

Ekologické spolky, orgány veřejné správy a ochrana přírody - prosazování práva v praxi

**Seminář Lesník 21. století
– Příroda v zákonech
Kašperské Hory 19. 5. 2016**

*JUDr. RNDr. Jitka Jelínková, Ph.D.
judr.jitka.jelinkova@gmail.com*

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK)
počítá se širokou účastí a odpovědností různých subjektů
při ochraně přírody a krajiny

- § 1: účast krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků

- § 2 odst. 1: povinnost státu i fyzických a právnických osob

- § 70, § 71: účast občanů (přímo n. prostřednictvím občanských sdružení – spolků) a obcí

srov. § 58: **Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem.**

srov. Listina základních práv a svobod:

čl. 35 odst. 1 Každý má právo na příznivé životní prostředí.

čl. 35 odst. 2 Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.

čl. 20 odst. 1 Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.

Formy účasti občanů na ochraně přírody a krajiny

- přímá (osobní)

1) **jako účastník řízení před orgány ochrany přírody nebo jinými správními orgány** (např. občan – vlastník pozemku/sousedního pozemku jako účastník stavebního řízení)

otázka posuzování **“přímé dotčenosti na právech”** (účastenství podle § 27 odst. 2 SŘ) – dosud vykládáno převážně úzce (dotčení na právu vlastnickém), ovšem tento přístup je neudržitelný (i právo na příznivé životní prostředí, na ochranu zdraví apod.)

2) **výkonem základních politických práv:** práva petičního, shromažďovacího, sdružovacího, práva na informace, práva volebního

- nepřímá (zprostředkovaná)

prostřednictvím „ekologických“ občanských sdružení (spolků)

Vývoj názorů Ústavního soudu na účast veřejnosti prostřednictvím spolků

Aktivní legitimace spolku k žalobě na zrušení opatření obecné povahy (ÚP, ZÚR), právo na příznivé životní prostředí, Aarhuská úmluva a směrnice EIA

Obecně význam pro posuzování možnosti napadat u soudu nejen procesní, ale i hmotněprávní nezákonnost rozhodnutí

- nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014 a 13. 10. 2015:

Občanům sdruženým ve spolku nelze upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili spolek jako specifickou právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny.

Zkrácení na právech nelze redukovat na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí. Práva komunity mohou být dotčena širěji.

Vnitrostátní normy dotýkající se ochrany žp je třeba interpretovat v souladu s Aarhuskou úmluvou.

Pojem občanské sdružení (spolek)

- čl. 20 odst. 1 Listiny základních práv a svobod:

„Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.“

zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů byl zrušen občanským zákoníkem č. 89/2012 Sb.

Občanská sdružení vznikala registrací Ministerstvem vnitra, podle NOZ vznikají spolky dnem zápisu do spolkového rejstříku, který vede rejstříkový soud (podle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob).

Dosavadní o.s. podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů se považují za spolky podle NOZ.

Zrušení zákona č. 83/1990 Sb. nic nemění na kontinuitě o.s.! (§ 3029 NOZ: *„Dovolávají-li se právní předpisy ustanovení, která se tímto zákonem zrušují, vstupují na jejich místo jim odpovídající ustanovení tohoto zákona.“*)

Povinnost přizpůsobit název požadavkům NOZ do 2 let (název musí obsahovat slova „spolek“ nebo „zapsaný spolek“ nebo „z.s.“), povinnost přizpůsobit obsah stanov požadavkům NOZ do 3 let od nabytí účinnosti NOZ.

Podmínky „předchozí informovanosti“ a případné účasti občanských sdružení (spolků) ve správních řízeních

- hlavním posláním občanského sdružení (spolku) je podle stanov ochrana přírody a krajiny
- občanské sdružení (spolek) nebo jeho organizační jednotka má právní subjektivitu
- při zamýšleném zásahu/zahajovaném správním řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona č. 114/1992 Sb.

stanovisko LO MŽP ze dne 8. 10. 2007: zamýšleným zásahem podle ust. § 70 odst. 2 ZOPK je nepochybně i záměr, k němuž je vydáváno závazné stanovisko (podle § 149 SŘ) podle ZOPK

Spory se vyskytly dále u řízení podle § 86 ZOPK (výklad LO MŽP: spolek má právo účasti) a oznámení podle § 8 odst. 2 ZOPK (projedná výkladová komise ministra žp)

Související otázky

- povinným orgánem státní správy ve smyslu ust. § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb. je **nejen orgán ochrany přírody, ale např. i orgán stavební, orgán odpadového hospodářství, orgán ochrany ovzduší, orgán státní správy lesů, orgán státní památkové péče atd.**

- občanské sdružení (spolek) má za splnění zákonných podmínek právo být účastníkem **nejen správních řízení zahajovaných z vlastního podnětu správního orgánu, ale i řízení zahajovaných na návrh účastníka řízení** (např. žadatele o povolení kácení dřevin, žadatele o stavební povolení)

Sdělení informace o zahájení řízení (spolku, který má podánu žádost podle § 70 odst. 2 ZOPK)

- „*Ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno*“, plyne spolku lhůta 8 dní pro oznámení účasti v řízení.

- Novelou spojenou se stavebním zákonem (od 1. 1. 2007) byla do § 70 odst. 3 ZOPK doplněna věta „**Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.**”

- Jde tedy o dva rovnocenné způsoby informování spolků. Vzhledem k účelu ustanovení (umožnit spolkům uplatňování jejich práv) by neměly být uplatňovány zužující výklady (např. že zveřejnění informace způsobem umožňujícím dálkový přístup /“internetová prezentace úřední desky“ = „elektronická úřední deska“/ postačí třeba 1 den!

Výklad v souladu s účelem ust.: informace o ZŘ musí být na úřední desce zveřejněna (min.) 8 dní a současně (tedy stejnou dobu) způsobem umožňujícím dálkový přístup.

- Stanovisko legislativního odboru MŽP č. 410/250/96:

**„Občanské sdružení nemůže být účastníkem sankčního
správního řízení (at' už přestupkového, nebo o jiném
správním deliktu).“**

Vychází z pevné právní doktríny, že v sankčním řízení jde jen
o práva a povinnosti pokutovaného.

Účast občanských sdružení (spolků) podle § 70 odst. 2 a 3 ZOPK a obcí (§ 71 odst. 3) v sankčních řízeních

- Rozsudek KS v Brně ze dne 25. 6. 2009, rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013 :

Účastníkem řízení o správním deliktu je toliko osoba, již je sankce ukládána. Účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 2 SŘ není osoba, které osoba, již je sankce ukládána, uloží sankci vyplývající z jejich obchodněprávních vztahů (odstoupení od smlouvy, smluvní pokuta).

- Rozsudek MS v Praze ze dne 29. 6. 2007:

Ust. § 71 odst. 3 ZOPK (přiznávající obcím právo účastníka řízení) nedopadá na řízení o odpovědnosti konkrétní osoby za protiprávní jednání na úseku OPaK.

LO MŽP: *Občanské sdružení nemůže být účastníkem sankčního řízení, ať už přestupkového, nebo o jiném správním deliktu.*

LO MŽP a výkladová komise ministra žp (2008): *Doporučuje se zachovat stávající praxi a i nadále obce považovat za účastníky řízení ze zákona o správních deliktech (jiných osob) podle § 88 ZOPK.*

Spolky, které neměly před zahájením řízení podánu žádost o informace podle § 70 odst. 2 ZOPK

Rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2011: *OS musí mít podánu žádost podle § 70 odst. 2, aby mohlo být účastníkem řízení (opačný názor v Komentáři Miko a kol. k ZOPK je podle NSS praeter legem)*

X

Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011 (Sb. NSS 4/2012., č. 2546):
Podmínky pro účast OS jsou dodrženy i v případě, že žádost podle § 70 odst. 2 ZOPK byla podána až po zahájení řízení, je třeba umožnit účast v již zahájených řízeních, lze-li toho dosáhnout bez neúnosného prodloužení řízení.

Podobně rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2012 (Sb. NSS 10/2012, č. 2686)

Účast obcí na ochraně přírody a krajiny (§ 71)

- nutno rozlišovat “**obec**” jako právnickou osobu = samosprávnou veřejnoprávní korporaci (takto se účastní podle § 71) a “**orgány obce**” (při výkonu státní správy v přenesené působnosti - § 76, § 77)

- novela zákona č. 114/1992 Sb. - část devadesátá devátá zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů (s účinností od 1. 1. 2003)

„napravila“ směřování výkonu samostatné a přenesené působnosti obce:

- v ust. § 71 odst. 3 byla slova „orgány obce“ nahrazena slovy „obce“: „**Obce jsou ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody.**“

- v ust. § 75 odst. 1 písm. a) a § 76 odst. 1 byla slova „obce“ nahrazena slovy „obecní úřady“

“Zvláštní význam” účasti spolků v řízeních o povolení kácení (nejen) před obecními úřady malých obcí

vyloučení z řízení pro pochybnost o nepodjatosti (§ 14 správního řádu)

Závěr por. sboru MV ke správnímu řádu č. 133 z 14.2.2014 (Podjatost starosty a místostarosty obce v případech, kdy je obec účastníkem řízení) a č. 94 z 11.6.2010 (Podmínky delegace podle § 131 odst. 4 správního řádu)

Starosta zastupující obec jako účastníka řízení nemůže v řízení rozhodovat jako oprávněná úřední osoba – je vyloučen. Totéž platí, pokud by si formálně rozdělili role s místostarostou.

x praxe:

- V malých obcích **starosta** běžně vystupuje **v dvojjediné roli**: 1) zástupce obce jako vlastníka stromů a tedy žadatele o povolení kácení, 2) oprávněná úřední osoba obecního úřadu, který kácení povoluje.

**Problém „spojitého modelu veřejné správy“ -
systémová podjatost úředníků ÚSC (rozhodují-li ve
věci, která se týká zájmu ÚSC), nebo systémové riziko
podjatosti?**

-Tlak na úředníky obecního/krajského úřadu ze strany obce/kraje (zaměstnavatele), aby rozhodovali v souladu se zájmy (vedení) ÚSC (ať již je žadatelem samotný ÚSC, či jde o podnikatelský záměr podporovaný vedením ÚSC apod.).

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z listopadu 2012 zůstala na půli cesty:

Vyloučení úředníků ÚSC pro systémovou podjatost tu není (“bez dalšího”), ale „systémové“ riziko podjatosti je vážné a postačí i poměrně malá míra podezření, že úředník by mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.

**Kompetenční problém – obecní úřady obcí I. stupně
agendu odborně nezvládají po stránce právní i věcné**

- chyby formální:

*např. občan požádá o kácení dřeviny na obecním
pozemku a je mu vydáno povolení*

**- chyby věcné (platí i pro profesionální odbory žp
úřadů měst, městských částí):**

*není respektován požadavek zákona, že povolení lze vydat
ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a
estetického významu dřevin, není ukládána přiměřená
náhradní výsadba*

*není opatřen žádný (skutečně) odborný posudek, nebo se
„nekriticky“ přijímá posudek předložený žadatelem, nebo
se ignorují „nehodící se“ posudky*

*stavba se automaticky považuje za veřejný zájem, jemuž
musí dřeviny ustoupit*

Procesní obstrukce, zneužití práva?

- **nutno rozlišovat:** důsledné využívání procesních a dalších práv účastníků řízení či dalších osob (např. podatelů podnětů, žadatelů o informace) x zneužití práva (např. opakované podněty v téže věci, které už byly adekvátně řešeny, šikanózní žádosti o informace ... ovšem zejména v oblasti přestupků – vyhýbání se doručování, zmocněnci ze zahraničí, opakované omluvy z ÚJ, účelové námitky podjatosti, ryze spekulativní zpochybňování důkazů atp.)

- **standardní nástroje správního řádu:**

návrhům účastníka řízení (např. na opatření znaleckého posudku) lze nevyhovět, pokud správní orgán odůvodní, proč (např. zbytečné ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, protože ...), odvolání proti námitce podjatosti nemá odkladný účinek atd.