

Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí

2018

I. Jančářová

MEZINÁRODNÍ ÚPRAVA

- Aarhuská úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k ochraně ve věcech životního prostředí (1998 Aarhus)
- Sdělení MZV č. 124/2004 Sb.m.s.

AARHUSKÁ ÚMLUVA

- Čl. 2 odst. 4
 - „**veřejnost**“ znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny;
- Čl. 2 odst. 5
 - . **"dotčená veřejnost"** je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, *anebo* která má na tomto rozhodování určitý zájem;
 - pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

AARHUSKÁ ÚMLUVA

Pilíře:

- Přístup k informacím
- Účast veřejnosti na rozhodování
- Přístup k právní ochraně

AARHUSKÁ ÚMLUVA

Přístup k informacím o životním prostředí:

- **Aktivní** – právo veřejnosti získávat informace a povinnost úřadů informace sbírat a rozšiřovat aktivně bez žádosti (PRTR/IRZ)
- **Pasivní** – právo veřejnosti získat informace od příslušných úřadů a povinnost těchto úřadů informace poskytnout na základě žádosti

AARHUSKÁ ÚMLUVA

Účast na rozhodování:

- rozhodování o povolení pro určitý typ činnosti nebo zařízení
- příprava plánů a programů v oblasti životního prostředí
- příprava politik v oblasti životního prostředí
- příprava právních předpisů (včetně prováděcích předpisů)

AARHUSKÁ ÚMLUVA

Přístup k právní ochraně - možnost napadat správní akty či opomenutí správních úřadů i soukromých osob u nezávislého a nestranného orgánu:

- Prosazování práva na přístup k informacím,
- Prosazování práva na účast veřejnosti,
- Prosazování práva životního prostředí obecně

AARHUSKÁ ÚMLUVA

Čl. 9 odst. 3

- každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutím ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.
- SDEU **C-240/09** Lesoochranárske zoskupenie

ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

- Z.č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
- Z.č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí,
- Z.č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci
- Z.č. 183/2006 Sb., stavební zákon
- Z.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- Z.č. 254/2001 Sb., o vodách a další
(vše v posledním znění)

ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

Veřejnost - jedna nebo více osob (fyzických či právnických):

- jednotlivé fyzické a právnické osoby (každý)
- skupiny osob s právní osobností (např. spolky /občanská sdružení/, politické strany, obecně prospěšné společnosti)
- zástupce veřejnosti

ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

Dotčená veřejnost (pouze podle ZEIA !):

- osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení **dotčena ve svých právech nebo povinnostech**,
- právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání **ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví**, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, s podmínkou:
 - 3 letá existence nebo
 - podporuje ji svými podpisy nejméně 200 osob (tzv. oprávněná veřejnost)

ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

- Přístup k informacím o životním prostředí
- Viz samostatná přednáška
- Aktivní zveřejňování informací v proceduře EIA (§ 16 ZEIA)



- na úředních deskách dotčených ÚSC
- na internetu

ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

Způsoby účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí:

- výkon práva shromažďovacího
- výkon práva sdružovacího
- výkon práva petičního
- podávání podnětů
- podávání stížností
- výkon práva podílet se na správě věcí veřejných
- účast v místním referendu
- účast ve správních řízeních
- účast ve správních procesech, které nemají povahu správních řízení
- účast v rámci soudnictví
- uzavírání smluv, dohod
- ostatní formy participace na ochraně životního prostředí
 - Veřejné stráže
 - Zapojení do rad národních parků

Veřejnost coby účastník ve správních řízeních

Účastníci řízení:

- Obecná právní úprava (SŘ)
- Zvláštní právní úprava:
 - účast dalších subjektů, o nichž tak stanoví zvláštní zákon (§ 27/3 SŘ)
 - plné vymezení účastníků řízení bez dotčené veřejnosti ve zvláštních předpisech
 - bez zvláštní úpravy → účastenství dle SŘ



Veřejnost coby účastník ve správních řízeních

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon



a) Účast v územním řízení:

- Žadatel
- Obec
- dotčení vlastníci pozemků a staveb
- veřejnost nemá **obecně** postavení účastníka
 - pouze konzultativní účast v podobě podávání připomínek k záměru ve stanovené lhůtě (§ 89 SZ)
- **účast dotčené veřejnosti na základě ZEIA**



Veřejnost coby účastník ve správních řízeních

b) Účast ve stavebním řízení (§ 109 SZ)

- stavebník
- vlastník stavby
- vlastník pozemku
- dotčení vlastníci ...výčet účastníků stavebního řízení v § 109 stavebního zákona je výčtem uzavřeným, který vylučuje použití § 27 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 As 6/2011 - 347, č. 2368/2011 Sb. NSS, 4 As 50/2015-30)
- veřejnost se **obecně** stavebního řízení neúčastní, avšak ...
- účast dotčené veřejnosti na základě ZEIA

Veřejnost coby účastník ve správních řízeních

Z.č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů:

- Právo **dotčené** veřejnosti (oprávněných spolků) podat **odvolání** proti rozhodnutí o negativním závěru zjišťovacího řízení (§ 7 odst. 6)
- Dotčená veřejnost (oprávněné spolky) má postavení **účastníka v navazujícím řízení** (tj. řízení, ve kterém se povoluje umístění nebo provedení záměru), pokud se přihlásí
- Právo dotčené veřejnosti podat **odvolání** proti rozhodnutí v navazujícím řízení, **i když nebyla účastníkem řízení v 1. stupni** (musí doložit splnění podmínek)

Veřejnost x dotčená veřejnost v územním řízení (ZEIA a SZ)

V případech záměrů, pro které bylo vydáno stanovisko EIA: —

- Oznámení o zahájení územního řízení a dalších úkonů se doručují účastníkům řízení; jde-li o řízení s velkým počtem účastníků (což je navazující řízení vždy), postupuje se podle § 144 odst. 6 správního řádu a dotčení vlastníci jsou uvědoměni pouze veřejnou vyhláškou!
- Veřejné ústní jednání k projednání žádosti - oznamuje se veřejnosti veřejnou vyhláškou, která musí být vyvěšena nejméně 30 dnů předem
- Právo každého nahlédnout do podkladů pro vydání rozhodnutí
- Právo veřejnosti (každého) dávat připomínky k záměru v navazujícím řízení
- Právo účastníků řízení (dotčené veřejnosti) podávat námitky – a to pouze v rozsahu, v jakém je záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se zabývá !
- Právo dotčené veřejnosti podávat opravné prostředky proti rozhodnutí a žádat o soudní přezkoumání rozhodnutí

Veřejnost coby účastník ve správních řízeních

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



- Řízení podle zák.č. 114/1992 Sb.
- Účast spolků /občanských sdružení/ ve správních řízeních vedených podle ZOPK
 - hlavním posláním spolku je dle stanov ochrana přírody
 - právo spolků požadovat předem informace o zahajovaných řízeních
 - oznámení účasti do 8 dnů ode dne oznámení
 - získání **postavení účastníka řízení**

Veřejnost coby účastník ve správních řízeních

Z.č. 254/2001 Sb., o vodách (§ 115 / 7 a násl.)



- Řízení podle VZ s výjimkou řízení o povolení VD a navazujících řízení po EIA
- Účast spolků /občanských sdružení/ ve správních řízeních vedených podle VZ
 - cílem spolku je dle stanov ochrana ŽP
 - právo spolků požadovat předem informace o zahajovaných řízeních
 - oznámení účasti do 8 dnů ode dne oznámení
 - získání **postavení účastníka řízení.**

Veřejnost coby účastník ve správních řízeních


- Z.č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci § 7(1)
- Řízení podle ZIPPC
- Účast spolků /občanských sdružení/ ve správních řízeních vedených podle VZ



- předmětem činnosti spolků je ochrana veřejných zájmů dle zvláštních předpisů
- právo spolků požadovat předem informace o zahajovaných řízeních
- oznámení účasti do 8 dnů ode dne oznámení
- získání **postavení účastníka řízení.**

Účast veřejnosti ve správních řízeních - shrnutí

Obecná právní úprava - § 27(3) SŘ:

- Účastníky řízení jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon  zákon o ochraně přírody a krajiny
zákon o vodách
zákon o IPPC
zákon o EIA - jako jediný v

současnosti zakládá právo tzv. dotčené veřejnosti na účast v rozhodovacích procesech dle stavebního zákona



vztahuje se pouze k záměrům podléhajícím proceduře EIA

Práva účastníků v rozhodovacích procesech

- právo účastnit se vyjmenovaných řízení,
- právo být informován o určitém okruhu informací z řízení, a to přiměřeně, včas a účinně (včetně podkladových materiálů k rozhodnutí a výsledného rozhodnutí),
- právo na dostatečnou lhůtu na přípravu na jednotlivé fáze řízení,
- právo účastnit se již v rané fázi řízení, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené,
- právo podávat připomínky/námítky → omezení § 89/4 SZ
- právo na řádné vypořádání připomínek/námítek veřejnosti ve výsledném rozhodnutí
- právo podávat opravné prostředky.

Význam účastenství v řízení pro přístup k soudu

4 As 157/2013 – 33, č. 3060/2014 Sb. NSS

- *Nejvyšší správní soud má za to, že výčet účastníků řízení v § 124 odst. 2 stavebního zákona je výčtem taxativním, který vylučuje obecnou právní úpravu účastenství ve správním řádu.*
- *Jestliže zákon stanoví podmínku vyčerpání řádného opravného prostředku přípustného podle zvláštního předpisu (zde správní řád), pak se tím míní ve správním řízení odvolání v případech, kdy zákon podání odvolání nevylučuje, a to pouze ve vztahu k osobám, kterým zákon podání odvolání umožňuje, tj. k účastníkům správního řízení. Z toho, že správní řád upravuje postup odvolacího orgánu v případě podání odvolání nepřípustného (§ 92 správního řádu) nelze dovozovat, že by takovým nepřípustným odvoláním (respektive rozhodnutím o něm) měl být podmiňován přístup k soudu. (...)*
- ***Aktivní legitimace k podání správní žaloby ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. není vázána na účastenství stěžovatelky v řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí, ale na tvrzený zásah do její právní sféry.“***

Význam účastenství v řízení pro přístup k soudu

SZ § 124 (2) : Zkušební provoz

- Účastníkem řízení podle odstavce 1 je stavebník a vlastník stavby.



- Účast v řízení není podmínkou aktivní legitimace k podání žaloby!
- Pokud mají spolky hmotná práva, dostávají se do režimu § 65(1) SŘS a patrně mohou žalovat i rozhodnutí vydaná v řízení, ve kterých nebyly účastníky (např. v nenavazujících řízeních podle stavebního zákona) (*Mgr. Vomáčka*)

Způsoby konzultativní účasti veřejnosti ve spr. procesech

Veřejnost, jež není v postavení účastníka:

- Nahlížení do dokumentů
- Připomínky, vyjádření (ÚPD, EIA, ÚŘ...)
- Námitky (zástupce veřejnosti při pořizování ÚPD)
- Účast na veřejném projednání (návrhy bezpečnostních programů a zpráv a vnějších havarijních plánů, EIA, ÚŘ)

Přístup k právní ochraně

možnost napadat správní akty či opomenutí správních úřadů i soukromých osob u nezávislého a nestranného orgánu (Aarhus)



SŘS:

- přezkum správních rozhodnutí soudem (§ 65)
- ochrana proti nečinnosti (§ 79)
- zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu (§ 66)
- přezkum a zrušení opatření obecné povahy (§ 101a)
 - aktivní legitimace zástupce veřejnosti
 - aktivní legitimace městských částí (3 Ao 9/2011 - 219)
 - aktivní legitimace NGOs (I ÚS 59/14)

Přístup k právní ochraně u záměrů podléhajících EIA

Z.č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů § 9d:

- Dotčená veřejnost se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat **hmotnou** nebo **procesní** zákonnost tohoto rozhodnutí. Pro účely postupu dle věty první se má za to, že dotčená veřejnost má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena.
- O žalobách proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních rozhodne soud **do 90 dnů** poté, kdy žaloba došla soudu. Soud přizná žalobě **odkladný účinek** nebo nařídí předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí (i bez návrhu!).

Přístup k právní ochraně

Čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy

- každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.
 - Problém s přímým účinkem cit. ustanovení
 - C-240/09 (Lesoochranárske zoskupenie VLK v. MŽP SR)

Směrnice 2011/92/EU (EIA), článek 11 odst. 1:

- Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva **příslušníci dotčené veřejnosti**, kteří:
 - a) mají dostatečný zájem; nebo
 - b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako podmínku,
- měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem a mohli tak napadat **hmotnou nebo procesní zákonnost** jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

Rozsudek NSS: 6 Ao 5/2010 - 43

Návštěvní řád NP Šumava:

- Schválen Správou NP Šumava dne 17.7.2010
- Opatření obecné povahy
- Úprava splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský most - most u Pěkné (součást EVL - NATURA 2000)
- Návrh na zrušení té části OOP, jež se dotýká splouvání uvedené části řeky

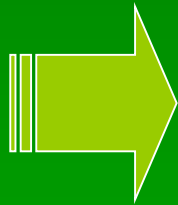
Rozsudek NSS: 6 Ao 5/2010 - 43

- Navrhovatelé:
 - a) Okrašlovací spolek Zdíkovska
 - b) D.K. – občanka obce Zdíkov

- Zkrácení na právu na spravedlivý proces
- Zkrácení na právu na příznivé životní prostředí

Rozsudek NSS: 6 Ao 5/2010 - 43

- **Aktivní legitimace** (SŘS § 65 a násl. §101a odst.1)



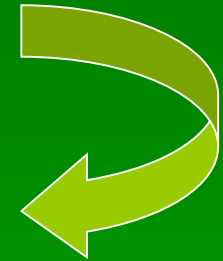
Dotčenost práv

- navrhovatel a) (NGO)
- navrhovatel b) (FO)

- z pohledu vnitrostátního práva
- z pohledu práva EU

Rozsudek NSS: 6 Ao 5/2010 - 43

- Návštěvní řád NP Šumava
- Splouvání Vltavy v daném úseku



- Posouzení vlivů záměru na ŽP
- Hodnocení důsledků záměru na EVL nebo ptačí oblasti (naturové posouzení)
- Posouzení vlivů koncepce

Rozsudek NSS: 6 Ao 5/2010 - 43

Závěr:

- Návrh je důvodný
- Návštěvní řád NP Šumava byl vydán nezákonným způsobem, neboť nebylo respektováno ust. § 45i ZOPK
- NSS zrušil napadenou část návštěvního řádu

**Dopady novelizace provedené z.č. 39/2015 Sb.
a překonání nálezu I ÚS 282/97 (viz I ÚS 59/14)!**

Dopady nálezu I ÚS 59/14

- Překlenutí názoru, jenž soudy dlouhé roky zastávaly, že ekologickým spolkům neschází žádné právo na příznivé životní prostředí, takže mohou namítat pouze dotčení svých procesních práv (tzv. zájemci)
- Ekologickým spolkům byla přiznána aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.
- Upřesnění podmínek aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP (viz např. rozsudky NSS: 2 AOs 2/2013 - 120, 4 As 217/2015 - 197, 3 As 126/2016 – 38).
- Podle Ústavního osudu i navazující judikatury tak spolky mohou namítat i své dotčení způsobené nezákonným posouzením hmotněprávních otázek.

Použité prameny

- I. Jančářová: Právo životního prostředí pro bakaláře, Munipress, MU Brno, 2011
- Průchová, I.: Přednáška Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí, 2013
- Vomáčka, V.: Přednáška Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí II., 2016