprávněný investor (tj. správce nebo vlastník dopravní nebo technické infrastruktury) a zástupce veřejnosti<sup>9</sup> mohou podat námitky do 7 dnů ode dne veřejného projednání. Dotčené orgány a ministerstvo pro místní rozvoj uplatní ve stejné lhůtě stanoviska. Každý občan, spolek nebo třeba podnikatelé mohou uplatnit připomínky k návrhu a vyhodnocení zásad. K později uplatněným námitkám, stanoviskům a připomínkám se nepřihlíží.

Na tomto místě je nezbytné vymezit rozdíl mezi námitkou a připomínkou. Námitka má větší dopad než pouhá připomínka. Připomínky musí úřad v podstatě jen „vypořádat“, dalo by se říci, že je bere na vědomí. O námitkách musí rozhodnout a rozhodnutí odůvodnit. Proti takovému rozhodnutí lze použít opravný prostředek (přezkum), a navíc lze práva těch, kdo námitku podali, hájit také před soudem.<sup>10</sup>

Po veřejném projednání rozhodnou zastupitelé, zda návrh zásad schválí, či nikoli. Schválené zásady mají formu opatření obecné povahy. To je možné napadnout žalobou

8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

9) K zástupci veřejnosti naleznete více v samostatné kapitole „Zapojení veřejnosti do územního plánování“.

10) Podrobněji viz kapitola „Zapojení veřejnosti do územního plánování“.

u správního soudu. Podle soudního řádu správního<sup>11</sup> může návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Podle současné judikatury je to v podstatě pouze vlastník pozemku nebo stavby, kterých se zásady dotýkají.<sup>12</sup> Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec. Žalobu lze podat do tří let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.

### **Z judikatury:**

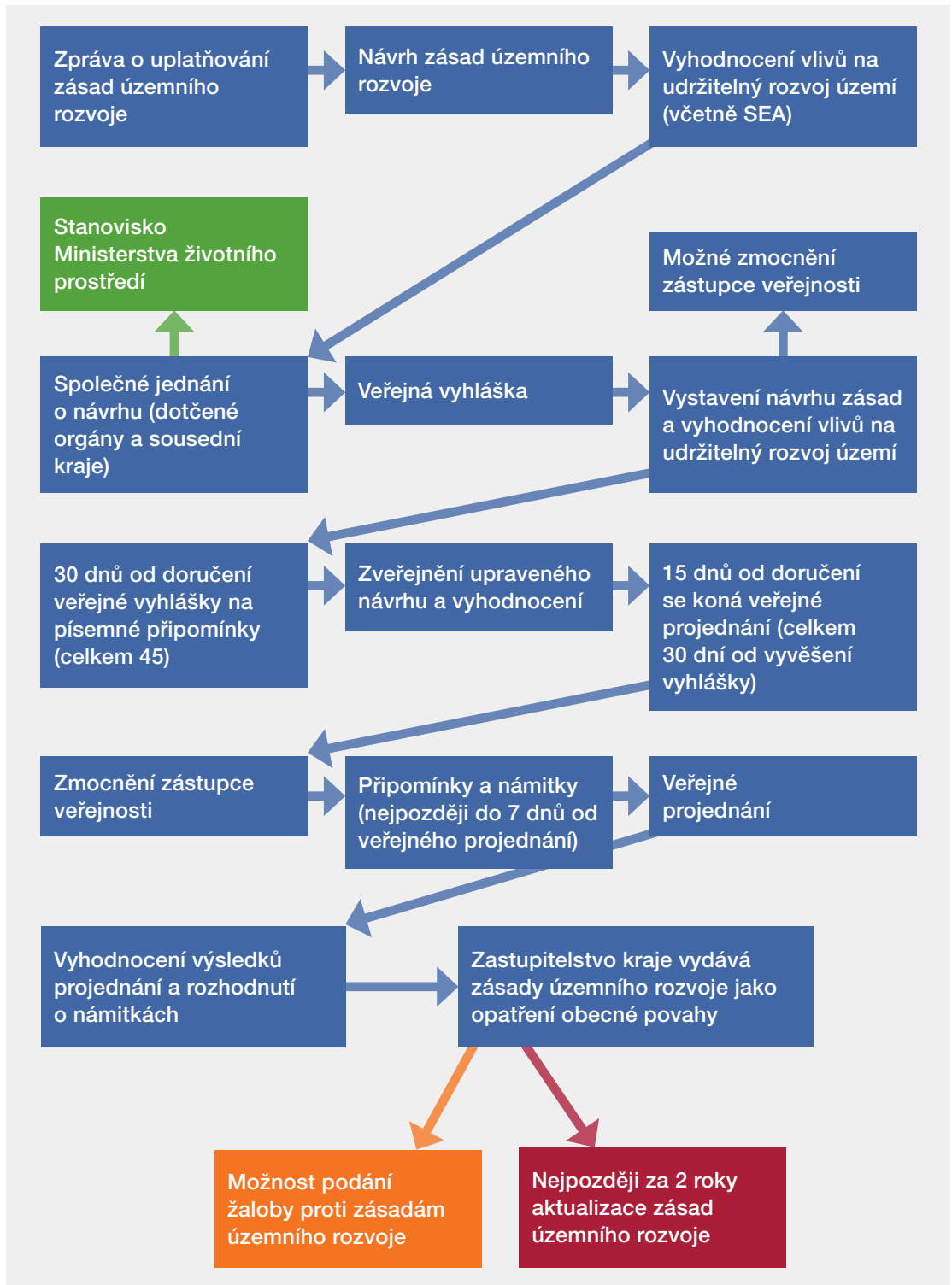
Stavební zákon říká, že ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schválení politiky územního rozvoje, se nepřihlíží. Mohlo by se zdát, že není výhodné aktivně se účastnit přijímání politiky, protože by pak nešlo stejné připomínky uplatnit u zásad. To však není pravda. Potvrdil to i Nejvyšší správní soud. „Navrhovatelé dále poukázali na skutečnost, že s ohledem na princip koncentrace obsažený ve stavebním zákoně (§ 52 odst. 4, § 89 odst. 2 stavebního zákona) bylo nutné námitky vůči nedostatečnému vyhodnocení vlivů záměrů koridorů dopravních staveb uplatnit již ve stavu pořizování ZÚR. Pokud by byly uplatněny až v následných fázích (při pořizování územního plánu nebo v územním řízení), podle zákona by se k nim nepřihlíželo... Soud přisvědčil navrhovatelům, že ze zmíněné právní úpravy skutečně vyplývá, že k námitkám, o nichž bylo rozhodnuto při pořizování zásad územního rozvoje, se v navazujících řízeních nepřihlíží. Tím jsou však myšleny námitky věcně spadající do procesu pořizování zásad územního rozvoje, nikoliv námitky spadající svým obsahem až do následných fází řízení, o nichž pořizovatel ZÚR v rozhodnutí o námitkách konstatuje, že k nim bude přihlíženo až při pořizování územního plánu či v řízení územním. Je-li při pořizování zásad územního rozvoje oprávněná osoba odkázána na řešení dané problematiky až v navazujících fázích řízení, nejedná se o námitku, o níž bylo meritorně rozhodnuto ve smyslu § 52 odst. 4 nebo § 89 odst. 2 stavebního zákona, a správní orgán je povinen věcně o takovéto námitce rozhodnout v příslušné fázi řízení.“<sup>13</sup>

11) § 101a odst. 1, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

12) Více viz kapitola „Zapojení veřejnosti do územního plánování“.

13) Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012 sp. zn. 1A0 7/2011.





Pořizování zásad územního rozvoje

### 8.1.3. Územní plán

Na úrovni obcí se pořizuje územní plán. Územní plán by měl řešit celkové uspořádání obce, ochranu zeleně, volných a veřejných prostranství, otázku rozvoje obce, měl by vymezit zastavěné území, veřejně prospěšné stavby nebo využití brownfields. Je podrobnější než zásady územního rozvoje a měl by být zpracován individuálně pro každou obec či město tak, aby řešil skutečné problémy konkrétního území, při tom musí vycházet jak ze schválených zásad, tak z politiky. Podle ochránce však orgány veřejné správy při územním plánování stále selhávají, důsledkem čehož je kupř. „*umísťování problémových staveb do těsné blízkosti obytných zón (průmyslové objekty či kapacitní silnice v sousedství obydlených území), urbanistické a architektonické ztvárnění zástavby narušující krajinný ráz území, potažmo tradiční strukturu a podobu vesnické zástavby, jakož i ohrožování přírodních hodnot území (zvláště chráněná území, biokoridory v krajině) rozrůstající se zástavbou*“.<sup>14</sup>

Územní plán se pořizuje pro celé území obce (popř. v Praze lze pořizovat pro její části) a má formu opatření obecné povahy (o soudním přezkumu proto platí vše, co bylo řečeno u zásad).

#### Příklad z praxe: Změny územního plánu hl. m. Prahy

Příliš časté a vzájemně neprovázané změny územních plánů (tj. změny pořizované nikoli na základě zprávy o uplatňování územního plánu nebo v souvislosti s rozhodnutím soudu o zrušení části nebo celého opatření obecné povahy, kterým je územní plán schválen) přináší nejistotu do právních vztahů a mají výrazný dopad i na život obyvatel. Problém se týká řady měst i obcí,<sup>15</sup> zřejmě nevýraznějším případem je však Praha.<sup>16</sup> Nesourodou výstavbu na jejím území negativně hodnotil už v roce 2006 ombudsman, podle kterého je přitom právě zvládnutí územního plánování jedním z hlavních úkolů veřejné správy.<sup>17</sup>

14) KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006* [online]. 2007 [cit. 2013-05-27]. ISBN 978-80-210-4259-9. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

15) Jedním z mnoha případů změn územních plánů malých obcí podle vůle investora je obec Dřísy, kde měl vyrůst největší mlýn ve střední Evropě. Viz ZAHUMENSKÁ, Vendula, Jana KRAVČÍKOVÁ, Jana VITNEROVÁ a Martin SKALSKÝ. *Občané sobě: Příběhy lidí, kteří se zapojili do rozhodování o životním prostředí a pomohli svému městu či obci* [online]. 2012 [cit. 2013-05-27]. ISBN 978-80-87417-06-5. Dostupné z: [www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz)

16) PORTÁL HL. M. PRAHY. *Územní plán hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: [http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/odbory\\_mhmp/uzemni\\_plan/index.html](http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/odbory_mhmp/uzemni_plan/index.html)

17) KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006* [online]. 2007 [cit. 2013-05-27]. ISBN 978-80-210-4259-9. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

Za změnami mnohdy stojí požadavky investorů na výstavbu bytů, polyfunkčních budov a obchodních či logistických center, kterým ustupuje zeleň, veřejné prostranství a zemědělská půda.<sup>18</sup> Schvalování změn s sebou nese nedostatečné posouzení variant<sup>19</sup> či tlak na rozvoj území, neohleduplnost k okolní zástavbě a nízkou informovanost veřejnosti. Prosté vymezení nových zastavitelných ploch územním plánem je navíc v rozporu s ustanovením § 55 odst. 4 stavebního zákona, podle kterého lze zastavitelné plochy změnou územního plánu vymežit pouze za určitých podmínek: je třeba doložit, že není možné využít stávající zastavitelné plochy. K tomu musí být prokázáno, že jsou nové plochy skutečně zapotřebí.<sup>20</sup> V Praze bylo přitom za posledních roky projednáváno přes tisíc změn<sup>21</sup> územního plánu, z nichž některé se dotýkaly rozsáhlého území a znamenaly rozšiřování zastavitelného území a zástavbu zemědělských ploch nebo kácení zeleně.

O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce

- z vlastního podnětu;
- na návrh orgánu veřejné správy;
- na návrh občana obce;
- na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce;
- na návrh oprávněného investora.

Návrh se podává u obce, pro jejíž území se plán pořizuje. Tomu odpovídá také možnost žádat část nákladů (nebo všechny) na pořízení a vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj (což mohou být desítky až stovky tisíc korun) zpět od toho, kdo dal návrh na změnu územního plánu.

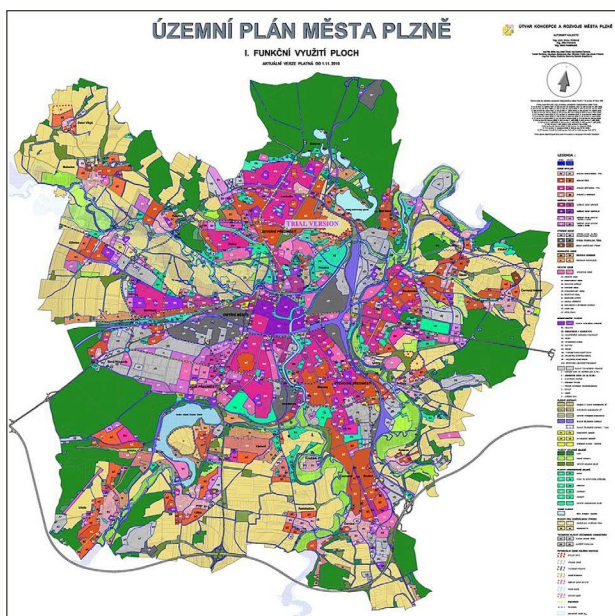
Pokud zastupitelstvo rozhodlo, že je třeba pořídit územní plán (na změny stávajícího územního plánu se vztahují obdobná pravidla), je zpracován návrh zadání územního plánu. Ten je zaslán dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu. Může se stát, že pořizovatelem je jiná obec (u malých obcí), a pak je návrh

18) Např. šlo o změnu územního plánu Prahy č. změny Z 1207/07 – bytový dům Na Vyhlídce. Tuto změnu zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem sp. zn. 8 Ao 6/2011 – 87 ze dne 22. 12. 2011. Dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

19) Viz KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2005 [cit. 2013-05-27]. ISBN 80-210-3668-0. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

20) MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch: metodický pokyn* [online]. 2008 [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: [www.uur.cz](http://www.uur.cz)

21) V posledních cca osmi letech se jedná o vlny změn 06, 07 a celoměstsky významné změny I., II. a IV. územního plánu hl. m. Prahy. Informace o počtu změn viz PORTÁL HL. M. PRAHY. *Územní plán hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: [http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/odbory\\_mhmp/uzemni\\_plan/index.html](http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/odbory_mhmp/uzemni_plan/index.html)

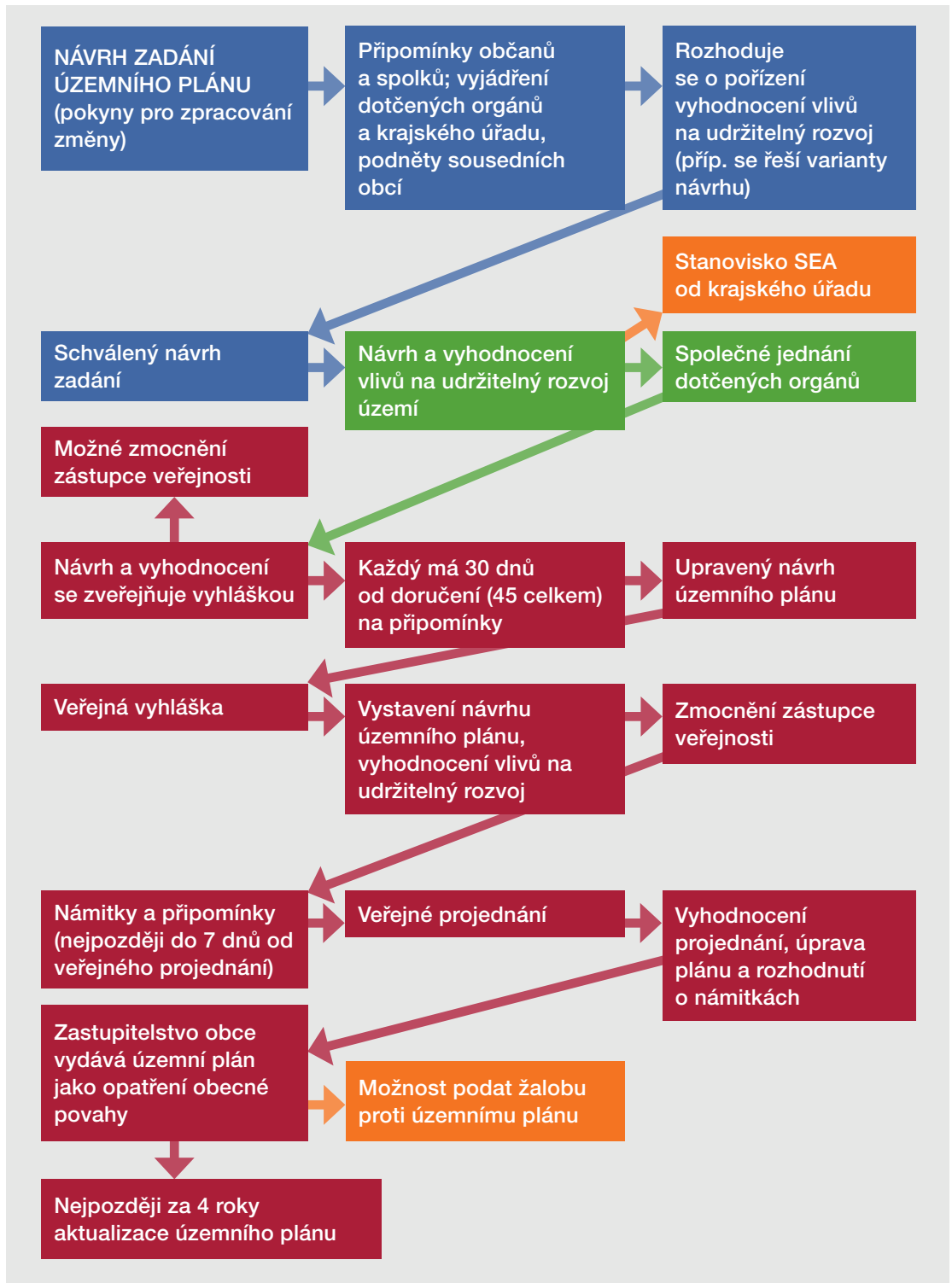


zaslán také obci, pro kterou se územní plán pořizuje. Pořizovatel doručí návrh zadání veřejnou vyhláškou. Do 15 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele vyjádření, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu. V téže lhůtě uplatní krajský úřad jako příslušný úřad u pořizovatele stanovisko, sousední obce mohou uplatnit podněty.

Krajský úřad se také musí vyjádřit, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí. Pokud ano (nebo pokud nebyl vyloučen vliv na lokality soustavy Natura 2000), doplní pořizovatel do návrhu zadání požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Zadání územního plánu schvaluje zastupitelstvo. V odůvodněných případech nebo z podnětu dotčeného orgánu zastupitelstvo obce uloží v zadání zpracování variantního řešení návrhu územního plánu. Na základě zadání je zpracován návrh územního plánu, popř. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. O návrhu se koná společné jednání dotčených úřadů a krajského úřadu, obce, pro kterou se pořizuje plán, a sousedních obcí. Současně musí pořizovatel doručit návrh územního plánu a vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží.

Takto „připomínkovaný“ návrh je upraven a posléze se koná veřejné projednání. Oznámení o konání veřejného projednání pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou. Veřejné projednání návrhu a vyhodnocení se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení. Námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Všichni mohou podávat připomínky (o námitkách a připomínkách platí vše, co bylo řečeno u zásad). Obojí je možné uplatnit do sedmi dnů od konání veřejného projednání. Následně musí návrh územního plánu schválit zastupitelstvo a vydává se jako opatření obecné povahy, které je přezkoumatelné soudem.



Pořizování územního plánu

Kraj	Náklady na pořízení (Kč)	Zpracovatel návrhu ZÚR
Jihomoravský	4 646 000	T-plan, s. r. o.
Moravskoslezský	6 126 650	T-plan, s. r. o.
Zlínský	2 053 940	T-plan, s. r. o.
Ústecký	6 012 830	T-plan, s. r. o.
Vysočina	1 963 500	DHV ČR, s. r. o.
Pardubický	1 662 760	AURS, s. r. o.
Středočeský	6 553 800	AURS, s. r. o.
Plzeňský	3 926 535	Institut regionálních informací, s. r. o.
Olomoucký	4 183 445	Ing. arch. Haluza Jaroslav
Liberecký	3 699 500	SAUL, s. r. o.
Jihočeský	2 949 567	A+U design, spol. s r. o.
Královéhradecký	4 015 500	SURPMO, a. s.
Karlovarský	2 469 176	Urbanistický ateliér, Praha
Praha	Informace nebyla poskytnuta, neboť se jedná o běžné náklady Magistrátu hl. m. Prahy	Ústav územního rozvoje hl. m. Prahy

Náklady na pořízení zásad územního rozvoje v krajích<sup>22</sup>

### 8.1.4. Regulační plán

Regulační plán je velmi podrobným nástrojem územního plánování, prostřednictvím kterého by mohla obec výrazně ovlivnit svůj rozvoj, vytyčit jeho priority a dát limity pro výstavbu a jiné činnosti a zmírnit jejich negativní dopady.<sup>23</sup> Význam regulačního

22) Informace získány na základě žádosti o informace.

23) Srov. MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 451 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-802-1049-581.

plánu tkví také v tom, že může za určitých podmínek nahradit jednotlivá územní rozhodnutí, a tím zajistit komplexní řešení klíčových otázek v dané lokalitě. Regulační plán tedy slouží zejména ke koordinaci výstavby v území. Na takové koordinované výstavbě a rozhodování v území dokonce může existovat veřejný zájem.<sup>24</sup>

Úkolem regulačního plánu je v řešené ploše stanovit podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření. Regulační plán je závazný pro rozhodování v území, regulační plán vydaný krajem je závazný i pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi.

Regulační plány se pořizují buď z podnětu, nebo na žádost (fyzické nebo právnické osoby, stanoví-li tak zásady územního rozvoje nebo územní plán a je-li jejich součástí zadání regulačního plánu). V případě pořizování regulačního plánu na žádost je nezbytné, aby zadání regulačního plánu bylo součástí zásad nebo územního plánu. V případě pořízení regulačního plánu z podnětu může být zadání regulačního plánu součástí schválených zásad nebo územního plánu; pokud se nejedná o takovou situaci, zpracuje se návrh zadání a oznámení záměru podle zákona o posuzování vlivů.

Pokud má být v regulačním plánu schválený záměr, který podléhá posuzování vlivů na životní prostředí, spojuje se proces pořizování regulačního plánu s posuzováním vlivů na životní prostředí. Na základě závěru zjišťovacího řízení je návrh zadání regulačního plánu upravený a předložený zastupitelstvu ke schválení a je přikročeno ke zpracování návrhu regulačního plánu, dokumentace vlivů záměru na životní prostředí, jestliže je takový postup potřeba podle zákona o posuzování vlivů, a popř. může být třeba doložit posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast.

O samotném návrhu regulačního plánu se koná společné jednání dotčených orgánů a obcí, které uplatňují stanoviska a vyjádření. Úkolem příslušného úřadu je uplatnit stanovisko k posouzení vlivů do 15 dnů ode dne obdržení kopií stanovisek, připomínek a vyjádření. Poté následuje řízení o regulačním plánu. Řízení o regulačním plánu je spojeno s veřejným projednáním. Následně je regulační plán předložen zastupitelstvu obce nebo kraje, které ho může schválit a poté vydat jako opatření obecné povahy.<sup>25</sup>

24) Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, sp. zn. 4 Ao 7/2011.

25) Srov. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Pořizování regulačních plánů: Metodický pokyn* [online]. 2008 [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: [www.uur.cz](http://www.uur.cz)

## 8.2. Zapojení veřejnosti do územního plánování

Územní plánování, stejně jako příprava jiných významných strategických plánů, by mělo probíhat za široké účasti veřejnosti jak odborné, tak laické. Stavební zákon samozřejmě určitý minimální rozsah zapojení veřejnosti upravuje a dokonce oproti dřívějšímu znamenal určitý pokrok – zavedl kupř. institut zástupce veřejnosti. Přesto se stále stává, že je účast veřejnosti v praxi spíše pouhá formalita a nemá na podobu územně plánovací dokumentace vliv. Obce jako samosprávné celky, občané jako fyzické osoby a kupř. jejich spolky nebo podnikatelé jako právnické osoby mají podle stavebního zákona možnost podávat připomínky jak k politice, tak k zásadám, územním a regulačním plánům. Co se týče námitek, je situace složitější. V případě zásad může námitky podávat jen oprávněný investor, dotčená obec a zástupce veřejnosti. V případě územního plánu mohou navíc podávat námitky (musejí být stejně jako připomínky vždy písemné) vlastníci dotčených pozemků a staveb. U regulačního plánu je to složitější – každý může sice podávat připomínky, ale námitky mohou podávat jen ti, kdo splňují podmínky pro účastenství v územním řízení.

Zastavme se u zástupce veřejnosti. Může jím být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.

Ke zmocnění musí být připojena podpisová listina, kde je uvedeno jméno a příjmení, trvalý pobyt a podpis osob s prohlášením, že jmenovaného zástupce veřejnosti zmocňují k podání námitek na základě věcně shodné připomínky a k jejímu projednání. Zástupce pak musí písemně prohlásit, že zmocnění přijímá. Toto prohlášení obsahuje jméno a příjmení zástupce veřejnosti, jeho trvalý pobyt nebo pobyt a podpis.

Pokud by se stalo, že by úřad nesouhlasil se zmocněním zástupce (a tvrdil by, že nespĺnil všechny podmínky), musí o tom vydat usnesení. Až do pravomocného rozhodnutí o této věci má tato osoba všechna procesní práva zástupce veřejnosti.



### Z judikatury:

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že přípustný je „ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.“ Osobou oprávněnou podat návrh na zrušení je podle daného usnesení „zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.).“<sup>26</sup>

Žaloby zástupce veřejnosti na územní plány nebo zásady územního rozvoje byly však soustavně odmítány. Nejvyšší správní soud však částečně zmírnil tuto tvrdost.<sup>27</sup> Institut zástupce byl totiž dle názoru Nejvyššího správního soudu začleněn do stavebního zákona právě z důvodu, aby poskytl možnost zapojit se a vyjádřit své připomínky i těm, kteří příslušným návrhem ÚPD na svých právech přímo dotčeni nejsou. Proto bylo zástupci veřejnosti přiznáno oprávnění podat správní žalobu proti rozhodnutí o námitce (rozhodnutí o námitce je správním rozhodnutím). Takové rozhodnutí nelze ztotožnit se samotným opatřením obecné povahy, které je pouhým nástrojem publikace takového rozhodnutí.<sup>28</sup> Nejvyšší správní soud se musel vypořádat s otázkou dotčenosti práv. Zástupce veřejnosti totiž podle předchozí judikatury nedisponuje žádnými hmotnými právy, která by mohla být dotčena. Proto Nejvyšší správní soud dovodil, že zástupci veřejnosti přísluší stejná legitimace jako ekologickým občanským sdružením (jako tzv. zájemníkovi) – podle § 65 odst. 2 soudního řádu správního. Zástupce veřejnosti tak může být zkrácen na svých procesních právech a na tomto tvrzení zakládá také svoji žalobu, protože během územního plánování vystupoval jako

26) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

27) Viz v podrobnostech: ZAHUMENSKÁ, Vendula. Zástupce veřejnosti v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní rádce* [online]. 2011, č. 8, 25. 8. 2011 [cit. 2013-05-29]. Dostupné z: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-52649940-zastupce-verejnosti-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>

28) Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 2 Ao 5/201: „*Jakkoli tedy vypořádání uplatněné námítky není předmětem řízení (byť s jeho vyústěním – opatřením obecné povahy – je imanentně spojeno) a ten, kdo námítku uplatnil, nedisponuje procesními možnostmi odpovídajícími právům účastníků řízení dle části druhé hlavy čtvrté správního řádu (nejde o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu), nelze nalézt argumenty pro závěr, že by jen z tohoto důvodu nemělo být rozhodnutí o námitce považováno za rozhodnutí (po formální stránce).*“

nositel veřejného zájmu a namítá vady, které by mohly mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí.<sup>29</sup>

### 8.2.1. Informování veřejnosti

Základem zapojení veřejnosti do územního plánování je dostatečná informovanost obyvatel. Za tím účelem samozřejmě stavební zákon určité minimální standardy zavádí, ale vše se odehrává pouze v rovině zveřejňování na úřední desce, mnohé úřady mají speciální webové stránky věnované územnímu plánu. To ale bývá pouze strohý souhrn dat, jako je tomu kupř. v případě Prahy. Za posledních několik let pražský magistrát průběžně projednává přes tisíce změn v tzv. vlnách. Jednotlivé změny jsou v rozdílných fázích a je nemožné, aby se mohl občan ve změnách orientovat. Pokud větší města pořizují změny stávajících územních plánů, bylo by jistě poměrně snadné vytvořit vyhledávací databáze kupř. podle katastrálních území nebo městských částí. Další možností jak občany informovat, je využívat obecní zpravodaje, tisk (což by bylo vhodné právě u politiky nebo zásad) a další média. Tyto aktivity směřují k prvotnímu informování veřejnosti, že se územní plán nebo zásady připravují.

Na tuto fázi by měly navazovat kupř. workshopy nebo výstavy a informační tabule umístěné na frekventovaných místech, pořádání diskusních fór a setkání, na kterých by se sbíraly primární představy obyvatel o územně plánovací dokumentaci a představily by se záměry pořizovatelů. Zajímavou možností je využití informativních SMS, tento systém už nyní některé obce mají. Kromě toho lze v některých případech (zejm. pokud je předem zřejmé, že mohou být projednávány kontroverzní záměry typu plánování dopravní infrastruktury) využít sociologických průzkumů či anket. Samozřejmě by mělo být zřízení informativní linky.

Další metody se vztahují k posílání připomínek a námitek – lze zřídit kupř. webové rozhraní, ze kterého by byly odesílány připomínky po vyplnění jednoduchého formuláře. S připomínkami souvisí také průběh veřejného projednání, které se mnohdy nese v duchu souboje dvou názorů bez možnosti najít kompromis. Za tímto účelem je nepochybně vhodné uzavřít smlouvu se zkušeným facilitátorem (nikoli pouze moderátorem bez profesních zkušeností s řízením diskusí – např. odborníkem na správní právo, který by ovšem měl být taky přítomen kupř. u projednávání územních

29) Podrobnější rozbor viz ZAHUMENSKÁ, Vendula. Zástupce veřejnosti v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní rádce* [online]. 2011, č. 8, 25. 8. 2011 [cit. 2013-05-29]. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-52649940-zastupce-verejnosti-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>

plánů větších měst a rozhodně zásad) nebo dokonce mediátorem, pokud se očekává výrazný střet.<sup>30</sup>

### Příklad dobré praxe:

Existuje řada příkladů, ze kterých je zřejmé, že zapojení veřejnosti do územního plánování a kvalitní územní plánování jako celek není fikce. Jedním z nich je město Kopřivnice.<sup>31</sup> V tomto městě se pořizoval Strategický plán rozvoje města Kopřivnice, který měl být „vytvořen ve spolupráci s veřejností, neziskovými organizacemi i místními podnikateli – komunitním způsobem plánování ve spolupráci s obyvateli města“.<sup>32</sup> Celého procesu se měla účastnit co nejširší veřejnost: nejen obyvatelé, ale také podnikatelé. „Zapojení veřejnosti do jakéhokoli procesu v takové míře se opravdu vyplatí, jelikož následné připomínky, které se k nám dostávaly po veřejném projednání, už vlastně v SP zapracovány byly.“<sup>33</sup> V rámci projektu byla natočena reportáž z veřejného projednání SP v centru města a v místní kabelové televizi byly vysílány i záznamy ze zasedání pracovních skupin a místních strategických komisí. Strategický plán rozvoje města Kopřivnice pro období let 2007–2022 byl zastupitelstvem města schválen 6. 12. 2007.

### Z judikatury:

K významu veřejného projednání nástrojů územního plánování se vyjádřil Nejvyšší správní soud při rozhodování o zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje.<sup>34</sup> Jihomoravský krajský úřad se domníval, že „smyslem veřejného projednání je informování veřejnosti o procesu tvorby ZÚR, nikoliv ‚bezbréhá veřejná diskuse‘ o písemně podaných námitkách a připomínkách oprávněných osob“.<sup>35</sup> Proto diskusi

30) Viz ZAHUMENSKÁ, Vendula. Vybrané aspekty zapojení veřejnosti do územního plánování. In: *Právní rozpravy: proměny práva* [online]. Hradec Králové, 2013 [cit. 2013-03-05]. ISBN 978-80-905243-5-4.

31) DOBRÁ PRAXE: Databáze osvědčených postupů, inspirace pro obce a regiony. *Kopřivnice: Zapojení veřejnosti do procesu zpracování Strategického plánu rozvoje města Kopřivnice* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://dobrapraxe.cz/cz/tema/verejna-sprava-informovanost-strategicky-rozvoj/koprivnice-zapojeni-verejnosti-do-procesu-zpracovani-strategickeho-planu-rozvoje-mesta-koprivnice>

32) Tamtéž.

33) Tamtéž.

34) K průběhu procesu přijímání zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje podrobněji také viz ZAHUMENSKÁ, Vendula. Zapojení veřejnosti do přípravy Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje – Příležitost, jak zohlednit požadavky starostů a občanů. *Správní právo*. 2011, č. 1–2. ISSN 0139-6005. ZAHUMENSKÁ, Vendula. Zástupce veřejnosti v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní rádce*. 2011, č. 8. ISSN 1210-4817. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-52649940-zastupce-verejnosti-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>

35) Viz bod [623] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

předcházelo několik hodin prezentací a během diskuse byl každému přítomnému, včetně zástupců veřejnosti a představitelů obcí, omezen časový limit na pouhé tři minuty bez možnosti prodloužení. Nejvyšší správní soud shledal takový způsob vedení veřejného projednání nepřijatelným a zdůraznil, že Krajský úřad měl „přikládat větší význam veřejné diskusi nad přijímaným opatřením obecné povahy a vymezit srovnatelný časový prostor pro výklad pořizovatele... a pro následnou veřejnou debatu spojenou s ústním shrnutím podaných námitek a připomínek.“<sup>36</sup> Nejvyšší správní soud ještě připomenul, že právě místní orgány mohou zajistit výkon státní správy, který bude efektivní a blízký občanům, a „transparentní slyšení osob reprezentujících veřejnost přispívá k identifikaci veřejnosti s produktem rozhodovacího procesu“.<sup>37</sup> Veřejné projednání by mělo sloužit „racionálnímu diskursu a slyšení jak pořizovatele (resp. zpracovatele a dotčených orgánů), tak veřejnosti“. Navíc soudci upozornili na to, že by „neměla být práva veřejnosti na účast v této veřejné debatě potlačována, jedná-li se o konstruktivní kritiku směřovanou vůči pořizovateli... a jsou-li práva veřejnosti uplatňována odpovědným způsobem nepopírajícím samu podstatu veřejného projednání“.<sup>38</sup>

### 8.3. Kontrola územně plánovací dokumentace

Výslovně upravený soudní přezkum<sup>39</sup> územně plánovací dokumentace<sup>40</sup> je zásadní změna oproti starému stavebnímu zákonu.<sup>41</sup> Zásady, územní plány i regulační plány se vydávají formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Zavedení institutu opatření obecné povahy jako jedné z forem činnosti veřejné správy a stanovení pro-

36) Viz bod [628] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

37) Viz bod [630] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

38) Viz bod [632] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

39) Vedle tohoto soudního přezkumu je možný přezkum územně plánovací dokumentace jako opatření obecné povahy krajským úřadem, resp. MMR postupem podle správního řádu dle § 174 odst. 2. V přezkumném řízení se posuzuje soulad opatření obecné povahy s právními předpisy. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do tří let od účinnosti opatření obecné povahy. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci. V tomto řízení nelze územně plánovací dokumentaci změnit, ale lze ji zrušit postupem podle § 97 odst. 3 správního řádu.

40) Srov. PASSER, Jan M. Přezkum územních plánů vydaných podle zákona č. 183/2006 Sb. In: HUMLÍČKOVÁ, Petra (ed.). *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách? Sborník z mezinárodní konference* [online]. Praha, 2008, 22. 5. 2008 [cit. 2013-05-29]. ISBN 978-80-903968-2-1. Dostupné z: [www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz)

41) Srov. kupř. HEJČ, David. Soudní přezkum územních plánů a právo na spravedlivý proces. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 [cit. 2013-05-29]. ISBN 978-80-210-5919-1. Dostupné z: [http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2011/files/sbornik.html](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/sbornik.html)

cesních postupů (jak správních, tak soudních) je reakcí na nejasnosti ohledně právní povahy některých úkonů správních orgánů, které nejsou ani normativními správními akty ani individuálními správními akty,<sup>42</sup> což se mj. projevilo právě u územně plánovací dokumentace ve věci již zmíněného Územního plánu VÚC Břeclavsko.

Nyní je bez pochybností zřejmé, že je územně plánovací dokumentace přezkoumatelná krajskými soudy<sup>43</sup> podle § 101a soudního řádu správního. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat také obec.<sup>44</sup> Odpůrcem je v řízení ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno. Návrh lze podat do tří let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání této lhůty nelze prominout.<sup>45</sup>

Při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci, a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu. Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho částí jsou v rozporu se zákonem nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho částí zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu. Při přezkumu územně plánovací dokumentace vycházejí soudy

---

42) HENDRYCH, Dušan. O opatření obecné povahy trochu jinak. In: *Nový správní řád a místní samospráva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 11. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 319. ISBN 9788021044890.

43) Krajské soudy přezkoumávají opatření obecné povahy od 1. 1. 2012, do té doby byl k přezkumu příslušný Nejvyšší správní soud.

44) Původně mělo také Ministerstvo vnitra pravomoc podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí obce nebo kraje. Od 1. 1. 2012 byla však tato možnost novelou odstraněna. Srov. kupř. MINISTERSTVO VNITRA ČR. Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 28/2007: Územní plán vydaný formou opatření obecné povahy. Právní předpis: zákon č. 183 [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2007 [cit. 2013-05-29]. Dostupné z: [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)

45) Srov. kupř. BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny*. Brno: Právnická fakulta, Masarykova univerzita, 2010. Dostupné z: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2010/files/prispevky/09\\_priroda/Bahy\\_ova\\_Lenka\\_\(4070\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_ova_Lenka_(4070).pdf)

z algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, který vymezil Nejvyšší správní soud již v roce 2005.<sup>46</sup>

Dlouhou dobu platilo, že návrhy na zrušení územně plánovací dokumentace mohou podávat tzv. dotčení vlastníci, tedy ti, kdo byli dotčeni na svém vlastnickém právu.

V půlce června 2014 však Ústavní soud svým nálezem změnil pohled na možnost žalovat územní plány. Soudci prvního senátu se shodli, že je třeba dostát mezinárodním závazkům a závazkům, které České republice vyplývají z evropského práva a Aarhuské úmluvy. Proto přiznali aktivní legitimaci spolkům (občanským sdružením). Znamená to, že občanská sdružení mají právo na soudní ochranu a mohou se domoci zrušení územního plánu.

Nález Ústavního soudu však neznamená, že od nynějška mohou spolky žalovat každý územní plán nebo zásady územního rozvoje bez splnění dalších podmínek. Občanské sdružení (spolek) vždy musí vyhovět těmto požadavkům:

- 1) Občanská sdružení (spolky) musí především stejně jako jiní navrhovatelé prokazatelně tvrdit, že byla příslušným opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech. Nestačí, aby tvrdila pouze to, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdila, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit.
- 2) Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucími z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu.

V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě

---

46) Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích;

- za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy;
- za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires);
- za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem;
- za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium);
- za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. sp. zn. 1 Ao 1/2005 – 98, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Po novele soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb. je čtvrtý bod algoritmu přezkumu omezený, neboť navrhovatel musí při podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvést, v jakém rozsahu (které části) mají být přezkoumány.

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.

V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vážení se k územnímu plánu. 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.<sup>47</sup>

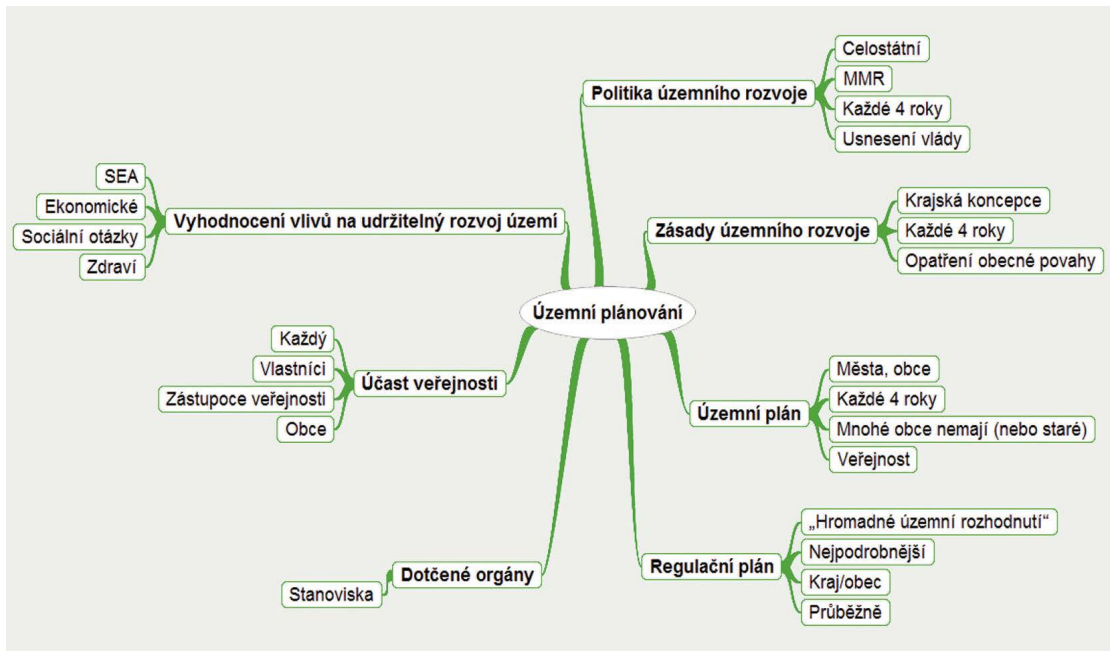
Vedle soudního přezkumu je třeba zmínit ještě přezkum správní, který umožňuje správní řád v § 174 odst. 2. Tento přezkum provádí na základě podnětu buď ministerstvo vnitra, nebo krajské úřady.

### **Z judikatury:**

„Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit. Ústavní stížností napadená rozhodnutí trpí tím nedostatkem, že tento test přiměřenosti soudního zásahu dostatečně nevyjadřují. Požadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vyřádkování se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřijatelný zásah do práva na samosprávu.“<sup>48</sup>

47) Nález Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

48) Nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III.ÚS 1669/11.





# 9. Umisťování a povolování staveb

*„Navíc nutno podotknout, že sám argument, že ‚pobyt ve srubu může přírodní hodnoty poškodit méně, než pobyt mimo srub‘, je absurdní. Jinak by zákon o ochraně přírody nezakazoval či neomezoval na plochách zvláště chráněných území na jednom z prvních míst právě realizování staveb. Stěžovatel se staví do role, že nepochopil, že stavba je pro území jednoznačně jedním z nejzávažnějších faktorů. Je to dáno už jejím celkovým charakterem: trvalostí, či alespoň dlouhodobostí (tedy faktem, že ovlivní území – zejména vizuálně – na dlouho, řádově i ve stovkách let), nároky na svůj vznik a užívání (nezbytná komunikační dostupnost, příjezdnost a přístupnost, energetické nároky, exhalace a imise spojené s užíváním, zatížení území při budování stavby), nehledě na její další rekreační využití. Tato námitka je tedy scestná.“<sup>1</sup>*

## 9.1. Rozhodování v území

Obecně platí, že ke stavební činnosti je zapotřebí rozhodnutí (v širším smyslu) stavebního úřadu. Není již však pravidlem, že by vždy muselo jít o klasické územní rozhodnutí a následně stavební povolení spolu s kolaudačním souhlasem, může se naopak jednat „pouze“ o tzv. územní souhlas, ohlášení nebo veřejnoprávní smlouvu, popř. výše zmíněný regulační plán. Stavební zákon dává stavitelům několik možností, jak získat potřebná povolení ke stavbě.

1) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2009, sp. zn. 6 As 25/2008.

Nejprve je potřeba vymežit, co se považuje za stavbu. Ačkoli se to nemusí zdát, je to problém docela složitý. Podle stavebního zákona jsou stavbou veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Stavbou se pak rozumí i různé změny stávajících staveb jako nástavby nebo dostavby.

### Z judikatury:

„Pojmu ‚výrobek plnící funkci stavby‘ je nutno rozumět tak, že se jedná o výrobek, který plní takovou funkci, jakou obvykle plní stavby ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Nejpodstatnějším charakteristickým znakem výrobku plnícího funkci stavby ve smyslu stavebního zákona je to, že se jedná o výrobek umístěný na určitém konkrétním místě trvale nebo dlouhodobě. Takovým výrobkem může být např. i silniční vozidlo.“<sup>2</sup>

## 9.1.1. Územní rozhodnutí

Můžeme říci, že umisťovat stavby<sup>3</sup> nebo zařízení, měnit je nebo měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území je možné jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Územní rozhodnutí má několik variant – např. rozhodnutí o změně využití území nebo ochranném pásmu, a především rozhodnutí o umístění stavby. To vymezuje stavební pozemek, umisťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, také podmínky pro zpracování projektové dokumentace.<sup>4</sup>

Stavební zákon vymezuje, na které stavby se vůbec nevztahuje povinnost mít územní rozhodnutí ani územní souhlas (§ 79 odst. 2). Může se jednat např. o:

- stožáry pro vlajky do výšky 8 m;
- cirkusové stany a scénické stavby pro film, televizi nebo divadlo;
- bazén do 40 m<sup>2</sup> zastavěné plochy na pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci v zastavěném území, umístěný v odstupové vzdálenosti nejmeně 2 m od hranice pozemku.

2) Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, čj. 10 Ca 280/2008 – 78, [http://www.nssoud.cz/main2col.aspx?cls=EvidencniListVety&evl\\_id=38974&menu=266](http://www.nssoud.cz/main2col.aspx?cls=EvidencniListVety&evl_id=38974&menu=266)

3) Umisťovat stavby lze také regulačním plánem, viz předcházející kapitola.

4) V některých případech je možné, aby stavební úřad vydal společně územní rozhodnutí a stavební povolení, tzv. společné rozhodnutí. Žádost o vydání takového rozhodnutí musí být doložena dokumentací, která splňuje požadavky na dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí a požadavky na projektovou dokumentaci pro vydání stavebního povolení. Se stavebním řízením nelze spojit zjednodušené územní řízení.

Územní řízení probíhá před stavebním úřadem. Je zahajováno na základě žádosti, která musí mít požadované náležitosti a také v ní musí být uvedeny osoby, které mají vlastnické nebo jiné věcné právo (např. věcné břemeno) k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, pokud můžou být jejich práva územním rozhodnutím přímo dotčena. Takovým sousedem není jen ten, jehož pozemek přímo sousedí s tím, na kterém se má stavět. Naopak – mohou to být i vzdálenější vlastníci, protože mohou být dotčeni zvýšeným hlukem, emisemi a podobně. K žádosti je třeba připojit požadované podklady. Na průběh územního řízení se vztahují pravidla obsažená ve stavebním zákoně a tam, kde stavební zákon otázky neupravuje, se používá správní řád.

Účastníky územního řízení jsou:

- žadatel;
- obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn;
- vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě (pokud nejde o žadatele);
- osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno;
- osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Tím se myslí především spolky.

Účastníky řízení naopak nejsou nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků.

### Z judikatury:

„Ústavní soud si je vědom možných interpretačních problémů v tom směru ‚až kam‘ – do jaké šíře či vzdálenosti – mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahat. Nezbyvá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů), a to jak na úrovni rozhodovací praxe stavebních úřadů, tak na úrovni rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví. Samotná náročnost takového posuzování nemůže však být dostatečným důvodem pro postup opačný, který by spočíval (a tak tomu de lege lata je) v koncipování legální definice, která nebude sice činit žádné interpretační problémy, nicméně její existence, jak již shora uvedeno, může zužovat prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.“<sup>5</sup>

5) Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99.

**Z judikatury:**

„Stěžovatel je osobou, která ‚nájemcem bytu‘ není; již proto na něj výluka nedopadá. K bytu v domku a pozemku má nadto právo, které se mnohem víc blíží právu vlastnickému než právu z nájemního vztahu, neboť právo odpovídající zřízenému věcnému břemeni je právem věcným, nikoli obligačním. Má tedy k pozemku a stavbě právě ono ‚jiné právo‘ ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, které jeho účastenství v řízení stavebním založilo.“<sup>6</sup>

Stavební úřad oznámí zahájení územního řízení písemně žadateli, obci a vlastníku pozemku, na kterém má být záměr uskutečněn. Ostatním doručuje jednotlivě jenom tehdy, pokud se nejedná o řízení s velkým počtem účastníků, tj. počet účastníků nepřekročí 30. To se stane velmi snadno zejména u větších staveb. Pokud se jedná o řízení s větším počtem účastníků, doručuje se všem ostatním, tj. spolkům a sousedům, pouze na úřední desce.

Nejvyšší správní soud se zabýval posouzením, zda je stavba rozsáhlá natolik, aby správní orgán mohl využít možnost doručování veřejnou vyhláškou. Podle něj „je třeba rozsáhlost stavby poměřovat především počtem účastníků řízení. V případě, kdy bude předmětem řízení rozsáhlá stavba, avšak účastníkem bude pouze jeden či několik málo vlastníků pozemků nebo přímo dotčených osob, nemusí se vždy jednat o případ, kdy by bylo na místě doručovat veřejnou vyhláškou. Na druhé straně, i pokud územně nebude stavba rozsáhlá, avšak okruh účastníků řízení bude velmi široký, nebude zpravidla v rozporu se zákonem, pokud stavební úřad bude doručovat veřejnou vyhláškou. Vždy však platí, že stavební úřad je jakožto správní orgán povinen učinit si zcela jasno v otázce, kdo je účastníkem řízení, a dle tohoto zjištění následně zvolit vhodný způsob doručení.“<sup>7</sup> Povinnost správního orgánu spolehlivě zjistit okruh účastníků řízení vyplývá ze základních zásad správního řízení, neboť pouze za této podmínky postupuje správní orgán v souladu se zásadami zákonnosti, součinnosti a hospodárnosti. Pokud si stavební úřad neučiní úplný obraz o okruhu účastníků řízení, nemůže posoudit, zda byly dány podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou, které jsou odvozovány (mimo jiné) od počtu účastníků.<sup>8</sup>

Během územního řízení může být nařízeno ústní jednání a ohledání na místě. V tom případě uplatňují účastníci svoje námitky nejpozději během ústního jednání. Pokud není nařízeno, musí úřad stanovit lhůtu pro uplatnění námitek, nejméně 15 dnů.

6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, sp. zn. 2 As 25/2007.

7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, sp. zn. 9 As 18/2010.

8) Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2012, sp. zn. 8 As 93/2011.

V některých případech se dokonce koná veřejné ústní projednání žádosti. Jde o záměry posuzované ve zjišťovacím řízení (EIA) nebo pro které už bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, popř. záměry umisťované v území, ve kterém nebyl vydán územní plán. Konání veřejného ústního jednání se oznamuje veřejnosti veřejnou vyhláškou, která musí být vyvěšena nejméně 30 dnů předem. Každý může nahlédnout do podkladů pro vydání rozhodnutí. Žadatel také musí zajistit, aby informace o jeho záměru a o tom, že podal žádost o vydání územního rozhodnutí, byla vyvěšena na místě určeném stavebním úřadem.

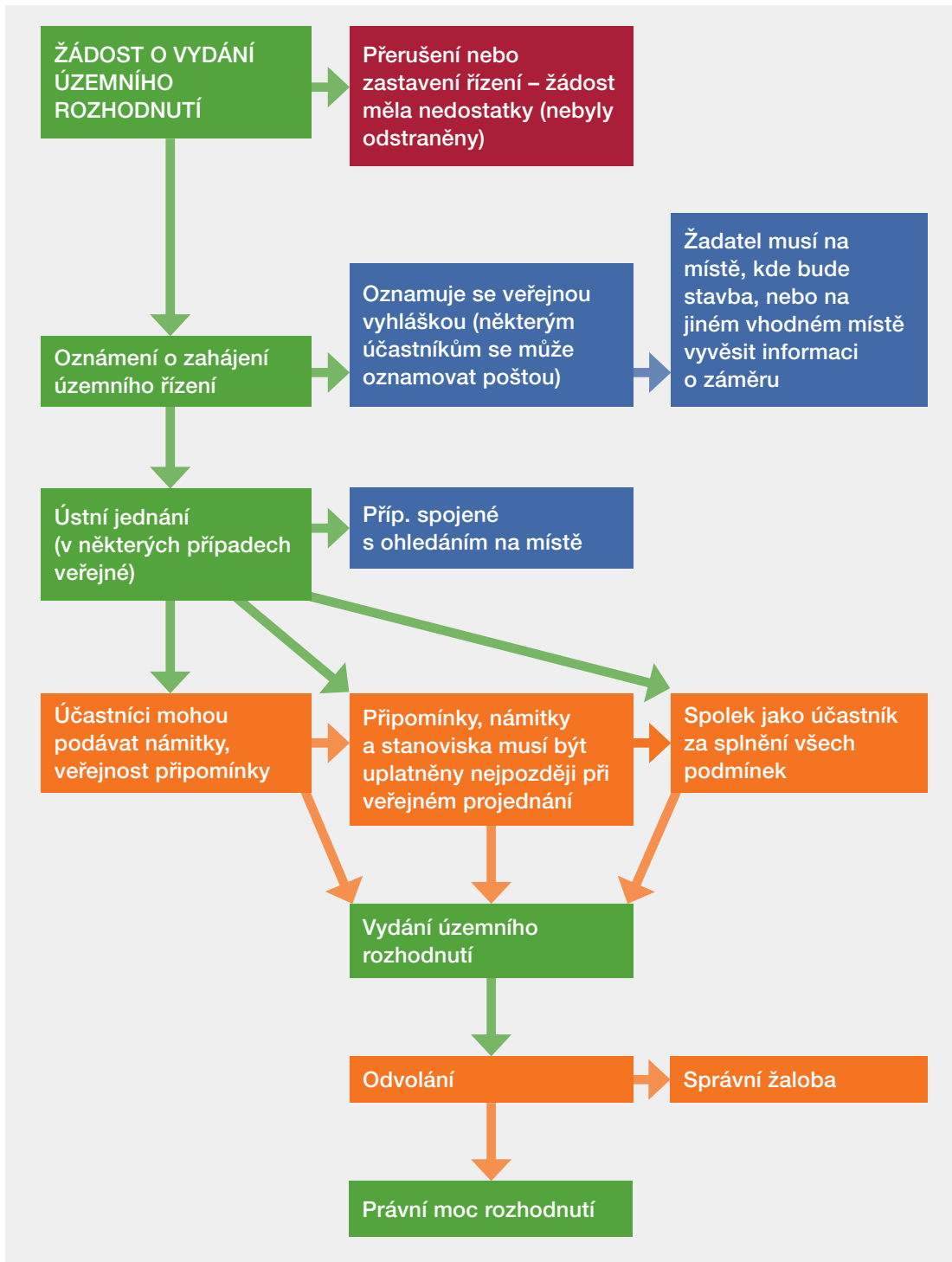
Během územního řízení mohou účastníci uplatňovat námitky a dotčené orgány závazná stanoviska. Pokud jde o řízení s účastí veřejnosti, pak může každý uplatnit připomínky (nejpozději během veřejného ústního projednání). K připomínkám, námitkám a závazným stanoviskům uplatněným po lhůtě se již nepřihlíží. Účastníci jsou značně omezeni v tom, jaké námitky mohou podávat. Podle stavebního zákona má obec za úkol uplatňovat v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce, naopak vlastník pozemku, na kterém má stavba vyrůst, a soused mohou uplatňovat námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým je jejich právo přímo dotčeno. Spolky pak mohou podávat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se zabývá. Toto omezení by při striktním výkladu mohlo vést až k tomu, že spolek „*nebude mít právo podávat připomínky k nadlimitní hlukové zátěži. Pokud spolek takové námitky podá, měl by je stavební úřad vypořádávat jako připomínky veřejnosti.*“<sup>9</sup>

### Z judikatury:

„Závažný důvod pro pokácení dřevin musí existovat již v okamžiku vydání rozhodnutí o povolení pokácení dřevin... Nejvyšší správní soud je toho názoru, že závažný důvod pro pokácení dřevin spočívající v plánované výstavbě může být dán teprve v okamžiku, kdy nabude právní moci územní rozhodnutí o umístění této stavby.“<sup>10</sup>

9) DAMOHORSKÝ, Milan. Stanovisko katedry práva životního prostředí Právnické fakulty UK v Praze k novele stavebního zákona a předpisů souvisejících. In: *Arnika* [online]. Praha, 2011 [cit. 2014-01-10].

10) Kácení dřevin rostoucích mimo les je specifický problém, který souvisí s výstavbou, resp. s rozhodováním v území. Podmínky pro kácení dřevin upravuje § 8 a násl. ZOPK (a jeho prováděcí vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení), který obecně požaduje, aby bylo kácení povoleno ve správním řízení. Lze ve zkratce říci, že toto řízení by mělo být zahájeno až po vydání územního rozhodnutí, pokud v daném případě nevyžadují konkrétní okolnosti jiné řešení. Řízení o povolení kácení dřevin bývají jedny ze správních řízení, kterých se pravidelně účastní spolky.



Územní řízení

Územní rozhodnutí by měl stavební úřad vydat v jednoduchých věcech bez zbytečného odkladu, ve složitějších do 60 dnů ode dne zahájení územního řízení. Pokud jde o věc zvlášť složitou, pak má na rozhodnutí celých 90 dnů. Územním rozhodnutím stavební úřad schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru. V rozhodnutí stavební úřad stanoví dobu platnosti rozhodnutí (obecně je platné dva roky, maximálně to může být pět let).

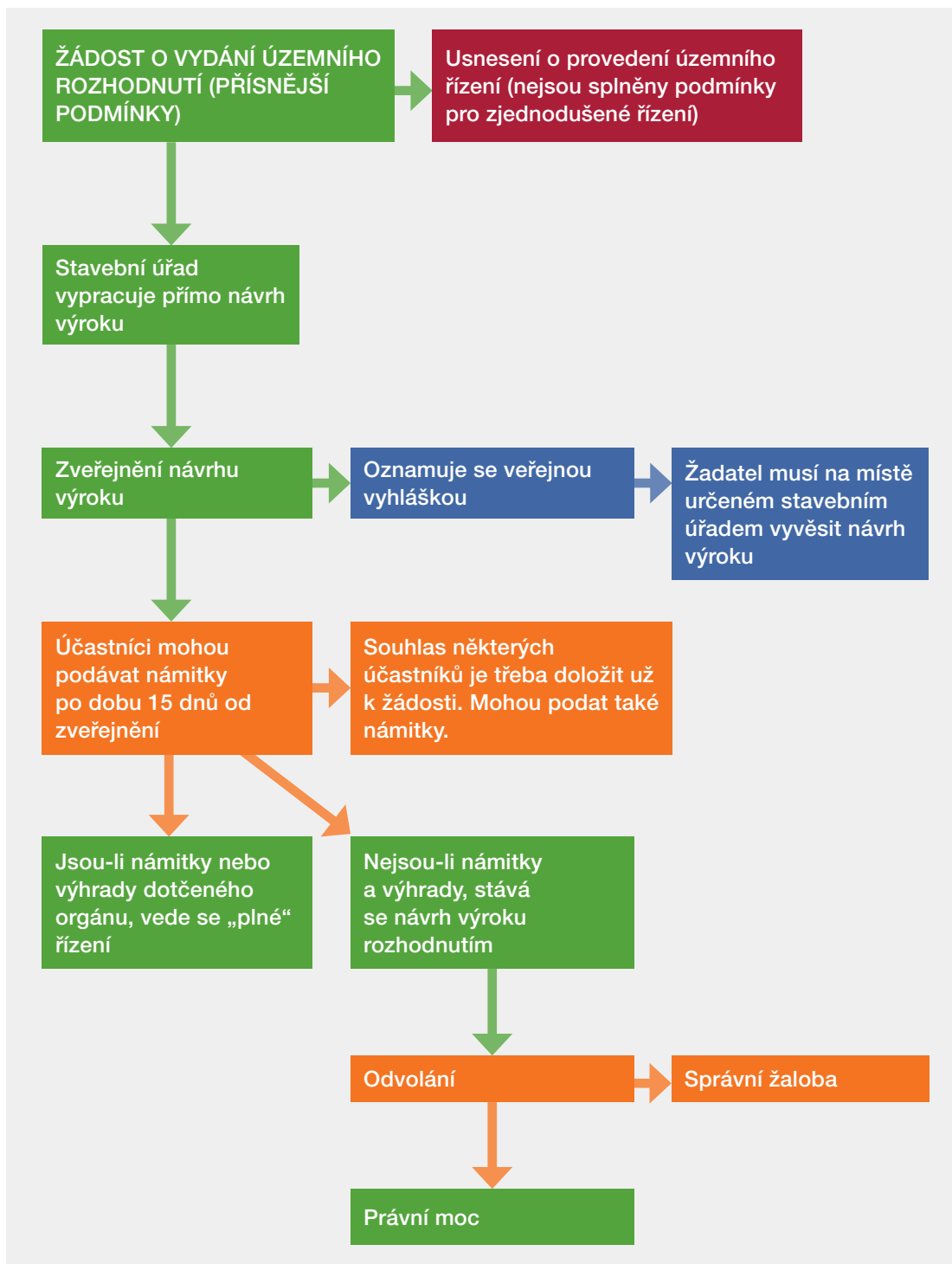
### Z judikatury:

„V této souvislosti lze též poznamenat, že územní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limity využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou jejich platnosti a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu. Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila ‚odstranit‘ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlišný než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.“<sup>11</sup>

Kromě samotného územního řízení existují i další, tzv. zjednodušené postupy umísťování staveb. Jsou to:

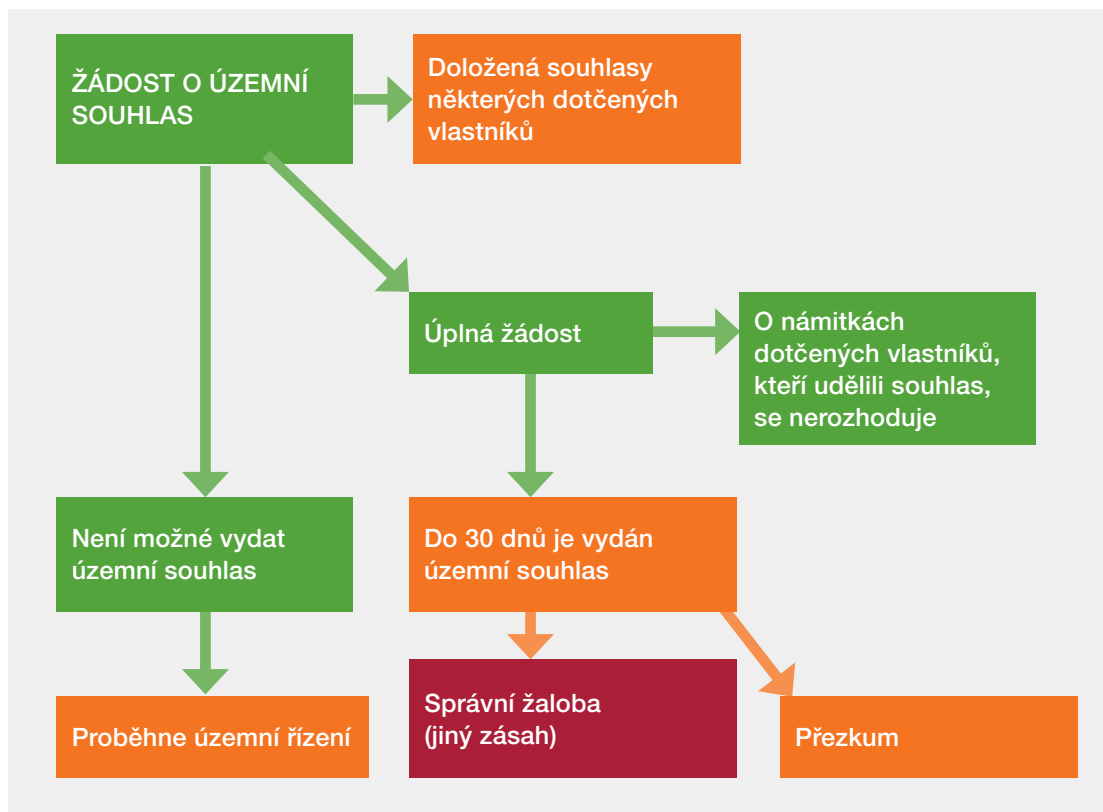
- 1) zjednodušené územní řízení
- 2) územní souhlas
- 3) spojené územní a stavební řízení
- 4) veřejnoprávní smlouva.

11) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, sp. zn. 1 As 107/2012.



Zjednodušené územní řízení





Územní souhlas

## 9.2. Povolování staveb

Další fází, jejímž výsledkem je „oprávnění stavět“, je tzv. proces povolování staveb. Nejedná se pouze o vydání stavebního povolení, ale stavební zákon opět nabízí několik variant, které lze pro jednotlivé druhy staveb využívat.

### 9.2.1. Realizace staveb bez ohlášení a bez povolení

Některé stavby je možné provést bez povolení a dokonce i bez ohlášení stavebnímu úřadu. Jde především o takové stavby, které jsou drobnější, neočekává se, že by měly významný vliv na krajinu nebo nezasahují významně do práv sousedních vlastníků. Neznamená to však, že by nebylo třeba žádného „správního aktu“. Stavební úřad bude

muset před samotnou realizací udělit kupř. územní souhlas. Povolení ani ohlášení nepotřebují například:

- stavby o jednom nadzemním podlaží do 25 m<sup>2</sup> zastavěné plochy a do 5 m výšky, nepodsklepené, jestliže neobsahují obytné ani pobytové místnosti, hygienická zařízení ani vytápění;
- stavby pro zemědělství o jednom nadzemním podlaží do 300 m<sup>2</sup> zastavěné plochy a 7 m výšky, nepodsklepené;
- stavby pro chovatelství o jednom nadzemním podlaží o zastavěné ploše do 16 m<sup>2</sup> a do 5 m výšky, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m;
- vedení sítí veřejného osvětlení, včetně stožárů;
- oplocení;
- reklamní a informační zařízení.

### 9.2.2. Ohlašování staveb

Dalším způsobem, kterým lze „povolit“ méně složité stavby a záměry, je ohlášení. Mezi ohlašované stavby patří např.:

- stavby pro bydlení a pro rodinnou rekreaci do 150 m<sup>2</sup> celkové zastavěné plochy, s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše s dvěma nadzemními podlažními a podkrovím;
- podzemní stavby do 300 m<sup>2</sup> celkové zastavěné plochy a hloubky do 3 m;
- stavby opěrných zdí do výšky 1 m;
- stavby pro reklamu.

Stavebník musí na stavební úřad dodat ohlášení, které obsahuje potřebné údaje a musí k němu připojit územní rozhodnutí (územní souhlas), veřejnoprávní smlouvu, projektovou dokumentaci, závazná stanoviska a souhlasy dotčených vlastníků a další potřebné dokumenty.

Pokud je ohlášení v pořádku, vydá stavební úřad souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru do 30 dnů ode dne, kdy bylo ohlášení podáno. Souhlas platí dva roky a jeho platnost nelze prodloužit. Souhlas může být přezkoumán v přezkumném řízení, které lze zahájit do jednoho roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků, rozhodnutí musí být vydáno do 15 měsíců od vydání souhlasu.

V případě, že ohlášení nesplňuje podmínky pro vydání souhlasu, stavební úřad provede plné stavební řízení.

### 9.2.3. Stavební řízení

Další variantou povolení stavby je „plné“ stavební řízení, jehož výsledkem je stavební povolení. Platí, že obecně je třeba vydání stavebního povolení, pokud stavební zákon (nebo jiný zákon) neumožňuje jinou cestu k povolení stavby.

Stavební řízení je zahajováno na žádost o vydání stavebního povolení, která musí být doplněna především projektovou dokumentací. Stavební úřad žádost a její přílohy přezkoumá a oznámí účastníkům zahájení řízení. Pokud se jedná o řízení s velkým počtem účastníků, doručuje se opět veřejnou vyhláškou a dokonce se dotčení vlastníci identifikují pouze podle čísel pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí, nikoli jménem a adresou.

Účastníkem stavebního řízení je pouze:

- stavebník;
- vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem;
- vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno;
- vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena;
- vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno;
- ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno;
- osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.

Stavební úřad může nařídit ústní jednání spojené s ohledáním na místě. Účastníci mohou podávat námitky buď ve stanovené lhůtě, nebo do skončení ústního jednání. Po provedeném řízení vydá stavební úřad stavební povolení (zpravidla ve lhůtě 60 nebo 90 dní). Stavební povolení pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do dvou let ode dne, kdy nabylo právní moci. Dobu platnosti stavebního povolení může stavební úřad prodloužit.

### **Příklad z praxe: Účast občanských sdružení**

Velmi dlouho bylo pro občanská sdružení, která se zabývají ochranou přírody a krajiny, obtížné účastnit se stavebních řízení. Úřady je odmítaly s argumentem, že v těchto řízeních již nemohou být dotčeny zájmy ochrany životního prostředí. Stavební úřady vycházely především z toho, že dříve stavební zákon do výčtu účastníků nezahrnoval osoby, o kterých by to stanovil zvláštní zákon. Výčet účastníků byl zkrátka považován za úplný a nemohl být doplněn o další subjekty.

Do sporu nakonec zasáhl Nejvyšší správní soud, podle kterého „zákonné ustanovení, které doplňuje okruh účastníků řízení o osoby, jimž takové právo zakládá zvláštní zákon, není totiž ničím jiným než explicitním odkazem na zvláštní právní úpravu, již je však třeba v každém případě použít před právní úpravou obecnou. Zákonodárce může takový odkaz do zákoné definice okruhu účastníků řízení zařadit ve snaze vymezit okruh účastníků co nejúplněji a nej přesněji, s cílem poskytnout vodítko pro budoucí aplikaci takového ustanovení. Absence výslovného odkazu však nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné či osobní, bude muset být podle pravidla *lex specialis derogat generali* aplikována před úpravou obecnou, tzn. že ji buď zcela nahradí, nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje.“ Soudci Nejvyššího správního soudu neshledali „důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava účastenství dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek. Naopak má za to, že ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje na všechna správní řízení podle stavebního zákona, pokud při nich mohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny.“<sup>12</sup>

Tato otázka je však definitivně vyřešena novelou stavebního zákona. Od 1. 1. 2013 není pochyb o tom, že účastníky stavebního řízení jsou také občanská sdružení, která mají za cíl ochranu přírody a krajiny.

### **9.2.3.1. Přístup k projektové dokumentaci**

Jedním z problémů, které se týkají povolování staveb, je poskytování kopií projektové dokumentace ze správního spisu vedeného u stavebního úřadu.<sup>13</sup> Právo nahlížet do spisu a pořizovat si kopie je jedním ze základních práv účastníků, bez znalosti konkrétního provedení stavby nemají účastníci možnost efektivně hájit svá

12) Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 5 As 41/2009.

13) Viz kupř. ODBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY MINISTERSTVA VNITRA. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků 2: Dílčí aspekty související se zasedáním zastupitelstev obcí*. Praha, 2009. Dostupné z: [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)

práva.<sup>14</sup> Právní názory na řešení této otázky se různí. Ochránce se domnívá, že právní úprava je neuspokojivá a nadále navrhuje „*zrušit omezení vyplývající z ustanovení § 168 odst. 2 (věta druhá) stavebního zákona, neboť má důvodnou pochybnost o souladu citovaného ustanovení s ústavně zaručeným právem na informace, které jsou v držení veřejné správy.*“<sup>15</sup>

Naopak Nejvyšší správní soud<sup>16</sup> potvrdil postup Krajského soudu v Brně, podle kterého právní úprava poskytování projektové dokumentace má přednost před obecnou úpravou správního řádu (ten pořízení kopií totiž umožňuje). Nejvyšší správní soud také potvrdil, že vázání poskytnutí kopie dokumentace na souhlas jejího pořizovatele, případně vlastníka stavby, není protiústavní, neboť podstatné pro věc je, že účastník řízení má právo do takové dokumentace nahlížet a být tak seznámen s podklady, z nichž správní orgán při svém rozhodování vyšel. Takový výklad je poněkud zvláštní – to, že účastník může po časově omezenou dobu nahlížet do rozhodujícího podkladu pro vydání povolení, jistě není dostačující. Nemůže si odnést kopii domů, projednat ji s odborníkem, nemůže se dostatečně poradit o dalším postupu. Takový postup nepochybně výrazně porušuje rovnost účastníků a je s podivem, že Nejvyšší správní soud takový výklad připustil.

Je však možné, že časem dojde ke změně judikatury. Městský soud v Praze totiž potvrdil, že „*ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona je zařazeno v části páté, hlavě druhé stavebního zákona, nazvané Evidence územně plánovací činnosti, ukládání písemností a nahlížení do nich. Další ustanovení této hlavy například upravují, co je předmětem evidence územně plánovací činnosti, kdo tuto evidenci vede, kdo ji ukládá a jak ji zveřejňuje, jaké akty a podklady eviduje a ukládá stavební úřad. Z celého předmětu úpravy části páté, hlavy druhé stavebního zákona je zřejmé, že tu jde o pravidla pro to, jak naložit s písemnostmi vzešlými z územního plánování a z územního a stavebního řízení poté, co tato řízení nebo územně plánovací postupy již skončily – nikoli v okamžiku, kdy probíhají... Podmiňuje-li tedy § 168 odst. 2 stavebního zákona pořizování kopií dokumentace stavby (a to stavby již postavené, respektive stavby, ohledně níž již bylo ukončeno stavební řízení – viz první argument výše) souhlasem osoby, která buď dílo vytvořila, nebo za jeho vytvoření zaplatila, činí tak proto, aby tyto osoby samy mohly zvážit riziko zásahu do svých autorských či majetkových práv*

14) MAZÁNEK, David. K možnosti pořízení kopie dokumentace stavby ze spisu správního orgánu bez souhlasu osob uvedených v § 186 odst. 2) stavebního zákona. *Epravo.cz* [online]. 2011 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/k-moznosti-porizeni-kopie-dokumentace-stavby-ze-spisu-spravniho-organu-bez-souhlasu-osob-vedenych-v-168-odst-2-stavebniho-zakona-73784.html>

15) KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010* [online]. 2011 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

16) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 7 As 70/2008.

a podle toho povolit či nepovolit kopírování dokumentace či její části. Potenciální ‚rizikovost‘ souseda jako účastníka stavebního řízení, který žádá o kopii dokumentace, je z tohoto pohledu takřka nulová. Soused tak činí proto, aby mohl polemizovat s provedením stavby jako takové nebo s podmínkami, za nichž je povolována; cílem sousedů je zpravidla stavbě zabránit, dosáhnout jejího ‚zmenšení‘, zpřísnit podmínky jejího provozu apod. Nelze rozumně předpokládat, že sousedovi jde ve skutečnosti o to, dostat se ‚zadarmo‘ k dokumentaci a podle ní si postavit vlastní stavbu.“<sup>17</sup> Další možností, jak získat přístup ke spisu, je využití práva na informace. Nejvyšší správní soud potvrdil, že je třeba odlišovat právo nahlížet do spisu jako procesní právo od práva na informace (což je právo hmotné), a je možné, aby se žadatel domáhal kupř. pořízení kopií ze spisu, pokud budou dodrženy podmínky zákona o svobodném přístupu k informacím. Z hlediska poskytování kopií stavební dokumentace by tak mohly vznikat nejasnosti především ve vztahu k možnému porušování autorských práv zpracovatelů stavební dokumentace. Podle autorského zákona<sup>18</sup> však do práva autorského nezasahuje ten, kdo užije v odůvodněné míře dílo na základě zákona pro účely veřejné bezpečnosti, pro soudní nebo správní řízení nebo k jinému úřednímu účelu nebo pro parlamentní jednání a pořízení zápisu o něm. Projektová dokumentace právě k účelům úředním slouží.

### **Z rozhodnutí soudů:**

„Od práva náležejícího vybrané skupině osob ve smyslu § 133 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona (jedná se o starý stavební zákon, nynější stavební zákon má ovšem obdobné ustanovení § 168), je třeba odlišit obecné právo vyplývající ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, tj. obecné právo na informace, které přísluší všem a podléhá omezením stanoveným pouze a jedině zákonem. Ustanovení § 133 stavebního zákona, podmiňující možnost přístupu k informacím obsaženým v územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb tím, že žadatel o informaci správnímu orgánu prokáže odůvodněnost svého požadavku, nebylo možné chápat tak, že omezuje možnosti obecného poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 133 stavebního zákona byly chráněny pouze některé druhy informací, a to z důvodu ochrany zájmů tam uvedených.“<sup>19</sup>

17) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, sp. zn. 5 A 241/2011.

18) Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].

19) Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, sp. zn. 5 Ca 126/2006.

V praxi by mohl postup stavebního úřadu vypadat následovně:

- úředníci by měli řádně poučit účastníky žádající o kopie dokumentace o problémech spojených s jejím kopírováním;
- následně by měly účastníkům kopie poskytnout nebo umožnit jejich pořízení;
- pokud dokumentaci poskytnout odmítne, musí o tom vydat usnesení (v písemné podobě). Proti takovému usnesení je možné se odvolat.<sup>20</sup>

## 9.2.4. Certifikát autorizovaného inspektora

Certifikát autorizovaného inspektora si za několik málo let účinnosti stavebního zákona vydobyl špatnou pověst. Kritizovali ho opakovaně ochránce i nevládní organizace – v mnoha případech, kdy byl vydán, došlo k porušení práv dotčených vlastníků i jiných zájmů, které by měly být při povolování staveb chráněny. Docházelo k situacím, kdy se ani nejbližší sousedé ke stavbě nemohli včas vyjádřit. Nebylo ani zřejmé, jakým úkonem celý proces končí a kdy vzniklo oprávnění provést stavbu. Z tohoto důvodu bylo i dlouhodobě sporné, jaké opravné prostředky mohou dotčené osoby uplatňovat. Novela stavebního zákona upravila ty nejvýraznější nedostatky a umožnila vlastníkům sousedních nemovitostí se k otázce vydávání certifikátu vyjádřit.

### Příklad z praxe: Bauhaus Ivanovice

Nejznámější kauzou zneužití certifikátu autorizovaného inspektora je nepochybně stavba hobbymarketu Bauhaus v Brně-Ivanovicích. Certifikát byl začleněn do stavebního zákona jako určitá alternativa ke stavebnímu povolení z důvodu zjednodušení řízení. V praxi se však ukázal být velmi problematickým institutem, který je často zneužíván pro účely bezproblémového povolení sporných staveb, proti kterým existuje odpor sousedů a veřejnosti. Autorizovaný inspektor by měl oslovit dotčené sousedy a po splnění zákonných podmínek také občanská sdružení, a měl by si vyžádat jejich vyjádření k záměru stavby a k certifikátu. V praxi se však často stává, že inspektor a stavebník občany z procesu zcela vynechají. Tak tomu bylo i v případě Bauhausu. Výsledkem byl dlouhou dobu stav, kdy hobbymarket stál, ale nemohl být otevřen, protože poškození obyvatelé podali žalobu, soud jí přiznal odkladný

20) Viz podrobný článek na toto téma: MAZÁNEK, David. K možnosti pořízení kopie dokumentace stavby ze spisu správního orgánu bez souhlasu osob uvedených v § 186 odst. 2) stavebního zákona. *Epravo.cz* [online]. 2011 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/k-moznosti-porizeni-kopie-dokumentace-stavby-ze-spisu-spravniho-organu-bez-souhlasu-osob-vedenych-v-168-odst-2-stavebniho-zakona-73784.html>

účinek a zablokoval tak kolaudaci prodejny. Do případu nakonec zasáhl zvláštní senát Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu,<sup>21</sup> podle kterého mají certifikáty zneplatňovat přímo stavební úřady a postupovat mají podle správního řádu. Soudy několik dlouhých měsíců měnily názor na to, jak se mají obyvatelé proti certifikátu bránit. Tento stav není příznivý ani pro obyvatele Ivanovic, protože stavba stojí a do práv sousedů i do přírody v daném místě již zasáhla, ani pro investora. Případ Bauhaus sice nekončí, ale bitvu zatím vyhrál Bauhaus – stavební úřad vydal kolaudační souhlas a hobbymarket se otevřel zákazníkům.<sup>22</sup>

Pokud chce stavebník využít tohoto institutu, musí uzavřít smlouvu s autorizovaným inspektorem o kontrole projektové dokumentace stavby, kterou hodlá provést. Uzavření smlouvy se oznámí stavebnímu úřadu.

Stavebník je oprávněn stavbu provést na základě oznámení stavebního záměru stavebnímu úřadu autorizovaným inspektorem, který posoudil projektovou dokumentaci stavby. K oznámení je třeba zejm. připojit:

- certifikát autorizovaného inspektora, ne starší 3 měsíců;
- projektovou dokumentaci;
- závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů;
- souhlasy osob, které by byly jinak účastníky stavebního řízení.

Stavební úřad vyvěsí bez zbytečného odkladu na úřední desce oznámení stavebního záměru po dobu nejméně 30 dnů a osobám, které by byly účastníky stavebního řízení, umožní nahlížet do podkladů připojených k oznámení stavebního záměru včetně certifikátu. Ve lhůtě 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení mohou dotčené osoby podávat námítky a dotčené orgány uplatňovat výhrady. Podání námítky nebo uplatnění výhrady má odkladný účinek a právo provést stavbu nevznikne. Stavební úřad musí výhrady a námítky předložit do 15 dnů k rozhodnutí správnímu orgánu, který by byl jinak příslušný k odvolání proti stavebnímu povolení. Pokud se odvolací orgán vyjádří kladně, vznikne stavebníkovi právo stavět (stejně tak mu vznikne, pokud ve lhůtě 30 dnů není uplatněna žádná výhrada či námítka).<sup>23</sup>

21) Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2012, sp. zn. Konf 25/2012.

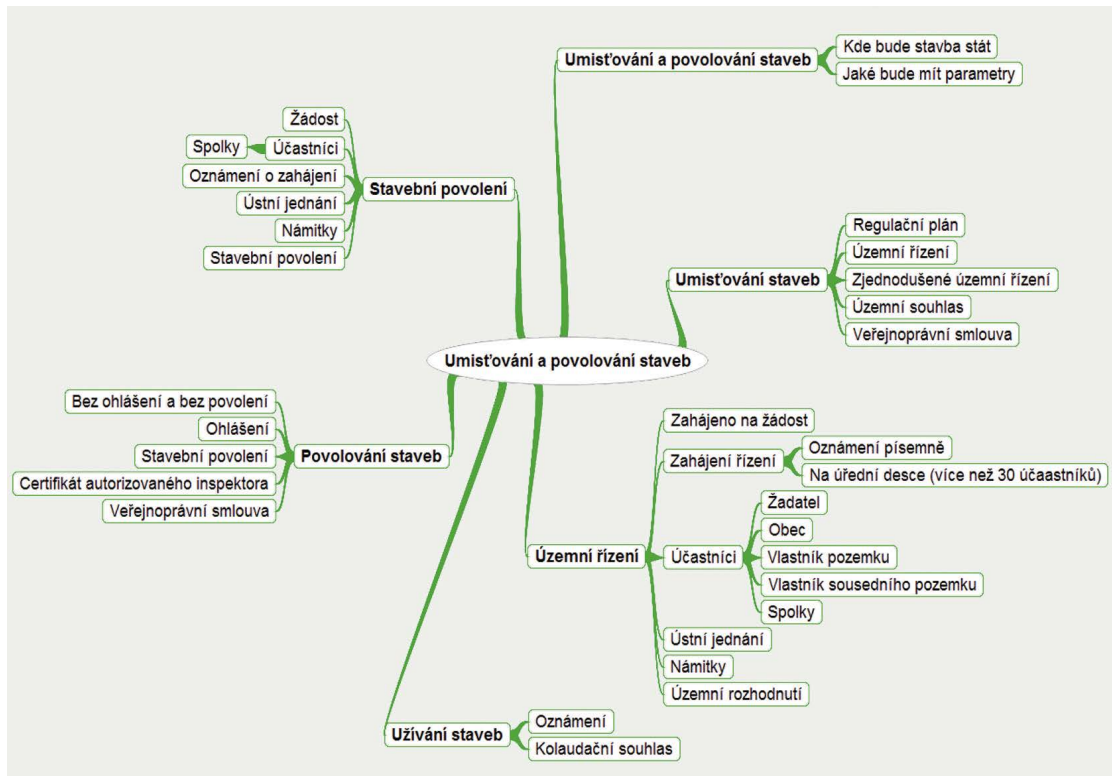
22) Tento příklad autorka zpracovala pro publikaci ČERNOHOUS, Pavel, Lukáš MATĚJKA, Martin SKALSKÝ, Luděk ŠIKOLA a Vendula ZAHUMENSKÁ. *Územní plán bude tvůrčí! Od územního plánování po stavební povolení – kdy a jak se účastnit*. Praha: Arnika, 2012. 89 s. ISBN 978-80-904685-0-4.

23) Další možnosti, jak získat pro stavbu povolení, je uzavření veřejnoprávní smlouvy. Podrobněji se jí už věnovat nebudeme.



## 9.3. Užívání stavby

Většinu staveb lze užívat až po vydání kolaudačního souhlasu<sup>24</sup> nebo alespoň oznámení stavebnímu úřadu. Stavební úřad by měl zkoumat, zda stavba byla provedena v souladu s územním rozhodnutím (jiným dokladem), s povolením stavby a dokumentací, v souladu se stanovisky nebo závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů. Také zkoumá, zda užívání stavby nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí.



24) Ten vyžaduje stavba, jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, například nemocnice, škola, nájemní bytový dům, stavba pro obchod a průmysl, stavba pro shromažďování většího počtu osob, stavba dopravní a občanské infrastruktury, stavba pro ubytování odsouzených a obviněných, dále stavba, u které bylo stanoveno provedení zkušebního provozu, a změna stavby, která je kulturní památkou. Souhlas vydává na žádost stavebníka příslušný stavební úřad.

# 10. Odpovědnost v právu životního prostředí

---

*„V současnosti můžeme pozorovat celospolečenskou změnu v chápání toho, kdo je odpovědný za ničení životního prostředí, za změny klimatu, za lidskou bídu a globální nespravedlnost. Oproti dříve převládajícímu názoru, že tuto odpovědnost nesou politici, případně mocní hráči na poli světového kapitalismu, začíná nabírat na síle názor, že tuto odpovědnost neseme vlastně my všichni.“<sup>1</sup>*

Na úrovni Listiny základních práv a svobod najdeme několik článků, které se odpovědnosti za poškozování životního prostředí věnují. Je to čl. 11, podle kterého vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Druhým článkem je samozřejmě čl. 35, který říká, že při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

Smyslem a účelem právní úpravy odpovědnosti za škodu na životním prostředí je především obnova původních funkcí životního prostředí, protože to je právě onen chráněný objekt. Proto se také jako způsob náhrady škody upřednostňuje nikoli náhrada v penězích, ale náhrada tzv. uvedením v původním stav.

Obecně upravuje odpovědnost za poškozování životního prostředí zákon č. 17/1999 Sb., o životním prostředí, který také vymezuje řadu pojmů (nejen samotný pojem životní prostředí, ale např. jde o termíny ekologická stabilita, ekosystém, ekologická újma apod.) a upravuje v obecné rovině otázku ekonomických nástrojů ochrany

---

1) KALA, Lukáš. Bludné cesty environmentální odpovědnosti. *Ekolist* [online]. 2011 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: [http://ekolist.cz/cz/publicistika/eseje/bludne-cesty-environmentalni-odpovednosti?sel\\_ids=1&ids\[x8b9d44563179f669f5a1dda56c62c3c9\]=1](http://ekolist.cz/cz/publicistika/eseje/bludne-cesty-environmentalni-odpovednosti?sel_ids=1&ids[x8b9d44563179f669f5a1dda56c62c3c9]=1)

životního prostředí (jedná se zejm. o nejrůznější poplatky a odvody). Podle tohoto zákona je znečišťováním životního prostředí vnášení takových fyzikálních, chemických nebo biologických činitelů do životního prostředí v důsledku lidské činnosti, které jsou svou podstatou nebo množstvím cizorodé. Poškozováním životního prostředí je zhoršování jeho stavu znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad stanovenou míru (limity obsahují zvláštní předpisy, jako je kupř. zákon o ochraně ovzduší). Zákon o životním prostředí ukládá každému, kdo svou činností znečišťuje či poškozuje životní prostředí, nebo kdo využívá přírodní zdroje, povinnost na vlastní náklady zajišťovat sledování tohoto působení a znát jeho možné důsledky. Každý, kdo poškozováním životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, je povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Důraz je primárně kladen na uvedení poškozeného životního prostředí do původního stavu. Teprve když toto není možné, nastupuje povinnost ekologickou újmu nahradit jiným způsobem (kupř. zlepšením životního prostředí v jiné lokalitě), a teprve když ani toto plnění není realizovatelné, nadchází možnost náhrady v penězích. Jde o tzv. princip naturální restituce.

Právní úprava odpovědnosti za poškozování životního prostředí není obsažena v jednom předpise, ale je roztržštěná v několika normách.<sup>2</sup> Obvykle se dělí na odpovědnost:

- trestně právní;
- správně právní;
- soukromoprávní (zejm. občanskoprávní odpovědnost za škodu);
- odpovědnost za ekologickou újmu.

## 10.1. Trestně právní odpovědnost

Na trestní právo můžeme nahlížet jako na normy, „*kteřé chrání nejdůležitější právní statky naší společnosti, zejména práva a oprávněné zájmy fyzických a právnických osob a dalších subjektů, jakož i právem chráněné zájmy společnosti a státu, včetně ústavního zřízení České republiky, před trestnými činy taxativně uvedenými v trestněprávních normách tím, že vymezuje, co je trestný čin, stanoví podmínky trestní odpovědnosti, okolnosti vylučující trestní odpovědnost a důvody zániku trestní odpovědnosti, druhy trestních sankcí, způsob jejich ukládání, výkonu i zániku jejich*

2) Na úrovni evropského práva jde o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí. Na úrovni mezinárodního práva je možné zmínit zejm.: Úmluvu o trestněprávní ochraně ŽP (RE, Štrasburk, 1998), Úmluvu CITES (1973) a Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti k rámcové úmluvě o biodiverzitě (2000).

výkonu, včetně podmínek zahlazení odsouzení“.<sup>3</sup> Trestně právní odpovědnost je zaktovena v trestním zákoníku (zák. č. 40/2009 Sb., dále jen „trestní zákoník“) v hlavě věnované trestným činům proti životnímu prostředí. Mezi tyto trestné činy (celkem 17 skutkových podstat) patří kupř. poškození a ohrožení životního prostředí, poškození lesa, neoprávněné nakládání s odpady nebo neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami. Některé z těchto trestných činů jsou nedbalostní, některé vyžadují úmyslné zavinění.<sup>4</sup>

Je zřejmé, že tyto činy jsou stíhány také správními orgány jako porušení povinností stanovených podle jednotlivých složkových předpisů (např. zákona o ochraně ovzduší, zákona o vodách nebo zákona o ochraně přírody a krajiny). Trestní odpovědnost je totiž založena na zásadě ultima ratio a zásadě subsidiarity trestní represe. To znamená, že možnost využít prostředky trestního práva musí vycházet z „přesvědčení, že ochranu demokratického státního a společenského zřízení, práv a svobod jednotlivců a ochranu jejich života, zdraví a majetku je třeba dosahovat především mimo-trestními prostředky. Na protiprávní jednání je třeba reagovat prostředky trestního práva až v krajních případech v souladu s pomocnou (subsidiární) úlohou trestního práva v právním řádu a ve společnosti. Potlačování a kontrolu kriminality lze nejúčinněji dosáhnout vhodným vyvážením prevence a represe.“<sup>5</sup> Nástroje trestního práva by se měly k ochraně (nejen) životního prostředí používat až tehdy, pokud jiné možnosti selhávají a nelze postupovat jinak. Obecně však lze říci, že v případě trestných činů na poli životního prostředí není trestní odpovědnost uplatňována příliš často.<sup>6</sup>

Od roku 2012 jsou za trestné činy odpovědné i právnické osoby, například obchodní společnosti. Dosavadní možnost trestně stíhat jen fyzické osoby narážela v praxi na mnoho problémů – například šlo o nemožnost zjistit, která fyzická osoba se protiprávního jednání za právnickou osobu dopustila (právě v oblasti životního prostředí se jednalo o častou překážku). Přitom se objevovaly stále nové činy, pro které nebylo dostačující klasické správní trestání,<sup>7</sup> navíc mnohé evropské státy systém

3) ŠÁMAL, P.: Trestní zákoník a naplňování funkce a základních zásad trestního práva hmotného. *Bulletin advokacie*. 2009, č. 10, s. 22, 26 a 27.

4) Podrobněji kupř. zde JARMÍČ, Libor. Trestní právo a ochrana životního prostředí. *IPrávník* [online]. 2010 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: [http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/art\\_7577/trestni-pravo-a-ochrana-zivotniho-prostredi.aspx](http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/art_7577/trestni-pravo-a-ochrana-zivotniho-prostredi.aspx)

5) ŠÁMAL, P.: Trestní zákoník a naplňování funkce a základních zásad trestního práva hmotného. *Bulletin advokacie*. 2009, č. 10, s. 28

6) Statistiky k dispozici zde: POLICIE ČR. *Statistické přehledy kriminality za rok 2012* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2012.aspx>

7) Zahájení trestního stíhání proti právnické osobě brání tomu, aby o témže skutku proti téže právnické osobě probíhalo řízení o správním deliktu; to vylučuje uložení nucené správy nebo jiného nápravného opatření podle jiného právního předpisu. Trestní stíhání proti právnické osobě nelze zahájit, a bylo-li již za-

trestní odpovědnosti právnických osob již zavedený měly a chybějící český znemožňoval mezinárodní spolupráci. Tyto a řada dalších důvodů vedly k přijetí nového zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále jen „zákon o trestní odpovědnosti právnických osob“). Trestným činem spáchaným právnickou osobou je protiprávní čin spáchaný jejím jménem nebo v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti. Takového jednání se musí (zjednodušeně řečeno) dopustit statutární orgán, někdo, kdo vykonává v dané právnické osobě řídicí nebo kontrolní funkce, má vliv na rozhodování nebo se jedná o zaměstnance. Právnické osoby jsou odpovědné za vybrané trestné činy – v oblasti životního prostředí konkrétně za:

- poškození a ohrožení životního prostředí;
- poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti;
- poškození vodního zdroje;
- neoprávněné vypuštění znečišťujících látek;
- neoprávněné nakládání s odpady;
- neoprávněnou výrobu a jiné nakládání s látkami poškozujícími ozonovou vrstvu;
- neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami;
- neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti;
- poškození chráněných částí přírody a
- teroristický útok.

Právnickým osobám samozřejmě nejsou ukládány totožné tresty jako osobám fyzickým. Potrestány za spáchání trestného činu mohou být (výběr konkrétního trestu záleží na povaze spáchaného činu, přihlíží se např. k tomu, že právnická osoba vykonává činnost ve veřejném zájmu, který má strategický nebo obtížně nahraditelný význam, nebo k účinné snaze nahradit škodu nebo odstranit jiné škodlivé následky činu):

- zrušením právnické osoby;
- propadnutím majetku;
- peněžitým trestem;
- propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty;
- zákazem činnosti;
- zákazem plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži;
- zákazem přijímání dotací a subvencí;
- uveřejněním rozsudku.

---

hájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno, jestliže dřívější řízení pro týž skutek proti téže právnické osobě skončilo pravomocným rozhodnutím o správním deliktu a toto rozhodnutí nebylo zrušeno.

## 10.2. Správně právní odpovědnost

Správně právní odpovědnost je v oblasti práva životního prostředí asi nejčastějším druhem odpovědnosti. Správně právní odpovědnost se rozděluje na odpovědnost za přestupky (odpovědnost subjektivní), za zaviněné porušení právní povinnosti (které mohou spáchat pouze fyzické osoby) a tzv. jiné správní delikty. Mezi ně patří odpovědnost za pořádkové delikty, kdy např. dochází k rušení průběhu správního řízení, odpovědnost za disciplinární delikty (např. se jedná o odpovědnost advokáta při výkonu advokacie, kterou pak řeší Česká advokátní komora) a především sem bývají řazeny tzv. správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob. Tato odpovědnost bývá objektivní, pro vznik odpovědnosti stačí prokázat příčinnou souvislost mezi vznikem újmy a vzniklým následkem, nemusí zde být zaviněné porušení právní povinnosti. Naopak u přestupků je ke vzniku odpovědnosti vždy třeba prokázat i zavinění, a to zpravidla nedbalostní, někdy však může zákon požadovat i úmyslné zavinění.

Přestupky jsou obecně upraveny zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“) a následně bývají přestupky upraveny zvláštními zákony podle jednotlivých složek životního prostředí. Jiné správní delikty jsou také stanoveny ve složkových předpisech a nemají žádnou komplexní právní úpravu; procesně se pak řídí podle správního řádu, ledaže by zvláštní předpisy upravovaly i procesní otázky.

### Z judikatury:

„Při posuzování projednávané věci proto bylo nutné zaměřit se na konkrétní jednání jakožto nejvýznamnější příčinu škodlivého následku v podobě vytěženého lesa a ptát se, zda by tento následek nastal i v případě absence tohoto jednání. Jako relevantní se v této souvislosti jeví zejména otázka, zda by k vytěžení lesa došlo i v případě absence jednání žalobce, tzn. pokud by danou těžbu např. odmítl provést, nedošlo by k ní vůbec nebo by k ní došlo ‚rukou‘ jiné společností KIMOS oslovené osoby. A naopak, zda by k vytěžení lesa došlo i v případě absence jednání společnosti KIMOS, tzn. pokud by si společnost KIMOS danou těžbu neobjednala, provedl by ji žalobce i tak, řečeno metaforou ‚na vlastní pěst‘. Těmito otázkami ani naznačenou diferenciací mezi jednáním žalobce a jednáním společnosti KIMOS ve vztahu k vytěžení lesa se však inspekce ani stěžovatel nezabývali... Dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze přijmout princip, podle kterého by postup správních orgánů při posuzování správních deliktů podnikajících osob vycházel z toho, že sankce může být uložena, jakmile nastanou okolnosti pro její uložení stanovené, naprosto bez ohledu na to, z jakých příčin a v jaké souvislosti k nim došlo. Pak by nešlo mluvit o odpovědnosti (ve smyslu právní povinnosti nést následky jednání nebo opominutí) ani o deliktech vůbec, neboť by bylo možno uložit pokutu dokonce i tehdy, kdyby výsledek nastal zásahem vyšší moci, neodvratitelným zásahem třetí osoby apod. (...) Základním předpokladem pro uložení sankce tak bude zejména skutečnost, že poškození nebo ohrožení zákonem chráněného

zájmu nastalo provozní činností právnické osoby, nebo tehdy, jestliže tento důvod vznikl při činnosti právnické osoby jednáním nebo opominutím osob, které právnická osoba k této činnosti použila. Odpovědnost za správní delikt má objektivní a nikoli absolutní charakter; nejde tedy o odpovědnost za zavinění, ale ani o odpovědnost za výsledek.“<sup>8</sup>

### 10.3. Odpovědnost za ekologickou újmu

Podle zákona o životním prostředí je ekologickou újmou ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti. Podle zákona o předcházení ekologické újme a o její nápravě<sup>9</sup> (zák. č. 167/2008 Sb., dále je „zák. o ekologické újmě“) je takovou újmou nepříznivá měřitelná změna přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, které se může projevit přímo nebo nepřímo. Nejde však o újmy na všech složkách životního prostředí, ale jen na:

- chráněných druhů volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo přírodních stanovišť;
- podzemních nebo povrchových vodách včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod;
- půdě.

Zák. o ekologické újmě se zabývá jednak prevencí – předcházení vzniku ekologické újmy – a jednak řeší situace, když už ekologická újma vznikla nebo bezprostředně hrozí. Zák. o ekologické újmě vychází z principu objektivní odpovědnosti provozovatelů zdrojů znečištění uvedených v příloze k tomuto zákonu. Znamená to, že provozovatelé jsou odpovědní za vznik újmy i tehdy, pokud vznik újmy nezavinili porušením svých povinností a újma není důsledkem jejich zavinění. Postačuje prokázat příčinnou souvislost mezi provozní činností a vznikem ekologické újmy.

Zák. o ekologické újmě dále vychází především z principu prevence (v případě bezprostředně hrozící ekologické újmy provozovatel neprodleně provede nezbytná preventivní opatření). V případě vzniku nebo zjištění ekologické újmy jsou provozovatelé povinni neprodleně provést veškerá proveditelná nápravná opatření k okamžité kontrole, omezení, odstranění nebo jinému zvládnutí znečišťujících látek s cílem omezit ekologickou újmu a nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo předejít dalšímu rozšiřování

8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. 9 As 50/2008.

9) Provádí směrnici Rady a EP 2004/35/ES o ekologicko-právní odpovědnosti s ohledem na prevenci a náhradu škod na životním prostředí.

ekologické újmy. Zákon o ekologické újmě podrobně řeší (v souladu s principem znečišťovatel platí) také otázky financování preventivních a nápravných opatření, sankcí a upravuje pravomoci orgánů státní správy.<sup>10</sup> Nápravná opatření mají, právě ve smyslu oné napravující funkce náhrady škody na životním prostředí, směřovat především k uvedení poškozené složky přírody v původní stav. Teprve pokud toto není možné, nastupují další možnosti, jak vzniklou škodu nahradit.

## 10.4. Odpovědnost za škodu

Dalším druhem odpovědnosti, která se v právu životního prostředí uplatňuje, je odpovědnost za škodu podle nového občanského zákoníku.<sup>11</sup> Občanskoprávní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí nejčastěji směřuje k ochraně před nezákonnou činností sousedního vlastníka. Může se jednat o znečišťování ovzduší, o zničení dřevin na zahradě, o přílišné zastínění sousední budovou, o otřesy a vibrace nebo o znečištění studny v důsledku určitého chování souseda.

Občanskoprávní odpovědnost však může vzniknout pouze tehdy, pokud poškozená složka životního prostředí byla věcí v právním smyslu (tj. je možná kupř. u poškození lesa, nikoli však znečištění ovzduší). Dalším problémem bývá zejména nemožnost vzniku odpovědnosti tehdy, pokud složku životního prostředí poškodil její vlastník (sám sobě nemohl způsobit škodu), nebo tehdy, pokud se vlastník poškozené věci nehodlá domáhat poskytnutí náhrady. Nový občanský zákoník obsahuje povinnost, na rozdíl od svého předchůdce, nahradit škodu primárně uvedením věci v předešlý stav, a teprve poté lze nahradit škodu v penězích (ledaže by poškozený požadoval ihned náhradu v penězích).

Z hlediska životního prostředí je specifickým druhem odpovědnosti škoda z provozní činnosti. Platí, že ten, kdo provozuje závod nebo jiné zařízení sloužící k výdělečné činnosti, nahradí škodu vzniklou z provozu, ať již byla způsobena vlastní provozní činností, věcí při ní použitou nebo vlivem činnosti na okolí. Občanský zákoník umožňuje, aby se provozovatel odpovědnosti zprostil, pokud prokáže, že vynaložil veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat, aby ke škodě nedošlo.

10) Více kupř. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Ekologická újma* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/cz/ekologicka\\_ujma](http://www.mzp.cz/cz/ekologicka_ujma)

11) Více na MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. Škoda z provozní činnosti. In: *Nový občanský zákoník* [online]. 2013 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/nahrada-ujmy/konkretni-zmeny/skoda-zpusobena-provozni-cinnosti-a-provozem-zvlast-nebezpecnym/>



Obdobným případem je škoda způsobená provozem zvláště nebezpečným. Tím se rozumí takový provoz, u kterého není možné předem rozumně vyloučit možnost vzniku závažné škody ani při vynaložení řádné péče.<sup>12</sup> Každý, kdo provozuje takový provoz, musí nahradit škodu způsobenou zdrojem zvýšeného nebezpečí. Takové povinnosti se zprostí, prokáže-li, že škodu způsobila zvnějšku vyšší moc (může jít např. o přírodní katastrofu) nebo že ji způsobil sám poškozený nebo neodvratitelné jednání třetí osoby.

### Z judikatury:

„Pojmům ‚provozní činnost‘ a ‚provoz‘ neodpovídá ‚administrativní‘ činnost stavebníka směřující k zahájení územního či stavebního řízení ani samotné vydání rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení stavebním úřadem. Za škodu způsobenou provozní činností stavebníka by tak bylo možno považovat dle názoru Nejvyššího správního soudu pouze škodu vzniklou na předmětných nemovitostech ve spoluvlastnictví stěžovatelky v důsledku samotné výstavby nové budovy, například v důsledku mechanických otřesů narušením statiky, předměty, které by se mohly během výstavby bytového komplexu uvolnit a poškodit předmětné nemovitosti ve spoluvlastnictví stěžovatelky, či by ke škodě na těchto nemovitostech v důsledku provádění dané stavby došlo jiným způsobem.“<sup>13</sup>

## 10.5. Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem

S životním prostředím souvisí také jiný typ odpovědnosti – odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu státní moci státními orgány a úředními osobami a za škodu způsobenou obcemi a kraji při výkonu samostatné působnosti. Znamená to, že stát musí nést následky způsobené rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, nebo nesprávným úředním postupem. *„Nesprávným úředním postupem se rozumí porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti (zpravidla jde o postup, který nesouvisí s rozhodovací činností). Ačkoliv není vyloučeno, aby k nesprávnému úřednímu postupu došlo v rámci*

12) Má se za to, že provoz je zvláště nebezpečný, pokud se provozuje továrním způsobem nebo pokud se při něm výbušná nebo podobně nebezpečná látka používá nebo se s ní nakládá.

13) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. 5 Afs 76/2008.

*činnosti rozhodovací, je pro odpovědnost podle § 18 zákona určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí. Z tohoto hlediska je nesprávným úředním postupem souvisejícím s rozhodovací činností např. i nevydání či opožděné vydání rozhodnutí, mělo-li být v souladu s uvedenými pravidly správně vydáno či vydáno ve stanovené lhůtě, případně jiná nečinnost státního orgánu či jiné vady ve způsobu vedení řízení.“<sup>14</sup>*

Zakotvení odpovědnosti státu za jednání jeho orgánů směřuje především k tomu, aby nedocházelo k nezákonnému jednání, které výrazně zasahuje do subjektivních práv jednotlivců, a aby občané i právnické osoby měli nástroj, díky kterému se budou moci domáhat náhrady případné škody způsobené nezákonným zásahem nebo nezákonným rozhodnutím. Mezi „nesprávné úřední postupy“ obvykle patří například průtahy v řízení nebo různé druhy nesprávného úředního postupu, kupř. při územním řízení nebo povolení kácení dřevin, ač k tomu nebyly dány zákonem vyžadované důvody.

Odpovědnost státu za škodu upravuje zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu“). Tento zákon řeší nejen otázku, kdo je oprávněn náhradu za způsobenou škodu žádat, ale také stanoví lhůty, ve kterých musí být nárok u úřadu uplatněn. Je možné domáhat se nejen náhrady škody (např. na majetku nebo může jít o ušlý zisk), ale také je možné žádat přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu.

Odpovědnost státu je odpovědností absolutní a objektivní (znamená to, že se nevyžaduje zavinění a nelze se jí zprostit). Je ale třeba, aby došlo k prokázání příčinné souvislosti (vztah příčiny a následku) mezi právní skutečností, za níž se odpovídá, tj. mezi nesprávným úředním postupem, a vznikem škody, tedy je-li postup orgánu státu se vznikem škody ve vztahu příčiny a následku; samotná existence nesprávného úředního postupu škodu nepředstavuje.<sup>15</sup>

K tomu, aby odpovědnost státu nastala, je třeba splnit následující podmínky:

- 1) Musí existovat nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup.
- 2) Musí existovat určitá škoda nebo nemajetková újma.
- 3) Musí existovat příčinná souvislost mezi vydáním nezákonného rozhodnutí či nesprávným úředním postupem a vznikem škody či nemajetkové újmy.

Pro vznik odpovědnosti je třeba, aby „předpoklady odpovědnosti byly naplněny kumulativně; není-li splněn jeden z nich, nemusí se soud zabývat otázkou splnění předpokladů ostatních.“<sup>16</sup>

14) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2120/2000.

15) Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26.5.2011, sp.zn. 28 Cdo 2294/2010.

16) Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 773/2004 (soubor 3267/32).

**Z judikatury:**

„Stát se nemůže zprostit odpovědnosti za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., a to ani v případě existence povodně jakožto tzv. vyšší moci. U objektivní odpovědnosti státu podle § 2 zákona č. 82/1998 Sb. nejsou připuštěny liberační důvody – jedná se o odpovědnost absolutní. V takovém případě stát poškozenému odpovídá za způsobenou materiální újmu, i když škodu při vynaložení veškerého možného úsilí nemohl odvrátit, jako je tomu právě u vis maior. Proto je v posuzovaném případě u žalobcem požadované materiální újmy spočívající v hodnotě movitých věcí (přemístěných při výkonu rozhodnutí), jež byly po jejich uschování ve skladu zničeny při povodni, nutno dovodit, že za této situace jsou podmínky pro vznik odpovědnosti státu za škodu dány. Nehledě na to, že při uskladnění věcí z důvodu nuceného vyklizení je povinností subjektu, který výkon rozhodnutí nařídil, aby se vyklizené věci vrátily jejich vlastníku bez poškození. V opačném případě musí nahradit vzniklou škodu.“<sup>17</sup>

Zákon o odpovědnosti za škodu také upravuje otázku regresních úhrad. Nárok na náhradu škody se totiž uplatňuje u ústředních správních úřadů, zejm. ministerstev. Ty však škodu (nebo újmu) nezpůsobily, proto stát může požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobili. V podstatě lze říci, že stát má možnost domáhat se úhrady po těch, kdo škodu způsobili. Stát může požadovat regresní úhradu pouze ve výši odpovídající účasti územního celku v samostatné působnosti, územního celku v přenesené působnosti či úřední osoby na způsobení vzniklé škody. Pokud úřední osoby nebo územní celky náhradu škody státu uhradily, mohou pak požadovat úhradu po těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu (výše podílu na úhradě je limitovaná). Obdobně jako stát, může regresní úhradu žádat kraj nebo obec, pokud v samostatné působnosti uhradily škodu nebo poskytly zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu (nebo zaplatily-li regresní úhradu), a to od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.

**Z judikatury:**

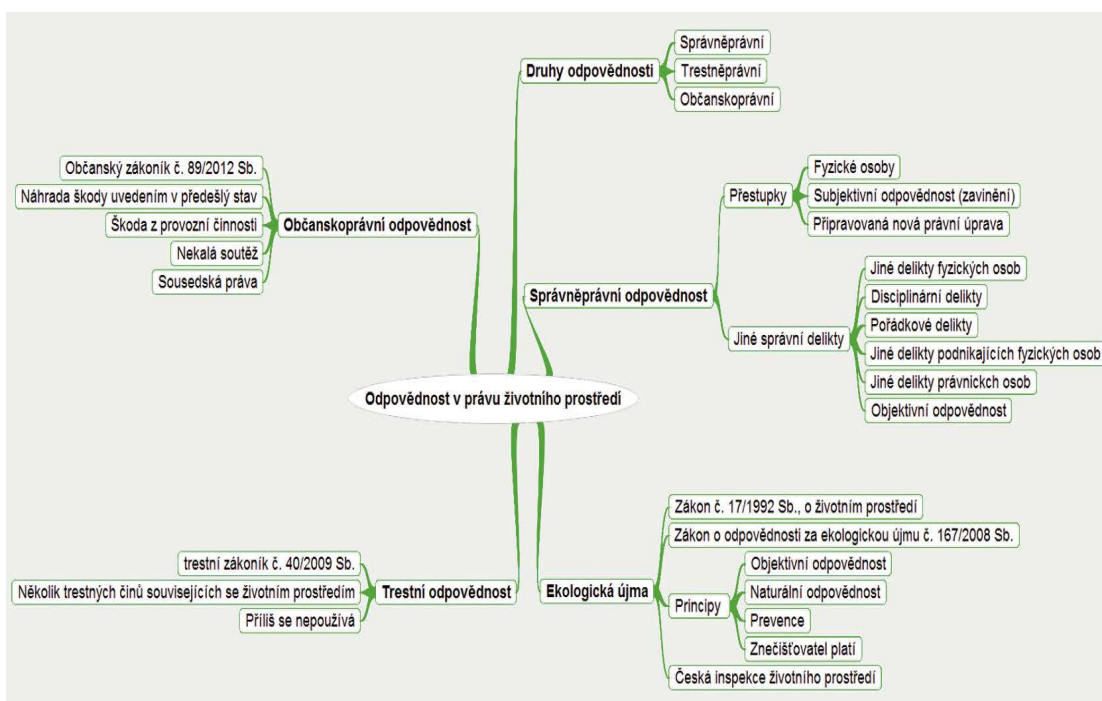
Jedním ze stěžejních principů právního státu, k němuž ČR zavazuje čl. 1 odst. 1 Ústavy, je budování důvěry občanů v právo a instituce státu, resp. veřejné moci. Tam, kde jednotlivec jedná s důvěrou ve věcnou správnost aktů státu či jeho postupů a rovněž s důvěrou v jejich soulad s právem, musí být současně garantováno právo na náhradu škody, pokud se

17) Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3337/2009, ze dne 11. 5. 2011.

ukáže, že presumpce správnosti či zákonnosti byla klamná. Jinak řečeno, taková důvěra je možná pouze tehdy, pokud stát či subjekty, na něž stát přenesl výkon některých svých pravomocí, odpovídají za škodu vzniklou jednotlivci jejich činností v případě, že tyto činnosti se posléze ukáží jako nezákonné či jinak vadné.

Současná obecná tendence, spočívající v přenášení množství pravomocí spadajících do výkonu veřejné moci na subjekty nestátního charakteru nemůže být důvodem pro to, aby se stát zcela zbavoval objektivní odpovědnosti za jejich činnost, nebo aby skutečnost, že určitou činnost vykonával nestátní subjekt, vedla k nějakému jinému, tj. mírnějšímu výkladu odpovědnosti státu, případně institutů vázících se k odpovědnosti, v daném případě výkladu pojmu nesprávný úřední postup.

Výše uvedené platí i pro výkon notářství, resp. pro sepisování notářských zápisů o právních úkonech.<sup>18</sup>



18) Nález Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 529/09, ze dne 13. 3. 2012.

# 11. Soudnictví v environmentálních otázkách

*„Soudy na celém světě v posledních několika desetiletích sehrávají významnou a stále rostoucí roli i na úseku ochrany životního prostředí. Postupně se tento společenský zájem odděluje od zájmu na ochraně života, zdraví a majetku a získává vlastní dimenzi a hodnotu.“<sup>1</sup>*

V České republice funguje soustava obecných soudů, kterou tvoří:

- 1) Nejvyšší soud (Brno);
- 2) Nejvyšší správní soud (Brno);
- 3) vrchní soudy (Praha a Olomouc);
- 4) krajské soudy (Městský soud v Praze);
- 5) okresní soudy (Obvodní soudy v Praze a Městský soud v Brně).

Tyto soudy rozhodují ve věcech:

- občanského a obchodního práva (z hlediska ochrany životního prostředí mohou být podstatné především tzv. sousedské spory);
- správního práva (soudní přezkum správních aktů, zejm. nejruznějších správních rozhodnutí, úkolem těchto soudů je také ochrana před nečinností správních orgánů);
- trestního práva<sup>2</sup> (úkolem těchto soudů je rozhodování o vině a trestu, v oblasti životního prostředí pak o trestných činech proti životnímu prostředí).

1) HUMLÍČKOVÁ, Petra (ed.). *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách? Sborník z mezinárodní konference: [Praha 22. 5. 2008]* [online]. Praha: Zelený kruh, 2008, 34 s. [cit. 2014-01-14]. ISBN 978-80-903968-2-1. Dostupné z: [www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz)

2) Tamtéž.

Vedle nich existuje ještě Ústavní soud, který je soudním orgánem ochrany ústavnosti, to znamená, že má chránit ústavnost, základní práva a svobody vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod a jiných ústavních zákonů a garantovat ústavní charakter výkonu státní moci. Kromě toho má rozhodovat v některých věcech týkajících se volebního práva a posuzování souladu mezinárodních smluv s Ústavou před jejich ratifikací.

Jednání před soudem upravují tzv. procesní předpisy. Upravují např. náležitosti podání, lhůty, postavení účastníků, otázky dokazování, rozhodování, opravných prostředků apod.<sup>3</sup>

Vedle české soudní soustavy je nezbytné popsat také evropské soudy, které mohou rozhodovat některé otázky související s právem životního prostředí. Půjde především o Evropský soud pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku, který byl zřízen roku 1959 k projednávání porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>4</sup> Tato Úmluva sice neobsahuje právo na příznivé životní prostředí, ale Evropský soud pro lidská práva se v několika rozhodnutích přiklonil k názoru, že právo na ochranu soukromého a rodinného života, obsažené v čl. 8 Úmluvy,<sup>5</sup> zahrnuje také právo na ochranu před emisemi, ať už jde o hluk, pach nebo prach. Právě takové nepříznivé ovlivnění životního prostředí totiž může zasáhnout do možnosti každého užívat svoje obydlí, čímž může být poškozen rodinný život občanů.<sup>6</sup>

Na úrovni Evropské unie existují dva soudní orgány, a to:

- *Tribunál*

Úkolem tohoto soudu je rozhodovat o přímých žalobách podaných fyzickými nebo právnickými osobami proti nejrůznějším aktům orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie (musí se přímo dotýkat té které osoby). Dále rozhoduje o žalobách proti právním předpisům nebo také proti nečinnosti orgánů, institucí a jiných subjektů. Dále Tribunál rozhoduje o žalobách podaných členskými státy proti Komisi nebo Radě ohledně aktů přijatých v oblasti státních podpor nebo

---

3) Předpisy:

- trestní řízení (upraveno trestním řádem – zákon č. 141/1961 Sb.);
- občanskoprávní řízení (upraveno občanským soudním řádem – zákon č. 99/1963 Sb.);
- správní řízení (upraveno správním řádem – zákon č. 500/2004 Sb., a soudním řádem správním – zákon č. 150/2002 Sb.).

4) Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Rada Evropy, Řím 1950.

5) Srov. např. rozsudky ESLP ve věcech *López Ostra v. Španělsko* ze 9. 12. 1994, *Guerra a další v. Itálie* z 19. 2. 1998 nebo rozsudek *Moreno Gómez v. Španělsko* z 16. 11. 2004. Blíže viz REPÍK, B. Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? (první část), *Bulletin advokacie*, 2005, č. 7–8, s. 20–23.

6) Srov. VIŠINKOVÁ, Markéta. Netradiční prostředek ochrany životního prostředí. *Via Iuris: Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE* [online]. 2005 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=73#06p>

kupř. ochranných obchodních opatření. Tribunál také rozhoduje např. o náhradě škody způsobené orgány Evropské unie nebo o ochranné známce Společenství.

Proti rozhodnutím Tribunálu lze ve lhůtě dvou měsíců podat k Soudnímu dvoru kasační opravný prostředek, omezený na otázky práva.<sup>7</sup>

- *Soudní dvůr Evropské unie*

Jeho úkolem je provádět výklad právních předpisů Evropské unie tak, aby fungovalo jejich jednotné uplatňování ve všech státech unie. Dále musí řešit spory mezi vládami jednotlivých členských států EU a orgány EU. Na Soudní dvůr se mohou obrátit i jednotlivci, podniky nebo organizace, pokud se domnívají, že některý z orgánů EU porušil jejich práva.<sup>8</sup>

## 11.1. Soudnictví ve věcech životního prostředí

Role soudů při kontrole veřejné správy je nepominutelná, nebo spíše by bylo vhodnější poznamenat, že je zásadní. Každý právní stát by měl být „*vystavěn mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád. Podmínkou takové důvěry je stabilita právního řádu a dostatečná míra právní jistoty občanů. Stabilita právního řádu a právní jistota je ovlivňována nejen legislativní činností státu (tvorbou práva), ale též činností státních orgánů aplikujících právo, neboť teprve aplikace a interpretace právních norem vytváří ve veřejnosti vědomí toho, co je a co není právem. Stabilitu práva, právní jistotu jednotlivce a v konečném důsledku též míru důvěry občanů v právo a v instituce právního státu jako takové proto ovlivňuje i to, jakým způsobem orgány aplikující právo, tedy především soudy, jejichž základním úkolem je poskytovat ochranu právům (čl. 90 Ústavy), přistupují k výkladu právních norem.*“<sup>9</sup> Právě judikatura zejm. Nejvyššího správního soudu přinesla do praxe řadu významných mezníků a napomohla výkladu práva, který především zohledňuje ochranu veřejného zájmu a napomohl veřejnosti brát se za svá práva – kupř. ve věcech informačního práva je judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu hlavním hybatelem kontroly veřejné správy.

Možnost přezkoumávat výkon veřejné správy, kdy „*subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení*

7) Viz EVROPSKÁ UNIE. *Curia* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/)

8) EVROPSKÁ UNIE. Soudní dvůr Evropské unie. *Europa* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index\\_cs.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_cs.htm)

9) Nález Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05.

s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu“;<sup>10</sup> nezávislé soudy působí jako brzda nefungující veřejné správy a umožňuje postupné zkvalitňování výkonu veřejné správy a především ochranu subjektivních práv fyzických a právnických osob před nezákonnými zásahy veřejné moci.

Soudní kontrola veřejné správy vychází z ústavní dělby moci. Netřeba zdůrazňovat, že systém správních soudů v České republice tvoří specializované senáty krajských soudů a Nejvyšší správní soud. Soustavu, dá se říci, ovšem s výhradou, doplňuje Ústavní soud. Na úrovni zákonné je problematika upravena především zákonem o Ústavním soudu, soudním řádem správním a pátou částí občanského soudního řádu (která upravuje řešení pouze vybraných specifických otázek).

## 11.2. Ústavní soudnictví a životní prostředí

Ústavní soud „není běžnou třetí instancí v systému všeobecného soudnictví. Není jeho úkolem zabývat se eventuálním porušením běžných práv fyzických nebo právnických osob, chráněných občanským zákoníkem, trestním zákonem, občanským soudním řádem a dalšími předpisy, pokud takové porušení současně neznamená porušení základního práva nebo svobody těchto osob zaručených ústavním zákonem či mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy“.<sup>11</sup> Přesto má právě Ústavní soud mnoho pravomocí, které jsou z hlediska soudní kontroly veřejné správy mimořádně významné, a to přezkum normativních správních aktů a rozhodování o ústavních stížnostech (které mohou směřovat mj. proti rozhodnutí správních orgánů).

### 11.2.1. Přezkum obecně závazných vyhlášek

Přezkum normativních právních aktů, pod které se řadí i obecně závazné vyhlášky, je upraven v § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu, resp. ve vztahu k obecně závazným vyhláškám je částečně postup jejich kontroly upraven taktéž v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích. Přezkum ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek je jistě nejčastější formou soudní kontroly normativní činnosti veřejné správy, ačkoli sám Ústavní soud uvádí, že z „poznatků získaných při své vlastní činnosti, dospěl k závěru, že po

10) Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

11) Viz kupř. náleží Ústavního soudu ze dne 21. 4. 1994, sp. zn. I. ÚS 68/93. Tuto skutečnost Ústavní soud v mnoha svých nálezech zdůraznil.



patnácti letech existence Ústavy České republiky obsahující ústavní garanci práva na územní samosprávu se již obsah tohoto práva ustálil a stal se součástí širšího právního povědomí. Ústavní soud již není zdaleka v takovém množství případů konfrontován s flagrantním překračováním kompetencí obcí jako Ústavní soud v devadesátých letech minulého století. Dnes platný zákon o obcích již obsahuje věcné vymezení oblastí, v nichž mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky (§ 10 zákona o obcích); hranice pro přípustnou realizaci územní samosprávy upřesnila i bohatá judikatura Ústavního soudu.<sup>12</sup> Při samotném přezkumu obecně závazných vyhlášek, které se přezkoumávají z hlediska jejich souladu s ústavními zákony a se zákony, se zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, Ústavní soud respektuje zásadu, že obce nemohou být natolik zběhlými normotvůrci, jako by měl být zákonodárny sbor, nemají k tomu dostatek odborníků. Přesto „však nelze ani v případě právních předpisů obcí připustit, aby jejich ustanovení byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresát těchto norem nebyl schopen předvídat jejich aplikaci a neměl možnost upravit podle toho své chování“.<sup>13</sup>

Pro přezkum obecně závazných vyhlášek vytvořil Ústavní soud test, který spočívá ve čtyřech krocích přezkumu. Jedná se o:

1. přezkum pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky;
2. přezkum otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání ultra vires);
3. vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost;
4. přezkum obsahu vyhlášky z hlediska ‚nerozumnosti‘ (unreasonableness).<sup>14</sup>

Ústavní soud zdůraznil, že „prvá dvě kritéria jsou kritérii formálními, zbylá dvě se vztahují k samotnému obsahu napadeného předpisu, byť i tato dvě poslední kritéria vykazují aspekty jednání ultra vires (v materiálním slova smyslu)“.<sup>15</sup> Díky tomuto testu je postup přezkumu obecně závazných vyhlášek transparentní. Pokud při přezkumu obecně závazné vyhlášky dojde Ústavní soud k závěru, že je vyhláška nebo její jednotlivá ustanovení v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, nálezem rozhodne, že taková obecně závazná vyhláška (nebo její jednotlivá ustanovení) se zrušují dnem, který v nálezu určí.

12) Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09.

13) Tamtéž nebo nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08.

14) Test byl poprvé použit ve věci zrušení obecně závazné vyhlášky města Prostějova č. 8/2003, o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova, nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

15) Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

## 11.2.2. Rozhodování o ústavních stížnostech

Důležitým úkolem Ústavního soudu je také rozhodování o individuálních ústavních stížnostech fyzických nebo právnických osob, jejichž zaručené ústavní právo bylo porušeno pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byly účastníky, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci. Podle konstantní judikatury Ústavního soudu je pojem jiný zásah orgánu veřejné moci nezbytné „*chápat tak, že zpravidla půjde o převážně jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok těchto orgánů vůči základním ústavně zaručeným právům (svobodám), který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, přičemž takový útok sám není výrazem (výsledkem) řádné rozhodovací pravomoci těchto orgánů a jako takový se vymyká obvyklému přezkumnému či jinému řízení*“.<sup>16</sup> Proti takovému jinému zásahu se přitom nejde bránit jinak, než ústavní stížností, kdy následně vydaný náleží Ústavního soudu zásah zakáže; takovou podmínku samozřejmě není možné splnit, pokud existují jiné možnosti obrany.<sup>17</sup> Podstatnou podmínkou podání ústavní stížnosti je proto, stejně jako u všech ostatních ústavních stížností, vyčerpání všech procesních prostředků, které právní úprava k ochraně práva poskytuje. Současně je nezbytné, aby ústavní stížnost podal skutečně ten, do jehož ústavního práva bylo zasaženo, a pokud se takový zásah projevil „*bezprostředně právě na právním postavení navrhovatele (stěžovatele). Nelze tudíž podat ústavní stížnost ve prospěch třetí osoby, eventuálně v zájmu ochrany veřejných zájmů. Tzv. actio popularis není přípustná*“.<sup>18</sup>

Ústavní soud rozhoduje taktéž o ústavních stížnostech územních samosprávných celků, pokud bylo porušeno jejich právo na samosprávu nezákonným zásahem státu.<sup>19</sup>

## 11.3. Správní soudnictví

Správní soudnictví je podstatnou zárukou zákonnosti. Soudy však nemají v žádném případě „*nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp.*

16) Nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III. ÚS 62/95.

17) Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III. ÚS 62/95.

18) Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 5. 1999, sp. zn. I. ÚS 74/99.

19) Viz čl. 87 Ústavy.

*zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.*<sup>20</sup>

Správní soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“). Dnes, po deseti letech účinnosti tohoto zákona, není třeba rozsáhle připomínat nezbytnost samostatné úpravy v situaci, kdy soudní kontrolu veřejné správy představoval v podstatě jen zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve své části páté<sup>21</sup> (což vedlo k tomu, že některé činnosti veřejné správy nebyly kontrolovatelné prakticky vůbec – zejm. pokud se týče nečinnosti). Chybějící právní úprava způsobovala, že neexistovala pro každého možnost obrátit se na soud, pokud bylo porušeno jeho právo. Nebo dokonce mohlo dojít k odmítnutí spravedlnosti. V neposlední řadě čl. 91 Ústavy, který s existencí Nejvyššího správního soudu počítal, nebyl naplněn.<sup>22</sup> Přijetí soudního řádu správního a vznik specializovaných senátů krajských soudů a Nejvyššího správního soudu se sídlem v Brně se na začátku tisíciletí stalo nezbytností.<sup>23</sup>

### Z judikatury:

„Správní soudnictví a ochrana v něm uskutečňovaná je postavena na principu subsidiarity. To znamená, že ochranu a provedení kontroly nejrůznějších výstupů veřejné správy by měla primárně zabezpečovat sama veřejná správa. Teprve poté se lze obracet na soudy působící ve správním soudnictví. Princip subsidiarity nicméně vychází z existence prostředků nápravy, resp. jejich právního zakotvení a možnosti je uplatnit. Ustanovení § 5 s. ř. s. stanoví, že domáhat se ochrany práv ve správním soudnictví lze až po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Zvolený pojem ‚řádné opravné prostředky‘ je třeba vzhledem k šíři správní činnosti, která je podrobena soudní kontrole, brát v širším významu. Je totiž zřejmé, že § 5 s. ř. s. je v tomto ohledu plně slučitelný s § 68 písm. a) s. ř. s. uplatňovaným v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nicméně § 85 s. ř. s. jako podmínku přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nevyžaduje předchozí vyčerpání řádných opravných prostředků, ale toliko nemožnost domáhat se ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky. V tomto případě je proto třeba zkoumat, zda právní úprava v tom kterém případě prostředky ochrany před nezákonným zásahem připouští či nikoliv.“<sup>24</sup>

20) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, sp. zn. 5 A 139/2002.

21) Části páté občanského soudního řádu se v této publikaci vzhledem k jejímu tematickému zaměření nebudeme věnovat.

22) Viz náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (ve Sbírce zákonů publikován pod č. 276/2001 Sb.), kterým byla zrušena celá část pátá občanského soudního řádu.

23) Viz kupř. ČERNÝ, Pavel. Protiústavní úprava správního soudnictví byla definitivně zlikvidována. *Juristick.cz* [online]. 2001 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://spravni.juristic.cz/86078/clanek/spravni2.html>

24) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2013 sp. zn. 5 Aps 5/2013.

### 11.3.1. Pravomoc správních soudů

Český právní řád umožňuje těm, kteří vyčerpali všechny řádné opravné prostředky, domáhat se ochrany svých práv. Soudy ve správním soudnictví rozhodují o:

- žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním orgánem;
- ochraně proti nečinnosti správního orgánu;
- ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu;
- kompetenčních žalobách;
- věcech volebních a věcech místního a krajského referenda;
- věcech politických stran a politických hnutí;
- zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.

Zřejmě nejčastějším druhem rozhodování je právě proti rozhodnutím správních orgánů, nepochybně také stále vzrůstá počet napadených opatření obecné povahy.

Obecně platí, že správní soudy rozhodují ve dvou instancích – nejprve krajské soudy a poté je možné podat kasační stížnost, o které rozhoduje Nejvyšší správní soud.<sup>25</sup> Proti kasační stížnosti je samozřejmě možné podat ústavní stížnost, ovšem při vědomí výše zdůrazněného názoru Ústavního soudu, že není další instancí a součástí soustavy obecných soudů. Proto ústavní stížnost nemá a neměla by sloužit jako běžný opravný prostředek.

### 11.3.2. Kasační stížnost

Pro správní soudnictví je typické, že soudy rozhodují jen v jednom stupni, řádné opravné prostředky (tj. odvolání) neexistují. Pokud však ve věci rozhodoval krajský soud (resp. Městský soud v Praze), je možné až na výjimky využít jako opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí kasační stížnost (jak proti hmotně právním, tak procesně právním vadám), o které rozhoduje Nejvyšší správní soud.<sup>26</sup> Kasační stížnost je nepřípustná kupř. ve volebních věcech, nebo pokud by směřovala jen proti odůvodnění či výroku o nákladech řízení.

---

25) To zprvu neplatilo kupř. pro návrhy na rušení opatření obecné povahy, kde byl příslušný přímo Nejvyšší správní soud. Po novele soudního řádu správního však od 1. 1. 2012 rozhodují v prvním stupni stejně jako u správních rozhodnutí nejdříve krajské soudy, proti jejichž rozhodnutí je možno podat kasační stížnost.

26) NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů* [online]. 6. 1. 2014 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>

Kasační stížnost lze tedy využít v případě:

- nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení;
- vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit (za vadu se považuje i nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost);
- zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení;
- nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku odůvodnění rozsudku (popř. může nepřezkoumatelnost spočívat v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé);
- nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Podání kasační stížnosti nemá odkladný účinek, je však možné odkladný účinek přiznat, přičemž se postupuje obdobně podle ustanovení o odkladném účinku žalob (§ 73 odst. 2–5).<sup>27</sup> Důvody pro přiznání odkladného účinku jsou proto stejné jako u žaloby proti správnímu rozhodnutí: výkon rozhodnutí nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká by přiznáním odkladného účinku mohla vzniknout jiným osobám. Současně nesmí být přiznání odkladného účinku v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Limity přiznání odkladného účinku jsou nyní méně svazující, než tomu bylo dříve, kdy bylo možné žalobě odkladný účinek přiznat tehdy, kdy by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. Zejména splnit podmínku nenahraditelné újmy<sup>28</sup> bylo více než složité, nicméně stále je odkladný účinek málo užívaným institutem, což dokonce „*může vést k faktickému neposkytnutí této ochrany, resp. k její velmi nízké efektivitě. Platí to zejména ve vztahu*

27) Srov. kupř. KADEČKA, Stanislav. K rozhodování o odkladném účinku správní žaloby. In: *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav, 2005, s. 165–178. ISBN 80-210-3611-7; popř. KOLMAN, Petr. Odkladný účinek kasační stížnosti (The suspending effect of a complaint based on cassation). *Právní rádce*, Praha: Economia a.s., 2008, roč. XVI, č. 5, s. 32–35. ISSN 1210-4817.

28) Srov. ČERNÝ, Pavel. K rozhodování správních soudů o návrzích na odklad vykonatelnosti žaloby (vybrané otázky). *Právní rozhledy* [online]. 2008, č. 24 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: [http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art\\_6066/chap\\_5747/iv-odkladny-ucinek-zalob-ve-vecech-zasahu-do-zivotniho-prostredi.aspx](http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art_6066/chap_5747/iv-odkladny-ucinek-zalob-ve-vecech-zasahu-do-zivotniho-prostredi.aspx).

*k některým již zmíněným typům rozhodnutí, např. o uložení vysoké sankce či daňové povinnosti nebo o vydání povolení k uskutečnění záměru, zasahujícího do práv žalobce.*<sup>29</sup> Je třeba doplnit, že právě rozhodnutí o odmítnutí odkladného účinku žaloby navíc podle judikatury Nejvyššího správního soudu není možné přezkoumat na základě kasační stížnosti, neboť se jedná o dočasné rozhodnutí.<sup>30</sup>

Určitým limitem pro využití kasační stížnosti může být velmi krátká, pouze dvoutýdenní lhůta (počítaná od doručení rozhodnutí, proti kterému směřuje) pro její podání.

Dalším mimořádným opravným prostředkem je tzv. obnova řízení. Řízení ukončené pravomocným rozsudkem se na návrh účastníka obnoví, jestliže vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které bez jeho viny nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, popřípadě bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce, jestliže výsledek obnoveného řízení může být pro něj příznivější. Také v řízení před Nejvyšším správním soudem probíhá řízení o obnově klasicky – nejdříve je nezbytné povolit obnovu řízení a teprve následně může obnovené řízení proběhnout.

## 11.4. Aarhuská úmluva a přístup k soudní ochraně ve věcech životního prostředí

Právo na soudní ochranu, tedy právo obrátit se na soud, pokud se věc týká environmentálních otázek, vyplývá z Aarhuské úmluvy. Právě čl. 9 zajišťuje přístup k soudní ochraně. Na soud se může obrátit každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace nebyla vyřízena v souladu s právními předpisy. Současně je v čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy uvedeno, že se na soud mohou obrátit osoby z řad dotčené veřejnosti,<sup>31</sup> které k tomu mají dostatečný důvod nebo u kterých trvá porušování práva, a aby soud přezkoumal po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti.<sup>32</sup> „Česká právní úprava však stanoví mnohem přísnější požadavky, když osobám z řad dotčené veřejnosti přiznává přístup k soudnímu přezkumu rozhodnutí,

29) Tamtéž.

30) Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, sp. zn. 5 As 52/2004.

31) Tj. v souladu s čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy taková veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

32) Důvod (zájem) nestátní neziskové organizace je přitom vždy považován za dostatečný nebo se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.

vydaných podle stavebního zákona (územní rozhodnutí a stavební povolení), pouze za podmínky dotčení některých vlastnických práv.“<sup>33</sup>

České soudy se Aarhuskou úmluvou již několikrát zabývaly. Dospěly k názoru, že Aarhuská úmluva není tzv. přímo aplikovatelná (tedy její ustanovení se nedají použít přednostně před vnitrostátním právem), protože její ustanovení nejsou dostatečně konkrétní a nelze dovodit práva fyzických a právnických osob vůči státu.

### Případ z praxe:

Významnou otázkou související s aplikací Aarhuské úmluvy je otázka jejího přímého účinku. K tomu se vyjádřil (alespoň částečně) velký senát Soudního dvora v případě Lesoochrannárske zoskupenie VLK.<sup>34</sup> Podle názoru Soudního dvora článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá v právu Unie přímý účinek. „Je nicméně na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit při podávání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby organizace na ochranu životního prostředí mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí. V případě neexistence právní úpravy Unie v této oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie; členské státy jsou přitom v každém jednotlivém případě zodpovědné za zajištění účinné ochrany těchto práv. Procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivity).“<sup>35</sup>

Přístup k soudní ochraně ve věcech životního prostředí je nejproblematictější oblast implementace Aarhuské úmluvy,<sup>36</sup> protože „úprava obecných podmínek přístupu k soudní ochraně, stejně jako jejich převažující soudní výklad, vedou k závěru, že

33) Srov. ČERNÝ, Pavel. Nedostatky praktické aplikace čl. 9 Aarhuské úmluvy z pohledu dotčené veřejnosti. In: *Sborník mezinárodní konference o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi* [online]. Ministerstvo životního prostředí, 2009 [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: [www.mzp.cz/.../cz/...pravni.../OMV-Sbornik\\_Aarhus\\_CZ-20100216.pdf](http://www.mzp.cz/.../cz/...pravni.../OMV-Sbornik_Aarhus_CZ-20100216.pdf)

34) Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. března 2011 ve věci C-240/09, dostupný na [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0240:CS:HTML#Footref\\*](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0240:CS:HTML#Footref*)

35) Tamtéž.

36) Srov. ČERNÝ, Pavel. Nedostatky praktické aplikace čl. 9 Aarhuské úmluvy z pohledu dotčené veřejnosti. In: *Sborník mezinárodní konference o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi* [online]. Ministerstvo životního prostředí, 2009 [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: [www.mzp.cz/.../cz/...pravni.../OMV-Sbornik\\_](http://www.mzp.cz/.../cz/...pravni.../OMV-Sbornik_)

*přístup k soudní ochraně (včetně přezkumu správních rozhodnutí ve věcech životního prostředí) je dán osobám, které „tvrdí zásah do svého subjektivního práva“.*<sup>37</sup> Podle soudního řádu správního se může na soud obrátit každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení správním rozhodnutím, a může se domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat také účastník řízení před správním orgánem, který tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých procesních právech (tj. právě spolky, kterým stále není přiznáno subjektivní právo na příznivé životní prostředí, a nemohou se tudíž domáhat hmotněprávního přezkumu rozhodnutí). Spolkům náleží v řízení pouze subjektivní procesní práva.

Jednou z oblastí, která byla v České republice dlouhodobě v rozporu s požadavky Aarhuské úmluvy,<sup>38</sup> bylo přiznávání odkladného účinku žalobám proti správním rozhodnutím,<sup>39</sup> což se v oblasti životního prostředí projevovalo především u územních rozhodnutí. Právě v této oblasti hrozí, že (nejen) vzhledem k délce trvání soudního řízení bude stavba před skončením soudního řízení již realizována a rozhodnutí soudu tak bude mít hodnotu pouze formální.<sup>40</sup> Na tuto skutečnost upozorňuje např. P. Černý, podle kterého „*správní soudy do nedávné minulosti přistupovaly k návrhům na vydávání odkladných účinků žalobám ve věcech zásahů do životního prostředí velmi zdrženlivě. Asi nejtypičtějším příkladem tohoto přístupu jsou rozhodnutí týkající se návrhů na přiznání odkladného účinku žalobám proti územním rozhodnutím o umístění staveb.*“<sup>41</sup>

Aarhus\_CZ-20100216.pdf; dále např. nap. studie zabývající se situací v České republice a dalších evropských státech obsažené v analýzách organizace Justice & Environment. JUSTICE AND ENVIRONMENT. *Justice and Environment: European Network of Environmental Law Organisation* [online]. 2010 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.justiceandenvironment.org/>

37) Srov. ČERNÝ, Pavel. Nedostatky praktické aplikace čl. 9 Aarhuské úmluvy z pohledu dotčené veřejnosti. In: *Sborník mezinárodní konference o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi* [online]. Ministerstvo životního prostředí, 2009 [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: [www.mzp.cz/.../cz/...pravni.../OMV-Sbornik\\_Aarhus\\_CZ-20100216.pdf](http://www.mzp.cz/.../cz/...pravni.../OMV-Sbornik_Aarhus_CZ-20100216.pdf)

38) Soudní přezkum rozhodnutí (čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy) má směřovat k přiměřené a účinné nápravě.

39) Správní řád stanoví, že podaná správní žaloba nemá dle platné právní úpravy ex lege odkladný účinek, ledaže by to stanovil konkrétní zákon.

40) Blíže kupř. STEJSKAL, Vojtěch. K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnost podat žádost o odkladný účinek žalob. *České právo životního prostředí*. 2011, č. 2, s. 17–29; nebo FRANC, Pavel. Neefektivní ochrana subjektivních práv ve správním soudnictví. *Právní fórum: příloha VIA IURIS IV* [online]. 2005, č. 11, 84–87 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: [http://www.viaiuris.cz/files/via\\_iuris\\_iv.pdf](http://www.viaiuris.cz/files/via_iuris_iv.pdf)

41) ČERNÝ, Pavel. K rozhodování správních soudů o návrzích na odklad vykonatelnosti žaloby (vybrané otázky). *Právní rozhledy* [online]. 2008, č. 24 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: [http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art\\_6066/chap\\_5747/iv-odkladny-ucinek-zalob-ve-vecech-zasahu-do-zivotniho-prostredi.aspx](http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art_6066/chap_5747/iv-odkladny-ucinek-zalob-ve-vecech-zasahu-do-zivotniho-prostredi.aspx)



Dlouhotrvající soudní řízení a nepřiznávaný odkladný účinek žaloby způsobovaly, že i úspěšný žalobce neměl žádný prostředek, jak situaci vyřešit – stavba, proti které vystupoval, byla již dávno postavena a k jejímu odstranění nejsou správní orgány motivovány.<sup>42</sup> Soudní řád správní nestanovil žádnou lhůtu pro přiznání odkladného účinku a nevládní organizace mohly jen velmi obtížně splnit podmínky pro přiznání odkladného účinku žaloby (tj. odložení právní moci napadeného správního rozhodnutí).

Po novele správní řádu soudního, která nabyla účinnosti k 1. 1. 2012, se tyto problémy zmírnily. Především musí soud rozhodnout o návrhu na přiznání odkladného účinku bez zbytečného odkladu, a pokud nehrozí nebezpečí z prodlení, pak musí rozhodnout nejpozději do 30 dnů a svoje rozhodnutí musí řádně odůvodnit. Také se změnilы podmínky pro přiznání odkladného účinku. Obecně pořád platí, že podání žaloby nemá samo o sobě odkladný účinek. Ale soud může na návrh žalobce usnesením odkladný účinek žalobě přiznat. Podmínkou je, že by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí (tj. kupř. výstavba obchodního centra nebo kácení stromů, kdy by prakticky nebylo možné uvést věci do původního stavu) znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. Současně je zapotřebí, aby přiznání odkladného účinku nebylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

### Z judikatury:

„Na základě čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy (č. 124/2004 Sb. m. s.) musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti (12), tedy i stěžovateli, vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS („směrnice EIA“), neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.“<sup>43</sup>

42) OFICIÁLNÍ STRÁNKA AARHUSKÉ ÚMLUVY V ČESKÉ REPUBLICĚ. *Právo na soudní ochranu* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/pravo-na-soudni-ochranu/>

43) Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 1 As 13/2007; ze dne 14. 6. 2007, sp. zn. 1 As 39-2006; ze dne 28. 6. 2007, sp. zn. 5 As 53/2006; ze dne 26. 6. 2007, sp. zn. 4 As 70/2006 a ze dne 15. 5. 2008, sp. zn. 2 Aps 1/2008.

Obdobné nedostatky se týkají implementace dalších odstavců čl. 9 Aarhuské úmluvy, zejm. přezkumu nečinnosti správních orgánů.<sup>44</sup>

## 11.5. Sousedské spory a rozhodování soudů

Ačkoli je správní soudnictví stěžejní z hlediska možností soudní ochrany environmentálních práv, je možné v některých případech zvažovat i jiné cesty. Především bývá v této souvislosti zmiňován institut sousedských žalob,<sup>45</sup> resp. ochrana vyplývající z ochrany poskytnuté vlastnickému právu v rámci právní úpravy sousedských práv. V novém občanském zákoníku najdeme tato pravidla v ustanovení § 1013 a násl.

Především platí obecná maxima, v souladu se kterou se musí vlastník zdržet všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku. Tyto důsledky činnosti jednoho vlastníka na druhého vlastníka se dělí na tzv. přímé a nepřímé imise. Přímou imisí je např. svádění vody na cizí pozemek a jsou zakázány vždy. Nepřímými imisemi je např. hluk nebo kouř – jedná se o vedlejší důsledky jiné činnosti. Nepřímé imise jsou zakázány tehdy, pokud přesahují míru přiměřenou místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku.<sup>46</sup>

Limitem pro využití ochrany životního prostředí skrze ochranu vlastnického práva je skutečnost, že jde-li o imise, které jsou důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má soused právo jen na náhradu újmy v penězích. To by neplatilo jenom tehdy, pokud by daný provozovatel překračoval povolené limity (kupř. znečišťování ovzduší). Znamená to, že existují imise „běžné“ a „privilegované“ (tj. ty, které jsou způsobené úředně schváleným provozem). Základní rozdíl mezi běžnými a privilegovanými imisemi je v předmětu žaloby. Zatímco u běžných imisí je soused aktivně legitimován k podání negatorní žaloby (žaloby na zdr-

44) ČERNÝ, Pavel. Nedostatky praktické aplikace čl. 9 Aarhuské úmluvy z pohledu dotčené veřejnosti. In: *Sborník mezinárodní konference o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi* [online]. Ministerstvo životního prostředí, 2009 [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: [www.mzp.cz/.../cz/...pravni.../OMV-Sbornik\\_Aarhus\\_CZ-20100216.pdf](http://www.mzp.cz/.../cz/...pravni.../OMV-Sbornik_Aarhus_CZ-20100216.pdf)

45) Určité možnosti, které ale nejsou v České republice v praxi dostatečně využívány, skýtá taktéž ochrana soukromí a rodinného života před jeho narušováním, kupř. provozem velkého chemického provozu, průmyslové zóny nebo hlučným provozem.

46) K tomuto dělení viz Podrobnější úprava držby a sousedských práv. MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Nový občanský zákoník* [online]. 2013 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/vecna-prava/konkretni-zmeny/podrobnejsi-uprava-drzby-a-sousedskych-prav/>

žení se určitého jednání), u privilegovaných imisí pouze k podání žaloby na náhradu újmy.<sup>47</sup>

Pokud tyto povinnosti shrneme, vlastníci nesmí obtěžovat jiného nad míru přiměřenou poměrům (což samo o sobě nebrání výkonu vlastnického práva druhých, ale činí jej nepřijemným – kupř. častý intenzivní zápach z topenišť) a vážně ohrožovat jeho práva (skutečně tato práva ohrožuje – nemusí jít jen o vlastnická práva druhého).

### Z judikatury:

„Z uvedených ustanovení vyplývá, že obec je veřejnoprávní korporací, jejíž faktický základ tvoří její občané (osobní substrát této právnické osoby ve smyslu § 18 odst. 2 písm. c/ obč. zák.). Občané mají schopnost vnímat uvedené imise a jsou-li jimi rušeni při oprávněném užívání nemovitostí ve vlastnictví obce, je jimi při výkonu svého vlastnického práva rušena i obec. Obec se tedy za naplnění předpokladů uvedených v § 127 odst. 1 obč. zák. může vůči vlastníku věci, jejímž užíváním vzniká hluk či vibrace, právem domáhat toho, aby se těchto imisí zdržel.“<sup>48</sup>

V případě, že vlastník tyto svoje povinnosti nedodrží, je možné přistoupit k sousedské žalobě. Půjde o civilní spor před soudem, kde žalobce nese důkazní břemeno a musí prokázat, že je skutečně obtěžován nad míru přiměřenou poměrům. Výsledkem žaloby je výrok soudu, aby se žalovaný vlastník zdržel jednání, které k obtěžování vedlo.

### Z judikatury:

„Pojem ‚míra přiměřená poměrům‘ a ‚vážné ohrožení výkonu práva‘ je nutno vyložit objektivně, nikoli subjektivně. Návrhem na zahájení občanského soudního řízení, směřujícím proti vlastníkovi, se navrhovatel může úspěšně domáhat jen vydání rozsudku, jímž by žalovanému vlastníkovi byla uložena povinnost zdržet se přesně vymezeného rušení, nikoli však již povinnost něco pozitivního konat (např. odstranit, přemístit nebo upravit určitým způsobem předmět svého vlastnictví).“<sup>49</sup>

47) Blíže: HUMLÍČKOVÁ, Petra. Vybrané aspekty Stavebního práva ve světle rekodifikace soukromého práva. In: *Cofola 2013: The Conference Proceedings* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2013 [cit. 2014-07-14]. ISBN 978-80- 210-6625-0. Dostupné z: <http://cofola.law.muni.cz/content/cs/>

48) Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 1999, sp. zn. 2 Cdon 330/97.

49) Stanovisko Nejvyššího soudu, občanskoprávního kolegia ze dne 29. 12. 1984 pod sp. zn. Cpj 51/84, uveřejněné ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod R 45/1986 v sešitu 9–10.

„Ústavní soud nepochybně, že vlastnická práva vedlejších účastníků byla a jsou za daného stavu věci imisemi hluku porušována, avšak zaujímá stanovisko, že se tak neděje v míře nepřiměřené dlouhodobě se formujícím poměrům v okolí předmětné veřejné komunikace. K tomuto závěru dodává, že sami vedlejší účastníci jsou velmi pravděpodobně vykonavateli práva obecného užívání předmětné místní komunikace, neboť tuto komunikaci užívají k zajištění obslužnosti nemovitostí v jejich vlastnictví.“<sup>50</sup>

„Při povědomí o realitě fungování české veřejné správy považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné, aby správní soudy svou rozhodovací činností přispívaly k maximálnímu naplnění principu otevřenosti (publicity) veřejné správy, který stojí v základu úpravy práva na informace. Jedině tak může právo na informace efektivně plnit svou výše popsanou kontrolní funkci, a tím i přispívat ke zvyšování kvality výkonu veřejné správy a k růstu její důvěryhodnosti v očích veřejnosti.“<sup>51</sup>

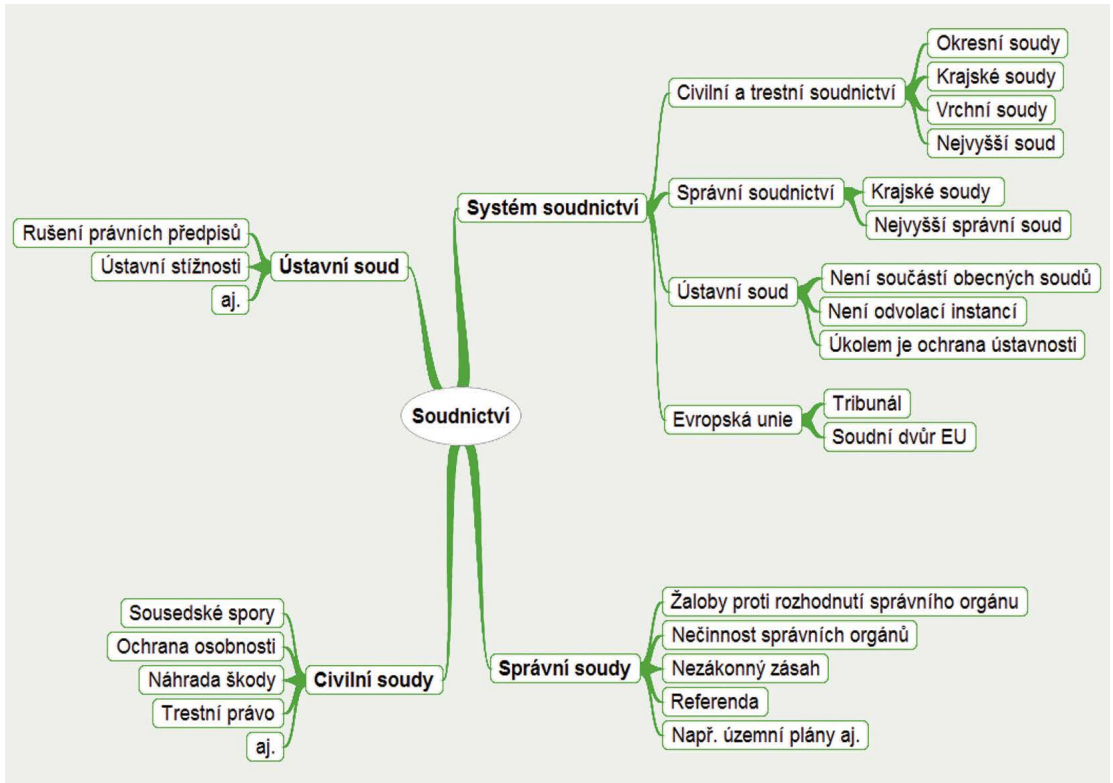
V závěru kapitoly je prostor pro zajímavou odbočku. Je zřejmé, že řízení před Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem je natolik složité, že je nezbytné, aby byli účastníci zastoupeni advokáty (resp. je možné, že jsou sami právníci). Povinné zastoupení má zajistit profesionalitu a bezvadnost podání. Přesto nesplňuje řada podání elementární požadavky, a v důsledku toho nemůže být jednáno o meritů věci, a navíc dochází k zahlcování soudů. Soudci Ústavního soudu dokonce upozornili na to, že *„v případě opakovaného porušení povinností advokáta při poskytování právních služeb spojených s podáním ústavní stížnosti předá věc k posouzení představenstvu České advokátní komory“*.<sup>52</sup> Advokát se totiž podáním s chybami provinil buď neznaností procesních předpisů, nebo mu jde *„o získání majetkového prospěchu (odměny za sepsání ústavní stížnosti) bez ohledu na to, zda takový postup zákon umožňuje“*,<sup>53</sup> přičemž Ústavní soud považuje obě jednání za porušení buď zákonných, nebo etických povinností advokáta.

50) Nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 451/11.

51) Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. 1 As 141/2011.

52) Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2009, sp. zn. I. ÚS 1656/09.

53) Tamtéž.



# 12. Zvláštní část práva životního prostředí

---

*„Česká krajina je nepředstavitelná bez typických alejí, které jsou její součástí už po mnoho staletí. A naší zodpovědností je tento kulturní charakter krajiny zachovat i pro další generace jinak než jen na obrazech či fotografiích.“<sup>1</sup>*

## 12.1. Zvláštní část práva životního prostředí

Právo životního prostředí se obvykle v teorii dělí na tzv. obecnou a zvláštní část. Do obecné části spadají otázky územního plánování, posuzování vlivů, právo na informace nebo účasti veřejnosti, do zvláštní části (upravené složkovými předpisy, tj. předpisy, které řeší jednotlivé složky životního prostředí a jejich ochranu a možnosti nakládání s nimi nebo upravující otázky výkonu činností, které mohou ohrozit životní prostředí)<sup>2</sup> pak spadá především ochrana přírody a krajiny a pak kupř. ochrana ovzduší, vod, lesů, zvířat, zemědělského půdního fondu a samozřejmě také předpisy, které upravují otázky nakládání s odpady, obaly nebo chemickými látkami, geneticky modifikovanými organismy či postupy při haváriích nebo živelních pohromách.

---

1) Arnika, Alej roku, vyjádření doc. Ing. Petra Kučery, Ph.D., vedoucího Ústavu plánování krajiny Zahrádnické fakulty v Lednici Mendelovy univerzity v Brně. Dostupné na: <http://alejroku.cz/anketa>

2) Jedná se zejména o:

- Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší;
- Zákon č. 254/2001/ Sb., vodní zákon;
- Zákon č. 189/1995 Sb., lesní zákon;
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu;
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech;
- a další.

Právě tyto složkové předpisy upravují zejm. limity znečištění životního prostředí, ať už jde o hlukové limity, emisní a imisní limity nebo světelné znečištění. Také určují konkrétní povinnosti fyzických a právnických osob při zásazích do složek životního prostředí a vymezují kompetence jednotlivých správních orgánů – typicky jde o vydávání nejrůznějších povolení k činnostem, které poškozují nebo mohou poškodit životní prostředí, povolení k nakládání s vodami nebo odpady apod. Složkové předpisy také vymezují správní delikty a přestupky a stanoví sankce za porušení právních povinností.

## 12.2. Ochrana přírody a krajiny

Vzhledem k významu právní úpravy ochrany přírody a krajiny bude právě jí věnována zvláštní kapitola v rámci zvláštní části práva životního prostředí. Ochrana přírody a krajiny spočívá v péči o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i v péči o vzhled a přístupnost krajiny. Cílem této péče je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Lidské chování ve vztahu k přírodě a krajině reguluje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“).

Tento zákon se zaměřuje na několik hlavních oblastí, a to:

- ochranu a vytváření územního systému ekologické stability krajiny;
- ochranu krajinného rázu;
- obecnou ochranu druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů;
- zvláštní ochranu těch druhů, které jsou vzácné či ohrožené;
- ochranu nerostů a paleontologických nálezů;
- ochranu stromů a keřů;
- vytváření sítě zvláště chráněných území a péči o ně;
- účast na tvorbě a schvalování lesních hospodářských plánů s cílem zajistit ekologicky vhodné lesní hospodaření;
- spoluúčast v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny;
- účast na ochraně půdního fondu, zejména při pozemkových úpravách;
- ovlivňování vodního hospodaření v krajině;
- obnovu a vytváření nových přírodně hodnotných ekosystémů;
- ochranu krajiny pro ekologicky vhodné formy hospodářského využívání, turistiky a rekreace.

Zákon o ochraně přírody a krajiny je z hlediska environmentálního mimořádně významný, obsahuje základní ustanovení týkající se ochrany přírody, ať už jde o problematiku soustavy Natura 2000 nebo aktivní zapojení občanů do rozhodování o životním prostředí díky spolkům.

Podle ochránce můžeme být jakkoli „přesvědčeni o tom, že určitý stavební zásah v území je pro člověka a jeho aktuální potřeby tím nejlepším řešením“.<sup>3</sup> Je třeba se ale také tázat, které řešení je správné pro přírodu a krajinu. Může se totiž snadno stát, že „to, co se nám zpočátku zdálo být pro člověka dobrým řešením, se v kontextu s devastujícím zásahem pro krajinu najednou ukáže ve zcela jiném světle“.<sup>4</sup> Ochránce negativně hodnotí „často benevolentní přístup orgánů veřejné správy k ochraně volné krajiny, potažmo zemědělské půdy v okolí velkých sídel“,<sup>5</sup> především se terčem jeho kritiky stává „povolování umístění průmyslových zón na nejkvalitnějších půdách či chaotická, bez rozmyslu, ad hoc realizovaná výstavba nových satelitních sídlišť, mnohdy zcela uměle zasazených do určitých krajinně, kulturně a sociálně stabilizovaných venkovských sídel“.<sup>6</sup>

#### **Z judikatury:**

„Obdobně ve vztahu k jinému rozhodnutí žalovaného dříve judikoval i Městský soud v Praze, který dospěl k závěru, že výrazná převaha jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny může být dána pouze tam, kde jiný veřejný zájem nemůže být uspokojen jinak, tedy aniž by došlo ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů, popř. byl takový zásah minimalizován. Je přitom povinností správního orgánu posoudit důsledky škodlivosti stavebního zásahu ve vztahu ke konkrétním ohroženým druhům a posoudit konkrétní skutečnosti ve větší míře, a to v souvislosti, resp. v návaznosti na existenci výrazně převažujícího jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody.“<sup>7</sup>

3) HANÁK, Marek. Zásahy do krajiny – jaké jsou poznatky ochránce? *Moderní obec* [online]. 2006 [cit. 2014-02-07]. Dostupné z: <http://moderniobec.ihned.cz/c1-19238310-zasahy-do-krajiny-jake-jsou-poznatky-ochrance>

4) Tamtéž.

5) Motejl kritizoval veřejnou správu při rozhodování o krajině. *IHNED.CZ* [online]. 2006 [cit. 2014-02-07]. Dostupné z: <http://byznys.ihned.cz/c1-19486110-motejl-kritizoval-verejnou-spravu-pri-rozhodovani-o-krajine>

6) Tamtéž.

7) Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. 11 Ca 41/2006.



## 12.3. Vybrané otázky ochrany přírody a krajiny

Vzhledem k širší záběru ZOPK není možné se podrobně věnovat všem okruhům, které ZOPK reguluje. Z tohoto důvodu najdete v této publikaci několik vybraných otázek týkajících se ochrany přírody a krajiny.

### 12.3.1. Ochrana dřevin

Ochrana dřevin nebo spíše právní úprava možnosti kácení stromů je stále živým a aktuálním problémem. Neustále totiž dochází k ničení alejí nebo kácení vzrostlých stromů bez toho, aby k takovému postupu existovaly skutečné důvody, typickým příkladem je kácení stromů podél silnic.<sup>8</sup> ZOPK obsahuje postup, který by měli nejen úředníci dodržovat.

Obecně lze říci, že ke kácení dřevin je nezbytné povolení orgánu ochrany přírody. Povolení lze vydat ze závažných důvodů, vždy po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. To by se mělo týkat také zmíněného kácení stromů podél silnic, jediným rozdílem je, že povolení ke kácení dřevin na silničních pozemcích může orgán ochrany přírody vydat jen po dohodě se silničním správním úřadem (obdobně platí u železnic). Povolení se týká pouze stromů se stanovenou velikostí – obvod kmene minimálně 80 cm ve výšce 130 cm nad zemí.

Kromě toho existují také situace, kdy povolení není třeba. Jedná se o kácení dřevin z důvodů pěstebních (kupř. kvůli obnově porostů nebo při provádění výchovné probírky porostů, při údržbě břehových porostů prováděné při správě vodních toků, z důvodů zdravotních). Kácení z těchto důvodů musí být oznámeno písemně nejméně 15 dnů předem orgánu ochrany přírody, který je může pozastavit, omezit nebo zakázat, pokud odporuje požadavkům na ochranu dřevin.

Speciální pravidla pak platí pro situace, kdy je stavem stromu zřejmě a bezprostředně ohrožen život či zdraví (nebo hrozí-li škoda značného rozsahu). V těchto případech se kácení pouze oznamuje orgánu ochrany přírody do 15 dnů.

ZOPK dává orgánu ochrany přírody možnost, aby při povolení kácení uložil žadateli povinnost provést náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin. Dokonce může přikázat žadateli, aby o stromy pečoval, maximálně však po dobu pěti let. V situaci, kdy žadatel není povinen provést náhradní výsadbu, měl by být alespoň povinen (v případech, kdy došlo ke kácení kvůli budoucí výstavbě)

8) Viz Kolik stromů v alejích bylo pokáceno v krajích? ARNIKA. *Arnika* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://arnika.org/kaceni-podle-kraju>



Zdroj: [www.arnika.org](http://www.arnika.org)

zaplatit odvod do rozpočtu obce, která by jej použila na zlepšení životního prostředí (když bylo kácení nelegální, musí pachatel platit Státnímu fondu ochrany životního prostředí). Bohužel prováděcí právní předpis, který by stanovil podrobná pravidla pro placení těchto odvodů dosud nevznikl.

### **Příklad z praxe – kácení alejí:**

Alejí vzrostlých stromů padla v březnu 2013 u Ždírcce nad Doubravou podél silnice první třídy č. 37 směrem na Krucemburk. Důvodem, proč se stromy začaly kácet, je plánovaná rekonstrukce silnice. Kácení má obsáhnout celkem 100 stromů a má pokračovat až na Vojnův Městec. Podle Městského úřadu ve Ždírcce nad Doubravou připravuje Ředitelství silnic a dálnic ČR Jihlava (ŘSD) na rok 2013 rekonstrukci silnice I/37 v úseku Ždírec nad Doubravou – Krucemburk. ŘSD tvrdí, že stromy byly staré a nekvalitní. Obyvatelé si ale stěžují, že mnoho stromů bylo zcela zdravých. Výsadba nových stromů se navíc neplánuje, a to s odůvodněním, že stromy mohou být vysazovány ve vzdálenostech pět metrů od vozovky, pozemky však již nepatří ŘSD.

Evidentní pochybení nastalo v tom, že nebyla vyčíslena ekologická újma vzniklá vykáčením stromů a nebyla nařízena náhradní výsadba, která je podle zákona povinná. Úřady ani neposoudily zásah do krajinného rázu, přestože alejí stála na území chráněné krajinné oblasti. Vydaná povolení k pokácení alejí jsou tak nezákonná.<sup>9</sup>

### **Z judikatury:**

„Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ustanovení § 8 odst. 1 věty druhé zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, svěřuje orgánu ochrany přírody při rozhodování, zda povolí kácení dřevin, správní uvážení, správní orgán má tedy určitý prostor pro vlastní úvahu a tuto skutečnost musí správní soudy respektovat. Dané ustanovení však zároveň stanoví meze takové úvahy. Pro povolení kácení dřevin musí existovat závažné důvody a musí mu předcházet vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Z rozhodnutí orgánu ochrany přírody tak musí být patrné, jakou úvahou se správní orgán při posouzení těchto otázek řídil a zda význam těchto dřevin na straně jedné i závažnost důvodů pro jejich pokácení na straně druhé dostatečně zhodnotil.“<sup>10</sup>

9) ARNIKA. Kácení alejí u Ždírcce kvůli rekonstrukci silnice [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://arnika.org/kaceni-aleje-u-zdirce-kvuli-rekonstrukci-silnice>

10) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, sp. zn. 4 As 10/2007.

## 12.3.2. Krajinový ráz

Ochrana přírody a krajiny má mnoho podob. Jendou z nich je také ochrana krajinného rázu.<sup>11</sup> ZOPK rozumí krajinným rázem zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti. Je chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítká a vztahů v krajině. Krajinný ráz se mj. neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.

### Z judikatury:

„Zájem na hospodářském přínosu podle § 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nemůže vyvážit zájem na ochraně před rušivým zásahem do krajinného rázu. Není proto dána ani zákonná povinnost, aby v každém jednotlivém případě, bez ohledu na povahu a rozsah zasažení krajinného rázu, bylo zkoumáno, zda ekonomický přínos stavby nevyvažuje zásah do krajinného rázu. Posouzení ekonomických přínosů tak není v řízení podle § 12 odst. 2 cit. zákona rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu.“<sup>12</sup>

Podstatné je, že k umísťování a povolování staveb (nebo i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz) je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Souhlas má povahu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Znamená to, že další orgány, které rozhodují, např. stavební úřady při vydávání územního rozhodnutí, musí stanovisko respektovat. Také to ale znamená, že není možné se proti závaznému stanovisku samostatně odvolat. Napadnout ho lze až kupř. při odvolání se proti územnímu rozhodnutí. Další možností je přezkumné řízení podle správního řádu.

Pokud se jedná o krajinný ráz s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami (a současně nejde o zvláštní ochranu území jako např. přírodní

11) Viz kupř. HOLÍK, Martin. Krajinný ráz a jeho ochrana v rámci územního plánování. In: *Dny práva – 2010 – Days of Law* [online]. Brno, 2010 [cit. 2014-02-05]. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity: Řada teoretická. ISBN 9788021053052. Dostupné z: <http://www.dnyprava.cz/content/cs/archiv/2010/>

12) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, sp. zn. 2 As 35/2007.

rezervaci), může orgán ochrany přírody zřídit přírodní park a stanovit určitá omezení při využití území.

### **Z judikatury:**

„Při posuzování snížení či změny krajinného rázu (§ 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) je nutné vedle sebe hodnotit stav, pro nějž se určitá krajina či její část stala jedinečnou (ať z hlediska přírodního, historického, architektonického či jiného), a stav, jak bude vypadat po umístění stavby. Souhlas nelze zdůvodnit pouze tím, že se v dané lokalitě umísťuje množství jiných nových staveb, a pominout tak po staletí budovanou charakteristiku místa.“<sup>13</sup>

### **12.3.3. Zvláště chráněná území a Natura 2000**

*„Spory o rezidenční komplex Hanspaulka v Praze 6 se táhly několik let. Společnost ING Real Estate chtěla stavět na samém okraji zalesněné rokle Kotlářky, která jinak slouží ke sportu a k procházkám. Na svazích navíc žijí chráněné druhy živočichů. Nakonec došlo ke kompromisu: hranice nové zástavby byla stanovena na 15 metrů od okraje rokle, ING slíbila, že nezasáhne do vegetace na svazích a zachová tak útočiště pro živočichy. Místní občané se zavázali, že za takových podmínek nebudou stavbě bránit. A starosta Prahy 6 slíbil, že z Kotlářky udělá veřejný park.“<sup>14</sup>*

Některá území jsou natolik významná, esteticky nebo přírodovědně jedinečná, že je nezbytné poskytnout jim výraznější ochranu než obvykle. Podle ZOPK se jedná o (podle stupně ochrany):

- národní parky;
- chráněné krajinné oblasti;
- národní přírodní rezervace;
- přírodní rezervace;
- národní přírodní památky;
- přírodní památky.

13) Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2008, čj. 7 Ca 219/2007-58.

14) ZAHUMENSKÁ, Vendula, Jana KRAVČÍKOVÁ, Jana VITNEROVÁ a Martin SKALSKÝ. *Občané sobě: Příběhy lidí, kteří se zapojili do rozhodování o životním prostředí a pomohli svému městu či obci* [online]. 2012 [cit. 2013-05-27]. ISBN 978-80-87417-06-5. Dostupné z: [www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz).

Zvláštní ochrana spočívá především v tom, že jsou na těchto územích zakázány nejrůznější činnosti, které by je mohly negativně ovlivnit (typicky sem patří stavební činnost). V národních parcích, které jsou jedinečné v národním či mezinárodním měřítku a značnou část zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy, se kupř. nesmí hospodařit za využití intenzivních technologií, pořádat různé sportovní a jiné akce nebo jezdit s motorovými vozidly. Specificky se musí nakládat také s lesy na území národního parku. Přírodní památky, kterými jsou zpravidla geologické nebo geomorfologické útvary menší rozlohy, jsou chráněny v nezbytně nutném rozsahu, zejména před zástavbou.

Národní parky jsou vyhlášovány zákonem, chráněné krajinné oblasti nařízením vlády. Ostatní vyhlášují kupř. krajské úřady jako orgány ochrany přírody. Namísto ochrany jako zvláště chráněných území, je také možné sjednat smluvní ochranu (pokud jde o evropsky významné lokality), smlouva je uzavřena mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem pozemků. Tato forma se však příliš neujala.

Ochranu území lze samozřejmě za určitých podmínek zrušit. Děje se tak stejným způsobem, jakým bylo provedeno její vyhlášení. Smluvní ochranu území lze zrušit na základě písemné dohody uzavřené mezi vlastníkem pozemku a orgánem ochrany přírody oprávněným k vyhlášení. V případě nesouhlasu vlastníka pozemku rozhoduje o zrušení orgán ochrany přírody, který mohl dohodu uzavřít.

### **Z judikatury:**

„Ochrana před poškozováním přírodních hodnot CHKO je veřejným zájmem, tj. zájmem obecně prospěšným, jehož míru naplnění při střetu se subjektivním právem žalobce je právě třeba posuzovat v řízení o udělení souhlasu orgánu ochrany přírody ke stavební činnosti, resp. při rozhodování o umístění a povolení stavby v CHKO s přihlédnutím k hospodářským, sociálním a kulturním potřebám obyvatel, regionálním a místním poměrům. ... Pokud tedy správní orgány dospěly k závěru, že by zamýšlenou stavbou k rekreačnímu vyžití žalobce došlo k poškozování přírodních hodnot chráněných krajinných oblastí, nemusely uvádět konkrétní případy takového poškození, neboť zabezpečení zvláště chráněných území před rušivými vlivy z okolí právem pojímaly jako celek.“<sup>15</sup>

15) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, sp. zn. 6 As 25/2008.

V souvislosti se zvláštní územní ochranou je nezbytné zmínit také evropsky chráněné lokality a ptačí oblasti – území Natura 2000. Nejdříve jsou lokality zařazeny do tzv. národního seznamu lokalit. Sem mohou být zařazeny (na základě nařízení vlády) lokality, které přispívají:

- k udržení nebo obnově příznivého stavu alespoň jednoho typu evropských stanovišť nebo alespoň jednoho evropsky významného druhu z hlediska jeho ochrany;
- k udržení biologické rozmanitosti biogeografické oblasti.

Poté je seznam předložen Evropské komisi, která rozhoduje o zařazení do evropského seznamu. Všechny lokality jsou předběžně chráněny před poškozením. Po zařazení do evropského seznamu (90 dnů od rozhodnutí Komise) vyhlásí vláda evropsky významné lokality novým nařízením. Takto vyhlášené evropsky významné lokality jsou chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nedošlo k závažnému nebo nevratnému poškození nebo ke zničení. Lokality mohou být chráněny jako zvláště chráněná území (tj. kupř. jako chráněná krajinná oblast nebo přírodní památka). Obdobně může vláda vymezovat i tzv. ptačí oblasti. V těchto oblastech je pak kupř. třeba respektovat zvláštní způsoby hospodaření.

V územích Natura 2000 platí zvláštní pravidla pro realizaci záměrů a plánů, které by mohly tyto oblasti ovlivnit. Povolení, souhlas, kladné stanovisko nebo výjimku ze zákazu pro evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast může udělit orgán ochrany přírody pouze v případě, že bude vyloučeno závažné nebo nevratné poškozování přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast určena, ani nedojde k soustavnému nebo dlouhodobému vyrušování druhů, k jejichž ochraně jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné.

Proto je třeba pro jakoukoliv koncepci nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav lokalit Natura 2000, provést hodnocení jeho důsledků na toto území.

Návrh koncepce nebo záměru musí být předložen orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít negativní vliv na tyto lokality (politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace se posuzují podle stavebního zákona). Pokud není negativní vliv vyloučený, musí být koncepce nebo záměr posouzeny autorizovanou osobou. Pokud by byl negativní vliv prokázán, pak je v některých případech (převažuje jiný veřejný zájem) možné koncepci nebo záměr realizovat, navíc je třeba provést kompenzační opatření.

**Z judikatury:**

„Jelikož zásady územního rozvoje jsou nejvyšším stupněm územněplánovací dokumentace, mají strategický charakter a jejich obsahem je závazné stanovení dopravních koridorů v řešeném území, je třeba klást velký důraz na posouzení kumulativních a synergických vlivů právě v této fázi územního plánování, protože pouze na této úrovni lze zvažovat různé varianty jednotlivých koridorů. Vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů plní významnou preventivní funkci ve vztahu k zamezení vzniku nepříznivých dopadů na území a zanedbání této funkce na úrovni zásad územního rozvoje nemůže být uspokojivě nahrazeno následnými kompenzačními či nápravnými opatřeními.“<sup>16</sup>

**12.3.4. Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích**

Může se stát, že je třeba povolit výjimku z některého zákazu týkajícího se zvláště chráněného území.<sup>17</sup> Výjimky schvaluje vláda usnesením, výjimku uděluje Ministerstvo životního prostředí, které také vede správní řízení. Výjimku je možné udělit, pokud veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. To je typicky u záměrů, které jsou obsaženy v celostátních koncepcích (politika územního rozvoje).

Pokud se jedná o případ, kdy jiný veřejný zájem převažuje (ale nikoli výrazně) nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území, povoluje výjimku krajský úřad nebo správa národního parku či chráněné krajinné oblasti.

Vedle udělování výjimek je upraven i další proces, a to udělování závazných stanovisek k některým činnostem ve zvláště chráněných územích. Bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody nelze učinit např. ohlášení stavby, vydat územní rozhodnutí, povolení k nakládání s vodami. Závazné stanovisko se nevydává, jde-li v některých případech o stavby v zastavěném území obce.

16) NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Nejvyšší správní soud zrušil celé Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje* [online]. 2012 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/Nejvyssi-spravni-soud-zrusil-cele-Zasady-uzemniho-rozvoje-Jihomoravskeho-kraje/art/851?tre\\_id=135](http://www.nssoud.cz/Nejvyssi-spravni-soud-zrusil-cele-Zasady-uzemniho-rozvoje-Jihomoravskeho-kraje/art/851?tre_id=135)

17) ŠMÍDOVÁ, Lenka. *Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území. Časopis Ochrana přírody* [online]. 2010, č. 3 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-ochrane-prirody/vyjimky-ze-zakladni-uzemni-ochrany-zvlaste-chranenych-uzemi.html>



**Z judikatury:**

„Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.“<sup>18</sup>

### 12.3.5. Chráněné druhy živočichů a rostlin

Některé druhy živočichů a rostlin jsou zvláště chráněné. Jejich přesný seznam je stanoven ve vyhlášce Ministerstva životního prostředí. Chráněné nejsou jen „za života“, ale stejné ochrany požívají také mrtví jedinci nebo jejich části nebo dokonce i výrobky z těchto živočichů nebo rostlin. Tyto druhy se dělí na:

- kriticky ohrožené;
- silně ohrožené;
- ohrožené.

Rostliny, které patří k chráněným druhům, jsou chráněny ve všech svých podzemních a nadzemních částech a všech vývojových stádiích. Živočichové jsou chráněni ve všech svých vývojových stádiích. Chráněna jsou jimi užívaná přirozená i umělá sídla a jejich biotop (to platí i pro rostliny). Nikdo nesmí chráněné rostliny sbírat, trhat, vykopávat nebo prodávat a vůbec poškozovat či ničit. Obdobně to platí pro živočichy, nesmí se chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Specifická pravidla platí pro dovoz a vývoz živočichů, tyto otázky jsou upraveny i mezinárodními úmluvami (zejm. Dohoda CITES).

Právní řád zná také několik výjimek z těchto omezení (kupř. pokud se jedná o naléhavé potřeby typu veřejné bezpečnosti, jsou dány hygienické důvody nebo je zásah potřeba kvůli ochraně veřejného zdraví). Tyto výjimky neplatí pro druhy silně a kriticky ohrožené. Navíc je k takovému zásahu zapotřebí získat stanovisko orgánu ochrany přírody.

18) Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl ÚS 24/04.

**Z judikatury:**

„Ochrana před povodněmi je ‚jiným veřejným zájmem‘ ve smyslu § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Aby bylo možné dovodit, že tento zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, a že je tedy dán důvod k udělení výjimky dle § 56 odst. 1 a 3 téhož zákona, musí být doloženo, že uvažovaný zásah je nejen potřebný, a v kladném případě, že neexistuje jiné uspokojivé řešení.“<sup>19</sup>

## 12.4. Účast občanů na ochraně životního prostředí

Podle ZOPK se ochrana přírody podle tohoto zákona uskutečňuje za přímé účasti občanů, zejména prostřednictvím jejich spolků.<sup>20</sup> Přesto samozřejmě od účinnosti ZOPK pravidelně vznikají nejrůznější snahy účast veřejnosti na rozhodování omezit, ať už jde o přímé útoky na § 70 ZOPK<sup>21</sup> nebo o pokusy o změnu jiných zákonů, které účast veřejnosti zaručují. V kapitole týkající se účasti občanů na ochraně životního prostředí už bylo řečeno, že významný je především § 70 ZOPK, podle kterého se mohou některé spolky účastnit správních řízení, ve kterých může dojít k zásahu do životního prostředí. O která řízení však jde? Nejčastěji již zmíněné umístování a povolování staveb, typicky také kácení dřevin. Vystala však řada otázek, které se právě účasti veřejnosti týkaly. Problémy mnohdy vznikaly ze snahy úřadů co nejvíce omezovat přístup do správních řízení. Typicky se tak stávalo ve stavebních řízeních. Toto je problém, který se táhne aplikační praxí mnoho let. Kupř. ochránce *„soustavně poukazuje na nepřipustnost legislativních pokusů o vyloučení účasti veřejnosti zastoupené občanskými sdruženími ze správních řízení... Zákon o ochraně přírody a krajiny totiž jednoznačně stanoví, že občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno účastnit se správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, pokud oznámí ve stanovené lhůtě svou účast v takovém řízení. Zákon o ochraně přírody a krajiny tak představuje zvláštní úpravu (lex specialis), která zakládá účast občanských sdružení ve všech správních řízeních, ve kterých může (nikoliv nutně musí) dojít k dotčení zá-*

19) Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, sp. zn. 8 As 5/2008-93.

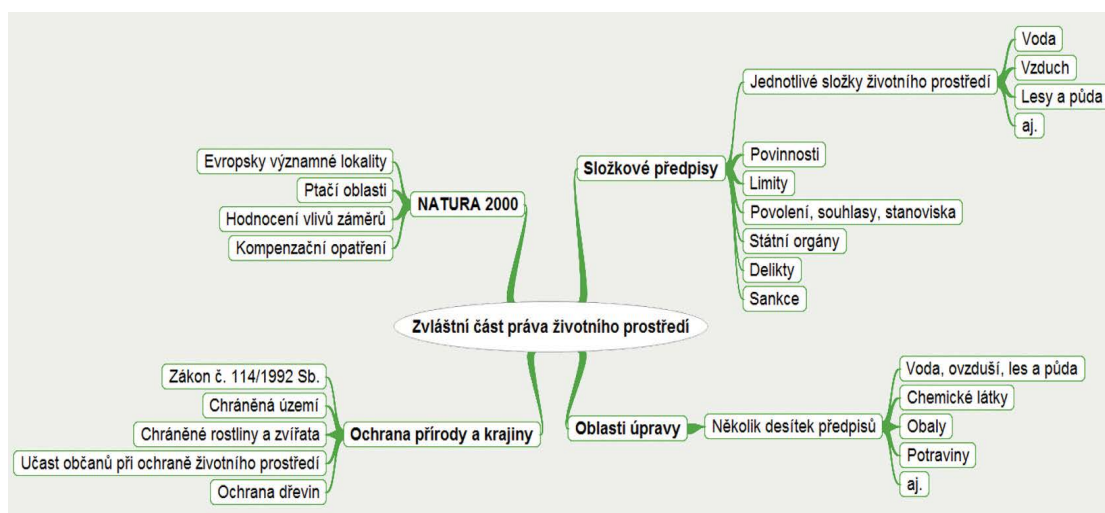
20) Viz ARNIKA. *Historie útoků na § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://arnika.org/historie-utoku>

21) Tamtéž.

jmů ochrany přírody a krajiny, tak jak jsou tyto zájmy vymezeny v zákoně o ochraně přírody a krajiny.“<sup>22</sup>

### Z judikatury:

„Podle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny se ochrana přírody a krajiny zajišťuje mimo jiné i spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny. Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava účastenství dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek. Naopak má za to, že ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje na všechna správní řízení podle stavebního zákona, pokud při nich mohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny.“<sup>23</sup>



22) KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010* [online]. 2011 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>. Pozn. aut.: tento problém po novele stavebního zákona odpadl.

23) Zpracováno na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 5 As 41/2009.

# 13. Použitá literatura

---

## 13.1. Monografie, odborné publikace a odborné články

1. Akademický slovník cizích slov: [A–Ž]. Vyd. 1. Praha: Academia, 2001, 834 s. ISBN 80-200-0982-5.
2. BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny*. Brno: Právnická fakulta, Masarykova univerzita, 2010. Dostupné z: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2010/files/prispevky/09\\_priroda/Bahy\\_ova\\_Lenka\\_\(4070\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_ova_Lenka_(4070).pdf)
3. BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Aarhuská úmluva – aktuální otázky. In: *Cofola 2011: the conference proceedings*. 1. vyd. Brno: Masaryk University, 2011, s. 988–994. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 390. ISBN 9788021055827. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/sbornik.html>
4. BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *Správní právo*. Ministerstvo vnitra, 2011, roč. 2011, č. 8, s. 16.
5. BENÁK, Jaroslav, Miloslav HRDLIČKA a Kateřina RONOVSÁ. Nástroje nového občanského zákoníku směřující ke zvýšení důvěryhodnosti spolků v očích donorů a dalších subjektů. In: Žatecká, Eva (ed.). *Cofola 2012. the conference proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 55–60. ISBN 978-80-210-5929-0.
6. ČERNOHOUS, Pavel, Lukáš MATĚJKA, Martin SKALSKÝ, Luděk ŠIKOLA a Vendula ZAHUMENSKÁ. *Územní plán bude tvůj! Od územního plánování po stavební povolení – kdy a jak se účastnit*. Praha: Arnika, 2012, 89 s. ISBN 978-80-904685-0-4.
7. ČERNÝ, Pavel a Pavel DOUCHA. *Jak chránit životní prostředí při územním plánování a povolování staveb*. Vyd. 1. Brno: Ekologický právní servis, 1999. Paragrafy pro přírodu. ISBN 80-902-5703-8.
8. ČERNÝ, Pavel. K rozhodování správních soudů o návrzích na odklad vykonatelnosti žaloby (vybrané otázky). *Právní rozhledy* [online]. 2008, č. 24 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: [http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art\\_6066/chap\\_5747/iv-odkladny-ucinek-zalob-ve-vecech-zasahu-do-zivotniho-prostredi.aspx](http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art_6066/chap_5747/iv-odkladny-ucinek-zalob-ve-vecech-zasahu-do-zivotniho-prostredi.aspx).
9. ČERNÝ, Pavel. Nedostatky praktické aplikace čl. 9 Aarhuské úmluvy z pohledu dotčené veřejnosti. In: *Sborník mezinárodní konference o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi* [online]. Ministerstvo životního prostředí, 2009 [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: [www.mzp.cz/.../cz/...pravni.../OMV-Sbornik\\_Aarhus\\_CZ-20100216.pdf](http://www.mzp.cz/.../cz/...pravni.../OMV-Sbornik_Aarhus_CZ-20100216.pdf).

10. ČERNÝ, Pavel. Protiústavní úprava správního soudnictví byla definitivně zlikvidována. *Juristic.cz* [online]. 2001 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://spravni.juristic.cz/86078/clanek/spravni2.html>
11. ČERNÝ, Pavel. Závazná stanoviska podle § 149 správního řádu. *Ekologický správní servis* [online]. 2009 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: [www.eps.cz](http://www.eps.cz)
12. DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-807-4003-387.
13. DAMOHORSKÝ, Milan. Stanovisko katedry práva životního prostředí Právnícké fakulty UK v Praze k novele stavebního zákona a předpisů souvisejících. In: *Zelený kruh* [online]. Praha, 2011 [cit. 2014-01-10]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz/cz/tiskove-zpravy/vlada-pripravuje-rozsahle-omezeni-prav-ceskych-obcanu/>
14. DIRNER, Vojtech. *Ochrana životního prostředí: základy, plánování, technologie, ekonomika, právo a management*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 1997, 333 s. ISBN 80-707-8490-3.
15. DOHNAL, Vítězslav a Pavel ČERNÝ. *Stát, kraj, obec a občan při ochraně životního prostředí*. 2., přeprac. vyd. Brno: Ekologický právní servis, 2003, 111 s. ISBN 80-865-4404-4.
16. FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2., dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 458 s. Edice učebnic Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-2592-1.
17. FORST, Adam. „Transformace“ občanských sdružení na spolky dle nového občanského zákoníku. MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Nový občanský zákoník* [online]. [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/>
18. FORST, Adam. *Pobočné spolky dle nového občanského zákoníku* [online]. 2013 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/pobocne-spolky-dle-noveho-obcanskeho-zakoniku-92463.html>
19. FRANC, Pavel. Neefektivní ochrana subjektivních práv ve správním soudnictví. *Právní fórum: příloha VIA IURIS IV* [online]. 2005, č. 11, 84–87 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: [http://www.viaiuris.cz/files/via\\_iuris\\_iv.pdf](http://www.viaiuris.cz/files/via_iuris_iv.pdf)
20. HEJČ, David. Soudní přezkum územních plánů a právo na spravedlivý proces. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 [cit. 2013-05-29]. ISBN 978-80-210-5919-1. Dostupné z: [http://www.law.muni.cz/sborniky/dny-prava\\_2011/files/sbornik.html](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny-prava_2011/files/sbornik.html)
21. HENDRYCH, Dušan. O opatření obecné povahy trochu jinak. In: *Nový správní řád a místní samospráva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 11. Spisy Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 319. ISBN 9788021044890.
22. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 3. změn. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 1998, xvi, 471 s. Právnícké učebnice. ISBN 80-717-9184-9, s. 178–186.
23. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xxxviii, 837 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-807-4000-492.
24. HOLÍK, Martin. Krajinný ráz a jeho ochrana v rámci územního plánování. In: *Dny práva – 2010 – Days of Law* [online]. Brno, 2010 [cit. 2014-02-05]. Spisy Právnícké fakulty Masarykovy univerzity: Řada teoretická. ISBN 9788021053052. Dostupné z: <http://www.dnyprava.cz/content/cs/archiv/2010/>
25. HORÁKOVÁ, Monika a Soňa POSPÍŠILOVÁ. Právo sdružovací a právo shromažďovací – vybrané otázky. In: *Dny práva – 2010: 4. ročník mezinárodní konference pořádané*

- Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 16. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 378. ISBN 9788021053052. Dostupné z: [http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2010/files/intro.html](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/intro.html)
26. HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv, Brno, 22. března 2006*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006, 265 s. ISBN 80-210-4001-7.
27. HŮLKOVÁ, Jana. Závazná stanoviska nepodléhají samostatnému soudnímu přezkumu. *Časopis Ochrana přírody* [online]. 2011, č. 6 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/zavazna-stanoviska-nepodlehaji-samostatnemu-soudnimu-prezkumu.html>
28. HUMLÍČKOVÁ, Petra (ed.). *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách? Sborník z mezinárodní konference: [Praha 22. 5. 2008]* [online]. Praha: Zelený kruh, 2008, 34 s. [cit. 2014-01-14]. ISBN 978-80-903968-2-1. Dostupné z: [www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz)
29. HUMLÍČKOVÁ, Petra. Vybrané aspekty Stavebního práva ve světle rekodifikace soukromého práva. In: *Cofola 2013: The Conference Proceedings* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2013 [cit. 2014-07-14]. ISBN 978-80-210-6625-0. Dostupné z: <http://cofola.law.muni.cz/content/cs/>
30. HUMLÍČKOVÁ, Petra, Pavel ČERNOHOUS a Pavel ČERNÝ. *SWOT analýza – přístup ke spravedlnosti v oblasti životního prostředí*. Praha: Zelený kruh, 2009, 13. 3. 2008 [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/dokumenty/>
31. HURDÍK, Jan a Petr LAVICKÝ. *Systém zásad soukromého práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 197 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 367. ISBN 978-802-1050-631.
32. JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 207 s. ISBN 80-210-3599-4.
33. JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí: vybrané otázky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 185 s. ISBN 80-210-1723-6.
34. JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 295. ISBN 8021029471.
35. JARMÍČ, Libor. Trestní právo a ochrana životního prostředí. *IPrávník* [online]. 2010 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: [http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/art\\_7577/trestni-pravo-a-ochrana-zivotniho-prostredi.asp](http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/art_7577/trestni-pravo-a-ochrana-zivotniho-prostredi.asp)
36. KADEČKA, Stanislav. K rozhodování o odkladném účinku správní žaloby. In: *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav, 2005, s. 165–178. ISBN 80-210-3611-7.
37. KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003, xvii, 408 s. Beckova edice Právní instituty. ISBN 80-717-9794-4.
38. KALA, Lukáš. Bludné cesty environmentální odpovědnosti. *Ekolist* [online]. 2011 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: [http://ekolist.cz/cz/publicistika/eseje/bludne-cesty-environmentalni-odpovednosti?sel\\_ids=1&ids\[x8b9d44563179f669f5a1dda56c62c3c9\]=1](http://ekolist.cz/cz/publicistika/eseje/bludne-cesty-environmentalni-odpovednosti?sel_ids=1&ids[x8b9d44563179f669f5a1dda56c62c3c9]=1)
39. KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2003. ISBN 807-380-140X-12.

40. KNAPP, Viktor. *Jak číst a psát odborný text ve společenských vědách: několik zásad pro začátečníky*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 233 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 263. ISBN 80-864-3254-8.
41. KOLMAN, Petr. Odkladný účinek kasační stížnosti (The suspending effect of a complaint based on cassation). *Právní rádce*. Praha: Economia, a.s., 2008, roč. XVI, č. 5, s. 32–35. ISSN 1210-4817.
42. KOLMAN, Petr. Správní právo procesní – k vybraným otázkám přezkumného řízení. *Epravo.cz* [online]. 2013 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/spravni-pravo-procesni-k-vybranim-otazkam-prezkumneho-rizeni-90631.html>
43. KRUŽÍKOVÁ, Eva a Jan KOMÁREK. *Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce*. Praha: Linde, 2003, 410 s. ISBN 80-720-1430-7.
44. KUBÁTOVÁ, Helena a Dušan ŠIMEK. *Od abstraktu do závěrečné práce*. 4., přeprac. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2007, 90 s. ISBN 978-802-4415-895.
45. KUŽÍLEK, Oldřich. *Přenosy, pořizování a zveřejňování audiovizuálních záznamů z jednání zastupitelstva obce či kraje: zejména s ohledem na případnou ochranu osobnosti a osobních údajů zaznamenávaných osob* [online]. 2012 [cit. 2013-09-17]. Dostupné z: [www.bezkorupce.cz](http://www.bezkorupce.cz)
46. LISSE, Luděk. Veřejný zájem a zásady v § 2 odst. 4 správního řádu. *Elaw.cz: Právní portál* [online]. 2010 [cit. 2014-01-11]. Dostupné z: <http://www.elaw.cz/cs/ostatni/220-verejny-zajem-a-zasady-v-s-2-odst-4-spravniho-radu.html>
47. MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva*. 2., rozšíř. vyd. Praha: Linde, 1999. ISBN 80-720-1150-2.
48. MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 451 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-802-1049-581.
49. MATUŠKOVÁ, Štěpánka. Přilnul jsem k tomu místu: Rozhovor s Erazimem Kohákem. *Aperio* [online]. 2007, č. 2, s. 6–12 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: [www.aperio.cz](http://www.aperio.cz)
50. MAZÁNEK, David. K možnosti pořízení kopie dokumentace stavby ze spisu správního orgánu bez souhlasu osob uvedených v § 186 odst. 2) stavebního zákona. *Epravo.cz* [online]. 2011 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/k-moznosti-porizeni-kopie-dokumentace-stavby-ze-spisu-spravniho-organu-bez-souhlasu-osob-uvadenych-v-168-odst-2-stavebniho-zakona-73784.html>
51. Motejl kritizoval veřejnou správu při rozhodování o krajině. *IHNED.CZ* [online]. 2006 [cit. 2014-02-07]. Dostupné z: <http://byznys.ihned.cz/c1-19486110-motejl-kritizoval-verejnou-spravu-pri-rozhodovani-o-krajine>
52. NEKUDA, Jaroslav a Dušan ŠIMEK. *Od abstraktu do závěrečné práce: jak napsat diplomovou práci ve společenskovědních a humanitních oborech: praktická příručka*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1996, 97 s. ISBN 80-210-1446-6.
53. NEZBEDA, Ondřej. Památkáře je dobré provokovat. *Respekt*. 2007, č. 33. Dostupné z: <http://respekt.ihned.cz/c1-36306900-pamatkare-je-dobre-provokovat>
54. PASSER, Jan M. Přezkum územních plánů vydaných podle zákona č. 183/2006 Sb. In: HUMLÍČKOVÁ, Petra (ed.). *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách? Sborník z mezinárodní konference* [online]. Praha, 2008, 22. 5. 2008 [cit. 2013-05-29]. ISBN 978-80-903968-2-1. Dostupné z: [www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz)

55. PEKÁREK, Milan a Ilona JANČÁŘOVÁ. *Právo životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002, 108 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 287. ISBN 80-210-2784-3.
56. PEKÁREK, Milan. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: (komentář)*. Brno: Iuridica Brunensia, 1995, 198 s. Právo a současnost. ISBN 80-859-6417-1.
57. PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vyd. Praha: Grada, 672 s. ISBN 978-80-247-1586-5.
58. POTĚŠIL, Lukáš. Je úředník rozhodující o svém chleboďárci nepodjatý? *Jiné právo* [online]. 2011 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2011/06/jan-potmesil-je-urednik-rozhodujici-o.html>
59. POTĚŠIL, Lukáš. Rozhodnutí, tzv. jiné úkony a opatření obecné povahy. In: *Dny práva – 2008 – Days of Law*. 1. vydání. Brno: Tribun EU s.r.o., 2008, s. 1569–1576. ISBN 978-80-210-4733-4.
60. PROKOP, Martin a Pavel DOUCHA. *Účastenství v řízeních na ochranu životního prostředí: praktické zkušenosti v oblasti: účasti veřejnosti v řízeních podle správního řádu a zákona č. 114/1992 Sb., správního soudnictví, stížností a petic, ochrany životního prostředí podle občanského zákoníku*. 1. vyd. Brno: Ekologický právní servis, 1999, 83 s. Paragrafy pro přírodu. ISBN 80-902-5706-2.
61. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 272 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 282. ISBN 80-210-2763-0.
62. PRŮCHOVÁ, Ivana (ed.). *Aktuální otázky práva životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005, 218 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 285. ISBN 80-210-3629-X.
63. REPÍK, B. Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? (první část), *Bulletin advokacie*, 2005, č. 7–8, s. 20–23.
64. SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. 1. vyd. Masarykova univerzita, 2011, 125 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 482. ISBN 978-802-1057-463.
65. SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. *Správní právo procesní*. 2., upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
66. SLANÝ, Antonín a Jaroslav NEKUDA. *Jak /ne/napsat závěrečnou práci*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 1993, 86 s. ISBN 80-210-0727-3.
67. STEJSKAL, Vojtěch. K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnost podat žádost o odkladný účinek žalob. *České právo životního prostředí*. 2011, č. 2, s. 17–29
68. ŠÁMAL, P.: Trestní zákoník a naplňování funkce a základních zásad trestního práva hmotného. *Bulletin advokacie* 2009, č. 10.
69. ŠMÍDOVÁ, Lenka. Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území. *Časopis Ochrana přírody* [online]. 2010, č. 3 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/vyjimky-ze-zakladni-uzemni-ochrany-zvlaste-chranenych-uzemi.html>
70. TICHÁ, Tereza. *Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí*. 1. vyd. Praha: ABF, 2004, 458 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 263. ISBN 80-861-6595-7.



71. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-807-2731-664.
72. VEDRAL, Josef. Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu I. *Deník veřejné správy* [online]. 2006 [cit. 2014-01-11].
73. VEDRAL, Josef. Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu II. *Deník veřejné správy* [online]. 2006 [cit. 2014-01-11].
74. VIČAR. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 412 s. Spisy PrF MU, řada teoretická, sv. 329. ISBN 978-80-210-5362-5.
75. VIŠINKOVÁ, Markéta. Netradiční prostředek ochrany životního prostředí. *Via Iuris: Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE* [online]. 2005 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=73#06p>
76. VITURKA, Milan. *Základy environmentální ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 167 s. ISBN 80-210-1514-4.
77. WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, xxv. Komentáře Wolters Kluwer.
78. ZAHUMENSKÁ, Vendula, Jana KRAVČÍKOVÁ, Jana VITNEROVÁ a Martin SKALSKÝ. *Občané sobě: Příběhy lidí, kteří se zapojili do rozhodování o životním prostředí a pomohli svému městu či obci* [online]. 2012 [cit. 2013-05-27]. ISBN 978-80-87417-06-5. Dostupné z: [www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz).
79. ZAHUMENSKÁ, Vendula. Vybrané aspekty zapojení veřejnosti do územního plánování. In: *Právní rozpravy: proměny práva* [online]. Hradec Králové, 2013 [cit. 2013-03-05]. ISBN 978-80-905243-5-4.
80. ZAHUMENSKÁ, Vendula. Zapojení veřejnosti do přípravy Zásad územního rozvoje Jiho-moravského kraje – Příležitost, jak zohlednit požadavky starostů a občanů. *Správní právo*, 2011, č. 1–2. ISSN 0139-6005.
81. ZAHUMENSKÁ, Vendula. Zástupce veřejnosti v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní rádce* [online]. 2011, č. 8, 25. 8. 2011 [cit. 2013-05-29]. Dostupné z: <http://pravni-radce.ihned.cz/c1-52649940-zastupce-verejnosti-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>

## 13.2. Další prameny

1. ARNIKA. *Historie útoků na § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://arnika.org/historie-utoku>
2. ARNIKA. *Kácení aleje u Ždírcce kvůli rekonstrukci silnice* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://arnika.org/kaceni-aleje-u-zdirce-kvuli-rekonstrukci-silnice>
3. DOBRÁ PRAXE: Databáze osvědčených postupů, inspirace pro obce a regiony. *Kopřivnice: Zapojení veřejnosti do procesu zpracování Strategického plánu rozvoje města Kopřivnice* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://dobrapraxe.cz/cz/tema/verejna-sprava-informovanost-strategicky-rozvoj/koprivnice-zapojeni-verejnosti-do-procesu-zpracovani-strategickeho-planu-rozvoje-mesta-koprivnice>

4. *Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku* [online]. 2012 [cit. 10. 4. 2012]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/texty-zakonu/>
5. EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS. *Plánování a povolování dopravních staveb a posuzování vlivu na životní prostředí – základní problémy* [online]. 2007 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: [www.eps.cz](http://www.eps.cz)
6. EUROPEAN COMMISSION. *Statistics on environmental infringements* [online]. 2014 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>
7. EVROPSKÁ KOMISE. *Uplatňování práva Evropské unie* [online]. 2013 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_cs.htm)
8. EVROPSKÁ UNIE. *Europa: přehledy právních předpisů* [online]. 2010 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l14530\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14530_cs.htm)
9. EVROPSKÁ UNIE. *Soudní dvůr Evropské unie* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index\\_cs.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_cs.htm)
10. EVROPSKÁ UNIE. *Životní prostředí* [online]. 2014 [cit. 2014-01-11]. Dostupné z: [http://europa.eu/pol/env/index\\_cs.htm](http://europa.eu/pol/env/index_cs.htm)
11. JUSTICE AND ENVIRONMENT. *Justice and Environment: European Network of Environmental Law Organisation* [online]. 2010 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.justiceandenvironment.org/>
12. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2005 [cit. 2013-05-27]. ISBN 80-210-3668-0. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>
13. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006* [online]. 2007 [cit. 2013-05-27]. ISBN 978-80-210-4259-9. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>
14. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007* [online]. 2008 [cit. 2013-06-03]. ISBN 978-80-210-4560-6. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>
15. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010* [online]. 2011 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>
16. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011* [online]. 2012 [cit. 2013-06-03]. ISBN 978-80-904579-2-8. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>
17. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012* [online]. 2013 [cit. 2013-06-03]. ISBN 978-80-904579-2-8. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>
18. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. Vyřízení podnětu, sp. zn. 3792/2009/VOP/KČ.
19. Lisabonská smlouva: Smlouva pro Evropu 21. století. EVROPSKÁ UNIE. Evropská unie [online]. [cit. 2014-04-10]. Dostupné z: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_cs.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_cs.htm)
20. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Pořizování regulačních plánů: Metodický pokyn* [online]. 2008 [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: [www.uur.cz](http://www.uur.cz)

21. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch: Metodický pokyn* [online]. 2008 [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: [www.uur.cz](http://www.uur.cz)
22. MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. *Nový občanský zákoník* [online]. 2013 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/vecna-prava/konkretni-zmeny/podrobnejsi-uprava-drzby-a-sousedskych-prav/>
23. MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. Škoda z provozní činnosti. In: *Nový občanský zákoník* [online]. 2013 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/nahrada-ujmy/konkretni-zmeny/skoda-zpusobena-provozni-cinnosti-a-provozem-zvlast-nebezpecnym/>
24. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím* [online]. [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-infz-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-infz-pdf.aspx)
25. MINISTERSTVO VNITRA ČR. Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 28/2007: Územní plán vydaný formou opatření obecné povahy. Právní předpis: zákon č. 183 [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2007 [cit. 2013-05-29]. Dostupné z: [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)
26. MINISTERSTVO VNITRA. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy: Metodická pomůcka* [online]. 2010 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)
27. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Ekologická újma* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/cz/ekologicka\\_ujma](http://www.mzp.cz/cz/ekologicka_ujma)
28. NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Nejvyšší správní soud zpřisnil pravidla pro posuzování podjatosti úředníků* [online]. 2012 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Nejvyšsi-spravni-soud-zprisnil-pravidla-pro-posuzovani-podjatosti-uredniku/art/922>
29. NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů* [online]. 6. 1. 2014 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>
30. ODBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY MINISTERSTVA VNITRA. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků 2: Dílčí aspekty související se zasedáním zastupitelstev obcí*. Praha, 2009. Dostupné z: [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)
31. OFICIÁLNÍ STRÁNKA AARHUSKÉ ÚMLUVY V ČESKÉ REPUBLICCE [online]. Praha [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/>
32. OFICIÁLNÍ STRÁNKA AARHUSKÉ ÚMLUVY V ČESKÉ REPUBLICCE. *Právo na soudní ochranu* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/pravo-na-soudni-ochranu/>
33. OTEVŘENÁ SPOLEČNOST. *Otevřete.cz: web pro otevřenost veřejné správy* [online]. 2003 [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: <http://www.otevrete.cz/>
34. OTEVŘENÁ SPOLEČNOST. *Stanovisko Veřejného ochránce práv k problematice pořizování vlastních zvukových záznamů ze zasedání zastupitelstva obce, vydáno pod spisovou značkou 3454/2007/VOP/ZS 2008*. Dostupné z: [www.otevrete.cz](http://www.otevrete.cz)
35. POLICIE ČR. *Statistické přehledy kriminality za rok 2012* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2012.aspx>

36. PORTÁL HL. M. PRAHY. *Územní plán hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2013-05-27]. Dostupné z: [http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/odbory\\_mhmp/uzemni\\_plan/index.html](http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/odbory_mhmp/uzemni_plan/index.html)
37. Odůvodněné stanovisko Komise Evropských společenství, vydané dle čl. 226 SES ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2006/2271, (2007)2927.
38. UNECE. *Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50*. Viz Czech Republic ACCC/C/2010/50 [online]. [cit. 2012-12-22]. Dostupné z: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>
39. ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ. Stanovisko č. 2/2013: Pořizování obrazových a zvukových záznamů z jednání zastupitelstva [online]. 2013 [cit. 2013-09-17]. Dostupné z: [www.uouu.cz](http://www.uouu.cz)
40. ZELENÝ KRUH. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010: deset let práva na informace o životním prostředí* [online]. Praha, 2011 [cit. 2014-07-14]. ISBN 978-80-87417-05-8. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zpravy-o-implementaci/>
41. Zpráva o šetření postupu Magistrátu města Prahy ve věci úhrady nákladů za poskytnutí informací o opatřeních přijatých stavebním úřadem Praha 10 v konkrétní věci, ze dne 29. 6. 2011, dostupné na [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/pravo\\_na\\_informace/2232-11-KC-ZZ.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/pravo_na_informace/2232-11-KC-ZZ.pdf)

### 13.3. Judikatura

1. Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.
2. Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997 sp. zn. III. ÚS 70/97.
3. Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07.
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, sp. zn. 2 As 12/2006.
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010.
6. Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. února 2009. Věc-263/08.
7. Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07.
8. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. března 2011. Věc C 240/09.
9. Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.
10. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 1 As 89/2010.
11. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. 2 As 75/2009.
12. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 7 A 90/2001.
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2006, sp. zn. 2 As 51/2005
14. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2003, sp. zn. 3 As 53/2003.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2007, sp. zn. 2 As 25/2007.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2008, sp. zn. 1 As 30/2008.
18. Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2010, sp. zn. III. ÚS 1553/09.
19. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 62 Af 31/2010.

20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 4 Ads 83/2008.
21. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 5 As 9/2008.
22. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. 54 Ca 1/2008.
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 6 As 65/2012.
24. Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, sp. zn. 4 Aps 2/2010
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, sp. zn. 4 As 10/2007.
27. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2008, sp. zn. 5 As 40/2008.
28. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 2 As 86/2010.
29. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 2 Afs 49/2007.
30. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.
31. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2011, sp. zn. 8 As 57/2011.
32. Nález Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02.
33. Nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02.
34. Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.
35. Nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.
36. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2004, sp. zn. 5 A 16/2002.
37. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2012, č. j. 8 A 316/2011.
38. Rozsudek Městského soudu v Praze, zde dne 3. 7. 2013, sp. zn. 7 A 280/2011.
39. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. 10 A 54/2012
40. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2010, sp. zn. 4 As 16/2010.
41. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, sp. zn. 5 As 57/2010.
42. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 4 As 40/2010.
43. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2007, sp. zn. 3 As 19/2007.
44. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, sp. zn. 1 As 30/2009.
45. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, sp. zn. 9 As 40/2011.
46. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 7 As 72/2012.
47. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05.
48. Nález ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.
49. Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.
50. Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09.
51. Nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08.
52. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2008, sp. zn. 2 As 68/2007.
53. Nález Ústavního soudu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99.
54. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, sp. zn. 1 As 39/2006.
55. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.
56. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, sp. zn. 2 Aps 1/2008.
57. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009.
58. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, sp. zn. 8 Ao 2/2010.
59. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, sp. zn. 8 Ao 6/2011.

60. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, sp. zn. 4 Ao 7/2011.
61. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.
62. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 2 Ao 5/2010
63. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, sp. zn. 6 As 25/2008.
64. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, čj. 10 Ca 280/2008.
65. Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99.
66. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2012, sp. zn. 8 As 93/2011.
67. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, sp. zn. 4 As 20/2008.
68. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, sp. zn. 1 As 107/2012.
69. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 5 As 41/2009.
70. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 7 As 70/2008.
71. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, sp. zn. 5 Ca 126/2006.
72. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2012, sp. zn. Konf 25/2012.
73. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. 9 As 50/2008.
74. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. 5 Afs 76/2008.
75. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2120/2000.
76. Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.
77. Nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 1994, sp. zn. I. ÚS 68/93.
78. Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09.
79. nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.
80. Nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III. ÚS 62/95.
81. Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 5. 1999, sp. zn. I. ÚS 74/99.
82. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, sp. zn. 5 A 139/2002.
83. Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.
84. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, sp. zn. 5 As 52/2004.
85. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 1 As 13/2007.
86. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, sp. zn. 1 As 39-2006.
87. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, sp. zn. 5 As 53/2006.
88. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, sp. zn. 4 As 70/2006.
89. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 1999, sp. zn. 2 Cdon 330/97.
90. Stanovisko Nejvyššího soudu, občanskoprávního kolegia ze dne 29. 12. 1984 pod sp. zn. Cpj 51/84, uveřejněné ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod R 45/1986 v sešitu 9–10.
91. Nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 451/11.
92. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. 1 As 141/2011.
93. Nález Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05.
94. Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2009, sp. zn. I. ÚS 1656/09.
95. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. 11 Ca 41/2006.
96. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, sp. zn. 2 As 35/2007.
97. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, sp. zn. 8 As 5/2008.

## 13.4. Právní předpisy

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].
2. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].
3. Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a související akty 97/C 340/01, 2007. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 12. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>
4. Niceská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty, 2001/C 80/01 ze dne 26. 2. 2001. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 12. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu>
5. Evropský parlament, Rada a Komise: Listina základních práv Evropské unie 2007/C 303/01 ze dne 14. 12. 2007. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 12. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>
6. Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 11. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>
7. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 11. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>
8. Zákon č. 100/2001Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].
9. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].
10. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 11. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>
11. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 11. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>
12. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, Aarhus, 1998.
13. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].
14. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].
15. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].
16. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. In: *EUR-Lex*

- [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 11. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>
17. Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].
  18. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].
  19. Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2013].
  20. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 11. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>
  21. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o ekologicko-právní odpovědnosti s ohledem na prevenci a náhradu škod na životním prostředí. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 11. 2013]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>
  22. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Rada Evropy, Řím 1950.



---

# 14. Summary

---

Environmental law includes a wide range of various instruments which should not only help to protect the particular parts of nature such as air, water, fauna or flora, but also enable citizens to participate in making decisions concerning the look of their closer and further surroundings. All these aspects cannot be grasped in one book; it is not possible to analyse all the procedures and at the same time grasp all the necessary details and answer all the important questions. Therefore, this book focuses primarily on the position of the public in the question of environmental protection. The publication summarizes not only the legal regulations that affect the defined problem, but also points out that law is not only about regulations, but it is a combination of theory and practice. Therefore, the theoretical part is complemented by case law and examples of practices of the state and local governments.

The publication is divided into ten chapters. The first of them is dedicated to international and European aspects of environmental law. This part focuses primarily on questions related to the Aarhus Convention and its impact on the Czech law, which is still a current issue. The second chapter focuses on the administrative procedural law, especially with regard to the position of the public as participants in the administrative process. This is why this part of the publication deals with the question of participation of associations in the administrative procedures which have an impact on the nature and landscape protection. The fourth chapter is devoted to the freedom of access to information as such, and especially environmental information. This part of the book draws upon a rich judicature and practise of the Czech courts which strongly helps to develop the application practise, thanks to which the access to information is at a relatively good level. The following chapters are focused not only on different issues connected with the public participation in the environmental decision-making at the level of the autonomies (municipalities and regions), but also on the position of the public protector of the rights.

Then the publication continues to talk about the question of the assessment of influences on the environment, territorial planning as a conceptual tool of the

environmental protection and the following decision-making in the regions and building authorizations. The book does not forget to deal with liability in the environmental law, it also at least partly mentions a question of judicature, and at the very end it reminds the issue of generic and territorial nature and landscape protection.

---

# 15. O autorce

---

**Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.**

Autorka se otázkám spojeným s účastí veřejnosti při ochraně životního prostředí věnuje od roku 2004, kdy začala spolupracovat s Ekologickým právním servisem. Když se v roce 2012 vracela z rodičovské dovolené, zaměřila do nevládní organizace Arnika, kde se zabývá nejen pražským územním plánem a poradenstvím pro místní sdružení, ale i zahraničními projekty v Bosně a Hercegovině a v Kazachstánu. Po celou dobu doktorského studia na Katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity, které úspěšně ukončila v roce 2014, se podílela na výuce práva životního prostředí na Fakultě sociálních studií MU. Právě lektorování je jejím největším koníčkem.



## Vendula Zahumenská **Právo a environmentální problémy**

Redakční práce Petra Orsáková

Jazyková korektura Zdeněk Granát, Lenka Váchová

V roce 2014 vydala Masarykova univerzita,

Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno, [www.muni.cz](http://www.muni.cz)

1. elektronické vydání

Neprodejné

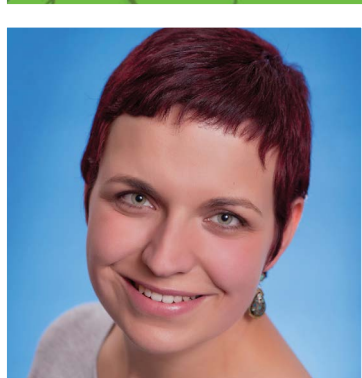
<http://humenv.fss.muni.cz/>

[www.muni.cz/fss/research/projects/17423](http://www.muni.cz/fss/research/projects/17423)

ISBN 978-80-210-7130-8

# Právo a environmentální problémy

Vendula Zahumenská



Publikace *Právo a environmentální problémy* se věnuje obecným otázkám práva životního prostředí. Zaměřuje se především na otázky související s účastí veřejnosti při ochraně přírody a krajiny, neopomíjí však ani ostatní problémy. V jednotlivých kapitolách čtenář najde nejen stávající právní úpravu týkající se stavebního práva, práva shromažďovacího či sdružovacího nebo posuzování vlivů na životní prostředí, ale také mnoho odkazů na významná rozhodnutí českých soudů, zejména Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Teoretickou rovinu publikace tak osvěžuje pohled do praxe, který ukazuje, že ochrana životního prostředí může mít mnoho podob.



evropský  
sociální  
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,  
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání  
pro konkurenceschopnost



UNIVERSITAS  
MASARYKIANA BRUNENSIS

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Tato publikace vznikla v rámci projektu OP VK s názvem „Inovaci bakalářských studijních programů k lepší zaměstnatelnosti“ s registračním číslem CZ.1.07/2.2.00/28.0238.

**muni**  
PRESS