

# DISKUSE

Vendula Zahumenská, Šárka Bidmonová

## Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání

Účast veřejnosti, konkrétně tzv. ekologických spolků, na rozhodování můžeme považovat za jeden z nejdůležitějších aspektů ochrany životního prostředí, neboť rozhodování o společném životním prostoru nemůže být svěřeno pouze orgánům veřejné správy nebo dokonce politikům – platí totiž, že „*kvalitní a efektivní ochrana životního prostředí předpokládá zapojení širokého spektra subjektů do tohoto procesu*“<sup>1)</sup>. V praxi se však setkáváme přinejmenším s podceňováním významu participace na rozhodování o životním prostředí ze strany orgánů veřejné správy i politiků, někteří veřejní činitelé dokonce vystupují proti účasti veřejnosti<sup>2)</sup> a také v médiích se objevují články s podobným negativním vyzněním. Také v důsledku toho zůstává účast veřejnosti v mnoha případech pouhou nutnou formalitou nebo je dokonce vnímána jako překážka. Toto nepochopení participace skutečně nepřináší nic pozitivního – na straně občanů pouze další zklamání a frustraci z fungování veřejné správy a na straně úředníků utvrzení v přesvědčení, že dialog s občany není možný a ani přínosný. Výsledkem jsou takové územně plánovací dokumentace a územní rozhodnutí, které mnohdy neobstojí při soudním přezkumu a dokonce ani nedovolují mnohým obyvatelům měst a obcí ztotožnit se s projekty, které se v okolí jejich bydlišť realizují.

Ochrana životního prostředí přitom není zájem malé skupiny občanů,<sup>3)</sup> na-

---

<sup>1)</sup> JANČÁŘOVÁ, I. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 295, s. 13.

<sup>2)</sup> Shrnutí přináší článek Jana Skalíka z Katedry environmentálních studií Fakulty sociálních studií MU, který shrnuje výsledky ankety Zelená perla zaměřující se na výroky politiků týkající se životního prostředí. SKALÍK, J. Kritické ohlednutí za dvacetiletí ankety o nejtrapnější anti ekologický výrok Zelená perla. *Ekolist.cz* [online]. 2015 [cit. 2015-06-18]. Dostupné z: <http://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/jan-skalik-kriticke-ohlednuti-za-dvaceti-lety-ankety-o-nejtrapnejsi-antiekologicky-vyrok-zelena-perla>.

<sup>3)</sup> Jde o pojem, který není v právní úpravě definován, ale ve správním právu, potažmo právu životního prostředí, se často vyskytuje, a to jako tzv. neurčitý právní pojem. Jde o takový zájem, který je možné označit za obecný, či veřejně/obecně prospěšný, jehož nositelem jsou blíže neurčené, ale alespoň rámcově determinované okruhy osob jako tzv. veřejnost, popř. může jít o celospolečenské zájmy. Viz MADAR, Z. *Slovník českého práva*. 2. rozšíř. vyd. Praha: Linde, 1999. Zdůrazňujeme, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 6 As 65/2012 ze dne 10. května 2013 uvedl, že „veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého.“

opak jedná se o jeden z důležitých zájmů veřejných.<sup>4)</sup> Z některých průzkumů veřejného mínění vyplývá, že se 41 % občanů ČR domnívá, že je u nás ochrana životního prostředí nedostatečná a dokonce 22 % respondentů podle těchto průzkumů nebylo spokojeno nebo alespoň spíše spokojeno se stavem životního prostředí v okolí svého bydliště.<sup>5)</sup> Občané zjevně považují kvalitní životní prostředí za podstatný aspekt celkové životní úrovně a v důsledku toho řada z nich<sup>6)</sup> považuje ochranu životního prostředí za velmi důležitou. Pokud mají občané říci, které subjekty se na ochraně přírody nejvíce podílejí, pak je aktivita nevládních organizací hodnocena pozitivně ze strany 62% občanů (obdobně kladně jsou hodnoceny např. obecní úřady). Méně příznivě pak lidé hodnotí environmentální činnost krajů, ministerstva životního prostředí; parlament či vláda se dostávají na opačnou část škály – jejich činnost je hodnocena spíše negativně.

Pozitivní hodnocení neziskových organizací vyvíjejících činnost v oblasti životního prostředí zůstává stabilní již několik let. Je ale třeba připomenout, že tyto výzkumy nezohledňují rozdíl ve vnímání spolků, které vykonávají tzv. přímou ochranu přírody a krajiny (kupř. činnost Hnutí Duha týkající se rysích hlídek nebo obnova krajiny Českého svazu ochránců přírody) a těch, které se primárně zaměřují na účast v řízeních a tzv. litigaci (jedná se přitom zejm. o spolky místních občanů, nikoli pouze o velké organizace typu Arnika, Frank Bold či NESEHNUTÍ).<sup>7)</sup> Výzkumy tedy sice potvrzují jistou oblibu spolků, ale nevěnují se už tomu, jak občané nahlíží na účast „ekologických“ spolků v řízeních. Je proto možné, že by při jinak formulovaných otázkách (tj. takových, které by se přímo zaměřily na vystupování spolků jako účastníků, včetně podávání

---

<sup>4)</sup> „Zájem na příznivém životním prostředí a zájem na dodržování předpisů stavebního práva (zejména ochrana nezastavěného území) směřují k určitému obecnému blahu či k naplnění cílů prospěšných pro společnost a tedy dle soudu jednoznačně naplňují podstatu obecného pojmu „veřejný zájem“.“ Viz vyjádření VOP ze spis. zn. 11/2012/SZD, které bylo následně argumentačně použito v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15A 108/2013-138 z 8. 10. 2014. Jednalo se o historicky první žalobu k ochraně veřejného zájmu dle § 66 s. ř. s. podaná veřejným ochráncem práv.

<sup>5)</sup> Tamtéž.

<sup>6)</sup> Viz Centrum nezávislého průzkumu veřejného mínění: Ekologie. *Sociologický ústav AV ČR* [online]. 2015 [cit. 2015-06-12]. Dostupné z: <http://cvvm.soc.cas.cz/ekologie/>.

<sup>7)</sup> Na rozdíl mezi povahou jednotlivých environmentálních spolků upozorňuje i Nejvyšší správní soud: „Mezi občanskými sdruženími ve smyslu ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny lze nepochybně rozlišit dvě základní skupiny. První skupinu představují občanská sdružení trosečnějšího charakteru, jejichž aktivita je zaměřena proti více zásahům určitého typu nebo v rozsáhlejší území. V krajní podobě se jedná o občanská sdružení „profesionální“ povahy s celostátní působností. Vedle toho existují občanská sdružení založená s cílem obrany proti zamýšlenému zásahu nebo kvůli účasti v jediném konkrétním správním řízení, případně v úzké skupině řízení vzájemně souvisejících. Tato občanská sdružení vznikají ad hoc teprve tehdy, je-li zamýšlený zásah oznámen, případně je-li správní řízení zahájeno. V prvé ani ve druhé skupině nevznikají občanská sdružení v časovém a procesním vztahu, tedy za neexistence jakýchkoli probíhajících správních řízení či v období, kdy nejsou žádné zásahy zamýšleny. Stěžovatelem provedený výklad ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody by jim bránil účastnit se již zahájených řízení, což by v důsledku mohlo vést k tomu, že by nebyly kvalifikovaně hájeny dotčené zájmy ochrany přírody a krajiny, respektive že by jejich hájení bylo svěřeno (jiným) účastníkům řízení“. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, sp. zn. 7 As 25/2012. Dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

žalob proti rozhodnutím v územních řízeních), bylo dosaženo odlišných výsledků a na činnost spolků by nebylo nahlíženo pozitivně v takovém počtu případů. Domníváme se totiž, že kladné hodnocení spolků, které lze dohledat ve zmíněných průzkumech souvisí spíše s onou přímou ochranou životního prostředí. Zajímavá data k další diskusi nad těmito otázkami přinesl i nejnovější výzkum občanské angažovanosti.<sup>8)</sup>

Právě s občanskou angažovaností je úzce spjata účast občanů na rozhodování realizovaná prostřednictvím zakládání environmentálních spolků. Ačkoli je primárním účelem spolků právě prosazování občanských práv, je jejich role při ochraně životního prostředí opakovaně zpochybňována. Často se lze dokonce setkat s argumentací, že je účast veřejnosti ve větším počtu případů účelová nebo dokonce obstrukční a že by měla být schválena přísnější právní úprava znamenající výrazné omezení účasti veřejnosti. Takové diskuse se vzhledem ke své podstatě nejčastěji odehrávají na poli Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR, odkud se dostávají do médií.

Proti názoru, že účast veřejnosti na rozhodování má v podstatě obstrukční charakter, mnozí odborníci vystupují. Jedním z nich je např. Milan Damohorský, který se domnívá (což uvedl v připomínce k jedné z navrhovaných novel § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), že důvody, které se ve vztahu k omezení účasti veřejnosti na rozhodování uvádějí, jako jsou zefektivnění řízení, zjednodušení administrativy a odstranění obstrukcí, jsou ryze účelové, a pokud jde o další důvod – „odstranění obstrukčního jednání – je vykonstruovaný na základě subjektivního názoru jednotlivých zainteresovaných osob, přičemž toto torzení není podloženo žádnou systematicky provedenou celorepublikovou objektivní analýzou. Účast občanských sdružení ve smyslu § 70 zákona č. 114/1992 Sb. ve správních řízeních není úmyslným zdržováním. Jednak občanská sdružení často, na rozdíl od orgánů státní správy, a to i vzhledem ke své politické nezávislosti, opravdu hájí veřejný zájem na ochraně životního prostředí, přičemž často vnášá do řízení odborné vědecky objektivně podložené argumenty. Nezanedbatelná je pak jejich úloha kontrolní, kdy často již jen pouhá účast v řízení odrázuje ostatní účastníky od korupčního jednání“<sup>9)</sup>.

Jak uvádí Milan Damohorský, v současnosti skutečně nemáme k dispozici ucelená data, která by dokazovala, jakým způsobem se spolky (resp. občanská sdružení) zapojují do správních řízení a zda skutečně v některých případech došlo k záměrnému ovlivňování výsledku řízení s úmyslem získat profit z takové činnosti. Veškeré debaty jsou tak pouhým osobním názorem bez opory v číslech.

---

<sup>8)</sup> Centrum občanského vzdělávání: Občanská angažovanost 2015 – nový výzkum. *Centrum občanského vzdělávání* [online]. 2015 [cit. 2015-06-12]. Dostupné z: <http://www.obcanskevzdelavani.cz/obcanska-angazovanost-2015-novy-vyzkum>.

<sup>9)</sup> DAMOHORSKÝ, M. *Stanovisko katedry práva životního prostředí Právnické fakulty UK v Praze k novele stavebního zákona a předpisů souvisejících*. In: Arnika [online]. Praha, 2011 [cit. 2014-01-10].

## Zdržovací taktika – pravda nebo mýtus?

Jak již bylo naznačeno, často se v souvislosti s účastí spolků na rozhodování hovoří o účelovém jednání, o úmyslném přihlašování se do řízení pouze za účelem prosazování nerelevantních a dokonce i nesmyslných argumentů anebo za účelem záměrného prodlužování povolovacích řízení, dokonce s cílem „vydírání“ investorů. Nejčastěji, což je vzhledem k velikosti investic a složitosti a rozsahu výstavby, se tato situace opakuje u infrastrukturních staveb. V České republice je zřejmě nejznámějším případem výstavba dálnice D 8 nebo rychlostních silnic R 52, R 43 či R 49 (a v této souvislosti se synonymem „českého ekoteroristy“ staly především Děti Země a jejich předseda Miroslav Patrik<sup>10)</sup>).

O zdržovací taktice spolků panuje řada mýtů podporovaných málo informovanými politiky, kteří nevycházejí z žádných statistických údajů. Za všechny na tomto místě uvedme vyjádření bývalého ministra pro územní rozvoje Petra Němce: „Na druhou stranu, pokud bychom k tomuto omezení účasti veřejnosti nepřistoupili, stavební úřad v každém případě, pokud jsou dány námitky ze strany vedlejších účastníků, musí stavební řízení přerušit a věc se dostává k soudu. Jakékoli zkrácení lhůt pro vyjádření ze strany veřejnosti nemá smysl, protože problém je až následný. Tehdy, když tyto vedlejší účastníci námitky podají, na námitkách trvají, tak stavební úřad musí stavební řízení přerušit a věc rozhoduje soud.“<sup>11)</sup> Tehdejší ministr zde zcela klamavě uvedl, že občanská sdružení mají možnost „přerušit“ běh

---

<sup>10)</sup> K jedné z žalob Děti Země Ústavní soud řekl: „Ústavní soud nepopisuje shora konstatovaný průběh řízení, jak probíhalo před Krajským soudem v Ústí nad Labem, bezdůvodně. Právě uvedené řízení, ve kterém se stěžovatel domáhal – a po sedmi letech také domohl – zrušení územních rozhodnutí, a nikoli řízení vedené Městským soudem v Praze ve věci přezkumu navazujícího stavebního rozhodnutí, bylo totiž fází řízení, ve které byla zcela nepochybně porušena práva stěžovatelů. Vzhledem ke skutečnosti, že tato řízení (o soudním přezkumu územních rozhodnutí) nejsou předmětem ústavní stížnosti, může se Ústavní soud omezit pouze na konstatování toho, že uvedená řízení byla ve svém důsledku pro stěžovatele zcela neefektivní, a to jednak z důvodu délky řízení, a dále z důvodu postupu krajského soudu. Ten nerespektoval judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně přiznání odkladného účinku žalobě, a to nejen tím, že návrhu stěžovatele nevyhověl, nýbrž také proto, že tak učinil až pět let od okamžiku, kdy byl poprvé upozorněn na skutečnost, že v souvislosti s pokračujícími stavebními přípravami dotčeného úseku dálnice hrozí nevratné zásahy do krajiny. Pět měsíců poté, kdy návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku žalobě krajský soud zamítl, přitom žalobě stěžovatele vyhověl. Ústavní soud se domnívá, že právě skutečnost, že správní soudy rozhodovaly o žalobě stěžovatele po dobu sedmi let, aniž by žalobě byl přiznán odkladný účinek, vedla k tomu, že v mezidobí byla vydána rozhodnutí o povolení stavby dálnice. Za situace, kdy právní úprava neumožňovala při přezkumu vydaných stavebních povolení zohlednit skutečnost, že jim předcházející územní rozhodnutí byla zrušena, vedl takový stav ve svém důsledku skutečně k tomu, že stěžovatel nebyla poskytnuta správními soudy efektivní ochrana jeho práva, a to na spravedlivý proces... Je tedy zřejmé, že dílem nedostatků tehdejší právní úpravy, ale především dílem shora popsaného postupu Krajského soudu v Ústí nad Labem došlo ve věci stěžovatelů k situaci, kdy vady vzniklé ve fázi projednávání posuzování vlivů dotčené stavby na životní prostředí již nelze odstranit.“ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3831/14 6 ze dne 6. května 2015. Kauze se věnovala i média, kupř. <http://domaci.ihned.cz/c1-64135960-ustavni-soud-zkritizoval-soudy-i-zakony-kvuli-d8-stiznosti-uz-ale-nic-nevyresi-vzkazal>.

<sup>11)</sup> Stenografický zápis 5. schůze, 12. září 2002. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: Digitální repozitář [online]. 2002 [cit. 2015-05-29]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/005schuz/5-1.html>.

územního či stavebního řízení a že pouhé uplatnění námítky znamená, že se rozhodování ve věci přenáší na soud.

Podobné emotivní výroky jsou zejména mezi politiky spíše pravidlem než výjimkou a problematika účasti veřejnosti se v důsledku toho smršťuje na pět nebo šest vleklých, rozsáhlých a v současnosti už, vzhledem k počtu nezákonností, uspokojivě nevyřešitelných kauz. V důsledku toho se pak zapomíná na malé místní spolky, které občané zakládají za účelem ochrany svých práv. V některých situacích je skutečně postavení spolku silnější než postavení osamocenému vlastníka a důvodem k založení takových spolků také bývá fakt, že občané mají potřebu zaštitit se nějakým dalším subjektem, protože vystupovat sám svým jménem může být příliš stresující. Občané, kteří se rozhodnou hájit svá práva se totiž se mohou stát terčem mediálních útoků. Lidem, jejichž cílem je to, aby se o výstavbě diskutovalo a aby byly zváženy v úvahu připadající varianty, tak může pomoci, když je „zastupuje“ spolek, pomáhá jim hájit jejich zájmy a oni sami nemusí natolik otevřeně a individuálně vystupovat sami svým jménem a být zatíženi obdobnými negativními jevy. Pokud se namísto vlastníka účastní řízení spolek, tento sice nemůže uplatňovat namísto dotčené osoby její práva, ale může docílit zrušení nezákonného územního rozhodnutí, což má pro vlastníka nemovitosti prakticky stejný efekt.

Spolky samozřejmě nefungují jen jako záštita před tlakem, který s sebou veřejné vystupování ve sledované kauze přináší. Hrají řadu dalších významných rolí. Jedna z nich je obecné posilování občanské společnosti a ochrana práv občanů. Neméně významnou je také obrana veřejných zájmů – především zájmu na ochraně přírody a krajiny, obecněji pak životního prostředí. Na to vhodně poukazuje Nejvyšší správní soud, podle kterého platí, že *„v případě, kdy je ochrana životního prostředí přiznaným cílem právní normy, respektive životní prostředí je zájmem, k jehož zachování, ochraně či podpoře právo směřuje, pak není logický důvod, aby se užití ochranných právních norem lišilo při shodném zásahu do životního prostředí. V praxi ovšem dochází k zásadní diverzifikaci kvality právní ochrany, a to v závislosti na mnoha aspektech. Tím hlavním je omezení účasti ve správních řízeních a svěřením žalobní legitimace osobám, jejichž práva byla zkrácena nebo porušena. Účast občanských sdružení ve správních řízeních, při nichž mohou být zájmy přírody a krajiny dotčeny, umožňuje tento nedostatek v určité míře kompenzovat a chránit přírodu a krajinu ve smyslu ustanovení § 1 a § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny bez rozlišování toho, zda dochází k ohrožení zájmů nějakých (dalších) osob, tedy možných účastníků správních řízení. Proto je třeba se klonit k široké a efektivní účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ...“*<sup>12)</sup>

Zájem na ochraně životního prostředí samozřejmě není jediným zájmem, který by měl být při umísťování staveb zohledňován. Ve společnosti naopak dochází ke střetávání řady různých zájmů, ať již různých zájmů veřejných, tak zájmů veřejných a soukromých nebo jen zájmů soukromých. Právě spolky mají v tomto střetu za úkol chránit životní prostředí, ačkoli by tuto roli samozřejmě

---

<sup>12)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, sp. zn. 7 As 25/2012. Dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).



měly primárně plnit dotčené orgány veřejné správy. Ponechat tento úkol jen těmto orgánům je však krátkozraké, neboť tyto nemusí disponovat, a také nedisponují, všemi potřebnými údaji a nemusí znát názor občanů. Mnohdy jsou spolky dokonce jedinými subjekty v řízení, které upozorňují na problematická místa navrhovaného záměru vzhledem k dopadům na životní prostředí. Ústavní soud se v této souvislosti domnívá, že „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy)<sup>13)</sup>. Obdobnou myšlenku zdůrazňuje také Ilona Jančářová, podle které „kvalitní a efektivní ochrana životního prostředí předpokládá zapojení širokého spektra subjektů do tohoto procesu“<sup>14)</sup>. Je tedy zřejmé, že „smyslem a účelem účasti občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých“<sup>15)</sup>.

Spolky však mají i další úkol, a to zajišťovat určitou vnější kontrolu veřejné správy. Máme za to, že je velmi důležité právě tuto roli spolků vyzdvihovat. Spolky ze své pozice a s využitím prostředků, které mají k dispozici, dohlížejí nad zákonným a kvalitním výkonem veřejné správy. Zájem na takovém výkonu veřejné správy je v právním státě nepochybnitelný, není totiž akceptovatelné, aby orgány veřejné správy nedodržovaly zákony, nebo aby se od nich odchylovaly, či zneužívaly správní uvážení. Podobné excesy není možné zdůvodnit ani konkrétním „vyšším zájmem“, i kdyby jím byla myšlena výstavba dopravní infrastruktury. Musíme si pak logicky klást otázku, který další zájem dostane přednost před dodržováním litery zákona příště?<sup>16)</sup>

---

<sup>13)</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. června 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04.

<sup>14)</sup> JANČÁŘOVÁ, I. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnice Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 295, s. 13. (Dále jen „Jančářová, 2002, op. cit.“).

<sup>15)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. 7 As 2/2011.

<sup>16)</sup> Typickým příkladem je již zmíněná výstavba dálnice D8, která trpí mnoha pochybeními správních orgánů. V jedné z žalob ŘSD tvrdilo, že: „vzhledem k tomu, že dle tvrzení obsažených v žalobě k žádnému přímému zkrácení procesních práv žalobce v řízení, ve kterém bylo vydáno napadené rozhodnutí, nedošlo a že žalobce dovozuje nejvýše nepřímý vliv na toto řízení, je ŘSD přesvědčeno, že zrušení napadeného rozhodnutí by nebylo ve vztahu proporcionality k torzeným nezákonnostem. Vztah proporcionality je ovlivněn také celkovou komplikovaností řízení, ve kterém bylo vydáno napadené rozhodnutí.“ Nejvyšší správní soud k tomuto argumentu uvádí: „Princip proporcionality v rámci správního soudnictví znamená, že soud v rámci svého rozhodování vždy posuzuje, zda eventuálně zjištěné pochybení ze strany správního orgánu může zapříčinit nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Ne každá nezákonnost či vada řízení totiž musí ve svém důsledku mít za následek nezákonnost rozhodnutí správního orgánu ve věci samé. Princip proporcionality spočívá v tom, že správní soud zruší žalobou napadené rozhodnutí jen tehdy, pokud by shledal, že k porušení zákona došlo nikoliv v zanedbatelné míře, nýbrž v intenzitě, zpochybňující zákonnost posuzovaného

## Průtahy v řízení a zneužití práv

Když se hovoří o průtazích v povolovacích řízeních, je třeba zdůraznit, že významný podíl na protahování povolovacích řízení mají samy orgány veřejné správy a investoři. Pokud totiž dochází k rušení územních rozhodnutí (nebo jiných rozhodnutí), je to z důvodů nedostatků v připravených podkladech nebo výraznějších procesních pochybení. Pokud by orgány veřejné správy dodržovaly právní předpisy a pokud by investoři respektovali svoje povinnosti, nemohlo by v praxi docházet k relevantnímu zdržování výstavby, neboť nejen zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) má pevně stanovené, poměrně krátké lhůty pro rozhodování, které nemohou účastníci řízení (spolky) ovlivnit – není kupř. pravdou, že se proti jednomu územnímu rozhodnutí může účastník odvolávat donekonečna.<sup>17)</sup> Je také obecně známo, že soudy dlouhodobě<sup>18)</sup> nepřiznávají žalobám proti územním rozhodnutím v potřebném počtu případů odkladný účinek,<sup>19)</sup> neboť pod-

---

*správního řízení jako celku. Pod optikou principu proporcionality je nutno vyslovení nezákonnosti správního rozhodnutí chápat i jako „deklaraci toho, že míra pochybení správního orgánu překročila mez, již je vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci možno považovat za v konečném důsledku neohrožující právem chráněné zájmy účastníků, přičemž k překročení této meze může dojít jak jediným pochybením dostatečně závažného rázu, tak také větším počtem relativně samostatných pochybení, jež by snad byla vnímána jak marginální sama o sobě, ve svém úhrnu však dosahují zmíněné zásadní intenzity.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2008, č.j. 6 As 51/2007-228). Principu proporcionality tedy v žádném případě nelze chápat jako poměrování míry eventuálního nezákonného zásahu do práv žalobce a následků spojených se zrušením nezákonného správního rozhodnutí. Na tomto místě soud musí zdůraznit, že úvahy o tom, zda některému z účastníků správního řízení či jiným osobám vznikne v důsledku zrušení nezákonného správního rozhodnutí materiální újma a jaké jsou ekonomické či politické důsledky zrušení správního rozhodnutí, o kterém soud dospěl k závěru, že je stíženo věcnou či procesní vadou, která mohla způsobit nezákonné rozhodnutí ve věci samé, jsou úvahy, od kterých se soud v rámci správního soudnictví musí zcela oprostít.“ Viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 7. 2012, sp. zn.: 40 A 3/2012, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).*

<sup>17)</sup> Ostatně nemožnost tolerovat účelové obstrukční jednání zdůrazňuje sám Nejvyšší správní soud, když uvádí: „Tuto efektivní ochranu mohou naplňovat právě zejména občanská sdružení, která vzniknou teprve v reakci na to, že se objeví určitý záměr, jenž se může dotknout zájmů ochrany přírody a krajiny a který se procesně projeví zahájením příslušného správního řízení typicky na návrh toho, kdo chce záměr realizovat... Výše uvedené samozřejmě neznamená, že případné snahy určitých subjektů opakovaným zakládáním provázaných občanských sdružení mařit průběh konkrétního řízení a bez věcného důvodu řízení prodlužovat, fakticky s cílem zabránit realizaci záměru, ačkoli pro to nejsou z pohledu zájmů ochrany přírody a krajiny věcné důvody, je možné považovat za legitimní. Je nepochybně namístě, aby takovým sdružením správní orgány účelově uplatněná procesní práva s poukazem na zákaz zneužití práva, odebraly.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2013, sp. zn. 9 As 156/2012.

<sup>18)</sup> ČERNÝ, P. K rozhodování správních soudů o návrzích na odklad vykonatelnosti žaloby (vybrané otázky). *Právní rozhledy* č. 24/2008 [online][cit. 2014-01-13].

<sup>19)</sup> Z novější judikatury Nejvyššího správního soudu přitom však vyplývá, že „právě na základě čl. 9 odst. 4 Úmluvy musí být stěžovatělům z řad dotčené veřejnosti, tedy i stěžovateli, vyhovováno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhovováno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice, neboť poskytovaná soudní ochrana

mínky pro jeho přiznání byly pro občanská sdružení jen obtížně splnitelné (což se částečně změnilo zmírněním podmínek pro přiznání odkladného účinku po novele soudního řádu správního, zákona č. 150/2002 Sb., zákonem č. 303/2011 Sb.<sup>20)</sup>). Podaná žaloba proto nezpůsobila, že by se dále nemohlo pokračovat v řízení směrem k vydání stavebního povolení (což v praxi bylo i ke škodě, protože bylo-li územní rozhodnutí soudem pro nezákonnost zrušeno, v řadě případů bylo jedinou možností dotčených osob tuto nezákonnost strpět a dosáhlo se jen formální nápravy nezákonného stavu).

V judikatuře najdeme několik případů, kdy se soudy otázkou zneužití práv ze strany spolků zabývaly (obecně, nikoli ryze ve vztahu k územním řízením). Podívejme se nyní alespoň na některé. Podle Nejvyššího správního soudu je „zneužitím práva situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někomu jinému nebo společnosti; takového chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady *lex specialis derogat legi generali* vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním... Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu.“<sup>21)</sup> K zákazu zneužití práva se vyjádřil také rozšířený senát tohoto soudu, podle něhož zákaz zneužití práva představuje pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného. Toto pravidlo vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vúdčích hodnotách, ke kterým vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Zákaz zneužití práva je v jistém smyslu *ultima ratio*, proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, s nimiž se může střetnout.<sup>22)</sup>

Soudci Nejvyššího správního soudu samozřejmě upozorňují na nebezpečí skrývající se v posuzování práv spolků prizmatem zneužití těchto práv, takový postup by měl být výjimečný a pečlivě odůvodněný.<sup>23)</sup> Neměl by být nadužíván

---

by nebyla včasná a spravedlivá“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63.

<sup>20)</sup> Situace se změnila u řízení navazujících na proces EIA. V zákoně č. 100/2001 Sb. se nyní v § 9d odst. 2 uvádí: O žalobách proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních rozhodne soud do 90 dnů poté, kdy žaloba došla soudu. Soud i bez návrhu rozhodne o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle soudního řádu správního. Soud přiznává žalobě odkladný účinek nebo nařídí předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.

<sup>21)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, sp. zn. 1 Afs 107/2004. Tento rozsudek se sice netýká rozhodování v územních řízeních, ale vhodně vysvětluje, co se rozumí termínem zneužití práv.

<sup>22)</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 1 As 70/2008.

<sup>23)</sup> Jedním ze zcela zřejmých případů zneužití práva, který lze vystopovat v judikatuře Nejvyššího správního soudu je ten, kdy se jednotlivec obracel na soud ve stovkách případů –



a zejména by neměl sloužit k obcházení „nepohodlných“ účastníků tím, že by jim byla nejprve zamezena účast v prvostupňovém správním řízení a následně by byly veškeré jejich námitky paušálně zamítnuty s poukazem na § 84 odst. 3 správního řádu a na dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.<sup>24)</sup>

Velmi zajímavý pohled na tento problém nabízí ve svém článku „Jak vylít vaničku bez dítěte? Vyčistit odpad.“ Vojtěch Kotecký.<sup>25)</sup> Ten, stejně jako řada ostatních, připouští, že mohou existovat spolky, které mohou skutečně zneužívat právo, otázkou však je, zda takové jednání vrhá negativní světlo na všechny ostatní spolky. Položme totiž onu otázku, zda by měla být omezena občanská práva kvůli jednání několika subjektů, jinak. Třeba takto: Je nezákonné jednání akciové společnosti důkazem nezákonného jednání všech jiných akciových společností? Měli bychom volat po výrazném omezení práv živnostníků proto, že někteří z nich překračují zákon a zneužívají práva? Je správné paušálně škrtnat práva? Na tuto otázku musíme v právním státě odpovědět záporně, do občanských práv se nesmí zasahovat ani je omezovat bez skutečné závažných důvodů a rozhodování nemá být předáno jenom do rukou veřejné správy. Správným řešením je, jak už jsme uvedli výše, aby správní orgány dodržovaly samy zákony. Pokud by se do řízení, které je vedeno v souladu se zákonem a nedochází k žádné snaze o obcházení právních předpisů, přihlásil onen „účelově založený spolek“, jeho argumenty by nebylo obtížné odmítnout. Pokud by se takový spolek odvolal, odvolací orgán se se skutečně účelovými argumenty může vypořádat stejně jednoduše. Žaloba nemá automaticky odkladný účinek a lze úspěšně pochybovat o tom, že by jej soud na základě zjevně účelové argumentace přiznal. Počty jsou tedy jednoduché - když bude vše v pořádku, investor si počká na pravomocné územní rozhodnutí jen několik měsíců. Kde je tedy ono zásadní zdržení? Je spravedlivé si přiznat, že čtyři nebo pět měsíců jsou velmi krátká doba, pokud protihodnotou má být zákonné rozhodování veřejné správy.

### Nedostupná data o účasti spolků v územních řízeních

Již v předchozí části článku jsme upozornily na skutečnost, že debata o účasti spolků na rozhodování postrádá to nejdůležitější – přesná čísla, která by ukázala, do jaké míry se spolky územních řízení účastní a zda jsou opodstatněná tvrzení o úmyslném zdržování těchto procesů. Data o samotném rozhodování

---

kdy kupř. „od počátku roku 2013 do 12. 9. 2013 napadlo k Nejvyššímu správnímu soudu 258 věcí, v nichž žalobce vystupuje jako účastník řízení, přičemž k témuž datu jich bylo vyřízeno, resp. rozhodnuto 203 (pouze ve 2 případech Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, zbývající věci byly vyřízeny jiným způsobem). ... Pouhá skutečnost, že stěžovatel vede takové množství sporů, přirozeně sama o sobě neznamená, že by jeho žádostem nemělo být vyhověno. Rozhodující je sériovost a stereotypnost stěžovatelem vedených sporů, spojená s opakováním obdobných či zcela identických argumentů.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. 8 Ans 7/2013.

<sup>24)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, sp. zn. 1 As 29/2012.

<sup>25)</sup> KOTECKÝ, V. Jak vylít vaničku bez dítěte? Vyčistit odpad. Ekolist.cz [online]. 2011 [cit. 2015-05-29]. Dostupné z: <http://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/vojtech-kotecky-jak-vylit-vanicku-bez-ditete-vycistit-odpad>.

v území jsou sice zčásti dostupná na webových stránkách Ústavu územního rozvoje;<sup>26)</sup> stavební úřady samy však žádají data o účastnících územních řízení neshromažďují, přehled o účastenství spolků tedy není možné získat z veřejně přístupných databází. Spoluautorka tohoto článku se proto jako vyučující rozhodla spolu se studenty Fakulty sociálních studií MU v rámci předmětu Právo životního prostředí ve státní správě a samosprávě tuto skutečnost ověřit.

Data byla získána prostřednictvím žádostí o informace od stavebních úřadů, krajských úřadů, krajských soudů a také Ministerstva životního prostředí, Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva vnitra. Cílem bylo zjistit, zda stavební úřady nebo ministerstva vedou alespoň nějakou evidenci účasti spolků, popř. zda mají či nemají zpracovány analýzy na toto téma, které by se staly podkladem kupř. pro přípravu legislativních návrhů.

Předesíláme, že získaná data nemají v žádném případě sloužit jako vyčerpávající analýza o účasti spolků v územních řízeních. Nesvědčí o ničem jiném, než o tom, že jakékoli údaje či analýzy, ať už na úrovni ministerstev či krajů, tak na úrovni stavebních úřadů schází. Samotná analýza problému participace veřejnosti si заслужuje podrobné zkoumání, které vyžaduje důkladné prostudování judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, zjištění, zda v případech, kdy spolky napadnou žalobou územní rozhodnutí, shledávají soudy výrazné porušení práva ze strany orgánů veřejné správy nebo nikoli a zda se pak skutečně jedná o účelově obstrukční jednání spolků, které nemůže mít dopad na to, jaké řešení je ve výsledku přijato a realizováno a vyhledat a analyzovat další výroky politiků, významných úředníků či novinářů.

### **Ministerstva a krajské úřady**

Souhrnná data, popř. další informace o účasti spolků v řízeních by podle našeho názoru měly mít k dispozici především příslušná ministerstva. Studenti se proto s žádostí o informace obrátili na Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo vnitra (ohledně určitých údajů o občanských sdruženích, jejichž evidenci toto ministerstvo vedlo). Od resortu životního prostředí byl vyžádán seznam veškerých odborných analýz, strategických dokumentů nebo metodik, ať již externě či interně zpracovaných, týkajících se účasti spolků (občanských sdružení) v územních řízeních zpracovaných v časovém horizontu 2004-2014, které by měl potenciálně mít úřad k dispozici. Dle názoru Ministerstva životního prostředí však agenda územních řízení nespadá pod zájmy Ministerstva životního prostředí, čili požadovanými daty nedisponuje. Tento úřad skutečně nedohlíží nad stavebními úřady, ale současně se domníváme, že Ministerstvo životního prostředí by mohlo mít alespoň nějaké údaje o účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí k dispozici.

Ekvivalentní žádost o informace byla odeslána také na Ministerstvo pro místní rozvoj. To však poskytlo pouze odkazy na dva zdroje, jež nebyly vyhodnoceny jako adekvátní k zodpovězení daných otázek. Proto byla odeslána

---

<sup>26)</sup> Pracovní podklady k analýze stavu na úseku územního plánování. Ústav územního rozvoje [online]. 2015 [cit. 2015-05-25]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=4625>.

další žádost, která obsahovala čtyři dotazy týkající se četnosti účasti občanských sdružení, stejně jako množství případů, kdy se spolky v řízení úspěšně i neúspěšně odvolaly. Z následné korespondence vyplynulo, že ani Ministerstvo pro místní rozvoj však nedisponuje podobnými přehledy a nikdy je ani nevedlo.

Posledních z oslovených ministerstev bylo Ministerstvo vnitra, po kterém bylo požadováno poskytnutí jmenného seznamu občanských sdružení, která byla registrována v jeho databázích k 31. 12. 2013, a jejichž hlavním předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny. Ani v tomto případě však nebyly poskytnuty požadované informace, a to ze dvou důvodů. Prvním z nich je, že od roku 2014 je občanské sdružení považováno za spolek, tudíž evidence občanských sdružení vedená Ministerstvem vnitra je považována za spolkový rejstřík, jehož vedení spadá do působnosti rejstříkových soudů. Ministerstvo tedy požadovanými daty již nedisponuje. Zároveň nám bylo sděleno, že i kdyby těmito evidencemi ministerstvo i nadále disponovalo, náplň činnosti občanských sdružení v nich vedena nebyla. Údaje o spolcích, které se zabývají ochranou přírody a krajiny tedy nelze zjistit ani ze spolkového rejstříku, ani dotazem k příslušným soudům.

Je tedy nutné konstatovat, že téměř žádnou z informací, které byly relevantní pro účast „ekologických“ spolků v územních řízeních nepodařilo získat, ať již z důvodů toho, že daná problematika zcela nespadá do působnosti ministerstev, či ministerstvo těmito daty zkrátka nedisponuje.

Kromě ministerstev byly osloveny také jednotlivé krajské úřady. Ty byly zařazeny mezi relevantní orgány veřejné správy, protože mohou v zákonem stanovených případech vydat územní rozhodnutí a vyhradit si pravomoci nižšího stavebního úřadu ve věci technicky obtížných a neobvyklých staveb s rozsáhlými vlivy na životní prostředí. Dotazy směřované na tyto úřady měly za cíl zjistit, zda si krajský úřad vyhradil pravomoci nižšího úřadu podle § 17 stavebního zákona a dále se zaměřovaly na zjištění údajů o účasti spolků. Informace získané žádostmi o informace dokládají, že krajské úřady možnosti vyhrazení pravomocí nevyužívají a také, že data o účasti spolků v územních řízeních nevedou (žádný z krajských úřadů, včetně hl. m. Prahy, nedisponoval potřebnými údaji o účasti spolků v územních řízeních), přičemž v roce 2013 u většiny krajských úřadů ani územní řízení neprobíhala.

### **Stavební úřady měst a obcí**

Vedle krajských úřadů byly osloveny jako nejdůležitější zdroje informací osloveny stavební úřady městských částí hl. m. Prahy a Brna, ostatních statutárních měst a dalších vybraných měst. Všem těmto úřadům, byly zaslány následující otázky:

*Otázka 1: Kolik bylo zahájeno územních řízení v roce 2013 v rámci Vašeho úřadu?*

*Otázka 2: Kolik řízení zahájených v předchozím roce bylo v roce 2013 ukončeno vydáním územního rozhodnutí?<sup>27)</sup>*

---

<sup>27)</sup> Aplikováno pouze u stavebních úřadů statutárních měst a ostatních měst.

*Otázka 3: Kolik z řízení zahájených v roce 2013 bylo v roce 2013 ukončeno vydáním územního rozhodnutí (prosím, uveďte rozhodnutí vydaná Vaším úřadem bez ohledu na to, zda byla na základě opravných prostředků zrušena)?*

*Otázka 4: V kolika případech byly účastníky těchto řízení spolky (občanská sdružení) – zahájených a skončených vydáním územního rozhodnutí Vašeho úřadu v roce 2013, opět bez ohledu na pozdější opravné prostředky?*

*Otázka 5: V kolika případech šlo o územní řízení, kterému předcházelo posuzování vlivů na životní prostředí v územních řízeních zahájených a skončených vydáním územního rozhodnutí Vašeho úřadu v roce 2013 (opět bez ohledu na později použité opravné prostředky)?*

*Otázka 6: V kolika případech se spolek jako účastník územního řízení zahájeného a skončeného vydáním územního rozhodnutí Vašeho úřadu v roce 2013 proti územnímu rozhodnutí Vašeho úřadu odvolal?*

*Otázka 7: V kolika případech podal spolek žalobu proti rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí (u územních rozhodnutí vydaných v řízeních zahájených a skončených vydáním územního rozhodnutí Vašeho úřadu v roce 2013)?*

V rámci Prahy bylo osloveno celkem deset stavebních úřadů, z nichž odpověď poskytlo – ať již celkově či částečně – sedm stavebních úřadů. Žádané informace se ani v neucelené podobě nepodařilo získat celkem u tří stavebních úřadů, z nichž dva neodpověděly a jeden odmítl vyřídit žádost na základě zákona č. 106/1999 Sb. Budeme-li vycházet z informací, jež nám úřady poskytly, celkem v Praze proběhlo 1 182 územních řízení, z nichž pouze čtyřem předcházelo posuzování vlivů na životní prostředí. Spolky se zúčastnily celkem dvaceti osmi územních řízení, přičemž odvolání bylo podáno třikrát a žaloba proti územnímu rozhodnutí pouze v jednom případě.

V Brně byly žádosti odeslány stavebním úřadům v jedenácti městských částech, z nichž dva stavební úřady neodpověděly, a jeden odmítl poskytnout informace. Zbylé úřady evidují 143 územních řízení, z nichž jen dvěma předcházelo posuzování vlivů životního prostředí. V jedenácti případech se těchto územních řízení účastnil spolek. Odvolání spolek podal jen ve čtyřech případech a žalobu jednou.

Ve statutárních městech bylo osloveno celkem dvacet čtyři stavebních úřadů, z nichž tři úřady odmítly poskytnout informace. Zbylé úřady evidují 3 493 územních řízení, z nichž třiceti třem předcházelo posuzování vlivů na životní prostředí. Spolky se účastnily v sto šesti případech, z nichž odvolání podaly v pěti případech a žalobu ani jednou.

Poslední kategorií oslovených úřadů tvoří stavební úřady z měst čítajících okolo šesti tisíc obyvatel, přičemž z každého kraje byla vybrána právě dvě města<sup>28)</sup>. Z dvaceti šesti oslovených úřadů celkem osm úřadů informace neposkytlo. V obcích, jež podaly informace, bylo celkem zahájeno 508 územních řízení, z čehož pouze v jednom případě předcházelo posuzování vlivu na životní

---

<sup>28)</sup> Již nezahrnuje hlavní město Prahu.

prostředí. Spolek se zúčastnil územního řízení pouze v osmi případech, přičemž odvolání bylo podáno pouze jednou a žaloba nebyla podána žádná.

### **Krajské soudy**

V rámci získání co nejširšího spektra dat byly žádosti o informace zaslány i krajským soudům. Dva stručné dotazy měly za cíl zjistit, kolik bylo podáno žalob proti správnímu rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí a v kolika případech tuto žalobu podala občanská sdružení. Z osmi oslovených krajských soudů tři dané informace neposkytly. Důvodem pro neposkytnutí informací u dvou soudů bylo, že jejich systém nemohl jednoduše vyhledat požadované informace. Třetí ze soudů naopak požadoval úhradu nákladů na zpracování a odeslání ve výši více než šest tisíc korun. Je zarážející, že jednotlivé soudy, které by teoreticky měly disponovat stejnými možnostmi, nejsou schopny poskytnout informace ve stejném rozsahu a bezplatně, nebo za přibližně stejnou částku na úhradu nákladů.

I přesto, že tři soudy informace neposkytly, dalších pět informace poskytlo bez úplaty, čímž se nám podařilo získat více než polovinu požadovaných dat. Na každý krajský soud, jenž odpověděl, připadá v průměru deset žalob, z čehož vždy maximálně jedna žaloba byla podána občanským sdružením. Jestliže budeme tato čísla srovnávat s celkovým počtem územních řízení (včetně zjednodušených územních řízení a územních řízení spojených se stavebním řízením), jež se v roce 2013 konala na území České republiky (více než čtyřicet pět tisíc řízení), nezbyvá nám než konstatovat, že žaloby spolky podávají pouze zřídka. Připomínáme opět, že jde o prostá data bez dalšího, která nemohou sama o sobě sloužit jako dostatečná informace o míře zapojení spolků do rozhodování.

### **Závěr**

V České republice probíhá dlouhodobá diskuse nad otázkami spojenými s účastí veřejnosti na ochraně životního prostředí a na rozhodování. Argumenty, které se snášejí pro i proti možnosti občanů zasahovat do rozhodování o našem společném životním prostředí, bývají povětšinou spíše emotivní než opodstatněné a nevycházejí z žádných ověřených statistik nebo konkrétních doložitelných podkladů. Podrobná analýza, která by mapovala účast veřejnosti na rozhodování (alespoň v územním řízení) v českém prostředí nejméně v desetiletém období výrazně chybí. Bez této analýzy však nemohou pracovat ani ministerstva, ani poslanci, ani senátoři a dokonce ani nevládní organizace, neboť do doby získání relevantních dat půjde pouze o vyčerpávající (a nikam nevedoucí) slovní přestřelky.

Stavební úřady nedisponují žádnou statistikou, která by zahrnovala informace o počtu spolků účastnících se územních řízení. V důsledku toho nemohou stavební úřady říci, zda dochází ve významném počtu územních řízení k onomu „zneužívání práv“ a zdržování výstavby, nebo dokonce vydírání investorů za účelem získání majetkového či jiného materiálního prospěchu. Obdobnými statistikami nedisponují ani krajské soudy, do jejichž gesce přísluší rozhodování o žalobách proti územním rozhodnutím. Dokonce ani Ministerstvo pro místní rozvoj (nebo Ministerstvo životního prostředí, pokud připustíme, že by se o tato data zajímat mělo) nemá žádné vlastní studie nebo analýzy, ze kterých by mohlo



čerpat při přípravě návrhů zákonů nebo ze kterých by mohli příp. čerpat zákonodárci při podávání pozměňovacích návrhů nebo hlasování na půdě Poslanecké sněmovny či Senátu Parlamentu ČR. Tento závěr považujeme za obzvláště problematický vzhledem k dopadům, které vyjádření politiků a jejich hlasování na českou společnost mají.

Jsme si vědomy toho, že vášně vzbuzuje účast veřejnosti především u rozsáhlých infrastrukturních záměrů nebo u průmyslových zón či velkých komerčních záměrů jako byl Bauhaus v brněnských Ivanovicích. V případě těchto staveb by ale neměla být žádná pochybnost o významu účasti veřejnosti na rozhodování (ačkoli ve skutečnosti kupř. mezi politiky je její význam zcela potírá<sup>29)</sup>), vždyť právě ony mají zásadní dopady na životní prostředí a právě u nich je mimořádně významný akcent na kontrolu výkonu veřejné správy. Věříme, že bude v dohledné době zpracována podrobná analýza výše popsaného problému, která poslouží rozvinutí kvalitní a věcné debaty nad otázkami participace.

### Shrnutí:<sup>\*)</sup>

Článek se zaměřuje na otázky spojené s účastí spolků v územních řízeních. Ačkoli jsou „environmentální“ spolky hodnoceny z mnoha hledisek veřejností pozitivně, lze se často setkat s tvrzeními opačného charakteru. Spolkům bývá přisuzováno, že vystupují v řízeních účelově, dokonce má jejich činnost směřovat i k získání finančních výhod od investorů. Autorky se proto zaměřily na to, zda jsou tyto výtky podložené nebo se jedná o pouhé politické proklamace, které nemají oporu ve skutečném chování spolků v řízeních. Podstatná část článku je věnována analýze judikatury správních soudů týkající se účasti veřejnosti v územních (nejen) řízeních a zneužívání práv ze strany spolků za účelem zdržování výstavby a významných investic. Druhá část článku pak popisuje data získaná prostřednictvím žádostí o informace od stavebních úřadů o účasti spolků v územních řízeních v roce 2013. Z této části je patrné, že úřady nezjišťují systematicky data o participaci občanů na rozhodování v území; tato data dokonce nemají ani příslušná ministerstva.

---

<sup>29)</sup> Viz kupř.: *Za hazardování s obyvateli Mikulovska i celé jižní Moravy označil protesty ekologů a občanských seskupení proti výstavbě rychlostní silnice R52 krajský radní Milan Venclík. Po čtvrtém zasedání rady kraje v Mikulově poprvé připustil, že by se silnice kvůli neustálým žalobám a sporům nakonec nemusela postavit. Milan Venclík, který je vládním zmocněncem pro výstavbu rychlostní silnice, vyzývá protestující sdružení k zodpovědnosti. „Ať ekologové lidem řeknou na rovinu, jak bude doprava v regionu vypadat za pár let. Celou chráněnou oblast kolem Pálavy zaplaví miliony aut a kamionů. Tady už přestává humor. Situace je vážná,“ řekl. „Je vážné podezření, že došlo k porušení zákona. Staoba silnice silně naruší ráz krajiny. Je třeba brát v úvahu i názory obcí,“ hájí důvody odpůrců stavby náměstek primátora Brna a člen krajské organizace Strany zelených Martin Ander. Viz HUMPOLÍKOVÁ, D. Rychlostní silnice R52 znovu rozděljuje. Venclík varuje, že projekt padne. *Idnes.cz* [online]. 2009 [cit. 2015-05-26]. Dostupné z: [http://brno.idnes.cz/rychlostni-silnice-r52-znovu-rozdeluje-venclik-varuje-ze-projekt-padne-1my-/brno-zpravy.aspx?c=A090508\\_184844\\_brno\\_jag](http://brno.idnes.cz/rychlostni-silnice-r52-znovu-rozdeluje-venclik-varuje-ze-projekt-padne-1my-/brno-zpravy.aspx?c=A090508_184844_brno_jag).*

<sup>\*)</sup> Anglická verze shrnutí je dostupná na [www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo.aspx](http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo.aspx) v obsahu č. 1/2016.