

Komu: PASSERINVEST GROUP, a.s.  
Od: Petr Kincl, Dáša Kaščáková, PwC Legal

## 1. Popis situace

- 1.1 Byli jsme osloveni společností PASSERINVEST GROUP, a.s., IČ 26118963, se sídlem Želetavská 1525/1, 140 00 Praha 4 („**Klient**“), abychom zpracovali srovnání zásadních odlišností právní úpravy účasti veřejnosti, zejména environmentálních organizací, v oblasti povolování stavebních záměrů v Německu, Rakousku, Polsku a České republice.

## 2. Zadání

- 2.1 Klient nás požádal o posouzení zásadních odlišností především v právní úpravě podmínek účasti environmentálních organizací.
- 2.2 Při přípravě srovnání jednotlivých právních úprav byla formou dotazníku popsána jednotlivá řízení i subjekty, které se na nich mohou jakýmkoliv způsobem podílet a další aspekty procesu povolování stavebních záměrů v Německu, Rakousku, Polsku a České republice. Přehled zásadních odlišností je předmětem Přílohy č. 1.

## 3. Shrnutí

- 3.1 Právní úpravy se v oblasti účasti environmentálních organizací v procesu povolování stavebních záměrů liší. Pouze německé předpisy stanovují podobné podmínky pro přiznání určitých práv environmentálním organizacím jako předpisy v České republice, nicméně rozsah přiznaných práv je dle české právní úpravy podstatně širší. Právní úprava v České republice přiznává environmentálním organizacím rozsáhlejší práva, než požaduje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU („**Směrnice**“). Umožňuje tak spolkům, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, zasahovat do povolovacích procesů ve větší míře, než umožňují předpisy v Německu, Rakousku nebo Polsku.



#### **4. Požadavky práva EU na zapojení veřejnosti**

- 4.1 Právní úprava dotýkající se povolování stavebních záměrů v České republice je aktuálně ve značné míře ovlivněna snahou napravit transpoziční deficit vůči Směrnici, který České republice vytkla Komise formálním upozorněním ze dne 25. dubna 2013. Zákodárce na tuto výtku reagoval přijetím zákona č. 39/2015 Sb. novelizujícím zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí („**zákon EIA**“) a další související zákony. Změnou zákona EIA byla významně posílena práva veřejnosti, a to zejména procesní práva environmentálních spolků. Nejedná se ovšem o zajištění minimálního rozsahu práv, která mají být veřejnosti dle požadavků práva EU zaručena, ale naopak, podobná úprava nemá v mnoha ohledech v okolních zemích obdoby. Z tohoto důvodu je úvodem vhodné shrnout požadavky práva EU na zapojení veřejnosti ve věcech povolování stavebních záměrů.
- 4.2 Jedná se o požadavky vyplývající zejména ze Směrnice a Úmluvy OSN/EHS o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí („**Aarhurská úmluva**“), jež Evropské společenství ratifikovalo dne 17. února 2005. Pro přiblížení významu jednotlivých ustanovení je důležité zohlednit také jejich interpretaci kompetentními institucemi a autoritami.
- 4.3 Lze říci, že stěžejním cílem Směrnice je zajistit, aby povolení pro veřejné a soukromé záměry, které by mohlo mít významný vliv na životní prostředí, bylo vydáno po předchozím posouzení jejich případných významných vlivů na životní prostředí. Toto posuzování by mělo být prováděno na základě přiměřených informací poskytnutých hlavně oznamovatelem a ideálně doplněných dotčenými orgány a veřejností.
- 4.4 Význam relevantních informací, kterými může veřejnost disponovat, vyzdvihuje Směrnice v úvodu v rámci svého odůvodnění. Bod (16) odůvodnění Směrnice konkrétně uvádí, že *„účinná účast veřejnosti na přijímání rozhodnutí umožňuje veřejnosti vyjádřit své názory a obavy, které mohou být pro tato rozhodnutí podstatné, a těm, kdo rozhodují, umožňuje vzít tyto názory a obavy v úvahu, čímž se zvyšuje zodpovědnost a transparentnost rozhodovacího procesu a přispívá k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k veřejné podpoře učiněných rozhodnutí“*.
- 4.5 Směrnice v odůvodnění odkazuje také na jeden z cílů Aarhurské úmluvy, tj. zaručit práva veřejnosti na účast při rozhodování o záležitostech, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Právo na účast při rozhodování by mělo zahrnovat i požadavek přístupu k právní ochraně ve smyslu článku 9 Aarhurské úmluvy a článku 11 Směrnice.
- 4.6 Podstatu účinné účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech ve smyslu Směrnice a Aarhurské úmluvy lze tedy spatřovat ve dvou rovinách, a to v rovině konzultativní a v rovině přístupu k právní ochraně. Environmentálním organizacím by v tomto ohledu měla být vnitrostátním právem přiznána zejména následující práva:
- právo na včasné informace za účelem konzultace v co nejčasnější fázi řízení;
  - právo vyjadřovat se ke stavebním záměrům z hlediska možných vlivů na životní prostředí;
  - možnost dosáhnout soudního přezkumu rozhodnutí v oblasti ochrany životního prostředí a napadat jak procesní, tak i hmotnou zákonnost vydaných rozhodnutí;
- a jim odpovídající povinnosti příslušných orgánů/úřadů, mj.:
- povinnost zohlednit vyjádření a konzultace s veřejností v rozhodnutí i v navazujících řízeních;
  - povinnost informovat veřejnost o schválení či zamítnutí vyjádřených názorů a důvodech, které k tomu vedly.
- 4.7 Veřejnost by měla být informována v takovém stádiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny, přičemž stanovení konkrétních lhůt je ponecháno ke

zvážení jednotlivým členským státem. Dle zprávy Komise ze dne 14. dubna 2010 o plnění závazků vyplývajících z Aarhurské úmluvy („**Zpráva Komise**“) se za dostatečně účinný způsob informování považuje například zveřejnění na úřední desce nebo na internetových stránkách úřadu.

- 4.8 Diskutabilní je často požadavek přístupu k soudní ochraně, resp. možnosti přezkoumat vydaná rozhodnutí na podnět dotčené veřejnosti. K tomuto tématu se vyjádřila generální advokátka Juliane Kokott ve stanovisku předneseném dne 13. listopadu 2014 ve věci C-570/13, jejímž předmětem byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podané Verwaltungsgerichtshof (Rakousko) ohledně výkladu článku 11 Směrnice.
- 4.9 Dle stanoviska generální advokátky může k soudnímu přezkumu rozhodnutí o vlivu stavebního záměru na životní prostředí dojít např. na základě žaloby proti rozhodnutí o předběžném posouzení stavebního záměru nebo při napadení pozdějšího rozhodnutí o povolení. Pokud však nelze podat žalobu přímo proti rozhodnutí o předběžném posouzení, musí být možné napadnout zřeknutí se posouzení vlivů na životní prostředí nejpozději v rámci napadení povolení.
- 4.10 Obecně se v zájmu minimalizace pozdějších komplikací a usnadnění provádění stavebních záměrů doporučuje umožnit veřejnosti uplatňování práv dle Směrnice a Aarhurské úmluvy v co nejčasnějších fázích řízení.

## **5. Odlišnosti ve vybraných zahraničních úpravách**

### **5.1 Charakter jednotlivých řízení**

- 5.1.1 Mezi jednotlivými typy řízení dle zahraničních úprav jsme ve srovnání s úpravou v České republice neshledali zásadnější odlišnosti. Obecně je pro dané země společné, že stavební záměr musí být v souladu s územním plánem. Stavebník pak žádá o příslušná povolení podobným způsobem jako v České republice. Rozhodnutí vydané ve správním řízení může být ve všech zemích přezkoumáno soudy.

### **5.2 Účast veřejnosti**

- 5.2.1 Zahraniční úpravy obecně připouští účast environmentálních organizací především v procesu posuzování vlivu záměru na životní prostředí (EIA). Povinnost umožnit účast těchto organizací vyplývá z práva Evropské unie, všechny členské státy by ji tudíž měly respektovat. Nicméně v České republice mají spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, velmi silné postavení a v mnoha případech jsou jim svěřeny nástroje, kterými mohou docílit významné obstrukce v řízení, jakož i zrušení vydaného povolení. Připouští se i jejich přímé účastenství v územním a stavebním řízení, což v Německu, Rakousku nebo Polsku nemá obdobu.
- 5.2.2 V České republice může kdokoli, tedy i jednotlivec, v územním řízení podávat připomínky a v rámci posuzování vlivu na životní prostředí vyjádření. Podle posouzených zahraničních úprav veřejnost oprávnění v tomto rozsahu výslovně nemá. Různým profesním a jiným organizacím je umožněno vyjadřovat se ke stavebním záměrům v případě, že jde o oblast dotýkající se jejich odbornosti, resp. zaměření.

### **5.3 Environmentální organizace: Česká republika**

- 5.3.1 V největší míře přiznává práva environmentálním organizacím zákon EIA. Práva zasahovat do řízení mají dle zákona EIA právnické osoby, které splňují následující podmínky („**environmentální spolky**“):
- jejich předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví,
  - jejich hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, a
  - vznikly alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení, případně před dnem vydání rozhodnutí o tom, že záměr nebude posuzován z hlediska zákona EIA.



- 5.3.2 Pokud právnická osoba naplní výše uvedená kritéria, má dle zákona EIA právo domáhat se žalobou zrušení rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení o tom, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle zákona EIA nebo i rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení, tj. v řízení územním i stavebním. Environmentální spolek tak může napadat jak procesní, tak i hmotnou zákonnost vydaných rozhodnutí. Pro účely těchto zákonných ustanovení se má za to, že ekologické spolky mohou být příslušným rozhodnutím zkráceny na svých právech.
- 5.3.3 Dle zákona EIA se environmentální spolek může stát účastníkem územního řízení, pokud se podáním písemného oznámení přihlásí správnímu orgánu, který navazující řízení vede, do 30 dnů ode dne zveřejnění informací o zahájení řízení, a to v případě že se jedná o záměr, u něhož územnímu řízení předcházelo posuzování jeho vlivu na životní prostředí dle zákona EIA.
- 5.3.4 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („**stavební zákon**“) umožňuje environmentálním spolkům stát se účastníky stavebního řízení za podmínky, že ve stavebním řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a jejich námitky nebyly a nemohly být řešeny v územním řízení.
- 5.3.5 Dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách („**vodní zákon**“) může mít občanské sdružení postavení účastníka řízení vedeného podle vodního zákona, s výjimkou stavebních řízení vedených vodoprávním úřadem a řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona EIA, jestliže písemně požádá o postavení účastníka řízení do osmi dnů ode dne sdělení informace o zahájení správního řízení vedeného podle vodního zákona.
- 5.3.6 Účastnit se správního řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny („**ZOPK**“) je oprávněno občanské sdružení resp. spolek, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno.
- 5.3.7 Také zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci („**zákon IPPC**“) uvádí mezi subjekty, které jsou vždy účastníky řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona IPPC i občanské sdružení, resp. spolek, jehož předmětem činnosti je prosazování a ochrana veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, tj. i ochrana životního prostředí,
- 5.3.8 Zákonná úprava povolování staveb v České republice v zásadě připouští účastenství environmentálních spolků jak v řízeních dle zákona EIA, vodního zákona a ZOPK, tak i v územním a stavebním řízení. Environmentální spolky se dle zákona EIA mohou domoci i zrušení již vydaného územního rozhodnutí nebo stavebního povolení.

#### **5.4 Environmentální organizace: Spolková republika Německo**

- 5.4.1 Aby byla environmentální organizaci přiznána určitá práva v rámci řízení týkajících se povolování staveb, musí naplnit podobné podmínky, jaké stanovuje i český zákon EIA, tj.:
- věnovat se ochraně životního prostředí na dlouhodobé bázi,
  - zaměřovat se na celé území státu,
  - existovat alespoň po dobu tří let a po celou tuto dobu splňovat uvedené podmínky,
  - zajistit řádné plnění cílů organizace zejména její velikostí a počtem členů,
  - musí se jednat o neziskovou organizaci.

Ani splnění těchto podmínek nicméně nezaručuje environmentálním organizacím v Německu tak rozsáhlá práva, jaká jsou přiznána environmentálním spolkům dle českých předpisů.

- 5.4.2 Přípuštění účasti environmentálních organizací na povolování staveb v Německu záleží na právní úpravě konkrétní spolkové země. Nicméně ve většině spolkových zemí má environmentální organizace za určitých podmínek právo být slyšena v řízení před správním úřadem předtím, než příslušný úřad udělí výjimku z pravidel dle předpisů o ochraně životního prostředí.

- 5.4.3 Obecně platí, že pouze osoby mající určitá práva k dotčeným pozemkům a obce mohou napadnout vydané stavební povolení. Environmentální organizace, jež mají ve správním řízení právo být slyšeny, mohou napadnout u soudu pouze případný nesoulad vydaného stavebního povolení s předpisy na úseku ochrany životního prostředí. Tímto rozsahem je omezeno i posuzování vydaného stavebního povolení ze strany soudu, k jiným důvodům soud nepřihlíží.
- 5.4.4 Ve fázi územního plánování, tedy ještě před vydáním územního plánu, který by reguloval způsob využití vymezeného území, se může objevit požadavek posoudit vliv záměru na životní prostředí dle německého zákona o posuzování vlivu na životní prostředí. V této fázi se environmentální organizace považují za účastníky správního řízení a jsou tudíž oprávněny napadat hmotnou i procesní stránku jakýchkoliv rozhodnutí v oblasti posuzování vlivu na životní prostředí. Rozhodnutí týkající se posouzení vlivu na životní prostředí může environmentální organizace napadnout u soudu ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí dověděla nebo měla dovědět.
- 5.4.5 Za předpokladu, že projekt neporušuje právní předpisy, má developer vymahatelné právo získat pro svůj projekt stavební povolení. Toto vyplývá z ústavního principu na ochranu vlastnictví.

## 5.5 Environmentální organizace: Rakouská republika

- 5.5.1 V Rakousku jsou účastníky správního řízení žadatel a sousedé za předpokladu, že rozhodnutím v daném řízení může být zasaženo do jejich subjektivních veřejných práv.
- 5.5.2 Environmentální organizace se obecně pro účely správního řízení nepovažují za subjekty, které by mohly být rozhodnutím příslušného úřadu dotčeny na svých právech. Mohou se účastnit pouze řízení dle zákona o posuzování vlivu na životní prostředí a vznášet námítky, případně také řízení o vydání integrovaného povolení (IPPC), a nemusí pro to splňovat žádné specifické podmínky. Napadat rozhodnutí správních úřadů před správními soudy jsou oprávněni pouze sousedé.
- 5.5.3 I navzdory určitým nuancím právních úprav jednotlivých spolkových zemí Rakouska je pro úpravu postavení environmentálních organizací pro všechny spolkové země společným standardem, že environmentální organizace nemají možnost jakýmkoliv způsobem napadnout rozhodnutí vydaná v řízení o vydání stavebního povolení. Veškeré environmentální aspekty jsou v těchto řízeních na zvážení příslušného úřadu.

## 5.6 Environmentální organizace: Polská republika

- 5.6.1 Dle polského správního řádu je účastníkem správního řízení osoba, jejíž právní zájem nebo právní povinnost jsou předmětem řízení nebo osoba, která požaduje, aby správní orgán zasáhl v souvislosti s jejím právním zájmem nebo právní povinností.
- 5.6.2 Účastníky řízení o vydání stavebního povolení jsou dle polského stavebního zákona typicky osoby mající určitý vztah k nemovitostem, které jsou umístěné na území dotčeném předmětným záměrem. Zejména jde o vlastníky, investory a další osoby, jež dané nemovitosti užívají nebo spravují. Kromě těchto subjektů se mohou některých typů správního řízení účastnit nebo požádat o jejich zahájení také environmentální organizace buď jako účastník řízení nebo osoba disponující podobnými právy, a to za podmínky, že prokážou svůj právní zájem. Není zde rozhodující, zda těmto subjektům zákon přiznává právní osobnost.
- 5.6.3 Obecně platí, že environmentální organizace nemají bez dalšího právo účastnit se správního řízení, ve kterém se vydává stavební povolení. Nicméně pokud se v průběhu tohoto správního řízení zjistí, že je potřeba opětovně provést posouzení vlivu záměru na životní prostředí, mohou do řízení vstoupit také environmentální organizace. V takovém případě mají rovnocenná práva jako účastníci řízení a jsou oprávněny mj. napadat prvoinstanční rozhodnutí před správním úřadem vyšší instance, jakož i podat odvolání ke správnímu soudu proti rozhodnutí vydanému ve druhé instanci.



5.6.4 Pokud se jedná o záměr, který bude mít nebo může mít významný vliv na životní prostředí, je pro získání stavebního povolení nezbytné získat nejprve „rozhodnutí o podmínkách životního prostředí“. Za určitých okolností musí tomuto rozhodnutí předcházet posouzení vlivu záměru na životní prostředí. V takovém případě se řízení, ve kterém se vydává „rozhodnutí o podmínkách životního prostředí“, mohou standardně účastnit i environmentální organizace a disponují přitom mj. právy uvedenými výše v článku 5.6.3.

**6. Závěrečné poznámky**

6.1 Cílem memoranda bylo nalézt odpovědi a řešení na základě rešerše, kterou jsme provedli na základě pověření Klienta za účelem zjištění relevantních právních otázek, které by mohly být pro Klienta významné. Toto memorandum nepředstavuje komplexní právní posudek ani poradenství ohledně jednotlivých právních problémů, jimiž se zabývá.

6.2 Toto memorandum popisuje skutečnosti ve stavu známém ke dni 3. června 2016.

**Petr Kincl**, advokát

Příloha č. 1: Srovnání zásadních odlišností

Oblast	Německo	Rakousko	Polsko	Česká republika
Účast environ. organizací	<p>Ve většině spolkových zemí mají právo být ve správním řízení slyšeny v případě, že správní úřad rozhoduje o udělení výjimky v oblasti environmentálních předpisů. V tomto případě mohou následně napadnout u soudu pouze případný nesoulad vydaného stavebního povolení s předpisy na úseku ochrany životního prostředí.</p>	<p>Mohou se účastnit pouze řízení dle zákona o posuzování vlivu na životní prostředí a vznášet námítky, případně také řízení o vydání integrovaného povolení (IPPC). Napadat rozhodnutí správních úřadů před správními soudy jsou oprávněni pouze sousedé.</p>	<p>Mohou se účastnit nebo požádat o zahájení některých typů správního řízení buď jako účastník řízení nebo osoba disponující podobnými právy, a to za podmínky, že prokážou svůj právní zájem. Obecně mohou vstoupit do řízení, pokud se v jeho průběhu zjistí, že je potřeba opětovně provést posouzení vlivu záměru na životní prostředí.</p>	<p>Spolky mohou v případě, že je záměr posuzován z hlediska vlivu na životní prostředí, výrazným způsobem ovlivňovat průběh řízení a docílit i zrušení vydaného rozhodnutí.</p> <p>Za splnění určitých předpokladů se můžou účastnit jak územního, tak i stavebního řízení.</p>
Kritéria pro environmentální organizace	<p>V Rakousku je environmentální organizací pouze nezisková organizace, která se dlouhodobě z nezávislých důvodů věnuje environmentálním zájmům, existuje už alespoň tři roky a má takové další atributy (např. počet členů), že je schopná sama zajistit provádění svých úkolů.</p>	<p>Nejsou dány žádné podmínky.</p>	<p>V Polsku jsou příznána práva takové environmentální organizaci, která prokáže svůj právní zájem.</p>	<p>Rozsáhlá práva přiznává zákon EIA právnickým osobám, jejichž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejichž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení, případně před dnem vydání rozhodnutí o tom, že záměr nebude posuzován z hlediska zákona EIA</p>