

ČLÁNKY

Účast spolků ve správních řízeních*

Kateřina Šimáčková, Vendula Zahumenská, Jaroslav Benák**

O tom, že novým občanským zákoníkem se dosavadní občanská sdružení změnila na spolky, již bylo napsáno mnoho. Avšak téměř žádná pozornost nebyla věnována podstatnému aspektu – účasti spolků ve správních řízeních s dopadem na životní prostředí. Právě možnost zapojit se do rozhodování v souladu s § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“) byla za účinnosti zákona č. 83/1990 Sb. jedním z významných důvodů k založení občanského sdružení.

Zmíněné ustanovení § 70 ZOPK je jedním z těch, která nebyla přímo novelizovaná v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem (dále jen „nový občanský zákoník“). Ačkoli nejspíš nelze očekávat, že by mohlo dojít k rozšíření praxe spočívající v omezování účasti spolků ve správních řízeních s odůvodněním, že ZOPK výslovně hovoří o občanských sdruženích a nikoli o spolcích, považujeme za důležité jednoznačně podpořit výklad, který směřuje k zachování dosavadního standardu v účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí.

Spolky jsou od 1. 1. 2014 upraveny ustanoveními paragrafů 214-302 nového občanského zákoníku (subsidiárně pak paragrafy 118-213), která nahradila dosavadní právní úpravu obsaženou v samostatném zákoně č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Zákonná konkretizace práva sdružovacího tak prošla rozsáhlou změnou, která má přinést preciznější úpravu postavení spolků a zlepšit kontrolu jejich fungování.

Stačí přechodné ustanovení

Okamžikem účinnosti nového občanského zákoníku došlo automaticky ke změně stávajících občanských sdružení na spolky (§ 3045 nového občanského záko-

* Článek je jedním z výstupů klíčové aktivity „Využití výsledků bádání ve veřejné správě“ projektu OPVK Dlouhodobé partnerství výzkumu, praxe a výuky práva, reg. č. CZ.1.07/2.4.00/17.0044.

** JUDr. Kateřina Šimáčková, Ph.D., soudkyně Ústavního soudu a odborná asistentka Právnické fakulty MU, Mgr. Vendula Zahumenská, studentka doktorského studia na Právnické fakultě MU a Mgr. Jaroslav Benák je asistentem na Právnické fakultě MU.

níku). Evidence z ministerstva vnitra pak postupně přejde na soudy, které povedou rejstřík spolků¹. Tento stav zůstane zachován po dobu tří let od účinnosti nového občanského zákoníku. Po této lhůtě budou muset ty spolky, které budou nadále chtít vyvíjet spolkovou činnost, ze svých stanov odstranit všechna ustanovení, která by byla v rozporu s kogentními normami nového občanského zákoníku, a navíc budou muset do zmíněného rejstříku doplnit potřebné údaje. Do dvou let od účinnosti nového úpravy bude zapotřebí, aby spolky přizpůsobily svoje názvy novým požadavkům práva.²

Rekodifikace soukromého práva zasáhne samozřejmě taktéž oblast práva veřejného, ačkoli změny těchto předpisů mohou být v některých případech spíše terminologické než obsahové. Veřejnoprávní normy totiž užívají a budou užívat pojmy definované v novém občanském zákoníku.³ To je rovněž případ spolků. Termín občanské sdružení dnes najdeme nejen ve výše zmíněném § 70 ZOPK, ale i v řadě jiných zákonů (například zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, který upravuje účast sdružení ve vodoprávních řízeních, nebo zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti zná pojem myslivecké sdružení vzniklé podle předpisů o sdružování). V zájmu co nejsnazšího uvedení nového občanského zákoníku v soulad s ostatními právními předpisy by jistě bylo nejlepším řešením, kdyby byly všechny normy, jež s novou právní úpravou souvisí nebo na ni odkazují, novelizovány a termíny byly nahrazeny. Provádět novelizaci všech předpisů by však nebylo v silách zákonodárců (respektive by to vyžadovalo opravdu rozsáhlou a dlouhotrvající přípravu).

Současně by nebylo příliš vhodné, aby nový občanský zákoník obsahoval přechodné ustanovení, které by nepřímou novelizovalo ostatní právní předpisy například

¹ Srov. § 125 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob.

² Srov. 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/>.

³ Srov. POTĚŠIL, Lukáš. Jak dopadne nový občanský zákoník na správní právo?. *Právní rádce* [online]. 2013, 25. 7. 2013 [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://pravniciradce.ihned.cz/c1-60301620-jak-dopadne-novy-obcansky-zakonik-na-spravni-pravo>.

v tomto znění: „*Je-li v právním předpise uveden pojem občanské sdružení, rozumí se tím spolek podle tohoto zákona.*“. Nepřímé novely právních předpisů jsou diskutabilní, protože Legislativní pravidla vlády v čl. 54 odst. 1 jako obecné pravidlo uvádějí, že přípustná je pouze přímá novela právního předpisu. To je „*odůvodněno především obecným požadavkem na to, aby se právní předpis stal organickou součástí právního řádu.*“⁴ Na nepřímou novelu se přitom nahlíží jako na „*právní normu, která v podobě pozdější úpravy (lex posterior) rozšiřuje nebo zužuje věcnou, osobní nebo časovou působnost právní normy obsažené v jiném právním předpise, který se pozdějším právním předpisem přímo nemění.*“⁵ Nepřímými novelizacemi právních předpisů⁶ se několikrát zabýval jak Ústavní soud,⁷ tak Nejvyšší správní soud, který mimo jiné vyjádřil pochopení k tomu, že zákonodárce sáhne v přechodných ustanoveních k nepřímé novelizaci, *neboť „pokud by měla být provedena přímá novela (či derogace) těch ustanovení různých zvláštních zákonů, která hovoří o opravných prostředcích k soudu proti nepravomocným správním rozhodnutím, jednalo by se o změnu velkého množství právních předpisů, což by zvyšovalo pravděpodobnost legislativně technických chyb a opomenutí.*“⁸

Podle důvodové zprávy ke změnovému zákonu si byl předkladatel při přípravě nového občanského zákoníku „*vědom skutečnosti, že není schopen provést terminologické změny ve všech navazujících právních předpisech, a tudíž zvolil metodu, kdy pomocí přechodného ustanovení § 3029 odst. 1 NOZ zakotvil, že dovolávají-li se právní předpisy ustanovení, která se tímto zákonem zrušují, vstupují na jejich místo ustanovení tohoto zákona.*“⁹ Znamená to, že na předpisy, které nejsou v souvislosti s přijetím nového občanského zákoníku novelizovány, se vztahuje ustanovení § 3029 odst. 1 tohoto zákoníku, podle kterého platí, že dovolávají-li se

právní předpisy ustanovení, která se tímto zákonem zrušují, vstupují na jejich místo jim odpovídající ustanovení nového občanského zákoníku.¹⁰ Terminologie by se tak měla měnit jen v těch právních předpisech, které musí být novelizovány také z důvodu změny věcného obsahu, nikoli pouze pojmosloví.¹¹ Důvodová zpráva k tomu dodává, že „*pokud tedy dochází k návazným věcným změnám, používá se již terminologie nová. K celkové změně terminologie dochází také v těch právních předpisech, kde dochází ke změně termínu na jednom místě díky věcnému zásahu do předpisu. Bylo by totiž nelogické, aby jeden právní předpis používal dvojí terminologii. Předkladatel předpokládá, že ke změně zbytku terminologie dojde postupně při přijímání novel jednotlivých právních předpisů, nebo při přijímání právních předpisů nových. Skutečnost, že právní předpisy používají nekonzistentní terminologii, není v českém právním řádu ničím novým. Jako příklad může sloužit dosavadní znění zákona o mezinárodním právu soukromém a procesním či zákon směnečný a šekový.*“¹²

Omezení účasti spolků – rozpor s Aarhuskou úmluvou

Pokud by skutečně mělo kvůli změně pojmosloví dojít k omezení přístupu spolků k účastenství ve správním řízení, znamenalo by to nejen snížení dosavadní úrovně právní úpravy účasti veřejnosti na rozhodování o životním prostředí, ale s největší pravděpodobností by šlo i o porušení mezinárodních závazků České republiky a taktéž o porušení unijního práva. Z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“)¹³ a stejné

⁴ KNĚŽÍNEK, Jan, Petr MLSNA a Josef VEDRAL. *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce* [online]. 1. vyd. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010, 226 s. [cit. 2013-10-15]. ISBN 978-807-4400-230. Dostupné z: www.vlada.cz.

⁵ Tamtéž.

⁶ V podrobnostech kupř. VEDRAL, Josef. *Nepřímá novela, lex specialis nebo lex posterior?* In: *Jiné právo* [online]. 2008, 39. 8. 2008 [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/02/nepm-novela-lex-specialis-nebo-lex.html>.

⁷ Například nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/97 nebo Pl. ÚS 14/2000. Oba nálezy jsou dostupné na nalus.usoud.cz.

⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 39/2008-83, dostupné na www.nssoud.cz.

⁹ Viz důvodová zpráva k sněmovnímu tisku 930 Novela z. v souv. s přijetím rekonstrukce soukromého práva – EU. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2013 [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=930&o=6>

¹⁰ Druhý odstavec zmíněného § 3029 pak říká, že „[n]estanovali-li tento zákon něco jiného, nejsou dotčena ustanovení právních předpisů z oboru práva veřejného, jakož i ustanovení jiných právních předpisů upravujících zvláštní soukromá práva.“

¹¹ Viz důvodová zpráva k sněmovnímu tisku 930 Novela z. v souv. s přijetím rekonstrukce soukromého práva – EU. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2013 [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=930&o=6>

¹² Viz důvodová zpráva k sněmovnímu tisku 930 Novela z. v souv. s přijetím rekonstrukce soukromého práva – EU. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2013 [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=930&o=6>

¹³ Sjednána dne 25. 6. 1998 byla v dánské Aarhusu, Českou republikou ratifikována na podzim 2004 a vyhlášená 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 sou-

tak z unijního práva vyplývá povinnost nejen informovat dotčenou veřejnost¹⁴ (tedy environmentální nevládní organizace) dostatečně včas o zahájení správního řízení, které zahrnuje aspekt environmentálního rozhodování, ale také umožnit jí účast na rozhodování v záležitostech životního prostředí.

České soudy dlouhodobě judikují, že Aarhuská úmluva není přímo aplikovatelná.¹⁵ Obdobnou otázkou, tedy zda má Aarhuská úmluva přímý účinek v právu Evropské unie, se před časem zabýval také velký senát Soudního dvora v případě Lesoochrannárske zoskupenie VLK, kde předběžnou otázku předložil Nejvyšší soud Slovenské republiky. Podle názoru Soudního dvora sice není Aarhuská úmluva přímo aplikovatelná ani v právu unijním (resp. čl. 9 odst. 3, ke kterému se soudci vyjadřovali), ale orgány jsou povinny vykládat právo souladně s jejími ustanoveními.¹⁶ Rozhodnutí má dopad

částí 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.

¹⁴ Viz čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy. „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 environmentální rozhodování zájem.

¹⁵ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. ÚS 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 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.“

¹⁶ K tomu 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*: „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 znemož-

ňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivity).

Význam ustanovení § 70 ZOPK se v praxi ukázal již mnohokrát. Výrazněji zasáhl například do dlouhotrvajícího sporu o to, zda občanská sdružení mají či nemají právo být účastníky řízení o vydání stavebního povolení. Ačkoli je již tato otázka od poslední novely¹⁷ zákona č. 183/2006 Sb., dále jen „stavební zákon“) vyřešena na úrovni legislativní,¹⁸ přesto ji bude (ve vztahu ke stavebním řízením zahájeným před zmíněnou novelou stavebního zákona) řešit rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, neboť jeho senáty se neshodly v nahlížení na tuto otázku. Pátý senát se domníval, že „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... Absence výslovného odkazu však nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné i 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.“¹⁹

Naopak druhý senát Nejvyššího správního soudu dal za pravdu Městskému soudu v Praze a jeho argumentaci, podle které je vymezení účastníků stavebního řízení (na rozdíl od vymezení okruhu účastníků územního řízení) komplexní a uzavřené. Takové vymezení dle druhého senátu „vylučuje proto použití obecné úpravy definice účastníků řízení (§ 27 správního řádu). Zákon o ochraně přírody a krajiny i zákon o posuzování vlivů na životní prostředí sice zakládají občanským sdružením hájícím zájmy na ochraně životního prostředí, krajiny, zdravých životních podmínek, apod., právo účastnit se v (navazujících) řízeních, v nichž mohou být tyto zájmy dotčeny (tedy i v řízeních vedených v režimu stavebního zákona), nekonkretizují ovšem, o která řízení má jít; nelze přitom ignorovat úpravu účastníků řízení,

ňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivity).

¹⁷ Sněmovní tisk 573/0, část č. 1/4 Novela z. o územním plánování, a staveb. řádu (stavební zákon) – EU. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2013 [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=930&o=6>

¹⁸ Dle § 109 písm. g) stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení také 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.

¹⁹ Rozhodnutí nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č.j. 5 As 41/2009-91, www.nssoud.cz.

*jak je pro jednotlivé případy zakotvena ve stavebním zákoně.*²⁰ Otázka, která se rozšířenému senátu předkládá k rozhodnutí, zní: „*Je občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2012) při splnění podmínek stanovených v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny?*“²¹

K problematičnosti vyloučení občanských sdružení z rozhodování o životním prostředí (resp. zde ze stavebních řízení) se vyjádřil taktéž Veřejný ochránce práv. Podle něho by vyloučení účasti občanských sdružení ze stavebních řízení bylo „*nepřípustným popřením dosud zastávaných principů transparentnosti veřejné správy a účasti veřejnosti na rozhodování správních úřadů. Vyloučení občanských sdružení (resp. spolků) z účasti ve stavebních řízeních (a nepochybně i dalších správních řízeních dotýkajících se ochrany přírody a krajiny) by podle Veřejného ochránce práv znamenalo, že se česká právní úprava dostane do konfliktu nejen s Aarhuskou úmluvou, ale také do rozporu se směrnicí Rady 85/33 7/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (konkrétně čl. 6 odst. 4 a čl. 10a). Veřejný ochránce práv navíc potvrzuje, že je třeba veškeré snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování orgánů státní správy, ať již na úrovni správních úřadů nebo na úrovni legislativních pokusů o změnu právní úpravy ... třeba co nejdůrazněji odmítnout.*“²²

Omezení účastenství ve správních řízeních se stalo také předmětem kritiky ze strany Evropské komise ohledně uplatňování Aarhuské úmluvy v České republice (jedná se o závěry a doporučení z června 2012²³). Tato kritika přiměla Ministerstvo životního prostředí k řešení nedostatků právní úpravy. Navrhovaná změna legislativy (alespoň v její současné podobě) však nepřináší zkvalitnění účasti veřejnosti na rozhodování, naopak vede k jejímu oslabení (viz níže).

²⁰ Rozhodnutí nejvyššího správního soudu 2 As 7/2011 – 274, www.nssoud.cz.

²¹ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2013, č.j. 1 As 176/2012-120, dostupné na www.nssoud.cz. Předkládací první senát se přitom ztotožnil s názorem páteho senátu obsaženým v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. č. j. 5 As 41/2009-91.

²² Viz KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2009 [cit. 2013-06-03]. ISBN978-80-210-4822-5. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/>

²³ Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50. Viz *Czech Republic ACCC/C/2010/50* [online]. UNECE [cit. 20. 12. 2012]. Dostupné z: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>.

Jak novelizovat § 70 ZOPK?

Z výše popsaného je zcela zřejmé, že změna pojmosloví v souvislosti s přijetím nového občanského zákoníku a „překlopení“ občanských sdružení do spolků v žádném případě neznamena omezení dosavadních standardů v účasti těchto subjektů ve správních řízeních. Spolky nadále mohou podávat žádosti k příslušným úřadům, aby byly včas informovány o zahajovaných správních řízeních, která mohou mít dopad na ochranu přírody a krajiny. Do budoucna bude samozřejmě nezbytné přijmout novelizace všech právních norem, které se v souvislosti s rekonfigurací práva soukromého změní, nicméně právě v případě ZOPK by se jako nejvhodnější řešení samozřejmě zdálo provést novelizaci řádně, beze spěchu a „nešit ji horkou jehlou.“ V minulosti se totiž opakovaně ukázalo, že formulace ustanovení § 70 ZOPK, je trnem v oku řadě zájmových skupin. V posledních deseti letech proto došlo k několika pokusům omezit účast občanských sdružení ve správních řízeních. Naposledy se tak stalo v souvislosti s rozsáhlou novelou zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon,²⁴ kdy Hospodářský výbor poslanecké sněmovny připravil několik desítek pozměňovacích návrhů. Pod bodem 31) navrhl nepřímou novelizaci ZOPK, kde kromě jiného navrhl, aby se do § 70 ZOPK doplnily odstavce 4) a 5, které měly znít:

„(4) *Občanské sdružení, které je účastníkem řízení podle odstavce 3, může v tomto řízení uplatňovat pouze námitky k ochraně přírody a krajiny podle tohoto zákona. Odvolání nebo rozklad občanského sdružení proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení vedeném podle odstavce 3, jehož důvody se netýkají ochrany přírody a krajiny podle tohoto zákona a vad řízení, které s ním přímo souvisí, je nepřípustné a odvolací orgán odvolání zamítne.*

(5) *Žaloba občanského sdružení proti rozhodnutí vydanému v řízení podle odstavce 3, jejíž důvody se netýkají ochrany přírody a krajiny podle tohoto zákona a vad řízení, které s ním přímo souvisí, je nepřípustná a soud žalobu odmítne.*“²⁵

²⁴ Jedná se o sněmovní tisk 573/0, část č. 1/4 Novela z. o územním plánov. a staveb. řádu (stavební zákon) – EU. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2013 [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=930&o=6>.

²⁵ Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, viz sněmovní tisk 573/0, část č. 1/4 Novela z. o územním plánov. a staveb. řádu (stavební zákon) – EU. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2013 [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=930&o=6>.

Razantnější postup zacílený na omezení účasti veřejnosti při rozhodování o životním prostředí zvolila skupina poslanců,²⁶ která vypracovala návrh zákona, kterým se mění ZOPK. Mělo dojít k doplnění odstavce 4) do § 70 ZOPK v tomto znění: „(4) Ustanovení předchozích odstavců se nepoužije pro stavební řízení vedené podle stavebního zákona.“²⁷ Navrhovatelé dokonce požadovali, „aby Sněmovna s návrhem zákona vyslovila souhlas už v prvním čtení podle § 90 odstavce 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednání řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Důvodem je nesoulad mezi ustanoveními zmíněných zákonů, který vede ke zbytečným nedorozuměním a soudním sporům a vyžaduje bezodkladné řešení.“²⁸ Zkrácený způsob projednání návrhu neměl mít podle navrhovatelů negativní vliv na kvalitu rozhodovacího procesu s ohledem na technicko-legislativní povahu tohoto návrhu.

V roce 2005 došlo k dalšímu pokusu o zásah do § 70 ZOPK, a to v souvislosti s vládním návrhem zákona o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění.²⁹ Pozměňovací návrh poslance Aubrechta zněl:

„V § 70 odstavce 3 zní:

„(3) Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení podle tohoto zákona a územního řízení (17), 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.“³⁰

Je zřejmé, že hlavním cílem bylo především omezit účast občanských sdružení v řízeních týkajících se

povolování staveb, zejména tedy stavebním řízení. Současně by tento návrh znamenal omezení účasti v řízení na povolování kácení stromů (což je proces probíhající podle ZOPK) a podle stavebního zákona na územní řízení, což odpovídá pozdější snaze skupiny poslanců o přímé vyloučení občanských sdružení z účasti na stavebním řízení.

Další (a nikoli poslední) snahou o změnu § 70 ZOPK byl pozměňovací návrh (opět) poslance Aubrechta k novele ZOPK z roku 2005,³¹ kterým navrhoval, aby se do § 70 odst. 3 doplnila věta: „Jeho podaným návrhům, námitkám nebo opravným prostředkům příslušný správní orgán nevyhoví, převažuje-li veřejný zájem nad zájmem ochrany přírody.“³²

S ohledem na tyto setrvalé snahy o omezení účasti občanských sdružení, respektive spolků, na rozhodování o životním prostředí, jsme se domnívali, že je vhodnější k další aplikaci § 70 ZOPK využít přechodného ustanovení § 3029 nového občanského zákoníku, než otevírat prostor pro nesystémové změny ZOPK. K novele zmíněného ustanovení by jistě byl dostatečný prostor až po té, co proběhne legislativní smršť týkající se vstupu v účinnost dosud největší rekonstrukce soukromého práva.

Po odevzdání rukopisu však došlo k významné události dotýkající se účasti spolků v řízeních, kterou je nezbytné v rámci autorské korektury alespoň ve zkratce zmínit. Nejde samozřejmě o nic menšího než o hojně diskutovanou novelu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.³³ Ta je reakcí na obsáhlou kritiku Evropské komise, která České republice opakovaně vytýká nedostatečnou transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (tzv. EIA směrnice), a to v rámci řízení o porušení Smlouvy o fungování EU ve věci nesprávné transpozice EIA směrnice. V důsledku novely zákona o posuzování vli-

²⁶ Miloš Melčák, Michal Pohanka, Karel Sehoř, Milan Šimovský.

²⁷ Poznámkou pod čarou se rozuměl § 109 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, stavební zákon.

²⁸ Viz sněmovní tisk 580 Novela z. o ochraně přírody a krajiny. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2008 [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=999>.

²⁹ Sněmovní tisk 999 V1.n.z. související s přijetím stavebního zákona. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2005 [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=999>.

³⁰ Viz pozměňovací návrhy ke sněmovnímu tisku 999 V1.n.z. související s přijetím stavebního zákona. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2005 [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=999>.

³¹ Sněmovní tisk 575 Novela z. o ochraně přírody a krajiny - EU. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2004 [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=999>.

³² Pozměňovací návrhy ke sněmovnímu tisku Sněmovní tisk 575 Novela z. o ochraně přírody a krajiny - EU. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2004 [cit. 2013-10-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=999>.

³³ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Ministerstvo životního prostředí*. [online]. 2014 [cit. 2014-04-27]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/posuzovani_vlivu_na_zivotni_prostredi_navrh_zakona.

vů³⁴ dojde také k zásahu do textu § 70 ZOPK (příčemž platí vše výše řečené o problémech spojených s jakýmkoliv novelizacemi tohoto ustanovení). Na konec věty první druhého odstavce § 70 se mají doplnit tato slova: „, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 10 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí“.³⁵ Podle důvodové zprávy k novele zákona o posuzování vlivů má toto řešení reagovat na skutečnost, že by účast dotčené veřejnosti při schvalování záměrů podléhajících posuzování vlivů na životní prostředí měla být pouze konzultativní. Tím ale „není dotčena možnost občanských sdružení účastnit se za nezměněných podmínek správních řízení podle ZOPK resp. navazujících řízení tehdy, není-li záměr posuzován v procesu EIA.“³⁶ Jaká

³⁴ Není v možnostech tohoto článku věnovat se i otázce navrhovaného znění zákona o posuzování vlivů a polemizovat o vhodnosti zvoleného řešení a otázky, zda navrhované podmínky jsou s to vyhovět požadavkům na takové podmínky zapojení veřejnosti do rozhodování, které nebudou příliš restriktivní a nebudou nadměrně ztěžovat výkon práv příznakých právem Evropské unie.

³⁵ Celý text § 70 odst. 2 tedy má podle navrhované změny znít: „Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 10 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.“

³⁶ Viz důvodová zpráva k návrhu zákona, 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 před-

však bude účast veřejnosti, pokud zmíněný návrh zákona s úspěchem projde hlasováním v Parlamentu, to teprve uvidíme.

Současně zůstává otázkou, proč spolu s touto změnou § 70 nedošlo k technické novele a proč nebyla vyměněna slova občanské sdružení za spolek. Je možné, že se dočkáme během dalších fází legislativního procesu. Je však jisté, že se opět otevřela cesta k možnému oslabení § 70 ZOPK.

Summary

The new Civil Code has brought many changes also in to the administrative law. Among others, there was a significant change in the freedom of association. For many years there were simple civic associations, which fulfilled a variety of functions, e.g. the protection of nature and landscape and through which citizens could participate in environmental decision-making processes. Since 2014 the civic associations have been replaced by another type of associations (societies). A related issue is whether rules which were applied to civil associations in the field of environmental protection can be used also for societies, in particular whether unchanged article 70 of the Act on the protection of nature and landscape can be used. This article claims, that the answer is positive, i. e. the new subjects can participate in environmental procedures in the same way as civic associations did.

pisů, a další související zákony. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Ministerstvo životního prostředí*. [online]. 2014 [cit. 2014-04-27]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/posuzovani_vlivu_na_zivotni_prostredi_navh_zakona.