



# EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS

## K účastenství nevládních organizací ve stavebním řízení podle nového stavebního zákona

© Ekologický právní servis, 2010

Pavel Černý

Tato analýza byla vytvořena za finanční podpory Státního fondu životního prostředí a Ministerstva životního prostředí České republiky.



STÁTNÍ FOND  
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ  
ČESKÉ REPUBLIKY

---

Ministerstvo životního prostředí  
České republiky

### eps brno

Dvořákova 13, 602 00 Brno  
Tel.: +420 545 575 229  
Fax: +420 542 213 373  
IČ: 653 414 90

### eps tábor

Příběnická 1908, 390 01 Tábor  
Tel.: +420 381 253 904  
Fax: +420 381 253 910

[www.eps.cz](http://www.eps.cz)

## Shrnutí problému

Úprava okruhu účastníků stavebního řízení (§ 109 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona), na rozdíl od úpravy předchozí (§ 59 zákona č. 50/1976 Sb.) a také na rozdíl od platné úpravy účastenství v územním řízení podle (§ 85 platného stavebního zákona) výslovně neuvádí, že účastníky stavebního řízení jsou také osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.

Z této skutečnosti některé stavební úřady dovozují, že úmyslem zákonodárce bylo v platné právní úpravě vyloučit možnost účasti občanských sdružení, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, resp. životního prostředí, ve stavebních řízeních. Dle platné právní úpravy se proto podle jejich názoru účast občanských sdružení na rozhodování ve věcech životního prostředí koncentruje do fáze územního řízení jakožto „rané fáze rozhodování“ (s možností přezkumu rovněž stanoviska dle zákona č. 100/2001 Sb.), což je v souladu jak s Ústavou, tak mezinárodními závazky ČR, vyplývajícími z Aarhuské úmluvy a směrnice EIA. V následně vedeném stavebním řízení již nejde o řešení možných vlivů na životní prostředí, ale jen technických otázek provedení stavby.

K témuž závěru dospěly i některé správní soudy. Naopak dle názoru Nejvyššího správního soudu jsou občanská sdružení při splnění podmínek stanovených zvláštními právními předpisy nadále účastníky i stavebních řízení (viz níže).

Proti názoru, že občanská sdružení nejsou podle platné úpravy účastníky stavebních řízení, lze uvést následující argumenty:

### 1. Výklad vztahu mezi úpravou účastenství ve stavebním řízení dle § 109 stavebního zákona a § 70 zákona č. 114/1992 Sb.

I za účinnosti nového stavebního zákona a v něm obsažené úpravy stavebního řízení se ve stavebních řízeních, týkajících se povolení staveb, jimiž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, v plném rozsahu uplatní ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb. (jakožto „lex specialis“ vůči obecné úpravě účastníků stavebního řízení ve stavebním zákoně). Z odst. 2 a 3 tohoto ustanovení vyplývá, že občanská sdružení jsou - při splnění stanovených podmínek - oprávněna účastnit se správních řízení, jimiž (resp. jejichž výsledkem) **mohou** být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona č. 114/1992 Sb. Takovýmto správním řízením nepochybně může být – dle konkrétních okolností – i stavební řízení.

V této souvislosti lze poukázat především na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne **27. 5. 2010, č.j. 5 As 41/2009-91**, který uvedený závěr jednoznačně potvrzuje. NSS v tomto rozsudku konstatoval mimo jiné, 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. Zákonodárce může takový odkaz do zákonné definice okruhu účastníků řízení zařadit ve snaze vymezit okruh účastníků co nejúplněji a nej přesněji, s cílem poskytnout vodítko pro budoucí aplikaci takového ustanovení. Absence výslovného odkazu však nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné či osobní, bude muset být podle pravidla lex specialis derogat generali aplikována před úpravou obecnou, tzn. že ji buď zcela nahradí nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje. V tomto rozsahu tedy Nejvyšší*

správní soud plně souhlasí s argumentací stěžovatele a právním názorem vysloveným veřejným ochráncem práv ve zmíněné zprávě o šetření ze dne 23. 10. 2008, č. j. 4618/2008/VOP/MH... Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se tedy vztahuje na specificky vymezený okruh správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Pro takto definovaná řízení pak citované ustanovení **doplňuje okruh účastníků, který je vymezen obecnou normou, o občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny.** Z uvedeného je zřejmé, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastnictví pro zde vymezená správní řízení. **Kritériem pro stanovení, zda se jedná o řízení, na které předmětná úprava dopadá, či nikoli, je toliko skutečnost, zda v takovém řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem.** Podle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny se ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona zajišťuje mimo jiné i spoluúčastí v procesu územního plánování **a stavebního řízení** s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny. Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava účastnictví dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek. Naopak má za to, že ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje na všechna správní řízení podle stavebního zákona, pokud při nich mohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny... **Ani následné vypuštění § 90 odst. 4 ze zákona o ochraně přírody a krajiny provedené s účinností od 1. 12. 2009 zákonem č. 349/2009 Sb. nemůže nic změnit na tom, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny zůstává zvláštním ustanovením ve vztahu k § 109 stavebního zákona.**“

Ke stejnému závěru pak NSS dospěl i v rozsudku ze dne 4.8.2010, č.j. 9 As 63/2010 – 111, v němž mimo jiné uvedl že „nelze bez dalšího vyloučit účast občanského sdružení ve zkráceném stavebním řízení s odkazem na taxativní výčet účastníků stavebního řízení v ust. § 109 stavebního zákona, jak to v nyní projednávané věci učinil městský soud, ale je nezbytné vycházet z pravidla *lex specialis derogat generali*, kdy ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny představuje ve vztahu k ust. § 109 stavebního zákona zvláštní právní úpravu účastnictví ve stavebním řízení.“ Je tedy zřejmé, že v judikatuře NSS k této otázce neexistují rozpory.

Se těmito právními názory NSS jsou dále v souladu mimo jiné rozsudky městského soudu ze dne 2. 2. 2010, č. j. 11 Ca 394/2008-53, ze dne 8. 6. 2010, č. j. 11 Ca 201/2009-41 nebo ze dne 8. 6. 2010, č. j. 11 Ca 200/2009-44, v nichž tento soud potvrdil, že „okruh účastníků stavebního řízení je však vymezen nejen výše uvedeným ustanovením stavebního zákona (pozn.: § 109), ale i dalšími obecně závaznými právními předpisy“, přičemž následně soud cituje právě § 70 zákona č. 114/1992 Sb.

Z principu **jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu** vyplývá, že je třeba jej aplikovat jako celek, tj. vždy všechna ustanovení, která na předmětný případ dopadají, byť se třeba nachází ve více zákonech. Pouze v případě, kdy by se aplikace obou norem vzájemně vylučovala, by bylo třeba tuto situaci řešit dle povahy té které právní normy (obecná ku zvláštní), popř. dle standardních výkladových metod. V případě úpravy účastnictví (občanských sdružení) ve stavebním řízení se však o tento případ nejedná, neboť souběžné užití § ust. 109 stavebního zákona (který obecně stanovuje okruh účastníků stavebního řízení) i ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb. (v případech jím stanovených) je možné. Jinými slovy, § 70 zákona č. 114/1992 Sb. má univerzální působnost na případy jím upravené a vztah tohoto ustanovení a stavebního zákona není tedy třeba zkoumat, neboť ke konfliktu těchto norem nedochází. Není tedy žádného důvodu, proč by měla být vyloučena aplikace ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb. v případech, kdy jsou splněny podmínky jeho hypotézy.

Obě normy je tedy nutné aplikovat **vedle sebe**. Jestliže tedy ust. § 109 stavebního zákona stanovuje okruh účastníků, který bude dán u každého stavebního řízení, potom se k němu u specifických řízení, v nichž budou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, přidávají (za splnění všech podmínek tam uvedených) i osoby uvedené v ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb.

I v případě, že by byl shledán konflikt v aplikaci mezi uvedenými normami, potom bylo by nutno aplikovat ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb. jako úpravu zvláštní (přednostně). V průběhu předmětného správního řízení to vyplývalo z výslovného znění ust. § 90 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. Jak však uvedl NSS ve svém již výše citovaném rozsudku ze dne 27. 5. 2010, č.j. 5 As 41/2009-91, následné vypuštění tohoto ustanovení nic nezměnilo na tom, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny zůstává zvláštním ustanovením ve vztahu k § 109 stavebního zákona. Aplikace zvláštní normy nastává bez dalšího, tj. aniž by na ni bylo nutno výslovně odkázat v obecném předpisu. Jinými slovy, absence odkazu na zvláštní předpis nemůže vyloučit jeho aplikaci v případě, kdy je naplněna hypotéza právních norem ve zvláštním předpisu obsažených. **Absence odkazu na zvláštní předpis v § 109 stavebního zákona proto neznamená, že by jiný předpis než stavební zákona nemohl vymezit další účastníky stavebního řízení.**

Ohledně výkladu ustanovení § 90 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění platném v průběhu předmětného stavebního řízení lze dále odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne **21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008-84**, v němž NSS mj. uvedl, že „*charakter zákona o ochraně přírody a krajiny jakožto lex specialis je tedy nesporný, a to nejen vůči stavebnímu zákonu, ale i ve vztahu k některým dalším zákonům ... Ani ze systematiky zákona proto nelze dovodit jiný závěr, než že zákon o ochraně přírody a krajiny je skutečně speciálním zákonem vůči stavebnímu zákonu, a to jako celek (postavení speciálního předpisu se tak nedá redukovat pouze na některá jeho ustanovení)*“. Je tedy nutno odmítnout úvahu městského soudu, že postavení zákona č. 114/1992 Sb. jako *lex specialis* vůči stavebnímu zákonu se týká jen jeho hmotněprávních, a nikoliv procesních ustanovení. NSS v naposledy citovaném rozsudku dovedl specialitu zákona č. 114/1992 Sb. ke stavebnímu zákonu nejen z dříve platného znění ust. § 90 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., ale i z úvahy týkající se významu zájmů chráněných tímto zákonem, když mj. uvedl, „*že životní prostředí je jednou z nejvyšších hodnot, kterou je třeba účinně chránit nejen v zájmu jednotlivců, ale i v zájmu celého lidstva*“.

Pro podporu závěru, že na základě ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb. vzniká, za splnění podmínek tam uvedených, účast občanských sdružení i ve stavebním řízení dle stavebního zákona, lze odkázat i na znění ust. § 2 odst. 2 písm g) zákona č. 114/1992 Sb., němž je výslovně uvedeno, že ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona se zajišťuje zejména **spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení** s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny. Je tedy zřejmé, že zákon výslovně počítá s účastí veřejnosti (prostřednictvím občanských sdružení – viz § 70 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.) nejen v řízení územním, ale i v řízení stavebním (samozřejmě pouze za splnění podmínky, že v konkrétním stavebním řízení mohou být dotčeny zájmy chráněné zákonem č. 114/1992 Sb.).

V této souvislosti **nemůže obstát ani analogie s úpravou účastenství v kolaudačním řízení**. To, že se tohoto řízení v praxi občanská sdružení (na základě § 70 zákona č. 114/1992 Sb.) zpravidla neúčastní, pramení zejména z povahy jeho předmětu, který se jen ve velmi omezené míře může týkat zájmů ochrany přírody a krajiny. Byť však účast občanského sdružení v kolaudačním řízení bude vzhledem k této skutečnosti spíše výjimečná, a priori zřejmě vyloučena není, jak lze dovodit například z rozsudku NSS ze dne **30. 9. 2009, č. j. 7 As 7/2009-88**, kterým bylo (již podruhé)

zrušeno rozhodnutí Krajského soudu v Brně o zamítnutí žaloby občanského sdružení právě ve věci jeho účastenství v kolaudačním řízení (kdyby měl NSS za to, že účast občanských sdružení v kolaudačním řízení je a priori vyloučena, pravděpodobně by rozhodnutí krajského soudu, zamítající žalobu občanského sdružení, nerušil).

V případě, že by měla být pro stavební řízení vyloučena účast dalších osob na základě zvláštních právních předpisů, muselo by se tak stát zcela jednoznačně a výslovně (např. tak, jako vylučuje § 109 odst. 2 stavebního zákona z účasti ve stavebním řízení nájemce bytů, nebytových prostor a pozemků) nebo alespoň jiným způsobem nevzbuzujícím pochybnost např. uvedením, že účastníkem stavebního jsou „jen“ osoby uvedené v tomto ustanovení, tedy obdobně, jako tak činí např. ust. § 14 odst. 1 atomového zákona.

Výše uvedený výklad není zpochybněn ani zněním ust. § 114 stavebního zákona, tedy úpravou přípustných námitek ve stavebním řízení. Úprava účastenství ve stavebním řízení není přímo podmíněna rozsahem oprávnění k podání námitek. I kdyby platilo, že občanská sdružení jako účastníci stavebního řízení nemají možnost podat v tomto řízení námítka – nebo že je mohou podat pouze v omezeném rozsahu – neznamenalo by to, že by jejich účast ve stavebních řízeních postrádala smysl. Možnost účastníků ovlivnit výsledek správního řízení vyplývá i zejména i z § 36 správního řádu a z dalších ustanovení.

Účast ve stavebním řízení je kromě toho jedinou možností, jak mohou občanská sdružení napadnout obsah závazných stanovisek, vydávaných pro účely stavebního řízení například podle dle ust. § 12 či § 44 zákona č. 114/1992 Sb. (srov. ust. § 149 odst. 4 správního řádu) a tím prosazovat zájmy ochrany přírody ve stavebním řízení.

Neobstojí ani argumentace ohledně povahy stavebního řízení, resp. jeho zaměření na „stavebně technické řešení a podmínky pro provedení stavby“. Tvrdí-li stavební úřady, že stavební řízení je již jen technickým procesem, potom toto nemůže být argument pro paušální a „absolutní“ vyloučení účastenství občanských sdružení ve všech stavebních řízeních, bez ohledu na konkrétní posouzení dopadu na zájmy ochrany přírody, resp. životního prostředí. U každého správního řízení (tedy i stavebního) musí být ve vztahu ke konkrétním okolnostem daného případu vždy posuzováno, zda v něm zájmy ochrany přírody a krajiny dotčeny být mohou či nikoli. Je zřejmé, že okruh staveb, u nichž se bude moci občanské sdružení účastnit jak řízení územního tak i stavebního, bude s ohledem na nutnost splnění podmínky dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny omezenější oproti případům, kde bude účast občanských sdružení omezena pouze na územní řízení. To však nikterak neznamená, že by k dotčení zájmů ochrany přírody stavebním řízením nemohlo dojít.

Právě vzhledem ke skutečnosti, že i ve stavebním řízení tyto zájmy dotčeny být mohou, vyžaduje zákon č. 114/1992 Sb. mimo jiné vydání souhlasu se zásahem do krajinného rázu nejen pro umístění, ale i pro povolení stavby (srov. ust. § 12 tohoto zákona - „*Zásahy do krajinného rázu, zejména umístování a **povolování staveb**, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. K umístování a **povolování staveb**, jakož i jiných činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody*“). Obdobně zákon vyžaduje vydání souhlasu nejen s umístěním stavby ve zvláště chráněných územích, ale i k povolení stavby (viz § 44 zákona č. 114/1992 Sb.: „*Bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody nelze učinit ohlášení stavby, vydat územní rozhodnutí, územní souhlas, **stavební povolení**, rozhodnutí o změně užívání stavby, kolaudační souhlas, je-li spojen se změnou stavby, povolení k*

*odstranění stavby či k provedení terénních úprav podle stavebního zákona, povolení k nakládání s vodami a k vodním dílům, povolení k některým činnostem či udělit souhlas podle vodního zákona na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti.“). Lze odkázat i na § 5 odst. 3 zákona, podle něhož jsou fyzické a právnické osoby povinny při provádění zemědělských, lesnických a **stavebních prací**, kdy podmínky pro ně se stanovují právě ve stavebním řízení - při vodohospodářských úpravách, v dopravě a energetice postupovat tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu rostlin a zraňování nebo úhynu živočichů nebo ničení jejich biotopů, kterému lze zabránit technicky i ekonomicky dostupnými prostředky.*

Zejména u rozsáhlých staveb bude ve stavebním řízení řešena řada otázek dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny, které v územním řízení nebylo možno ještě řešit. Jinými slovy, zatímco v územním řízení se řeší skutečně „koncepční“ střety navrhované stavby se zájmy chráněnými zvláštními předpisy (tj. např. zákonem č. 114/1992 Sb.) a rozhoduje se, zda s ohledem na požadavky těchto předpisů lze stavbu v území vůbec umístit či nikoli, ve stavebním řízení se projednává konkrétní podoba a řešení dané stavby a podmínky její výstavby a jejího provozování, jež přitom mohou být podstatné z hlediska předcházení, omezení či nápravy zásahů mj. do chráněných částí přírody. Konkrétní způsob provedení stavby (například použité stavební materiály) může být významný např. z hlediska zachování biotopů zvláště chráněných druhů živočichů, z hlediska vlivu stavby na krajinný ráz, z hlediska prostupnosti stavby atd. Řada konkrétních stavebně-technických řešení sloužících např. k minimalizaci zásahů do zájmů ochrany přírody a krajiny je tedy předmětem až řízení stavebního. Součástí stavebního řízení je dále pravidelně i projekt ozelenění stavby, obsahující údaje o množství a skladbě zeleně (zda jsou vysazovány místně původní či nepůvodní dřeviny, v jakém množství a na jakých místech apod.). V této souvislosti lze též odkázat například na ust. § 5 písm. d) vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, dle něžž výrok stavebního povolení obsahuje „*podmínky pro provedení stavby především z hlediska ... úprav okolí stavby, ochrany zeleně nebo jejího přemístění*“.

Lze konečně upozornit i na obsah přílohy č. 8 vyhlášky č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb, která v části A. (Průvodní zpráva) bodem 11. (Zásah stavby do území - Vymezení a zdůvodnění změn současného stavu vyvolaných stavbou) uvádí jako náležitosti projektové dokumentace mj.:

- b) kácení mimolesní zeleně a její případná náhrada,*
- c) rozsah zemních prací a konečná úprava terénu, ozelenění nebo jiné úpravy nezastavěných ploch,*
- f) zásah do pozemků určených k plnění funkcí lesa,*
- g) zásah do jiných pozemků.*

V bodě 13. téže části uvedené přílohy (Vliv stavby a provozu na pozemní komunikaci na zdraví a životní prostředí) je pak uvedeno „*Vyhodnotí se vlivy negativních účinků stavby a jejího užívání a uvedou se návrhy na stavební opatření jejich prevenci, eliminaci, případně minimalizaci v souladu s příslušnými právními předpisy*“, a pod písm. a) je výslovně zmíněna „*ochrana přírody a krajiny*“.

**Ze všech výše uvedených důvodů je možné konstatovat, že i za stávající právní úpravy (resp. úpravy platné v době průběhu předmětného stavebního řízení) se občanská sdružení, splňující podmínky podle ust. § 70 zákona č. 114/1992, mohou stát účastníky stavebních řízení, jestliže v těchto řízeních mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.** Citované ustanovení se může uplatnit spolu s úpravou účastenství obsaženou ve stavebním zákoně (§ 109),

neboť stavební zákon to žádným způsobem nevylučuje. Kromě toho má § 70 zákona č. 114/1992 Sb. vůči stavebnímu zákonu postavení speciální normy.

## **2 Výklad vztahu mezi úpravou účastenství ve stavebním řízení dle § 109 stavebního zákona a § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb.**

Účastenství nevládních organizací v stavebních řízeních může být dále založena i i ust. § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Právní názor, podle něž ani toto ustanovení nezakládá občanským sdružením, při splnění v něm uvedených podmínek, oprávnění účastnit se stavebního řízení pro záměr, který byl předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, je nesprávný ze stejných obecných důvodů, jako v případě interpretace vztahu úpravy účastenství v § ust. 109 stavebního zákona a § 70 zákona č. 114/1992 Sb. (viz výše). I v tomto případě platí, že ust. § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb. je nutno aplikovat vedle obecné úpravy účastenství ve stavebním řízení podle § 109 stavebního zákona, případně přednostně jako speciální normu (analogicky lze odkázat i na závěry obsažené ve výše citovaném rozsudku NSS ze dne 27. 5. 2010, č.j. 5 As 41/2009-91).

Nad rámec této základní argumentace lze poukázat rovněž na závěry obsažené v rozsudku NSS ze dne **19. 1. 2009, č.j. 1 As 91/2009-83**. V tomto rozsudku NSS především konstatoval, že stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí, vydané podle zákona č. 100/2001 Sb. („stanovisko EIA“) je podle ust. § 10 odst. 3 a 4 tohoto zákona obligatorním podkladem pro vydání všech rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních předpisů, nezbytných pro povolení záměru. Tento závěr se nepochybně vztahuje i na stavební povolení. Není tedy správný názor, podle něž je stanovisko EIA podkladem (pouze) navazujícího územního rozhodnutí.

NSS v citovaném rozsudku dále výslovně uvedl (mimo jiné s odkazem na rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 9. 8. 1994 ve věci C-396/92), že v něm uvedené závěry se v plném rozsahu vztahují i na případy, kdy bylo stanovisko EIA vydáno ještě za účinnosti zákona č. 244/1992 Sb., avšak navazující rozhodnutí až po nabytí účinnosti zákona č. 100/2001 Sb. Výslovně se touto otázkou zabýval ve vztahu k interpretaci vztahu ust. § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. a jeho přechodného ust. § 24 NSS dospěl závěru, že jelikož přechodné ustanovení řeší pouze otázky autorizace ke zpracování dokumentace a posudku podle § 19 zákona č. 100/2001 Sb. a dokončení posouzení zahájených před účinností zákona, je nutné na všechny ostatní otázky související s posuzováním vlivů záměrů na životní prostředí (v daném případě na použití nebo závaznost již vypracovaného stanoviska EIA) aplikovat zákon č. 100/2001 Sb., a to za použití eurokonformního výkladu (tedy v souladu s požadavky směrnice EIA).

Uvedené závěry citovaného rozsudku NSS lze analogicky uplatnit i ve vztahu k úpravě účastenství občanských sdružení ve správních řízeních, navazujících na proces „EIA“. **Stejně jako je stanovisko EIA dle ust. § 10 odst. 3 a 4 zákona č. 100/2001 Sb. podkladem pro vydání všech rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních předpisů, nezbytných pro povolení záměru, jsou občanská sdružení, splňující podmínky ust. § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., účastníky všech navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů** (a to mj. v souladu s požadavky čl. 6 odst. 4 směrnice EIA – srov. i použití množného čísla „decision-making procedures“ v anglické verzi platného znění směrnice). A stejně jako se povinnost vyplývající z ust. § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. vztahuje i na případy, kdy

bylo stanovisko EIA vydáno ještě za účinnosti zákona č. 244/1992 Sb., zakládá i účast občanského sdružení v řízení o posouzení vlivů na životní prostředí podle předchozí právní úpravy oprávnění účastnit se navazujících správních řízení podle ust. § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb. (analogické oprávnění ostatně vyplývalo i z ust. § 8 odst. 5 zákona č. 244/1992 Sb.).

### 3. Nesprávný výklad závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy a směrnice EIA

Výše uvedenou interpretaci vztahů úpravy účastenství ve stavebním řízení v ust. § 109 stavebního zákona a ve zvláštních právních předpisech – zákonech č. 114/1992 Sb. a č. 100/2001 Sb. – podporují i závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva, konkrétně z Aarhuské úmluvy, a z práva EU, tedy ze směrnice EIA.

Jak vnitrostátní právní úprava samotná, tak především její interpretace orgány veřejné moci (včetně soudů) musí být v souladu s jasně vyjádřenými požadavky (závazky) vyplývajících z uvedených norem mezinárodního a evropského práva, jakož i s obecnými cíli, k nimž mají tyto normy přispívat. Na tomto základním požadavku, vyplývajícím z čl. 1 odst. 2 a čl. 95 Ústavy ČR, nic nemění ani případné akceptování východiska, že příslušná ustanovení Aarhuské úmluvy nejsou „samovykonatelné“, resp. citovaná ustanovení směrnice EIA nemají přímý účinek.

V souladu s citovanými články Ústavy platí, že pokud existuje několik možných výkladů vnitrostátní normy, musí správní orgány i soudy zvolit ten z nich, který šetří podstatu a smysl mezinárodního závazku. Tato obecná povinnost se neomezuje pouze na případy „self-executing“ ustanovení mezinárodních smluv, ale je nutno k ní přihlížet i ve vztahu k ostatním mezinárodním závazkům (srov. k tomu například Khün, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu“, in: Právník č.5/2004, str. 471-501). Nutnost souladného výkladů národních norem s výše uvedenými předpisy je potom podpořena i judikaturou správních soudů i soudu Ústavního, který ve svém nálezu ze 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, mj. uvedl: „*Je-li tedy možné vyložit vnitrostátní normy ... vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005 přistoupilo k Aarhuské úmluvě též Evropské společenství ... a úmluva se stala součástí komunitárního práva. ... mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevyjímaje) povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodněprávním závazkem Evropského společenství ...*“. Obdobně – ve vztahu k vztahující s k podmínkám přiznávání odkladného účinku žalobám občanských sdružení, resp. dotčené veřejnosti, ve věcech životního prostředí - srov. například rozsudky NSS ze dne 14.6.2007, č. j. 1 As 39/2006 – 55, ze dne 26. 6. 2007, č.j. 4 As 70/2006 – 72, a ze dne 28.6.2007, č.j. 5 As 53/2006 – 46.

Z úvodních ustanovení jak Aarhuské úmluvy, tak směrnice EIA vyplývá požadavek široké účasti veřejnosti na rozhodování o činnostech s předpokládanými dopady na životní prostředí. Z čl. 6 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy, jakož i čl. 6 odst. 4 směrnice EIA vyplývá, že úmluva i směrnice předpokládají možnost účasti veřejnosti vzhledem k **rozhodnutím**, resp. v **řízeních** (použito množné, nikoli jednotné číslo), týkajících se takovýchto činností. Čl. 6 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy a čl. 6 odst. 4 směrnice EIA požadují, aby účast veřejnosti na tomto rozhodování, resp. v těchto řízeních, byla účinná. Tentýž požadavek vyplývá z čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, resp. čl. 10a



směrnice EIA, ve vztahu k navazujícímu soudnímu přezkumu rozhodnutí, vydaných v těchto řízeních.

V kontextu těchto ustanovení a požadavků nemůže obstát názor, podle něž je v souladu se závazky vyplývajícími z Aarhuské úmluvy a směrnice EIA, pokud se možná účast občanských sdružení na rozhodování ve věcech životního prostředí omezí na účast v územních řízeních. Tento přístup není v souladu jednak s výslovným zněním citovaných ustanovení, předpokládajících účast v širším okruhu řízení o povolení záměru, **zejména však s požadavky na účinnou účast, resp. účinnou nápravu nezákonného rozhodnutí správního orgánu prostřednictvím soudního přezkumu.** Účast na rozhodování ani soudní přezkum rozhodnutí o umístění stavby nelze považovat za účinné zejména proto, že dle standardní judikatury prvostupňových správních soudů (a to i po vydání výše citovaných rozsudků NSS) není žalobám občanských sdružení proti územním rozhodnutím přiznáván odkladný účinek s odůvodněním, že tato rozhodnutí „z povahy věci“ nemohou vyvolat žádné následky ve sféře dotčené osoby či v dotčeném území (tím spíše pak nenahraditelnou újmu) a nemohou být proto naplněny podmínky pro přiznání odkladného účinku ve smyslu ust. § 73 odst. 2 s.ř.s. (srov. například usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23.1.2008, č.j. 31 Ca 156/2007 – 87, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4.12.2008, č.j. 11 Ca 356/2008 – 47, usnesení téhož soudu ze dne 1.7.2010, č.j. 9 A 31/2010-31 nebo usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25.1.2010, č.j. 15 Ca 91/2008).

V důsledku těchto skutečností (v kombinaci s obvyklou délkou soudních řízení) bývá pravidlem, že v době, kdy je o žalobě proti územnímu rozhodnutí umístění o stavby rozhodnuto, je stavba buď již realizována či dokonce dokončena (a zkolaudována). Podle ust. § 94 odst. 5 stavebního zákona přitom platí, že dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po právní moci stavebního povolení nebo udělení souhlasu stavebního úřadu, územní rozhodnutí se již nevydává. Za těchto okolností je případné zrušení územního rozhodnutí soudem pouhým akademickým vítězstvím bez reálného dopadu – a stejně tak i účast v územním řízení samotném nelze za těchto okolností v žádném případě považovat za účinnou.

**Možnost domáhat se účinné nápravy ve věcech zásahů do životního prostředí cestou soudního přezkumu je tedy za popsaného stavu vesměs podmíněna možností podání žaloby proti stavebnímu povolení, u níž není současnou judikaturou přiznání odkladného účinku paušálně vyloučeno. Tato možnost je pak podmíněna účastí občanského sdružení ve stavebním řízení. Jen tento stav pak představuje rovněž účinnou účast na rozhodování ve smyslu výše citovaných ustanovení Aarhuské úmluvy a směrnice EIA.**

Ze skutečností uvedených výše ad 1. a ad 2. přitom vyplývá, že výklad vnitrostátních ustanovení, upravujících účastenství ve stavebních řízeních (ust. § 109 stavebního zákona ve spojení s ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., resp. § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb.), souladný s výše uvedenými požadavky Aarhuské úmluvy i směrnice EIA na účinnou účast na rozhodování a soudní ochranu ve věcech životního prostředí, je možný (a příklání se k němu i judikatura NSS). Není tedy vůbec nezbytné přímo aplikovat ustanovení Aarhuské úmluvy či směrnice EIA, postačí pouze s odkazem na jejich citovaná ustanovení podpořit výše uvedený výklad vnitrostátního práva.

**I z povinnosti správních orgánů i soudů vyložit vnitrostátní právní úpravu tak, aby odpovídala požadavkům citovaných ustanovení Aarhuské úmluvy a směrnice EIA, resp.**

**mezinárodním závazkům, vyplývajícím pro ČR z těchto ustanovení, tedy vyplývá, že je nutno přiklonit se k výkladu, podle něž se občanská sdružení při splnění podmínek stanovených v ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., resp. § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb. mohou stát účastníky stavebního řízení.**

Z čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a čl. 10 a směrnice EIA pak vedle toho vyplývá i požadavek, aby se osoby z řad dotčené veřejnosti mohly domáhat přezkumu rozhodnutí týkajících se aktivit vymezených v Příloze I Úmluvy, resp. podléhajících procesu EIA (tedy z výše uvedených důvodů i předmětného stavebního povolení) „*po stránce věcné i procesní*“. Z tohoto požadavku vyplývá povinnost soudů vyložit vnitrostátní právo tak, že se mohou a mají zabývat se všemi žalobními námitkami, uplatněnými osobami splňujícími definiční znaky „dotčené veřejnosti“.