

Z PRAXE

Jitka Bělohradová

Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí

Úvodní poznámky

Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí je stále aktuálním tématem. A to nejen v akademické rovině, ale rovněž v rovině aplikační v rámci činnosti veřejné správy. V dnešní složitosti právního řádu si lze představit situace, kdy orgány veřejné správy budou muset pro vyřešení případu vyjít i z principů a zásad. To, že si aplikační praxe musí používání principů a zásad osvojit, souvisí i s právem na spravedlivý proces – rozhodování veřejné správy podléhá soudní kontrole, přičemž soudy použití principů a zásad zkoumají a poměrně často ve svých odůvodněních na principy a zásady odkazují.

Význam právních principů a zásad v současné době roste zejména z důvodu dekodifikace, která je pro současné právo typická. Je přijímáno značné množství speciálních zákonů, které vytváří tzv. mikrosystémy s vlastními principy a metodami interpretace.¹⁾

Právní principy prostupují všemi právními odvětvími, zasahují stav *intra legem* i *secundum legem*, snaží se vyplňovat mezery v právu, řešit konflikt právních pravidel a v určitých případech korigovat výklad právních norem.²⁾

Nutno zdůraznit, že samotný pojem právního principu je obtížně uchopitelný a je předmětem trvalého zájmu odborníků.³⁾ Smyslem této pozornosti je mimo jiné i standardizování praxe v používání tohoto pojmu. Současně považují za nutné uvést, ve shodě se závěry prezentovanými v odborné literatuře, že je nutné pro problematiku účasti veřejnosti pracovat jak s pojmem princip, tak s pojmem zásada. V tomto příspěvku vycházím z toho, že pojem (právní) princip lze použít pro takové vůdčí ideje či nejobecnější pravidla chování, které jsou vlastní právnímu řádu jako takovému, popř. jsou společné pro všechna veřejnoprávní nebo soukro-

¹⁾ KÚHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech*. Praha: Karolinum, 2002, str. 18-20.

²⁾ HURDÍK, J., LAVICKÝ, P. *Systém zásad soukromého práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 32. K problematice významu právních principů v judikatuře viz potom publikaci KÚHN, Z. op. cit., str. 419. Kühn hovoří o funkci právního principu přispívat k „racionalizaci“ právních norem.

³⁾ K jeho vymezení viz například KÚHN, Z. op. cit., zejména str. 136, publikaci TRYZNA, J. *Právní principy a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2010, str. 332 či WINTR, J. *Říše principů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006, str. 278.

moprávní odvětví. Naproti tomu zásady jsou charakteristické pro jednotlivá právní odvětví.⁴⁾ Je však třeba poznamenat, že ne všichni autoři se drží těchto teoretických závěrů, což se projevuje v nejednotě a určité terminologické nedůslednosti. Z představitelů práva životního prostředí lze poukázat například na publikaci M. Pekárka *Právo životního prostředí*, kde autor používá pojem *principy práva životního prostředí*, stejnojmennou publikaci M. Damohorského, kde autor hovoří taktéž o principech, avšak název kapitoly uvádějící výčet těchto principů zní „*Hlavní zásady*“, či na článek F. Dienstbiera *Zásada legitimního očekávání v činnosti veřejné správy*, kde autor používá pojmy princip a zásada jako synonyma.⁵⁾

Zaměříme-li se nyní na institut účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí, potom hned na úvod je třeba říci, že samotný pojem veřejnosti je možné vnímat různými úhly pohledu. Pokud budeme vycházet z Aarhuské úmluvy,⁶⁾ pak v tom nejširším smyslu představuje veřejnost každý, bez ohledu na to, zda se jedná o právnickou či fyzickou osobu, zda je daný subjekt dotčen přímo na svých právech, či zda se jedná o jednotlivce či určitý typ seskupení jednotlivců. V užším smyslu můžeme veřejnost chápat jen jako tzv. dotčenou veřejnost, kterou budou představovat jen ty subjekty, které jsou či mohou být ovlivněny environmentálním rozhodováním, anebo které mají na tomto rozhodování určitý zájem. Specifickou roli mezi subjekty představujícími veřejnost hrají environmentální nevládní neziskové organizace. V souladu s Aarhuskou úmluvou se u nich zájem na environmentálním rozhodování předpokládá.

Účast veřejnosti na postupech souvisejících se životním prostředím vychází z myšlenky, že každý jedinec má *právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu* (ale zároveň má také *povinnost chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací*) a k tomu, aby mohl toto své právo uplatňovat a své povinnosti dostát, *musí být oprávněn podílet se na rozhodování týkajícím se životního prostředí a musí mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí* (viz preambule Aarhuské úmluvy).

V ústavně-právní rovině českého právního řádu je toto pojetí zakotveno v čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Dodejme, že článek 35 odst. 1 stanoví, že *každý* má právo na příznivé životní prostředí. Dle současné judikatury je nutné, z hlediska hmotněprávního, v tomto případě pod pojmem „každý“ rozumět pouze fyzické osoby, neboť „*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 eventuelním negativním vlivům životního prostředí.*“ (Usnesení

⁴⁾ Vycházím zejména z příspěvku PINZ, J. Právní principy, zásady a legis ratio. In *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: VYDAVATELSTVÍ 999, 1999, str. 110 a 111.

⁵⁾ PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí. I. díl*. 2. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2009, str. 71, DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, str. 49-54, DIENSTBIER, F. *Zásada legitimního očekávání v činnosti veřejné správy*. In MOTEJL, O. a kol. *Principy dobré správy*. [Cit. 5. 5. 2011], str. 111-114. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Principy_d_spravy_konference.pdf.

⁶⁾ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí; v České republice vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s.

Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97). Veřejná subjektivní práva procesní jsou však v tomto smyslu přiznávána nejen osobám fyzickým, ale též právníkům.⁷⁾

Veřejnost participuje nejrůznějšími formami na postupech ovlivňujících životní prostředí. Způsoby účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí vycházejí již z realizace práv a svobod zakotvených v ústavněprávní rovině. Jako východiskové je třeba jmenovat právo na účast na správě věcí veřejných ve spojení se zásadou účasti na ochraně životního prostředí vyplývající z práva na příznivé životní prostředí a práva na informace o stavu životního prostředí. Účast na správě věcí veřejných je v tomto smyslu třeba pojímat širěji než jen jako účast ve volbách a v místním referendu. Je nutné si pod ní představit i realizaci práva petičního, práva shromažďovacího a sdružovacího, jež jsou rovněž zakotvena již v ústavněprávní rovině. V ústavněprávní rovině je zakotveno taktéž právo na informace, přičemž speciálně pro právo životního prostředí je toto právo opětovně vyjádřeno v environmentálním článku 35 Listiny základních práv a svobod.⁸⁾

Vzhledem k výše řečenému lze dospět k závěru, že je žádoucí nalézt určité společné prvky, které budou platit pro účast veřejnosti na ochraně životního prostředí jako celku. Otázkou je, zda je tento cíl splnitelný, a to právě z toho důvodu, že oněch postupů je celá řada, každý postup je něčím specifický a přílišné zjednodušení by tak mohlo vést až k deformaci pohledu na daný institut. Na druhou stranu se domnívám, že určité společné znaky lze vysledovat a formulovat s tím, že se nabízí, že některé z nich je dle mého názoru možné označit za principy či zásady, jejichž pochopení a respektování je důležité nejen z hlediska právně-teoretického, ale možná především ve vztahu ke konkrétní aplikační činnosti v oblasti veřejné správy.

V následujícím článku se pokusím nastínit principy a zásady projevující se při účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Vzhledem k tomu, že téma principů a zásad projevujících se při účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí nebylo dosud z právního hlediska zpracováno, je tento článek pojat spíše diskusně.⁹⁾

⁷⁾ K tomu viz zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97. Blíže k problematice práva na příznivé životní prostředí ve vztahu k právníkům osobám viz například HULMÁK, M. Právníkové osoby a právo na příznivé životní prostředí. In ČERNÝ, P., DOHNAL, V. (eds.) *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí*. Praha: ASPI, 2004, str. 111 – 123.

⁸⁾ K tomu blíže viz JANČÁŘOVÁ, I. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, str. 154. Autorka jako způsoby účasti dále výslovně uvádí například i účast v řízeních, která nejsou správními řízeními, účast ve správních řízeních, účast institucionálního charakteru a další.

⁹⁾ Naopak sestavení znaků zohledňujících mimoprávní – zejména sociologický – aspekt účasti veřejnosti na ekologickém rozhodování v odborné literatuře vyhledat lze. Částečně se však tyto roviny překrývají. Viz např. SLAVÍKOVÁ, L., KOVÁČOVÁ, A., LOUDA, J. Účast veřejnosti - nepřijemná obstrukce, nebo inovativní nástroj environmentální politiky? *Vodní hospodářství č. 1/ 2011*, str. 18-20 či DEPOE, S. P. a kol. *Communication and public participation in environmental decision making*. New York: State university of New York Press, 2004, str. 312.

Pro větší přehlednost lze dle mého názoru rozdělit tyto principy a zásady do dvou kategorií či relativně samostatných skupin, které se však vzájemně prolínají. V první kategorii jsou zahrnuty východiskové principy (obecné principy právní), uplatňující se v rámci postupů, do nichž je zapojena veřejnost. Druhou kategorií potom tvoří zásady specifické pro účast veřejnosti v procesech dotýkajících se ochrany životního prostředí. Obecně lze říci, že zásady uvedené ve druhé skupině jsou specifickým projevem některého z východiskových principů.

Pro úplnost dodávám, že v uceleném pohledu na postupy, v nichž participuje veřejnost, by samostatnou kategorií byly i zásady charakterizující postavení orgánů veřejné správy v těchto postupech, neboť převážná většina způsobů účasti veřejnosti směřuje k orgánům veřejné správy. Zejména to budou orgány státní správy, ale ani orgány územně samosprávných celků nelze opomenout (typicky v případě místního referenda). Tento článek má za cíl nastínit principy a zásady projevující se při účasti veřejnosti, zaměřuje se tedy na danou veřejnost. Pojednání o zásadách veřejné správy, stejně jako o zásadách správního řízení, by tak již přesahovalo rámec tohoto příspěvku. Nicméně při analýze účasti veřejnosti se nevyhneme jejich zasazení do kontextu, ovšem bez aspirace na analýzu těchto zásad.

Východiskové principy účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí

Vzhledem k tomu, že se východiskové principy jako obecné principy právní mohou v obecně teoretické rovině projevovat v různých podobách, bude u následujících principů stručně nastíněna obecná rovina jejich projevu a podrobněji bude pojednáno o jejich konkrétním uplatnění v rámci účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí.

a) Princip zákonnosti (legality)

Princip legality je východiskovým právním principem promítajícím se do všech právních odvětví, je základem pro uplatňování dalších principů a zásad.

V rámci účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí představuje z pohledu veřejnosti vázanost zákony a projevuje se v principu *každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*.

b) Princip prevence

Princip prevence se odráží v celém právním řádu, v rámci práva životního prostředí nabývá na důležitosti z toho důvodu, že mnohé zásahy do životního prostředí jsou nevratné a často se projeví až za dlouhou dobu od jejich uskutečnění. Proto je třeba zhodnotit všechny možné dopady provedení určité aktivity na životní prostředí ještě před tím, než bude k provedení takové aktivity přikročeno.¹⁰⁾

¹⁰⁾ Princip prevence se odráží v jednotlivých institutech práva životního prostředí a nabývá tak konkrétnější podobu. K principu prevence ve stavebním zákoně viz například BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Princip prevence v procesech dle stavebního zákona. In *Olomoucké debaty*

V právu životního prostředí se princip prevence zřejmě nejmarkantněji promítá do oblasti plánování a posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí (SEA a EIA) dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Za jeden z projevů prevence v právu životního prostředí lze dle mého názoru považovat i **komplexnost ochrany životního prostředí**, spočívající v tom, že ochrana životního prostředí je zajišťována jak jednotlivými faktickými činnostmi směřujícími přímo k ochraně životního prostředí, tak použitím právních prostředků. Veřejnost se na ochraně životního prostředí podílí oběma způsoby. Ty se navzájem propojují a doplňují.

K tomu, aby byl naplněn cíl právní regulace v oblasti životního prostředí, měla by i ochrana životního prostředí právní cestou v konečném důsledku vést k faktické ochraně životního prostředí. Mnohdy však tomu tak není. Jedním z příkladů je problematika přiznávání odkladného účinku žalobám.¹¹⁾

c) Princip proporcionality (přiměřenosti)

V právní teorii nabývá princip proporcionality několik podob. Obecně lze konstatovat, že jde vždy o zohledňování vztahu mezi použitými prostředky a sledovaným cílem.¹²⁾ Projevuje se jednak v požadavku přiměřenosti právní regulace (zejména ve vztahu k zákonodárci, přiměřenost zásahů do sféry osobních zájmů občana), v testu proporcionality při kolizi právních principů či základních práv a svobod, a dále také jako nástroj řešení jednotlivých konfliktních situací (požadavek adekvátnosti určitého jednání v konkrétní situaci).¹³⁾

Uplatnění principu proporcionality v případě účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí nacházím zejména na úrovni zákonodárství. Životní prostředí jako veřejný statek je veřejným zájmem, přímo z Listiny základních práv a svobod vyplývá právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1), právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí (čl. 35 odst. 2) a právo participace na správě věcí veřejných. Každý by tak měl mít možnost vyjadřovat se k záležitostem, jež budou ovlivňovat životní prostředí kolem něj. Jedním z problémů však je ona neohraničitelnost životního prostředí, neboť jednotlivé jeho složky se navzájem

mladých právníků 2010 – Principy a zásady v právu (Teorie a praxe). Praha: Leges, 2010, str. 345-353.

¹¹⁾ K tomu viz například SPRATEK, D. Rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby ve světle nového stavebního zákona a Aarhuské úmluvy. *Jurisprudence č. 7/2008*, str. 43-45. V souvislosti s účastí veřejnosti mne zaujalo autorovo rozlišování „vítězství formálního“ spočívajícího ve zrušení napadeného rozhodnutí (rozhodnutí bude soudem zrušeno, ale z důvodu nepřiznání odkladného účinku žalobě stavebník s uskutečňováním stavebních prací započne již před vynesemím rozsudku soudem), a „vítězství faktického“, kdy bude zabráněno ekologické škodě (kvůli přiznání odkladného účinku nebude moci stavebník do rozhodnutí soudu o žalobě započít s pracemi).

¹²⁾ TRYZNA, J. *Právní principy a právní argumentace.* Praha: Auditorium, 2010, str. 268.

¹³⁾ HURDÍK, J., LAVICKÝ, P. *Systém zásad soukromého práva.* Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 136-140.

ovlivňují a ovlivnění jen jedné složky v jednom lokálním bodě může mít dopad na tutéž složku životního prostředí i ve velké vzdálenosti od daného „ohniska“. Stejně tak se daná aktivita může projevit na jiných složkách životního prostředí. Nelze ovšem ve všech procesech ovlivňujících životní prostředí umožnit účast všem subjektům, bez ohledu na jejich vztah k dané aktivitě, resp. nelze všem (tedy veřejnosti v tom nejširším slova smyslu) dát v daných procesech stejná práva. Hlavní překážku bude představovat zásada procesní ekonomie a potřeba zbytečně nezahltit veřejnou správu, aby mohla řádně a efektivně fungovat.

Otázka přiměřenosti se projeví ve vyvažování jednotlivých práv, resp. zájmů v procesech dotýkajících se životního prostředí. Na jedné straně je tedy právo veřejnosti vyjadřovat se k aktivitám ovlivňujícím životní prostředí, na druhou stranu však vyvstává otázka „zahlcování a zdržování“ procesů směřujících k provedení dané aktivity. Ekonomický zájem nelze klást na roveň zájmu ochrany životního prostředí¹⁴⁾, princip prevence projevující se v potřebě zhodnotit všechny vlivy provedení dané aktivity ještě před tím, než bude provedena, také nelze opomíjet. Avšak v praxi se zejména z řad investorů ozývají hlasy, že veřejnost se v některých případech stává značnou přítěží a že její jednání občas bývají ryze účelová, ne vždy přímo s vazbou na životní prostředí.

Problematika konfliktu demokracie a efektivnosti je velmi složitá a cílem tohoto článku není hledání jejího řešení. Pouze považuji za vhodné upozornit na to, že je nutné zamyslet se nad efektivností připuštění veřejnosti do jednotlivých procesů, resp. nad mírou připuštění.

d) Princip otevřenosti veřejné správy účasti veřejnosti

Charakteristika veřejné moci jako služby vychází již z Ústavy („státní moc slouží všem občanům“). Součástí tohoto principu je povinnost poučovací, uvědomovací a povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.¹⁵⁾

Z pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti potom vychází i právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředníků nebo proti postupu správního orgánu zakotvené v ustanovení § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Pojem otevřenost veřejné správy¹⁶⁾ potom vystihuje vlastnosti chování jednot-

¹⁴⁾ Viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007 – 73: „Zájem na hospodářském přínosu podle § 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nemůže vyvážet zájem na ochraně před rušivým zásahem 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.“

¹⁵⁾ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, str. 47-48.

¹⁶⁾ Otevřenost je také uváděna jako jeden z principů dobré správy definovaných Veřejným ochránce práv. V jeho pojetí je vnímána jako umožnění osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si jejich kopie. Viz MOTEJL, O. a kol. *Principy dobré správy*. Cit. 5. 2. 2011. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy>.

livých osob vykonávajících veřejnou moc ve vztahu k veřejnosti. Osoby vykonávající veřejnou moc by měly být k veřejnosti zdvořilé, vstřícné (nutno zdůraznit, že v souladu s principem racionality v rozumné míře), informovat veřejnost o jejich právech a možnostech co nejefektivněji, s ohledem na předpokládané znalosti adresátů (veřejnosti). Zahrnuje v sobě nejen ony informační povinnosti vyplývající ze zákona, ale i představu chování vycházející spíše z etiky, z pravidel slušného chování, než z právních předpisů.

Výše uvedené je tedy třeba vnímat jako určité právo, které má či měla by mít veřejnost participující na správě věcí veřejných ve vztahu k orgánům veřejné správy. Na druhou stranu, dodržování etických norem jako je zejména zdvořilost by mělo být samozřejmé i pro chování veřejnosti ve vztahu k orgánům veřejné správy.

Specifické zásady účasti veřejnosti

Ještě před výčtem jednotlivých zásad je nutné zdůraznit, že samotná účast veřejnosti na ochraně životního prostředí je uváděna jako jedna ze zásad práva životního prostředí.¹⁷⁾

Jako specifická pravidla participace veřejnosti na ochraně životního prostředí lze dle mého názoru uvést následující zásady:

a) Zásada diferencovanosti veřejnosti dle dotčenosti

Pro správné procesy, které v právu životního prostředí převažují, je charakteristická zásada rovného postavení procesních stran.

Účast v rámci ochrany životního prostředí však má svá specifika. Obecným trendem je připuštění co nejširší účasti veřejnosti. Mezi jednotlivými subjekty je však třeba rozlišovat, a to podle míry, do jaké jsou danou aktivitou dotčeny právem chráněné zájmy a práva a povinnosti těchto subjektů.

- Jak již bylo naznačeno v úvodu, Aarhuská úmluva rozlišuje mezi
- veřejností, již jsou fyzické nebo právnické osoby nebo jen jednotlivci a jejich sdružení, organizace nebo skupiny (čl. 2 odst. 4), a
 - dotčenou veřejností, kterou definuje jako veřejnost, která je nebo může být ovlivněna environmentálním rozhodováním anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem (čl. 2 odst. 5).

Pro komplexnější pohled na procesy, v nichž může být dotčeno životní prostředí, je nutné poznamenat, že české právní předpisy často rozlišují mezi

- subjekty, jejichž práva budou přímo dotčena (zejména se bude jednat o dotčení vlastnického či jiného věcného práva) – tyto subjekty spadají do skupiny dotčené veřejnosti dle Aarhuské úmluvy, a
- veřejností jako takovou, které se sice daný postup dotkne tím, že bude ovlivně-

¹⁷⁾ PEKÁREK, M. a kol., op. cit., str. 76. DAMOHORSKÝ, M. a kol., op. cit., str. 53. Jak už bylo naznačeno výše, oba autoři používají pojem *princip*.

no životní prostředí, ve kterém i tyto osoby žijí, avšak nelze hovořit o přímém dotčení na jejich právech. Z hlediska Aarhuské úmluvy se jedná o veřejnost v tom nejširším slova smyslu. Specifické postavení mají v tomto směru občanská sdružení, o nich bude pojednáno v následující pasáži.

Rozdělení subjektů do těchto dvou skupin se bude odrážet v jejich postavení v jednotlivých postupech. Obecně lze konstatovat, že tam, kde zákon rozlišuje mezi těmito dvěma podobami veřejnosti, bude mít dotčená veřejnost silnější procesní postavení než veřejnost spadající pouze do kategorie veřejnosti v tom nejširším slova smyslu. Jako jeden z příkladů je možné uvést rozlišování mezi námitkami podávanými dotčenými osobami (vlastníky) a připomínkami podávanými veřejností v rámci územního plánování dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Zatímco o námitkách musí být výslovně rozhodnuto, připomínky se pouze zohledňují. Na podávání námitek jsou zároveň kladeny vyšší požadavky ohledně náležitostí podání (viz např. ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona).

b) Zásada presumpce dotčenosti nevládních neziskových organizací

Nevládní neziskové organizace hrají v rámci ochrany životního prostředí nezastupitelnou roli, a to jak z pohledu právního, tak i z pohledu faktické (přímé) ochrany životního prostředí. Organizují nejrůznější environmentálně zaměřené akce, informují veřejnost o jejích právech i o různých událostech důležitých z hlediska životního prostředí. Poskytují i právní poradenství v environmentální oblasti (např. Ekologický právní servis). Občanská sdružení založená za účelem ochrany životního prostředí jsou vybavena potřebnými znalostmi, a přispívají tak k efektivní ochraně životního prostředí.

Zejména z těchto důvodů mají nevládní neziskové organizace zaměřené na ochranu životního prostředí mezi jinými podobami veřejnosti specifické postavení. Právním východiskem je v tomto směru již několikrát zmiňovaná Aarhuská úmluva. Ta považuje environmentální nevládní organizace za dotčenou veřejnost v každém případě bez dalšího, neboť u nich předpokládá zájem na rozhodování už z titulu jejich existence.¹⁸⁾

České právní předpisy určitým nevládním neziskovým organizacím¹⁹⁾, nejen kvůli mezinárodním závazkům České republiky, přiznávají v některých procesech specifická práva z toho titulu, že jsou tyto organizace založeny za účelem ochrany životního prostředí (popřípadě některé ze složek životního prostředí). Při splnění dalších předpokladů se potom občanská sdružení, a v určitých přípa-

¹⁸⁾ Článek 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy stanoví, že pro účely definice dotčené veřejnosti *se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.*

¹⁹⁾ Některé předpisy práva životního prostředí zakotvují výslovně specifická práva jen občanským sdružením, jiné pamatují i na obecně prospěšné společnosti. Jejich roli v rámci ochrany životního prostředí, stejně tak jako roli nadací a nadačních fondů, tak rovněž nelze opomíjet.

dech i obecně prospěšné společnosti, stanou účastníky správních řízení, v nichž bude rozhodováno o aktivitě, jež bude mít vliv na životní prostředí.

Konkrétně je třeba jmenovat

- ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), které přiznává postavení účastníka těch správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, občanským sdružením, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny,
- ustanovení § 115 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, které přiznává postavení účastníka řízení vedených podle vodního zákona občanským sdružením, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana životního prostředí,
- ustanovení § 7 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, které přiznává postavení účastníka řízení o vydání integrovaného povolení občanským sdružením a obecně prospěšným společnostem chránícím veřejné zájmy dle zvláštních předpisů (tedy i zájmy ochrany životního prostředí),²⁰⁾
- ustanovení § 23 odst. 9 zákona 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, které přiznává postavení účastníka navazujících řízení občanským sdružením a obecně prospěšným společnostem, jejichž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních předpisů.

Jako účastník řízení má nevládní nezisková organizace stejná práva jako jiní účastníci řízení (v souladu se zásadou procesní rovnosti stran s přihlédnutím k rozlišování mezi účastníky dle ustanovení § 27 odst. 1 a § 27 odst. 2 a 3 správního řádu). Může využít i práva na podání opravných prostředků včetně podání žaloby k soudu. Zde však dochází k určitému rozdílu oproti účastníkům, jejichž hmotná práva byla přímo dotčena. Z povahy věci může být občanské sdružení založené na ochranu životního prostředí jako účastník řízení dle § 27 odst. 3 správního řádu dotčeno pouze na svých procesních právech, což má dopad na aktivní žalobní legitimaci dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Ohledně aktivní žalobní legitimace pro podání žaloby proti

²⁰⁾ Tento právní předpis tedy výslovně zmiňuje i obecně prospěšné společnosti. Zároveň zakotvuje účast i jiných právnických osob, které v řízení o vydání integrovaného povolení budou hájit jiné veřejné zájmy než zájmy na ochraně životního prostředí. V souladu s výše zmíněným ustanovením, to mohou být jak občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti, tak i zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů. Možnost účasti takto širokého spektra subjektů hájících různé veřejné zájmy potom v konečném důsledku může vést k vytvoření „vyváženého účastenského prostředí“. (PRŮCHOVÁ, I. Poznámka k účastenství občanských sdružení a dalších subjektů ve správním řízení s dopady na udržitelný rozvoj. In *Nový správní řád a místní samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, str. 131.)

rozhodnutí správního orgánu není pochyb, že zákon tuto legitimaci občanským sdružením přiznává. Ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. totiž stanoví, že žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Ohledně aktivní legitimace pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy však nelze k tomuto závěru jednoznačně bez dalšího dospět. K této otázce se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120: „Ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.“²¹⁾

Dalším příkladem, kdy český právní řád zohledňuje zásadu presumpce dotčenosti nevládních neziskových organizací, je ustanovení § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. To zakotvuje aktivní žalobní legitimaci občanských sdružení a obecně prospěšných společností k podání žaloby na zrušení navazujícího rozhodnutí z důvodu porušení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Pro úplnost je třeba dodat, že se environmentální nevládní organizace mohou zapojit do postupů týkajících se ochrany životního prostředí i v případech, kdy jim zákon nepřiznává specifické postavení. Jsou totiž nositeli určitých práv už jen z titulu toho, že jsou právnickou osobou s vlastní právní subjektivitou. Mohou se tak zapojit do těch postupů, kde zákon připouští účast veřejnosti v nejširším slova smyslu. Jedná se například o oblast územního plánování, posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., řízení dle zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů či dle zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů. Environmentální nevládní neziskové organizace mohou také využívat svého práva stát se zástupcem veřejnosti a kvalifikovaně tak hájit v územním plánování zájmy ochrany životního prostředí.²²⁾ Občanská sdružení se v praxi též často angažují jako iniciátoři místních referend.

c) Zásada „v pochybnostech ve prospěch připuštění účasti veřejnosti“

Zásada v pochybnostech ve prospěch připuštění účasti úzce souvisí se zásadou otevřenosti veřejné správy účasti veřejnosti, ale také se zásadou předvídatelnosti (legi-

²¹⁾ Více viz zejména Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 138-150.

²²⁾ Zástupcem veřejnosti je dle ustanovení § 23 stavebního zákona fyzická či právnická osoba zmocněná určitým počtem občanů obce, popř. kraje k zastupování veřejnosti v rámci pořizování návrhu a konceptu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti je v těchto postupech oprávněn podávat námítky na základě věcně shodných připomínek občanů, kteří ho k tomu zmocnili.

timního očekávání), podle níž by měly orgány veřejné správy ve svých postupech zachovat určitou míru kontinuity.

V určitých správních řízeních, jako jedné z forem účasti veřejnosti, se vynořuje otázka určení okruhu účastníků řízení. Týká se to zejména občanských sdružení, jímž ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny přiznává při splnění zákonných podmínek právo účastnit se správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto právním předpisem. Nabízí se otázka, zda se tato občanská sdružení mohou účastnit i správních řízení zakotvených v jiných právních předpisech, kde bude alespoň potenciálně příroda dotčena a kde právní předpis ve výčtu účastníků řízení občanské sdružení (jako *subjekt, o kterém tak stanoví zvláštní zákon*) neuvede. V úvahu přicházejí například řízení dle lesního zákona, dle stavebního zákona či řízení o pozemkových úpravách, ale i další. Uvedená problematika je v odborných pramenech často diskutována, k pohledu na ni a případnému posunu v jejím vnímání přispívá i judikatura.²³⁾

Komentáře k zákonu o ochraně přírody a krajiny se vyjadřují v tom směru, že ustanovení § 70 má širší dosah. Občanská sdružení jsou oprávněna na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny za splnění tam daných podmínek účastnit se nejen řízení dle zákona č. 114/1992 Sb., ale i jiných správních řízení, pokud v těchto řízeních budou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.²⁴⁾ Tím však není zcela vyřešena nastíněná otázka, tedy aplikovatelnost § 70 zákona č. 114/1992 Sb. na správní řízení dle jiných právních předpisů, které výslovně ve výčtu účastníků řízení na *subjekty, o kterých tak stanoví zvláštní zákon* nepamatují, popř. výčet účastníků ani neobsahují.

Teoreticky přichází u takových správních řízení v úvahu tři možné závěry. Prvním závěrem bude, že občanská sdružení se budou moci účastnit řízení vždy, druhým, že se daného řízení účastnit nemohou. Třetím, zřejmě nejprijatelnějším závěrem je, že se občanská sdružení mohou správních řízení účastnit, ale pouze při splnění určitých podmínek (bude-li v daném řízení dotčen zájem chráněný zákonem č. 114/1992 Sb.).²⁵⁾

Pro připuštění občanských sdružení i do řízení dle jiných právních předpisů tam, kde právní předpis výslovně o občanských sdruženích nehovoří, je možné argumentovat i použitím výkladu *lex specialis derogat legi generali*, kde zákon

²³⁾ Z odborných pramenů považuji za vhodné upozornit zejména na příspěvek PRŮCHOVÁ, I. *Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny*. In *Dny práva -2010-Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2010; sborník v tisku. Dále PRŮCHOVÁ, I. op. cit., str. 127-133.

²⁴⁾ Více viz PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000*. 2. vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2010, str. 212, MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 277-279 a PEKÁREK, M. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, str. 177-178.

²⁵⁾ PRŮCHOVÁ, I. op. cit., Autorka uvádí dané přístupy v souvislosti s účastenstvím ve stavebním řízení v reakci na aktuální judikaturu. Domnívám se, že jako teoretické právní východisko lze toto dělení využít i na další obdobná řízení.

č. 114/1992 Sb. bude speciálním zákonem. Pro podpoření volby tohoto výkladu se uplatní právě zásada *v pochybnostech ve prospěch připuštění účasti*.

V této souvislosti se již české soudy vyjadřovaly například k otázce připuštění občanského sdružení jako účastníka stavebního řízení, účastníka řízení dle lesního zákona či účastníka řízení o stanovení zóny havarijního plánování. Ohledně účastenství ve stavebním řízení v současné době tenduje judikatura k tomu, že se občanské sdružení stát účastníkem stavebního řízení může, a to s podporou pravidla speciality. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009-91 vyplývá, že absence výslovného odkazu „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.“ Pro připuštění účastenství občanského sdružení ve stavebním řízení bez toho, aby musely být dotčeny zájmy přírody a krajiny, se potom vyslovil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 8. 6. 2010, č. j. 11 Ca 200/2009-42.

Ohledně účastenství dle lesního zákona došel Nejvyšší správní soud k závěru, že se rozhodování v daném případě dotýkalo zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, a proto se občanské sdružení mohlo takového řízení účastnit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2006, č. j. 7 A 166/2002-71). Případ lze zobecnit do té úrovně, že les jako významný krajinný prvek dle zákona o ochraně přírody a krajiny bude vždy předmětem zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny.²⁶⁾

Naopak v případě stanovení zóny havarijního plánování vyslovil soud stanovisko, že dané rozhodnutí upravuje pouze oblast opatření na ochranu obyvatelstva, a proto zde zájmy ochrany přírody a krajiny nemohou být dotčeny. Z toho důvodu nebylo možné na dané řízení ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny aplikovat (nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2006, sp. zn. IV. ÚS 208/04.)

d) Zásada vyvažování zájmů uplatňovaných veřejností

Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem, vedle ní však mohou vystupovat další veřejné či soukromé zájmy. Zatímco v rámci východiskového principu proporcionality bylo pojednáváno o míře připuštění veřejnosti do postupů dotýkajících se životního prostředí a vyvažování zájmu na účasti veřejnosti jako takového se zájmy na rychlosti řízení apod., zásada *vyvažování zájmů uplatňovaných veřejností* již vyjadřuje vyvažování zájmů uplatňovaných jednotlivými subjekty z řad veřejnosti. I tato zásada je však nepochybně jedním z projevů principu proporcionality.

V rámci participující veřejnosti lze vysledovat především ty subjekty, které se zapojují do jednotlivých postupů s hlavním (či spíše jediným) cílem hájit zájmy životního prostředí. Druhou skupinu pak budou tvořit subjekty z řad veřejnosti, které v daných postupech hájí své vlastní soukromé zájmy (ekono-

²⁶⁾ K tomu viz blíže PRŮCHOVÁ, I. op. cit.

mické, zájem na poklidném užívání své nemovitosti apod.). Podstatným rozdílem je to, že se subjekty patřící do druhé skupiny budou podílet na ochraně životního prostředí pouze nepřímo, a to v těch případech, kdy jejich zájmy, které budou hájit, budou zároveň zájmy environmentálními, popřípadě s nimi budou v souladu.

Výslovně se o obecně prospěšném souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území zmiňuje stavební zákon v souvislosti s územním plánováním jako předpokladem trvale udržitelného rozvoje.

Zároveň může nastat i situace, kdy bude veřejnost hájit různé zájmy ochrany životního prostředí, které spolu také mohou kolidovat. Vždy bude třeba zvážit povahu jednotlivých zájmů a snažit se v souladu s principem proporcionality o jejich vyvážení.

Vyvažování zájmů, uplatňovaných veřejností v rámci jednotlivých postupů, bude zejména na rozhodujícím orgánu, určité mantinely či vodítka v některých případech stanoví sám zákonodárce. Příkladem může být územní řízení, kde účastníci řízení²⁷⁾ uplatňují své námitky a veřejnost připomínky. Vyvažování zájmů uplatňovaných účastníky řízení a veřejností v tom nejširším slova smyslu bude spočívat v tom, že rozhodující orgán (stavební úřad) v územním rozhodnutí rozhodne o námitkách účastníků řízení a v odůvodnění vyhodnotí v mezích správního uvážení připomínky veřejnosti. Určitá vodítka pro rozhodnutí o námitkách přitom stanoví sám stavební zákon. Ustanovení § 89 odst. 5 stavebního zákona stanoví, že *o námitce, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad rozhodne na základě obecných požadavků na výstavbu, obecných požadavků na využití území, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případech námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.*

Stejně tak v procesu posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., v rámci něhož může každý podávat svá vyjádření, uvede příslušný úřad ve svém stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí vypořádání těchto vyjádření.²⁸⁾

e) Zásada včasnosti účasti

Specifický odraz generálního principu prevence v rámci participace veřejnosti na ochraně životního prostředí nalézám v potřebě umožnit veřejnosti vyjadřovat se k jednotlivým aktivitám v co nejranější fázi, aby tak její účast byla efektivní.

Tak například již v rámci posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní pro-

²⁷⁾ Účastníky územního řízení vymezuje § 85 stavebního zákona. Účastníkem mohou být mimo jiné osoby, jejichž vlastnická či jiná věcná práva budou přímo dotčena, a osoby, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis, tj. zejména environmentální občanská sdružení.

²⁸⁾ Viz § 10 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve spojení s jeho přílohou č. 6.

středí dle zákona č. 100/2001 Sb. je umožněno každému (tedy veřejnosti v nejširším slova smyslu) podávat v jednotlivých fázích daného postupu svá vyjádření.

Uplatňování této zásady však není zcela bez problémů. Je možno poukázat např. na současnou právní úpravu politiky územního rozvoje, kde se veřejnost může vyjádřit prostřednictvím svých připomínek – a to včetně připomínek k environmentálním aspektům – až k návrhu politiky územního rozvoje, stavební zákon navíc nenařizuje ani veřejné projednání návrhu.

V rámci zpracovávání Politiky územního rozvoje ČR v roce 2008 byla uspořádána dvě veřejná projednání – první v Praze, druhé v Brně. Účast na nich však byla velmi nízká, dle údajů Ministerstva pro místní rozvoj se v Praze zúčastnilo jednání asi 165 osob, v Brně jen 97.²⁹⁾ Důvodů nezájmu mohlo být mnoho. Politika územního rozvoje je co do konkrétnosti nástrojů územního plánování nejobecnější, neboť se vztahuje na celé území republiky. Proto nemusí být veřejnosti natolik blízká jako například územní plán, který už je zpracováván jen pro danou obec. Veřejnost navíc může být přesvědčena, že když už je Politika územního rozvoje zpracovaná ve fázi návrhu, její konečnou podobu nijak neovlivní. K mnoha jednotlivcům se zpráva o konání veřejného projednání ani vůbec nemusela dostat. O důvodech lze polemizovat, avšak současné nastavení postupu přijímání tohoto nástroje územního plánování svoji roli hrát zcela jistě může.³⁰⁾

Na závěr je nutno ještě podotknout, že zásada včasnosti účasti se neprojeví jen jako zapojení veřejnosti do procesů v co nejranější fázi, aby tak měla možnost výsledek co nejvíce ovlivnit, ale také v požadavku na včasné zpřístupňování a poskytování informací o životním prostředí a o činnostech je ovlivňujících.

f) Zásada aktivní účasti veřejnosti

Veřejnosti je umožněno zapojovat se do postupů souvisejících s životním prostředím nejrůznějšími způsoby. Záleží však na každém jednotlivci, zda tohoto práva využije.

V praktické rovině je možno diskutovat o možných bariérách, které brání zejména jednotlivcům-laikům zapojit se do těchto postupů. Důvodů může být celá řada, mohou spočívat například v nedostatečné informovanosti jednotlivců, v počátečním nezájmu subjektů, názoru o neefektivnosti zapojení, nepřehlednosti poskytovaných informací apod. Takové bariéry jsou či měly by být odstraňovány otevřeným přístupem veřejné správy vůči veřejnosti, doplňkově potom působí osvěta prováděná nevládními organizacemi. Například informovanost veřej-

²⁹⁾ *Veřejné projednání k návrhu Politiky územního rozvoje ČR 2008*. Cit. 1. 1. 2009. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/verejne-projednani-k-navrhu-politiky-uzemniho-rozvoje-cr-2008>.

³⁰⁾ K politice územního rozvoje ve vztahu k účasti veřejnosti na jejím vytváření viz zejména ZÁHUMENSKÁ, V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. *Správní právo* č. 2/2009, str. 76-91, dále BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Princip prevence v procesech dle stavebního zákona. In *Olomoucké debaty mladých právníků 2010 – Principy a zásady v právu (Teorie a praxe)*. Praha: Leges, 2010. str. 350 či BAHÝLOVÁ, L. Politika územního rozvoje. In *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. str. 169-175.

nosti o životním prostředí je na zákonné úrovni upravena obecně v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, další povinnosti stanoví jednotlivé předpisy práva životního prostředí včetně stavebního zákona. V některých případech je vhodné zajistit informování veřejnosti i dalšími, doplňkovými způsoby tak, aby bylo opravdu zajištěno, že se zpráva k občanům dostane (například vyvěšení informace nejen na úřední desce v dané obci, ale i její zveřejnění v místním zpravodaji, který čte většina obyvatel obce, apod.).

Zásada aktivní účasti veřejnosti souvisí i s principem *vigilantibus iura scripta sunt* (práva náleží bdělým/zákony jsou psány pro ty, kteří dbají o svá práva). Tento princip je sice typický pro soukromoprávní vztahy, nicméně se může uplatňovat také ve vztazích veřejnoprávních, zejména procesního charakteru. V určitých případech může být argumentem, resp. odůvodněním adekvátnosti nepříznivých následků spojených s nečinností procesní strany.³¹⁾

Významu nabývá tato zásada pro občanská sdružení, která, pokud se budou chtít stát účastníkem správního řízení například dle již zmiňovaného ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, musí oznámit svoji účast do osmi dnů ode dne, kdy jim bylo správním orgánem zahájení řízení oznámeno. Pokud během této lhůty svoji účast neoznámí, nestanou se účastníkem řízení a nebudou mít tedy žádná práva, která účastníkům řízení náleží. Obdobně je konstruována podmínka účasti občanských sdružení ve vodním zákoně a v řízení o vydání integrovaného povolení. Dle posledně zmíněného řízení se musí občanská sdružení, a příp. i obecně prospěšné společnosti příslušnému úřadu písemně přihlásit jako účastníci do osmi dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti o vydání integrovaného povolení.

Další nepříznivé následky typické pro správní řízení, a to nejen v oblasti životního prostředí, jsou spojeny s koncentrací řízení. Jako příklad lze uvést územní řízení, kde musí být námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Ve stavebním řízení se potom zejména nepřihlíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení.

Závěr

V příspěvku byly vymezeny jednotlivé principy a zásady projevující se v rámci účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Východiskové principy se uplatňují v právu obecně, popř. v oblasti veřejné správy. V rámci účasti veřejnosti však mají nezřídka specifický ráz. Z těchto východiskových principů poté vychází zásady charakteristické právě jen pro účast veřejnosti na ochraně životního prostředí.

V příspěvku jsem se snažila vyzdvihnout právě specifickou těchto zásad, které se v institutu účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí projevují. V určitých

³¹⁾ HURDÍK, J., LAVICKÝ, P. op. cit., str. 105.

případech lze snad polemizovat o tom, zda se ještě jedná o zásady jako takové či spíše jen o znaky tohoto institutu. Přesto se domnívám, že je bylo nutné uvést právě proto, že vystihují podstatu účasti veřejnosti, a jejich uvedení tak poslouží k celistvějšímu pohledu na tuto problematiku.

Ačkoli jsem měla za cíl uvést zásady projevující se při participaci veřejnosti na ochraně životního prostředí komplexně, sama jsem v tomto příspěvku upustila od analýzy těch zásad, které se sice v rámci této problematiky uplatňují, avšak nemají v ní specifický ráz (projevují se obecně ve všech správních procesech, ve většině správních řízení apod.). Dále je nutné znovu zdůraznit, že nastínění zásad v tomto příspěvku je subjektivní a nabízí tak prostor pro diskusi i o jiných zásadách než v článku uvedených, o jiných projevech v článku nastíněných zásad, případně i o dalších souvisejících otázkách.

Shrnutí:

V článku se autorka pokouší nastínit zásady, které se projevují při uplatňování účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. V úvodu autorka vymezuje relevantní pojmy a zdůrazňuje význam zásad v teoretické i aplikační rovině. Dále autorka uvádí výčet východiskových principů (obecných principů právních), které se uplatňují v postupech, v nichž participuje veřejnost. Následuje klíčové pojednání o zásadách, které jsou specifické pro účast veřejnosti na ochraně životního prostředí.

Vzhledem k tomu, že se odborná literatura tímto tématem dosud systematicky nezabývala, otevírá článek prostor k diskusi.

Principles on the public participation in conservancy – summary:

The Author tries to outline the principles reflected in the public participation in environmental matters in this article. In the introduction, the Author defines relevant terms and emphasizes the importance of principles both in the theory and in the practice. Furthermore, the Author tries to specify general principles of public participation applicable in the administrative procedures. The discussion on principles specific to public participation on environmental matters follows.

The doctrine has not dealt systematically with this issue, yet. Therefore, the Author is opening the discussion by this article.