

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech

Svatava Havelková

Po opakovaných novelizacích zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen zákon či ZOPK) i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen zákon EIA) vidím jako účelné pro čtenáře shrnout, jaké

Úvodem

Zákon zdůrazňuje, že ochrana přírody a krajiny není jen povinností a odpovědností státu (a územních samosprávných celků), nýbrž že se na péči o přírodu a krajinu mohou a mají podílet i občané. Za tím účelem se mohou občané v souladu s ústavou zaručeným právem sdružovat. Zákon v § 70 stanovil, že se občané prostřednictvím takových občanských sdružení (od 1. 1. 2014 spolků) mohou za podmínek v zákoně stanovených zúčastnit i rozhodovacích procesů, při kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Ustanovení § 70 zákona bylo v předchozích pětadvaceti letech několikrát novelizováno a upřesňováno, a to např. co se týká obsahu a doby platnosti žádosti občanského sdružení o poskytování informací, způsobu poskytnutí informací správním orgánem, či pokud se týká běhu lhůty, ve které může občanské sdružení uplatnit sdělení o účasti v řízení, avšak po celou dobu pětadvaceti let byla při splnění zákonných podmínek ekologickým spolkům zaručena účast na všech správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Účast ekologických spolků na rozhodovacích procesech je jedním z důležitých rysů demokratické občanské společnosti. Tento princip byl zásadně narušen zákonem č. 225/2017 Sb., kterým byl novelizován zákon o územním plánování a stavebním řádu a další související zákony. Zákon nabude účinnosti dnem 1. 1. 2018.

Současná právní úprava

Podle § 70 odst. 2 mají spolky (a pobočné spolky), jejichž hlavním posláním podle

stanov je ochrana přírody a krajiny, právo požadovat u příslušných správních orgánů, aby byly informovány o všech zamýšlených zásazích a všech zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem, a to s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Poslední věta byla do § 70 odst. 2 vložena novelou zákona EIA č. 39/2015 Sb. z toho důvodu, že zákon EIA obsahuje speciální úpravu o účasti dotčené veřejnosti v řízeních navazujících na posuzování vlivů.

Podle § 70 odst. 3 je ekologický spolek oprávněn za podmínek daných v odstavci 2 se účastnit správních řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno. Má pak postavení účastníka řízení, a to podle § 27 odst. 3 správního řádu. Možnost požadovat informace a zúčastnit se řízení se týká všech správních řízení, při kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem s výjimkou účasti v řízeních navazujících na posuzování vlivů. Ekologické spolky se takto dnes účastní zejména řízení vedených stavebními úřady, a to řízení územních a v případě, že o dotčení veřejných zájmů nebylo rozhodnuto v územním řízení, též i řízení stavebních. Účastenství v „hlavním“ povolovacím řízení (stavebním, vodoprávním a jiném) je logické také proto, že ve velkém počtu případů orgán ochrany přírody

správní řízení ve věci dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny nevede a vést ani nemůže, neboť jako dotčený orgán vydává souhlasy a stanoviska ve formě závazného stanoviska podle správního řádu. Ve fázi vydávání závazného stanoviska se ekologické spolky projednání záměru aktivně zúčastnit nemohou.

Omezení účasti veřejnosti ve správních řízeních od roku 2018

Novelizace § 70 odst. 3 ZOPK provedená zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018 podstatně zúžila možnost účasti ekologických spolků na rozhodovacích procesech tím, že slova „*správního řízení*“ nahradila slovy „*řízení podle tohoto zákona*“. Znamená to tedy, že spolky, jejichž hlavním posláním a předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, se nadále budou moci v postavení účastníků řízení účastnit pouze správních řízení vedených orgánem ochrany přírody podle ZOPK. Možnost účasti ekologických spolků na řízení, kdy povolující rozhodnutí vydávají stavební úřady či jiné orgány státní správy (s výjimkou případů, kdy záměr je předmětem posuzování vlivů na životní prostředí), byla takto zcela anulována.

Současně novelizace ZOPK provedená zákonem č. 225/2017 Sb. rozšířila počet případů, kdy bude orgán ochrany přírody vydávat závazné stanovisko a nikoli samostatně správní rozhodnutí; jde zejména o závazná stanoviska ke kácení dřevin, kdy důvodem kácení dřevin je

realizace stavebního záměru a v některých případech i o vydávání závazného stanoviska při dotčení ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.

Redukce účasti ekologických spolků na správních řízeních nebyla součástí vládního návrhu novely, nýbrž byla přijata na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu. Navrhovatelé změnu odůvodnili tak, že omezení vstupu spolků do dalších částí stavebního řízení u tzv. podřízených staveb je navrhováno z důvodů neoprávněného prodlužování stavebních a povolovacích procesů. Navrhovatelé hovoří o obstrukcích a nepodložených blokadách výstavby ze strany spolků a o omezování ekonomického rozvoje, které je s tím spojeno. Toto zdůvodnění se jeví jako neobjektivní, a to zejména proto, že mluví pouze o stavebních řízeních a pouze o „podřízených“ stavbách. Přitom dotčení veřejných zájmů se primárně řeší v řízeních územních (nikoli stavebních) a omezení účasti spolků se netýká jen „podřízených“ staveb, které by byly součástí nějakého většího stavebního záměru. Důsledkem změny § 70 odst. 3 ZOPK je nemožnost účasti ekologických spolků na jakémkoli povolovacím procesu jakéhokoli správního orgánu s výjimkou orgánu ochrany přírody (pokud záměr není posuzován podle zákona EIA). Zřejmě pak „kouzlem nechtěného“ mají i nadále ekologické spolky právo podle § 70 odst. 2 ZOPK požadovat od všech správních orgánů informace o zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (s výjimkou řízení navazujících na posouzení vlivů), ovšem těchto řízení se pak účastnit nemohou.

Účast dotčené veřejnosti v řízení navazujícím na posuzování vlivů

Jak už bylo uvedeno výše, novelizací § 70 ZOPK provedenou zákonem č. 39/2015 Sb. bylo stanoveno, že ekologické spolky podle tohoto ustanovení nemohou požadovat informace, a tedy se ani neúčastní řízení, která navazují na posuzování vlivů záměru na životní prostředí. To proto,

že zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s účinností od 1. dubna 2015 obsahuje o účasti dotčené veřejnosti speciální úpravu, která poskytuje v souladu s evropským právem („směrnice EIA“) dotčené veřejnosti právo účasti na ochraně veřejného zájmu na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. Zákon EIA byl v roce 2017 dvakrát novelizován (částí XXIII. zákona č. 225/2017 Sb. a dále zákonem, který v době psaní tohoto článku nebyl dosud publikován ve Sbírce), práva na účastenství dotčené veřejnosti ale změněna nebyla. Dotčená veřejnost má možnost se zúčastnit samotného procesu posuzování vlivů na životní prostředí, dále má právo na postavení účastníka řízení v navazujících řízeních, jimiž je záměr povolován, a má právo na soudní přezkum vydaného rozhodnutí. Aktivní legitimace k podání správní žaloby je stanovena přímo zákonem. Zákon EIA definuje dotčenou veřejnost tak, že tato definice zahrnuje podstatně širší okruh osob nežli jen ekologické spolky, jak jsou jejich práva vymezena v § 70 ZOPK. Dotčenou veřejností vedle osob, které mohou být dotčeny na svých právech v navazujícím řízení (což jsou např. vlastníci sousedních pozemků), jsou právnické osoby soukromého práva, jejichž hlavním předmětem činnosti je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví a současně jejich hlavní činností není podnikání či jiná výdělečná činnost. Takovou osobou může být vedle spolku i právnická osoba mající jinou právní formu (např. obecně prospěšná společnost či ústav). Další podmínkou účasti neziskových organizací na rozhodovacích procesech je jejich předchozí trvání minimálně po tři roky anebo v případě jejího novějšího vzniku ji musí podporovat svým podpisem nejméně 200 osob. Na základě toho se mohou rozhodovacích procesů účastnit vedle etablovaných environmentálních organizací i nově vzniklé právnické osoby, včetně těch, které jsou založené ad hoc, právě pro umožnění účasti veřejnosti při rozhodování o konkrétním záměru.

Vedle účasti na procesu hodnocení vlivů na životní prostředí se může nezisková ekologická organizace účastnit i nava-

zujících řízení, ve kterých je záměr povolován. Pokud jsou „velkým záměrem“ (tj. záměrem, který podléhá hodnocení vlivů na životní prostředí) dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, má nezisková ekologická organizace právo se účastnit následujícího povolovacího řízení, ať již je vedeno stavebním úřadem, báňským úřadem, vodoprávním úřadem, anebo např. krajským úřadem při vydávání integrovaného povolení.

Závěrem

Zatímco možnost účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech ohledně „velkých záměrů“ (tedy záměrů podléhajících posuzování vlivů na životní prostředí) zůstává novelizacemi nedotčena, byla provedenou novelizací § 70 odst. 3 ZOPK odňata možnost účasti veřejnosti na jiném rozhodování, zejména na povolování „středně velkých záměrů“ (tedy typicky záměrů, které nepodléhají hodnocení vlivů na životní prostředí, ale jsou povolovány v územním řízení). Redukce možné spoluúčasti občanů na rozhodovacích procesech v případech dotčení veřejného zájmu ochrany přírody a krajiny je zcela jistě bezprecedentním omezením demokratických práv a popřením principů, na nichž funguje občanská společnost. Je otázkou, zda nová úprava není i protiústavní.

Skupina senátorů podala návrh Ústavnímu soudu ČR na zrušení novelizace § 70 odst. 3 ZOPK pro jeho rozpor s ústavním pořádkem ČR. Argumentace v tomto návrhu je poměrně složitá a výtah z ní by pro většinu čtenářů zřejmě nebyl srozumitelný. Návrh pod č. j. P.I ÚS 22/17 lze vyhledat na stránkách ústavního soudu. Na nález ústavního soudu si však zřejmě budeme muset delší dobu počkat.

Použité podklady:

Návrh skupiny senátorů na zrušení ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění zákona č. 225/2017 Sb. – dostupné na https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/

DVOŘÁK, Libor. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 230 s. ISBN 978-80-7478-730-0