



# JAKÉ JSOU LIMITY SOUDNÍ OCHRANY V ČECHÁCH?

Sborník z mezinárodní konference



# **JAKÉ JSOU LIMITY SOUDNÍ OCHRANY V ČECHÁCH?**

## SBORNÍK Z MEZINÁRODNÍ KONFERENCE

Vydal Zelený kruh, Praha 2008

Zpracovala Petra Humlíčková (ZK), Praha, 22. 5. 2008

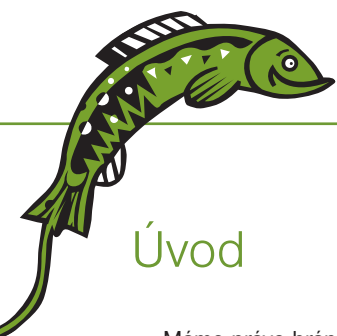


# OBSAH

---

Úvod	2
<b>1. Access to Environmental Justice</b>	
<i>by Rt Hon Lord Justice Robert Carnwath CVO</i>	2
Vybrané otázky z diskuze následující po tomto příspěvku	
Shrnutí v češtině	
<b>2. Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany?</b>	8
<i>Mgr. Pavel Černý, Ekologický právní servis, Brno</i>	
Vybrané otázky z diskuze následující po tomto příspěvku	
Shrnutí v angličtině	
<b>3. Prístup k spravodlivosti vo veciach životného prostredia na Slovensku - stav implementácie čl. 9 Aarhuského dohovoru,</b>	14
<i>Mgr. Peter Wilfling, združenie Občan a demokracia, Bratislava</i>	
Vybrané otázky z diskuze následující po tomto příspěvku	
Shrnutí v angličtině	
<b>4. Přezkum územních plánů vydaných podle zákona č. 50/1976 Sb.,</b>	22
<i>Mgr. at Bc. Aleš Roztočil, LL.M., Nejvyšší správní soud, Brno</i>	
Shrnutí v angličtině	
<b>5. Přezkum územních plánů vydaných podle zákona č. 183/2006 Sb.,</b>	27
<i>JUDr. Jan M. Passer, Ph.D., LL.M., Nejvyšší správní soud, Brno</i>	
Vybrané otázky z diskuze následující po tomto příspěvku	
Shrnutí v angličtině	
<b>6. Role soudů při ochraně životního prostředí</b>	31
<i>Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.</i>	
Vybrané otázky z diskuze následující po tomto příspěvku	
Shrnutí v angličtině	





## Úvod

Máme právo bránit se proti znečišťovatelům? Můžeme se obrátit na soud, pokud nesouhlasíme s postupem územního plánování ve svém okolí? A co třeba pochybení při stavbě dálnic? Těmto a mnoha dalším otázkám byla věnována mezinárodní konference Zeleného kruhu „Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách“, která se uskutečnila v úterý 22. dubna 2008 a věnuje se jim také tento sborník, který na základě konference vznikl.

Všechny výše zmiňované otázky se týkají životního prostředí. Na základě mezinárodních úmluv (např. Aarhuská úmluva) mají v oblasti životního prostředí občané i jejich sdružení právo na soudní ochranu. Soudní ochrana přitom musí být rychlá, spravedlivá a efektivní. Je ale ve skutečnosti taková? Z rozboru,<sup>1</sup> který provedl Zelený kruh, vyplývá, že Česká republika svoji povinnost k umožnění přístupu ke spravedlnosti v oblasti životního prostředí neplní. Nejasné jsou nadále otázky kdo a kdy je oprávněn obracet se na soud, problémy způsobuje také značná neefektivita celého řízení.

Právě z těchto poznatků vycházely konferenční příspěvky. Zaměřily se přitom na komparaci současného stavu soudní ochrany v České republice se stavem v zemích common-law (zastoupených Velkou Británií) a v sousední Slovenské republice. Jednotliví přednášející se věnovali rozboru aktuálních témat a problémů v oblasti přístupu ke spravedlnosti v ČR – okruhu osob, které se mohou dovolávat této ochrany; jejich oprávněním; efektivitou celého řízení; postupům v oblasti přezkumu územních plánů a opatření obecné povahy. Důraz byl kladen především na možnosti budoucího vývoje výkladu současné právní úpravy a judikatury nejvyšších soudů. Svoje příspěvky na konferenci přednesli Sir Robert Carnwath, přední odborník na právo životního prostředí a britský soudce z Court of Appeal, soudce Nejvyššího správního soudu JUDr. Jan M. Passer, Ph.D., LL.M., profesor práva životního prostředí prof. JUDr. Milan Damohorský, DrCs. a zástupci občanských sdružení s bohatými zkušenostmi s hájením veřejných zájmů Mgr. Pavel Černý a Mgr. Peter Wilfling.

Tento sborník i konferenci připravilo občanské sdružení Zelený kruh. Zelený kruh je asociací osmadvaceti nevládních ekologických organizací a zajišťuje organizační zázemí pro oborovou platformu nevládních organizací působících v oblasti ochrany životního prostředí, která zahrnuje dalších téměř padesát organizací. Více o činnosti Zeleného kruhu se můžete dozvědět na webových stránkách [www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz), [www.ucastverejnosti.cz](http://www.ucastverejnosti.cz) a [www.hraozemi.cz](http://www.hraozemi.cz).

## 1. Access to Environmental Justice by Rt Hon Lord Justice Carnwath CVO

*“3... each Party shall ensure that, where they meet the criteria, if any, laid down in its national law, members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment.*

*4. ... the procedures referred to in paragraph... 3 above shall provide adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive.”*

(Aarhus Convention Art 9)

## Background - Judges and the Environment

In August 2002 some 120 senior judges from around 60 countries met at the invitation of the United Nations Environment Programme (UNEP) for a Global Judges' Symposium. This took place in Johannesburg on the eve of the World Summit on Sustainable Development. At the end of the meeting the judges adopted the so-called “Johannesburg principles on the role of law and sustainable development”. It contained the following statement:

*“We affirm that an independent judiciary and judicial process is vital for the implementation, development and enforcement of environmental law, and that members of the judiciary, as well as those contributing to the judicial process at the national, regional and global levels, are crucial partners for promoting compliance with and the implementation and enforcement of international and national environmental law.”*

They also recognised the urgent need to strengthen the capacity of the poor and their representatives to defend environmental rights. They called for a programme of work to improve the capacity of those involved in the process of promoting and enforcing environmental law. One aspect of the programme would be the improvement in the level of public participation in environmental decision-making, access to justice, and public access to relevant information.

Their call to action was taken up by the governing council of UNEP in its session in Nairobi in February 2003 following which UNEP has undertaken an extensive programme of work, in which I have had the privilege to be involved at several levels, internationally, through the Commonwealth, and in Europe.

Underlying this project have been four fundamental ideas: first, that the task of safeguarding the environment for present and future generations, while providing an acceptable standard of life, is probably the greatest challenge we face in the 21<sup>st</sup> century; secondly, that time is running out; thirdly, that the principles which should guide our response to that challenge (sustainable development, precautionary principle, public trusteeship) form a shared pool of knowledge and experience, which is now recognised in one form or another by most of the legal systems of the world; and fourthly, that judges at all levels, national and international, are uniquely placed, as decision-makers and opinion-formers, to put those principles into practice.

## Aarhus as a practical tool

Judges cannot operate in a vacuum. They depend on cases coming before them through which they can enforce and reinforce laws for the protection of the environment. That in turn depends on there being interested citizens or groups willing and able to undertake the burdens and risks of bringing suitable cases. Without their involvement, Aarhus would remain a dead letter; but the rights guaranteed by Aarhus provide the essential means for their activities to be effective and to achieve results.

The third “pillar” of the Aarhus Convention guarantees that participation and access to information rights provided by the Convention can be exercised. The access to justice provisions are closely related to the other parts of the Convention. Article 9.1 of the Convention requires the establishment of a review procedure to address a refusal to disclose “environmental information”. Article 9.2 provides that “within the framework of its national legislation” the state must ensure that members of the public having “a sufficient interest” are able to challenge the “substantive or procedural legality” of any decision, act or omission, which is within the categories subject to Article 6. Under Article 9.3 members of the public must have access to “administrative or judicial procedures” to challenge acts and omissions by private per-

1) Rozbor je proveden ve SWOT analýze přístupu k soudům, která je volně ke stažení na stránkách Zeleného kruhu zde: <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/infolist-swot-final.pdf>

sons and public authorities which contravene provisions of its national environmental law. Article 9.3 recognises the importance of the public enforcement of environmental law in general, by providing for direct action against polluters or regulators. The philosophy behind this seems to be that public participation is beneficial in the whole process of environmental regulation (from assessment right through to enforcement).

Particularly important is Article 9.4 which provides that the procedures for rights of access to justice shall provide “adequate and effective” remedies, including *injunctive relief* as appropriate, and be “fair, equitable, timely and not prohibitively expensive..

In determining “standing” of the public concern, the Convention defers to national law, but emphasis is given to “the objective of giving the public concerned wide access to justice”. Furthermore, the Convention’s definition of “the public concerned” (Art 2.5) provides that “non-governmental organisations promoting environmental protection and meeting any requirement under national law” are explicitly deemed to have an interest in environmental decision-making.

### Access to justice across the world

My work with UNEP revealed plenty of examples of cases from round the world, which illustrate the power of the courts to aid the protection of the environment in a practical and sometimes inventive way, in test cases brought by environmental groups. For example, constitutional guarantees of a healthy environment, or even simply of the right to life, may be adapted by judicial ingenuity to provide a means of enforcing basic environmental standards.

The Supreme Court of India has led the way in showing what can be achieved by the courts in countries where regulatory controls are deficient. The right to life under the constitution has been interpreted as giving each individual a right to a healthy and pollution-free environment. At the same time, by abandoning strict principles of “standing”, the court recognised the rights of citizens generally to raise issues of public importance and thus pave the way for “public interest litigation” as an important tool in promoting environmental protection.

Equally important was the court’s willingness to devise new remedies, for example putting in place expert committees to supervise environmental measures and monitor their performance. A famous example was the *Vellore Citizens’ Welfare* case<sup>2</sup> in which the court held that principles of “sustainable development”, including the “precautionary principle” and the “polluter pays” principle, were part of Indian law. In response to a petition complaining of pollution of the water supply to the claimants’ area by untreated effluent from tanneries, it ordered the central Government to set up an authority and to confer on it the powers necessary to remedy the situation; it also established arrangements to enable families who had suffered to be compensated by the polluters.

Other supreme courts have been no less active. In the *Eppawela* case in 2000, the Sri Lankan Supreme Court found that a Government proposal to lease a phosphate mine to an American company for 30 years conflicted with principles of sustainable development and had not been subject to adequate environmental assessment. In emphasising the importance of public access to environmental information and to the courts, it drew on the policies of the European Commission and the Rio Declaration, which were used to provide substance to the fundamental rights guaranteed by the constitution.

Such cases are not confined to the common law world. The Supreme Court of the Philippines in the *Oposa* case confirmed the right of a group of children to bring an action on their own behalf and on behalf of generations yet unborn complaining of excessive timber

falling operations permitted by the Department of Environment. The complaint was based on the right to “a balanced and healthy ecology” incorporated in the 1987 constitution.<sup>3</sup> In Chile the Court of Appeal in 1988 made orders to prevent a mining company polluting the beaches of an area north of Santiago. It relied on Article 19 of the Chile Constitution guaranteeing the right to live in an environment free from contamination. The company was given a year to put an end to the dumping of its mineral tailings into the Pacific Ocean.<sup>4</sup>

In the European context, most countries can be expected to have (at least in theory) well-developed codes of environmental law and systems for policing it. The judicial role is likely to be more supervisory. A *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention* was published in 2002 by the Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe (“REC”), with support from a number of governments including the UK. A series of case studies from 19 countries is used to illustrate the practical problems arising for access to justice under Article 9. The issues include: the role of NGOs, rules as to standing, financial guarantees for interim relief, delay, and costs. There is a variety of responses to these different problems.

For example, while most of the cases show a broad approach to standing, the Hungarian Court had apparently restricted the contribution of environmental NGOs by refusing them standing in cases not directly concerning “environmental” law as defined by the Hungarian Environmental Protection Act. (Thus a claim by an environmental NGO to review the grant of a permit for a road scheme along the southern shore of Lake Balaton was rejected for lack of standing, because the law concerned was not explicitly “environmental”.) A restrictive approach is also illustrated by a Czech case (the Sumava National Park) which I have summarised in the appendix. According to the study, the case had been referred to the European Court of Human Rights under Article 6 of that Convention.

Cases from Spain and the United Kingdom (the *Lappel Bank* case – see below) illustrate the problem of securing interim remedies where a bond or undertaking as to damages is required which is likely to be beyond the means of an NGO. Delay is illustrated by a Spanish case where an NGO was denied access to inspection reports prepared by a Government agency relating to nuclear facilities. It started proceedings for Judicial Review in 1995 which were decided in its favour four years later by the first court, but by July 2002 the appeal was still pending and access to the reports had still not been provided.

More positively, an expansive approach to remedies is illustrated by a Dutch case in which the Dutch Society for the Protection of Birds brought an action against the owner of a Romanian oil tanker which had caused a large oil spill affecting thousands of sea birds in the North Sea. The society successfully claimed the costs of removing oil from the sea birds and maintaining bird asylums.

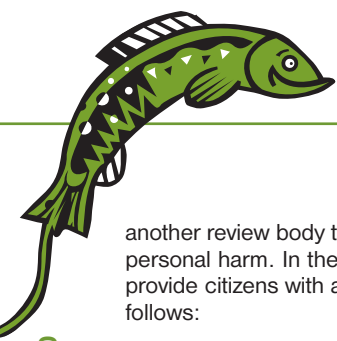
### Access to justice in the UK

Long before the ratification of Aarhus, the role of such non-governmental groups (NGOs) had been encouraged by the liberal approach adopted by the courts as to what constitutes sufficient interest. An early case was the *Thorp Nuclear Plant* case in 1994, in which the environmental group *Greenpeace* were granted standing to challenge a proposed licence for a nuclear power plant (see Appendix).

The enforcement of environmental law in the United Kingdom generally lies in the hands of regulatory authorities who have the power to bring criminal actions and impose administrative sanctions. The premise of Article 9.3 is that direct or indirect citizen enforcement will help Government to expand its limited law enforcement resources to detect deviance and to ensure compliance with the law. For direct citizen enforcement, citizens are given standing to go to a Court or

2) *Vellore Citizens’ Welfare Forum v Union of India* AIR [1996] SC 2715  
 3) *Oposa and others v Fulgencio S Factoran* GR No. 101083  
 4) *Flores and others v Codeico* Court of Appeal 23.6.88





another review body to enforce the law rather than simply to redress personal harm. In the United Kingdom, a number of judicial actions provide citizens with a form of legal redress. Some examples are as follows:

1. *Judicial Review* allows citizens to be directly involved in judicial procedures against administrative acts or governmental action/non-action; a good example was the *Berkeley* case (see appendix), brought by a local resident to stop a major development proceeding without a proper environmental assessment as required by European law.
2. The civil law of *nuisance* protects private interests against environmental interference by public or private bodies, by giving rights to seek damages or an injunction;
3. *Private criminal prosecutions* may be brought by individuals or NGOs. For example, the organisation Friends of the Earth claims that the Environment Agency prosecution in the “*Sea Empress*” case, following serious oil pollution in the sea near Milford Haven in 1996, only took place as the result of their threat to bring a private prosecution.

Indirect citizen enforcement entails the participation of citizens in the enforcement process through, for example, citizen complaint. Such non-judicial avenues of enforcement are reasonably well established in the United Kingdom through regulatory authorities’ internal complaints procedures, the Local Government Ombudsman and the Parliamentary Commissioner for Administration.

Two main weaknesses have emerged in the UK system: first, the difficulty of obtaining interim relief; secondly, the risk of having to pay prohibitive costs. The first is illustrated by a case mentioned in the Handbook: the *Lappel Bank* case. The case was brought by the RSPB to challenge the Secretary of State’s decision not to include Lappel Bank (an important habitat for wild birds) within a Special Protection Area because of its economic potential for expansion of Sheerness port. The decision was eventually ruled unlawful by the European Court, because such economic factors were immaterial. The RSPB had been refused an interim injunction to confer temporary protected status on Lappel Bank, because it was unable and unwilling undertake to compensate the port of Sheerness for its losses, if the case failed. Thus, although RSPB eventually won the case, the development had already begun, and the wildlife value of Lappel Bank had been destroyed. (In the Handbook, this case is contrasted with a German case relating to a part of the Baltic Sea motorway where an environmental NGO was able to obtain a temporary injunction to prevent possible damage to a protected area, without having to post a bond or give any undertaking as to damages, even though the court eventually ruled in favour of the Government.)

Secondly, the cost barriers to access to justice in the UK are as significant as the legal barriers. The Convention says nothing about the question of legal aid or the distribution of costs between successful and unsuccessful parties. The financial burden of litigation has clear implications for those who can influence these decisions. Industry and developers have the greatest potential to use access to justice provisions, not only because they have the resources to do so, but also they can set off the costs against clear economic benefits from the granting of regulatory permission. In the UK private litigants, and NGOs, risk having to pay the costs of the other party if they lose, and the costs may be very great.

A coalition (*The Coalition for Access to Justice for the Environment*), including a number of NGOs: such as Friends of the Earth, Greenpeace, the RSPB and WWF-UK, has recently made a complaint to the European Commission of a failure of the United Kingdom to comply with Community Law. At the heart of the complaint is the issue

of costs and whether the current law complies with the *Public Participation Directive* which follows the Aarhus wording by requiring access to justice on terms which are fair, equitable, timely and “not prohibitively expensive”. The outcome of the complaint remains to be seen.

The same concerns were highlighted in the 2007 European Commission Country Report for the United Kingdom on “Measures on access to justice in environmental matters (Article (9(3)))”. Reports were prepared by consultants for each of the 25 member states, focusing on the measures allowing members of the public to contest actions or omissions by public authorities. The conclusion was that, whilst the procedure of judicial review exists in the United Kingdom, the costs of bringing an application represent a significant obstacle. The example given of the costs of a case in the UK (189,000 Euros) compared to that in Hungary (500 Euros) shows the extremities of the variation between member states. The average costs quoted (2,000 – 5,000 Euros) supports the conclusion that the UK’s procedures are unusually expensive.

## Conclusion

Judges have a vital role to play in the protection of the environment. The nature of that role will differ depending on the legal system of the country concerned. In countries where the administrative systems are relatively undeveloped, the courts have been able to fill the gap by imaginative interpretation of constitutional guarantees. In Europe the regulatory systems are much better developed and the role of the courts is therefore likely to be one of supervision. The United Kingdom has had elaborate administrative arrangements for control of potentially polluting operations since the industrial revolution of the 19th century. The influence of Europe in the last 30 years has been important in encouraging a more coherent system of specifically “environmental” law. The judges have played an important part in these developments. However the cost of court proceedings is a serious obstacle to widening the role of the courts. If access to environmental justice is to be widened in a way which benefits the public in general, all aspects of the Aarhus principles must be observed.

## Appendix Three illustrative cases Sumava National Park – Czech Republic

[This summary is taken from the REC 2003 *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, under the heading “Legal Standing”]

Throughout the period 1998 – 2001, the Sumava National Park Authority logged in Zone 1 of the park; the most strictly protected in terms of conservation. The justification was that the infestation of bark beetles had to be controlled. In spite of the logging, the bark beetle population expanded, provoking interest from environmental groups that the process of logging was contributing to the infestation. The decision to log could only be made through an administrative process in which interested parties could apply to participate in the proceedings and offer recommendations in the decision-making.

In 1998, the Park Authority requested an exemption from the Ministry of Environment to the legal protection regime provided for by the Landscape and Nature Act. An exemption is only possible when the public interest overrides the wish to protect designated species. The exemption was granted on the grounds that the logging operation was itself an act of environmental protection and therefore no conflict existed. Hnutí DUHA (Friends of the Earth, Czech Republic), a regional NGO, filed administrative complaints in response to both the granting of the permit and the Sumava Park Authority’s approval of logging in Zone 1.

The NGO filed annual administrative appeals to the Ministry which failed. Subsequently, the NGO filed a complaint before the High Court in Prague. The High Court did not grant the NGO standing, ruling that „the rights of NGOs could not have been violated, because NGOs have no substantive rights in similar administrative processes“. The NGO pursued the matter to the Constitutional Court where it was held that participants in such matters only have ‘procedural rights’ which do not include the right to a lawful decision-making process. A complaint to the National Environmental Monitoring Agency followed which was refused.

## 2. Greenpeace and Thorp Nuclear<sup>5</sup>

The company was Thorp reprocessing plant, which was authorised to discharge radioactive waste from its premises. In 1992 it applied for new authorisations for its new thermal oxide reprocessing plant and, pending the grant of those authorisations, sought and obtained a variation of the existing authorisations to enable it to test the new plant. Greenpeace, representing the interests of 2,500 supporters in the area, sought judicial review of the decision to vary the existing authorisations. It was argued that the operations were different from those covered by the original variations and so a variation was not appropriate and that, if the new authorisations sought by the company were not granted, the testing would have been useless and so unjustified.

The respondent argued that Greenpeace had no legal standing to bring the case and that under the Radioactive Substances Act 1960 the variations could validly be varied.

The Court ruled that in considering the issue of *locus standi*, consideration must be had to the nature of the applicant, its interests in the issues raised and the remedy it sought to achieve. The judge held that they had a sufficient interest, saying:

„I reject the argument that Greenpeace is a ‘mere’ or ‘meddlesome busybody’ ... I regard the applicants as eminently respectable and responsible and their genuine interest in the issues raised is sufficient for them to be granted *locus standi*“.

Nonetheless, the case failed. The company were held not to be acting unlawfully; because they had a wide power to extend or contract its activities under the existing authorisations.

## 3. Lady Berkeley and the Fulham Football Club<sup>6</sup>

Fulham Football Club made an application for planning permission and listed building consent to rebuild part of its stadium on the banks of the River Thames. The proposal outlined the creation of a riverside walkway which would encroach slightly into the river and require the remodelling of a retaining wall with effect on the river’s habitat. The local planning authority granted the application. The Secretary of State held a public inquiry into the application and granted permission for the project to succeed subject to a number of conditions.

The applicant, Lady Berkeley, was a local resident with a special interest in the river wildlife. She applied to the High Court challenging the decision, on the grounds that there had been no adequate environmental impact assessment (EIA), as required by the European Directive (Article 2(1) of Council Directive (85/337/EEC)). Her case failed in the High Court and the Court of Appeal who thought that a formal environmental assessment would have made no difference to the quality of the decision or the eventual result. She appealed to the House of Lords, which held that the Secretary of State’s decision to proceed without a proper environmental assessment could not be upheld and the planning permission was quashed. The case is particularly important because of the clear statement of the importance of

EIA. It had been argued that all the relevant information was available in various documents before the inquiry. That was not held to be not enough. Lord Hoffmann said:

“I do not accept that this paper chase can be treated as the equivalent of an environmental statement. In the first place, I do not think it complies with the terms of the Directive. The point about the environmental statement contemplated by the Directive is that it constitutes a single and accessible compilation, produced by the applicant at the very start of the application process, of the relevant environmental information and the summary in non-technical language. It is true that article 6.3 gives Member States a discretion as to the places where the information can be consulted, the way in which the public may be informed and the manner in which the public is to be consulted. But I do not think it allows Member States to treat a disparate collection of documents produced by parties other than the developer and traceable only by a person with a good deal of energy and persistence as satisfying the requirement to make available to the public the Annex III information which should have been provided by the developer.”

## Vybrané otázky z diskuze následující po tomto příspěvku:

Alena Dodoková (Ústav pro ekopolitiku): **Jaký je poměr případů týkajících se životního prostředí na Court of Appeal? Jaké množství z nich podávají jednotlivci a jaké nevládní organizace?**

Sir Robert Carnwath: *V praxi se ke Court of Appeal dostane pouze několik málo případů. Nejzávažnějším důvodem jsou vysoké náklady spojené se soudním řízením, které jsou pro nevládní organizace velkým závazkem. Obecně můžeme mluvit o dvaceti až třiceti případech za rok, které se dostanou před High Court a o ne více než deseti případech, které jsou předloženy Court of Appeal.*

*Domnívám se ale, že bych měl zmínit i jinou část našeho právního systému, která není soudním řízením, ale je velmi účinná. Ve Velké Británii existuje dobře vyvinutý systém „public inquiries“. Pokud je navržena nová dálnice, musí být před jejím schválením uskutečněno veřejné projednání. Veřejné projednání řídí „nezávislý inspektor“, který je ve skutečnosti speciálním typem soudce. Nezávislý inspektor vyslechne důkazy předložené orgánem veřejné správy, který podporuje výstavbu této dálnice, a stejně tak připomínky kohokoliv dalšího. Kdokoliv, kdo má dostatečný zájem, buď z důvodu dotčení jeho majetku silnicí, nebo místní obyvatelé, kteří budou dotčeni zvýšenou mírou hluku, může přijít na toto veřejné projednání a přednést svoje připomínky.*

*Nezávislý inspektor o tom předloží zprávu a na jejím základě bude rozhodnuto o všech vznesených připomínkách. Celý tento proces je součástí hned první části celého řízení. Poměrně často pokud není tato část pro zúčastněné osoby uspokojivá, je napadena a předložena k přezkumu High Court z důvodu nezákonnosti. Ale to se bohužel týká pouze právních otázek, takže možnost přezkumu je velmi úzká. A jak jsem říkal, pouze nemnoho z těchto případů se dostane před Court of Appeal.*

Alena Dodoková (Ústav pro ekopolitiku): **Co se týče nezávislého inspektora, kterého jste zmiňoval, je jeho rozhodnutí závazné nebo pouze doporučující povahy?**

Sir Robert Carnwath: *Nezávislý inspektor je sice zaměstnancem vlády, ale jde o nezávislého experta. Většinou se jedná o osoby, které se zabývají územním plánováním, jsou právníky, atd. Jsou zaměstnání „inspector agency“, která je placená vládou, ale jednají nezávisle. Takže jsou v podstatě „nezávislí soudci“. K „větším případům“ dělají pouze doporučení, která jsou nezávazná. Je ale velmi neobvyklé tato doporučení nenásledovat. A pokud nejsou dodržena, je velmi pravděpodobné, že budou vzneseny stížnosti v Parlamentu. Takže jsou jejich doporučení velmi důležitá.*

5) *R v Inspectorate of Pollution ex parte Greenpeace Ltd (No. 2) [1994] 4 All ER 329*  
6) *Berkeley v Secretary of State for the Environment [2001] 2 AC 603*





Alena Dodoková (Ústav pro ekopolitiku): **Moje původní otázka se spíše týkala poměru případů v oblasti životního prostředí, které se dostanou k vyšším soudům, tedy o jaké procento se jedná.**

Sir Robert Carnwath: To je složitá otázka. Osobně se domnívám, že to není příliš mnoho. Nižší soudy se zabývají materiálními, faktickými otázkami a na jejich základě rozhodnou rozsudkem. Vyšší soudy se pak zabývají pouze právními otázkami. Neřekl bych proto, že se jedná o více než 10 % případů, které se dostanou i k vyšším soudům.

Pavel Černý (Ekologický právní servis): **Chtěl bych se zeptat k případu, který jste zmiňoval - Lappel Bank case. Pokud jsem to pochopil správně, nevládní organizace žalovala rozhodnutí úřadu, a přesto jí hrozilo nebezpečí náhrady škody vůči investorovi. Na jakém právním argumentu je založena myšlenka, že nevládní organizace jako žalobce proti orgánu veřejné moci by měla odpovídat za škodu soukromému subjektu?**

Sir Robert Carnwath: To je velmi důležitá otázka. Právní základ je jednoduše historický. Ve Velké Británii jsme původně neměli systém správního práva, veškeré spory byly mezi dvěma stranami a pokud se stalo, že jednou ze stran byla vláda, jednalo se pořád podle stejných principů.

Mezi soukromými subjekty platilo pravidlo, že ten co prohraje hradí náklady vítěze. A pokud se stalo, že jednou ze stran byl vládní úřad, použilo se stejné pravidlo. To jsou principy, které se v minulosti uplatňovaly v celém systému. A až v posledních letech se tyto principy začaly měnit.

Jedna z věcí, kterou tomu lidé mohou předcházet je „legal aid system“. Existuje právní úprava, která umožňuje lidem, kteří si nemohou dovolit náklady soudního sporu, získat jejich financování od státu. Výhoda tohoto je, že nezískají financování pouze pro sebe, ale že druhá strana, pokud vyhraje celý případ nemůže žádat náhradu svých nákladů, pokud by nestrádala („suffer hardship“).

Pokud osoba, které je přiznána právní pomoc, podá žalobu proti státnímu orgánu, státní orgán nemůže tvrdit, že strádá, a proto požadovat náhradu svých nákladů. Problémem je, že limity pro přiznání právní pomoci jsou velmi nízké. Musíte být proto opravdu velmi chudí, abyste mohli získat právní pomoc. Co lidé donedávna dělali bylo, že nevládní organizace, která chtěla v daném případě vznést žalobu, si našla někoho v dané oblasti, kdo byl dostatečně chudý na získání právní pomoci.

Místní úřady si stěžovali na toto jednání, jako na zcela „umělé a nepřirozené“. Soud ale rozhodl, že se jedná o jednu z osob, které budou v oblasti dotčeny. A dodatečná skutečnost, že se jedná o osobu dostatečně chudou, aby mohla žádat o právní pomoc, jí nemůže diskvalifikovat - zbavit možnosti přístupu ke spravedlnosti. Tento případ prošel celým systémem soudů až k nejvyššímu soudu - House of Lords, kde tento názor prohrál. Přesto byl žalobce zbaven povinnosti platit náklady. Podařilo se tedy obejít hrazení nákladů, ale není to příliš uspokojivé řešení.

Pavel Černošouš (Ateliér pro životní prostředí): **Rád bych se ještě vrátil k otázce Pavla Černého. Z daného příkladu jsme pochopili, že existuje možnost nést náklady nebo ztráty soukromé společnosti a nikoliv náklady právního sporu vůči státu. A právě tato skutečnost odradila žalobce.**

Sir Robert Carnwath: Chtěl bych se jen vrátit zpět a osvělit toto rozdělení na dva různé problémy. První je otázkou právních nákladů („legal costs“), které jsou vynakládány na právní zastoupení. Ve Velké Británii je to velký problém, jednak co se týče výše těchto nákladů, a za druhé skutečnost, že i obyčejná fyzická osoba je musí hradit velkým soukromým společnostem nebo orgánům veřejné správy.

Druhá otázka, která mohla být předmětem dotazu je, co můžete dělat, když chcete zabránit nějakému projektu. Což je podstatou případu Lappel Bank case. Otázka jestli při stanovování ptáčích oblastí v rámci zvláště chráněných oblastí podle NATURA, mají být zahrnuty i ekonomické úvahy do tohoto rozhodování. Tato otázka byla rozhodnuta u Evropského soudního dvora ve prospěch nevládní organizace. Mezitím ale uběhly dva roky. Otázkou pak zůstává, pokud by byl tento projekt zastaven již v době rozhodování, dokažská společnost ztratí velké množství peněz. Co bylo řečeno je, že pokud nevládní organizace chce přesto zastavit tento vývoj na dva roky, musí pak být připravena hradit vzniklé ztráty, pokud spor prohraje. Toto pravidlo samozřejmě velmi znesnadňuje situaci nevládních organizací.

Měl bych asi dodat, že nedávno soudy tento přístup zmírnily. Před dvěma roky probíhal případ, ve kterém se jednalo o velkém areálu v Belize. Ten se dostal před Judicial Committee of Privy Council, který je stále odvolacím soudem pro většinu zemí commonwealtu. Ten řekl, že by toto pravidlo mělo být zmírněno. Pokud nevládní organizace žaluje důležitou kauzu ve veřejném zájmu, soud musí zvážit tento veřejný zájem a nemusí nutně uložit finanční povinnosti vůči nevládní organizaci. Ale v tomto případě byly náklady požadovány z důvodů zajištění rychlého řízení. Celé řízení pak proběhlo během tří měsíců. Jedná se o obtížnou otázku, ale domnívám se, že se postupně přibližujeme k flexibilnějšímu přístupu.

Peter Wilfling ( Združení Občan a demokracie): **Sir Robert uváděl jeden případ z Německa, kdy nevládní organizace uspěla s návrhem na vydání rozhodnutí o náhradě škody, kterou by nevládní organizace musela platit soukromému subjektu? Jaký je obvyklý právní postup v tomto typu případů?**

Sir Robert Carnwath: Jsem si téměř jistý, že takováto náhrada ztrát nebyla přiznána. Mám to rozhodnutí tady s sebou o žádné náhradě takovýchto škod se ani nejednalo.

Alena Dodoková (Ústav pro ekopolitiku): **Ráda bych navázala se svojí otázkou k předběžným opatřením a odkladným účinkům žalob. Jak je tato otázka řešena ve Velké Británii? Jaké bude situace v odvolacím řízení?**

Sir Robert Carnwath odpověděl: Domnívám se, že to není tak závažný problém, jak se může zdát. Protože pokud někdo v praxi napadne nějaký projekt žalobou, je už toto samo o sobě dostatečným důvodem, k zasemenění nejistoty nad celým projektem. Jakýkoliv zásadní projekt bude záviset na lidech ochotných do něj investovat, včetně bank, atd. A pokud by se objevila jakákoliv pochybnost o zákonnosti celého projektu, je velmi pravděpodobné, že právě tito investoři nebudou souhlasit s jeho další realizací. Takže v praxi ve většině případů již samotné podání žaloby zastaví celý projekt. Pouze ve speciálních případech, kdy si je developer dostatečně jistý a má dostatek peněz k pokračování v projektu, se stane otázka předběžných opatření důležitá.

Alena Dodoková (Ústav pro ekopolitiku): **To považují za velmi zajímavou skutečnost, obzvlášť ve srovnání se současným stavem v ČR, kdy investoři běžně pokračují ve své činnosti i po zahájení takového soudního sporu. Jedním z příkladů může být výstavba dálnic, kde nedávno Nejvyšší správní soud rozhodl o nezákonnosti územního rozhodnutí, dálnice je již ale ve výstavbě.**

Sir Robert Carnwath odpověděl: Tento stav je velmi těžké nějak komentovat. Jediné co lze říct je, že pokud se spor dostane až k High Court, je ve Velké Británii považován za velmi podstatnou záležitost. A proto by bylo pro veřejnou instituci politicky velmi obtížné pokračovat v realizaci projektu, který je projednáván před High Court. Pravděpodobně by to vyvolalo ohromný zájem médií, atd. Z toho důvodů nemáme mnoho kauz, ve kterých bychom museli zvažovat,

co stane, pokud bude investor pokračovat ve stavbě, které bude později prohlášena za nezákonnou.

Obdobná situace ale nastala ve Španělsku, kde se jednalo o výstavbu domů. Mnoho Angličanů si kupuje ve Španělsku domy na důchod. O tuto výstavbu se starají různí developéři a je schvalována místními radami. Část této výstavby ale porušila místní právní úpravu a lokální autority proto požadovaly odstranění těchto staveb. V médiích se potom objevilo hodně příběhů lidí, kteří si chtěli koupit dům ve Španělsku a zjistili, že jim byl zbořen bez jakékoliv náhrady. Nemyslím si, že by taková situace mohla nastat v Anglii, protože by nebylo možné pokračovat v takovéto výstavbě. Je potom těžké v takovýchto situacích najít kompromis.

Pavel Černý (Ekologický právní servis): **Jaký vidíte rozdíl mezi závazky stran Aarhuské úmluvy vyplývající z článku 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy? V čem je podstata rozdílu? Pokud by existoval stát, který má plně implementovaný článek 9 odstavce 2, jaké další závazky by mu vyplývaly z článku 9 odst. 3?**

Sir Robert Carnwath: Musím se přiznat, že když jsem si znovu četl Aarhuskou úmluvu včera v noci, ptal jsem se sám sebe na stejnou otázku. A jsem si jistý, že většina z vás tady přítomných zná odpověď na tuto otázku lépe než já. Osobně vidím obě z nich jako spojené se stejným tématem – přístupem ke spravedlnosti. Ale článek 9 odstavce 2 se týká napadení rozhodnutí, které nejčastěji bude nějakým povolením. Oproti tomu článek 9 odstavce 3 se zdá být širší, mluví o soudních nebo administrativních procesech k napadení činnosti, nebo nečinnosti soukromých osob nebo veřejných orgánů, kteří porušují národní právo. To znamená, že je možné napadat i jednání soukromých osob.

V Anglii může být tato skutečnost vykládána dvěma různými způsoby. Za prvé máme prostředky v civilním právu, například „nuisance“ (obtěžování). Pokud můj soused vykonává nějakou činnost, které mě obtěžuje, mám právo žalovat na základě civilního práva o náhradu škody. Ale musí být také zváženy možnosti nápravy, pokud porušuje některé z nařízení, požadavků regulátora. V tomto případě máme prostředky pro soudní stíhání na základě podnětu soukromé osoby – „private prosecution“. Většina deliktů v oblasti životního prostředí je stíhána orgány veřejné správy, ale toto řízení mohou zahájit i jednotlivci.

V mém příspěvku jsem zmiňoval případ, kdy ropný tanker způsobil ropné znečištění v jednom z velkých přístavů. A orgány veřejné správy nepřijaly žádná účinná opatření. Proto Přátelé Země pohrozili, že sami podají podnět k zahájení stíhání. Státní zástupce nakonec podal takovouto obžalobu sám a výsledkem celého řízení byla velmi významná pokuta.

Nevím, jak by to fungovalo v ČR, ale ve Velké Británii je určitě rozdíl mezi napadením rozhodnutí orgánu veřejné správy a činností soukromé osoby.

Alena Dodoková (Ústavu pro ekopolitiku): **Ráda bych opět položila doplňující otázku – zatímco článek 9 odst. 2 operuje s dotčenou veřejností, článek 9 odst. 3 zmiňuje veřejnost, pokud splňuje požadavky vnitrostátního právního řádu. Myslíte si, že implementace článku 9 odst. 3 vyžaduje speciální definici takové veřejnosti? A pokud nebude takováto definice existovat bude oprávněným podle článku 9 odst. 3 každý z veřejnosti, nebo naopak nikdo?**

Sir Robert Carnwath: Máte pravdu toto rozdělení zde existuje. Ve Velké Británii budou pravděpodobně akademické kruhy rozlišovat mezi osobami, které mají právo napadnout rozhodnutí na základě dotčení svých zájmů, nebo na základě svých subjektivních práv jako soukromé osoby dotčené rozhodnutím orgánu veřejné správy. Domnívám se, že ve druhém případě budeme požadovat prokázání dotčení některého z práv.

Pokud se týká přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy, máme velmi otevřený přístup, kdy téměř každý, kdo má zájem na věci, i pokud není nějak zvláště dotčen na svých právech, je oprávněn k podání takovéhoto podnětu.

Alena Dodoková (Ústavu pro ekopolitiku): **Takže ve Velké Británii není žádná speciální definice k článku 9 odst. 3?**

Sir Robert Carnwath: Není.

Peter Wilfling (Združení Občan a demokracia): **Rád bych se Vás zeptal, co si myslíte o návrhu směrnice o přístupu ke spravedlnosti, kde je právě tato otázka řešena. Směrnice ukládá členským státům povinnost definovat „kvalifikované subjekty“, které budou mít právo napadnout jakékoliv porušení práva životního prostředí. Z toho vyplývá, že Evropská komise vykládá pojem veřejnosti podle článku 9 odst. 3 jako vybrané subjekty, které splňují nějaká kritéria bez ohledu na to, zda mají na věci nějaký zájem, nebo mohou být rozhodnutím ve věci dotčeni.**

Sir Robert Carnwath: Ano, domnívám se, že vývoj půjde tímto směrem. Ve Velké Británii právě připravujeme studii, která bude zveřejněna příští měsíc a která se týká přístupu ke spravedlnosti v oblasti životního prostředí v Anglii a Walesu. A zdá se, že budoucí vývoj bude směřovat tímto směrem. Problémem zůstává, že máme systém založený na metodě common law, tj. případů starých stovky let a tudíž ne vždycky logických a koherentních. To je důvodem, proč se stále blížíme přístupu založenému mnohem více na obecných principech, a evropské směrnice jsou v tomto směru velmi užitečné.

Aleš Roztočil (Nejvyšší správní soud): **Článek 9 odstavce 2 umožňuje přezkum rozhodnutí podle článku 6. Zajímalo by mě proto, zda článek 9 odstavce 3 umožňuje přezkum plánů a programů podle článku 7, nebo dokonce i právních předpisů podle článku 8.**

Sir Robert Carnwath: Obecné pravidlo, které se uplatňuje ve Velké Británii, je takové, že každý plán, program, regulace nebo specifické rozhodnutí je v podstatě napadnutelné kýmkoliv, kdo má na tomto dostatečný zájem. Takže to opravdu není problém, který by musel být řešen prostřednictvím těchto ustanovení. Nevím, jestli to považujete za problém v České republice.

Aleš Roztočil (Nejvyšší správní soud): **V České republice se jedná o velký problém, jak bude zmíněno v odpoledním programu v souvislosti s územními plány.**

## Shrnutí

Podle závěrů příspěvku Sira Roberta Carnwathu hrají soudy zásadní roli při ochraně životního prostředí. Význam jejich postavení potvrdilo i zasedání Programu OSN pro životní prostředí (UNEP) z roku 2003, které právě soudcům přisoudilo unikátní postavení. Jsou totiž těmi, kteří rozhodují a tvoří obecné povědomí veřejnosti o jednotlivých principech ochrany životního prostředí, a tím je uvádějí v život.

Povaha role soudů je odlišná podle právního systému země, ve které jsou situovány. V zemích, jejichž úprava administrativního řízení je prozatím nedostatečně vyvinutá, je role soudů naprosto zásadní. Právě kreativní postoje soudů a odvaha k progresivním výkladům základních ústavních práv umožňují překlenovat nedostatky v zákonych úpravách. Příkladem může být právo na příznivé životní prostředí nebo pouhé právo na život, jejichž výkladem soudy poskytly účinné nástroje k efektivnímu vynucení základních standardů při ochraně životního prostředí. Další možnosti pro výklad soudů se otevírají při určování okruhu účastníků řízení a možných nápravných opatření ukládaných soudy.





V Evropě je postavení soudů diametrálně odlišné – základní oprávnění a povinnosti upravují mezinárodní úmluvy, obsáhlé právní řády a početné administrativní orgány (jako základní ochránci životního prostředí). Soudy se proto více dostávají do role orgánů dohledu a kontroly nad činností těchto orgánů. Přesto stále ještě i v evropských zemích existují problémy při přístupu ke spravedlnosti.

Situace ve Velké Británii je odlišná díky liberálnímu přístupu k nevládním organizacím. Již několik let před ratifikací Aarhuské úmluvy soudy dovodily aktivní žalobní legitimaci nevládních organizací, např. v *Thorp Nuclear Plant*. V této kauze z roku 1994 bylo hnutí Greenpeace přiznáno právo napadnout povolení ohledně atomové elektrárny.

Navíc účast veřejnosti a její přístup k soudům je ve Velké Británii považována za jeden z nepřímých nástrojů ochrany životního prostředí. Veřejnost má proto přístup k soudní ochraně v několika typech řízení:

- soudní přezkum rozhodnutí
- civilní žaloby v oblasti porušení subjektivních práv
- možnost zahájit trestní stíhání soukromou osobou.

Vedle výše zmiňovaných postupů má veřejnost možnost podávat nejrůznější stížnosti a podněty k veřejnému ochránci práv, parlamentním komisím, atd.

Přesto i ve Velké Británii stále existují dva zásadní problémy při přístupu veřejnosti ke spravedlnosti. Prvním problémem jsou obtíže při přiznávání odkladného účinku žalobám, respektive při nařizování předběžných opatření. Tento problém ilustruje kauza *Lappel Bank*, ve které soud odmítl zastavit práce na budování záměru, protože nevládní organizace nepřijala žádné záruky, které by mohly kompenzovat investorovi vzniklou škodu. Druhým problémem je nákladnost celého řízení, které je ve srovnání s evropským průměrem až čtyřicetkrát dražší. Podání žaloby proto pro nevládní organizace i veřejnost představuje obrovskou finanční zátěž, a je tak závažnou překážkou při přístupu ke spravedlnosti.

Právě z těchto důvodů nedávno podala koalice nevládních organizací stížnost k Evropské komisi, ve které upozorňuje na neplnění závazků vyplývajících z komunitárního práva pro Velkou Británii. Hlavní důvodem stížnosti je směrnice o účasti veřejnosti, která obdobně jako Aarhuská úmluva stanoví, že řízení před soudy mimojiné nesmí vyžadovat příliš vysoké náklady.

## 2. Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany?

Pavel Černý

Dovolím si začít svůj příspěvek krátkým příběhem. Není to příběh příliš veselý ani zábavný; je také poněkud abstraktní, neboť je modelový. Všichni, kdo se v České republice věnují právní ochraně životního prostředí, jej dobře znají.

*Příběh začíná v okamžiku, kdy se veřejnost někde (kdekoli) v ČR dozví o záměru, která má zasáhnout do životního prostředí většího či*

*velkého počtu lidí. Může jít o dálnici, továrnu, supermarket... Na začátku vzbudí záměr aktivní odpor většího počtu lidí. Sepisují petice, domáhají se zohlednění stávající zátěže území, požadují posouzení variant. Dlouhé měsíce či roky se vedou řízení o změně územního plánu, posuzování vlivů na životní prostředí, lidé svůj nesouhlas vyjadřují opakovaně... a pomalu se vyčerpávají. Jde-li o dálnici či velkou zahraniční investici, „schválí“ jednoho dne (dávno před vydání jakéhokoli povolení příslušným úřadem) její výstavbu vláda (aniž je jasné, na základě jakého právního předpisu a které své kompetence tak činí, což ale samozřejmě vůbec nevedí). Média konstatují, že je rozhodnuto. Když konečně začnou správní řízení o povolení záměru, většina původních odpůrců záměru již rezignovala. Netrvá dlouho a vzdoruje již jen jedině „radikální“ občanské sdružení - v tu dobu již místními politiky a úředníky běžně označované za ekoteroristy. Toto občanské sdružení podá jednu nebo více žalob proti povolujícímu rozhodnutí; žalobám není přiznán odkladný účinek. Postupně se investor ve spolupráci s příslušnými úřady dopracuje ke stavebnímu řízení, je vydáno stavební povolení a bez ohledu na podané žaloby je zahájena stavba (pokud je to velká investice, například dálnice, tak s velkou slávou – možná i s tančícími bagry). Stromy jsou vykáceny, ornice odvezena, příslušná část krajiny zabetonována. A pak, když už „menší“ stavba (supermarket) stojí a větší (dálnice) je rozestavěna, soud po cca 3 letech od podání žaloby zruší územní rozhodnutí (z větší části pro formální, resp. procesní chyby). Televize o tom natočí reportáž, v níž zástupce investora rozhořčeně kritizuje absurdní právní systém, který umožňuje několika bůhvíkým placeným profesionálním kverulantům ohrozit milionovou (nebo miliardovou) investici, pracovní místa, rozvoj regionu. Po několika dnech mediální zájem utichne a vše se vrátí do starých kolejí. Podle stavebního úřadu není zrušení územního rozhodnutí důvodem pro přezkoumání stavebního povolení, a už vůbec ne pro odstranění stavby (investor přece byl v dobré víře, stavěl podle platných rozhodnutí). Členové „úspěšného“ sdružení se snaží dodat si optimismu sloganem „oni mají stavbu - my máme pravdu“, piší stížnost k Evropské komisi a přemýšlí o tom, jaký má používání právních prostředků při ochraně životního prostředí smysl.*

Tento modelový příběh by nyní mohl být několikrát zopakován v modifikované podobě - vždy o jiné konkrétní stavbě z reálného života. Detaily by se lišily, ale hlavní body by byly vždy stejné. Jen za poslední cca měsíc bylo vydáno několik soudních rozhodnutí, jež by do takového příběhu zapadly: Dálnice D8, supermarket v Olomouci, modernizace železniční tratě u Ostravy, dálnice D1 u Přerova. Z tohoto hlediska vyznívá řečnická otázka v názvu příspěvku téměř nepatřičně či přímo absurdně. Přesto nepovažuji za zbytečné nad ní přemýšlet. Přehled dosavadního vývoje snah nevládních organizací (dále „NNO“) o právní ochranu ŽP totiž může vést i k o něco optimističtějšímu pohledu, i když nepochybně musí jít o optimismus velmi opatrný a podmíněný.

O takovýto přehled se ve svém příspěvku pokusím. Snad se mi podaří nabídnout určité podněty k zamýšlení, naopak současná právní úprava a zejména soudní praxe vyhovuje požadavkům čl. 9 Aarhuské úmluvy<sup>7</sup>, resp. co k naplnění těchto mezinárodních závazků ČR (zatím) schází.

### Základní předpoklady žalob NNO v českém právním řádu

NNO (občanská sdružení) získaly možnost přístupu k soudům ve věcech ochrany životního prostředí na začátku 90. let. Získání této možnosti bylo způsobeno dvěma základními legislativními počiny:

Prvním bylo přijetí právních předpisů, které umožnily občanským sdružením, pokud splnily stanovené podmínky, získat postavení účastníků některých správních řízení ve věcech ochrany životního prostředí. Původně šlo o dodnes platný zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně

7) Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publikovaná pod č. 124/2004 Sb.m.s.

přírody a krajiny a zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (nahrazený později zákonem č. 100/2001 Sb.). Později byla podobná ustanovení vtělena i do dalších právních předpisů.<sup>8</sup>

Druhou zásadní skutečností pro vznik možnosti NNO podávat žaloby ve věcech ochrany životního prostředí bylo obnovení obecného správního soudnictví v ČR (resp. ČSFR) od 1.1.1992. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že základní koncepce obnoveného správního soudnictví je založena na koncepci (doktríně) tzv. „subjektivní jurisdikce“, zaměřené výlučně na ochranu „veřejných subjektivních práv“ proti nezákonným rozhodnutím správních orgánů.<sup>9</sup>

Přímým důsledkem této základní koncepce se stala i úprava aktivní procesní legitimity před správními soudy v obnoveném správním soudnictví. Podmínkou pro přístup k soudům (pro věcné projednání žaloby) je v této koncepci důvodné tvrzení žalobce, že byl rozhodnutím úřadu zkrácen na svých (subjektivních veřejných) právech.<sup>10</sup> Z tohoto pojetí principiálně vychází i současná úprava správního soudnictví, účinná od 1.1.2003 (zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – dále „s.ř.s.“).

Tyto legislativní základy možnosti žalob NNO ve věcech ochrany ŽP předurčily praktický vývoj v této oblasti. Situaci, která na tomto základním půdorysu vznikla a která v hlavních rysech platí i v současnosti, je možné vyjádřit těmito hlavními body:

- **možnost přístupu NNO k soudům ve věcech ŽP je fakticky omezena na oblast správního soudnictví, tedy přezkumu rozhodnutí úřadů** (vesměs povolení různých zásahů do životního prostředí). NNO tedy nemohou žalovat soukromé subjekty za poškozování životního prostředí (pokud pomineme hypotetický případ, kdy by zásah současně poškozoval vlastnické či jiné právo nějaké NNO). Tato naprostá absence přístupu k soudní ochraně ve vztahu k jednání či opomenutí soukromých subjektů zřejmě není v souladu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.<sup>11</sup>
- **nezbytnou faktickou podmínkou projednání žaloby NNO je, aby se NNO před podáním žaloby účastnila správního řízení**, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno a podle dosud převažujícího soudního výkladu se mohou domáhat pouze ochrany proti porušení svých procesních práv v těchto řízeních (podrobněji viz dále). Z hlediska Aarhuské úmluvy tato koncepce odpovídá vazbě jejího čl. 6 a čl. 9 odst. 2. Je otázkou, jestli lze i z tohoto hlediska považovat implementaci čl. 9 odst. 3 Úmluvy za dostatečnou. Zdá se že česká právní úprava vychází z názoru, že čl. 9 odst. 2 a odst. 3 jsou jen různým vyjádřením téhož požadavku.
- **NNO nemají legislativně jednoznačně zakotvenou možnost žaloby ve veřejném zájmu** – úprava správního soudnictví v ČR neumožňuje NNO (případně jiným „soukromým žalobcům“) podat úspěšnou správní žalobu, jež by byla odůvodněna výlučně tvrzením o rozporu napadeného rozhodnutí se zákonem s tím souvisejícím poškozením či ohrožením životního prostředí, případně jiného veřejného zájmu či statku. Platná úprava přitom (na rozdíl od právního stavu v letech 1992 – 2002) institut „žaloby ve veřejném zájmu“ jako takový obecně upravuje (viz § 66 s.ř.s.). Podle odst. 3 tohoto ustanovení může takovou žalobu podat i „ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu“. Podle výkladu správních soudů však jde o „mrtvé“ či „prázdné“ ustanovení, a to bez ohledu na ratifikaci Aarhuské úmluvy.<sup>12</sup>

## Vývoj judikatury k otázce žalobní legitimity občanských sdružení

V praxi se výše uvedená východiska projevila v následujícím vývoji rozhodovací praxe správních soudů:

Pro získání možnosti účastnit se správních řízení začaly NNO v některých případech podávat proti rozhodnutím úřadů žaloby. Jejich námítky přitom logicky směřovaly především vůči rozporům rozhodnutí s právní úpravou ochrany jednotlivých složek životního prostředí (přírody a krajiny, ovzduší, půdy atd.) a lidského zdraví. Právě snaha zajistit dodržování těchto předpisů samozřejmě byla a je základním motivem účasti NNO ve správních řízeních i případného podání žaloby.

Stejně „logický“, či spíše nevyhnutelný, byl však i konflikt této jejich snahy o ochranu životního prostředí soudní cestou s koncepcí aktivní žalobní legitimity, založenou na nezbytnosti prokázat zásah do subjektivního práva žalobce. V prvních letech po obnovení správního soudnictví soudy žaloby NNO vesměs odmítaly jako podané „zjevně neoprávněnou osobou.“ Argumentace soudů vycházela z (explicitně či implicitně) vyjádřeného předpokladu, že NNO, účastnicímu se správního řízení na základě některého z výše citovaných ustanovení zvláštních předpisů (tedy v podstatě z titulu ochrany veřejného zájmu) vůbec nemohou v tomto řízení příslušet taková subjektivní práva, do nichž by mohlo rozhodnutí zasáhnout a která by tedy mohla založit jeho žalobní legitimitu. Příkladem argumentace tohoto typu je konstatování správního soudu, že „není... rozhodující, zda žalobce byl nebo nebyl účastníkem řízení před správním orgánem, a zda správní orgány pochybily, pokud s ním jako s účastníkem nejednaly. Podstatné je, že napadené rozhodnutí žalobci žádné povinnosti neuložilo a na jeho právech jej proto nezkrátilo.“<sup>13</sup>

Později se zcela odmítavý postoj soudů k žalobám NNO poněkud zmírnil. Soudy začaly poskytovat ochranu alespoň procesním právům NNO, tedy především právu na samotnou účast v správních řízeních, týkajících se životního prostředí, a dále na „spravedlivý proces“, spočívající především v možnosti vyjádřit seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim (v dostatečných lhůtách).

Asi nejdále zašel za účinnosti „staré“ úpravy správního soudnictví v teoretické rovině Vrchní soud v Praze, když v jednom ze svých rozsudků konstatoval, zkrácení na subjektivním právu se „stává klíčem, otevírajícím cestu soudní žaloby“, s jehož použitím se „soukromý žalobce může – chce-li – stát tribunem, hájícím zájmy veřejné“. Dále soud v tomto rozsudku uvedl, že „není zákonného podkladu pro odmítnutí žalobní námítky proto, že právní předpis, jehož porušení je tvrzeno, míří výlučně nebo převážně nikoli k ochraně porušeného subjektivního práva, ale k ochraně veřejného zájmu.“<sup>14</sup>

Tento relativně vstřícný přístup však v následujících letech nepřevládá. Ve většině případů se soudy zabývaly pouze těmi žalobními námítkami NNO, které bezprostředně souvisely s jejich procesními právy. Často ovšem nepovažovaly ani prokázaný zásah do procesních práv NNO za dostatečný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí (v těchto případech konstatují, že sice došlo k porušení práv žalobce, ale tato skutečnost nemá vliv na zákonnost rozhodnutí jako takového).<sup>15</sup>

Zároveň se v judikatuře českých soudů ustálil výklad, že NNO se „z povahy věci“ nemohou domáhat práva na příznivé životní prostředí,

8) Viz § 7 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a § 115 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

9) Z této doktríny vycházela již podoba spr. soudnictví v rakouské monarchii, založená prosincovou ústavou z roku 1867, přesněji řečeno základním zákonem státním č. 144/1867 Ř. z. o soudcovské moci, převzatá do právního řádu 1. ČSR.

10) Pro naplnění podmínek žalobní legitimity nestačí „dotčení právního zájmu“ žalobce. Například podle rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 17.11. 1995, č.j. 6 A 243/93, obec jako „pouhý zájemník“ neuspěla se žalobou proti umístění stavby úložiště vyhořelého jaderného paliva (!) na jejím území.

11) Strana Úmluvy mají podle tohoto ustanovení mimo jiné zajistit, aby osoby z řad veřejnosti měly přístup ke správním nebo soudním řízením, v nichž by mohly vznášet námítky proti jednání, aktům nebo opomenutí (i) ze strany soukromých osob.

12) Reálnou možnost podat žalobu ve veřejném zájmu má v současné době pouze Nejvyšší státní zástupce (podle § 66 odst. 1 s.ř.s.). Těto své pravomoci nevyužívá příliš často, nicméně existuje již několik rozhodnutí správních soudů, které těmto žalobám vyhověly. Srov. například rozsudek NSS ze dne 5.11.2007, č.j. 8 As 27/2006-70, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 1455/2008.

13) Soudní judikatura ve věcech správních, 2000, číslo 5, str. 12, č. rozsudku 564.

14) Rozsudek ze dne 25.8. 1997, č.j. 6 A 40/96.

15) Viz např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 17.5.1999, č.j. 6 A 95/94.





zakotveného v Listině. Paradoxně přitom Ústavní soud prohlásil toto právo za soudně vymahatelné (a v dané věci porušené) právě v nálezu, který se týkal ústavní stížnosti ekologické NNO. Tim jí právo na příznivé životní prostředí implicitně přiznal. Následně však v jiném rozhodnutí konstatoval, že NNO jako právnické osobě právo na příznivé životní prostředí přislušet nemůže, neboť negativním vlivům životního prostředí jsou vystaveny pouze osoby fyzické jako biologické organismy.<sup>16</sup> Právě na toto následné rozhodnutí opakovaně odkazují správní soudy (a ÚS na něm od té doby důsledně setrvává).<sup>17</sup>

**Pod tlakem všech těchto okolností začaly NNO své žalobní návrhy vesměs opírat především o tvrzení, že bylo zasaženo do jejich práva na spravedlivý proces, ačkoli skutečným cílem jejich žaloby je ochrana životního prostředí.** Více než na věcnou podstatu sporu se tak žalobci i soudy soustředili na procesní pochybení správních orgánů. To vede mimo jiné k obviňování občanských sdružení z obstrukcí a formalismu, především však k nedůsledné ochraně životního prostředí samotného. Kořenem tohoto problému je skutečnost, že správní soudy upřednostnily „formálně čistý“ právní výklad (z hlediska doktríny „subjektivní jurisdikce“) před jinak vcelku logickou úvahou, že se NNO environmentálních řízení neúčastní proto, aby využívaly procesních práv, ale aby se snažily chránit životní prostředí. Čemuž by měla odpovídat i úprava a především praxe rozhodování o jejich žalobách.

Nová úprava správního soudnictví, účinná od 1. 1. 2003 (soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“) podmínky aktivní legitimace pro občanská sdružení z formálního hlediska příliš nezměnila, resp. v podstatě potvrdila předchozí „doktrínu“. Přesto se soudy začaly po vstupu této úpravy v účinnost častěji zabývat i věcnými žalobními námitkami NNO. Nejčastěji tento postup buď odůvodňují tím, že věcná pochybení úřadů představují současně zásah do práva žalobce na řádné vypořádání námitek. V obecné (teoretické) ovšem stále převažuje názor, že žalobní legitimaci NNO zakládá porušení jejich procesních práv ve správním řízení a proto „může namítat nezákonnost rozhodnutí správního orgánu jen pokud, tvrdí-li, že ve správním řízení byla zkrácena jeho procesní práva takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“<sup>18</sup> Stále častěji se však objevují rozhodnutí, v nichž se soudy tímto aspektem žalobní legitimace takřka nezabývají, a po konstatování, že žalobce – občanské sdružení - byl účastníkem řízení, se bez dalšího věnují posouzení důvodnosti uplatněných námitek ve smyslu souladu či rozporu napadeného rozhodnutí ve vztahu k objektivnímu (hmotnému) právu.

V posledních cca 2 letech se pak ojediněle objevují rozhodnutí, která, sice výslovně nepochybňují dosavadní koncepci „ochrany pouze procesních práv NNO“ jako takovou, ale na druhé straně obsahují některé zobecňující závěry, které z ní dle mého názoru zásadním způsobem vybočují. V některých z těchto rozsudků se soudy začaly podrobněji zabývat důsledky ratifikace Aarhuské úmluvy a jejím místem v českém právním řádu.

## Aarhuská úmluva v dosavadní judikatuře správních soudů

Názor na celkové postavení Úmluvy v českém právním řádu a na její význam pro práva osob dotčených rozhodováním ve věcech životního prostředí vyslovil NSS poprvé v rozsudku, kterým zrušil část změny územního plánu Prahy, schválené v roce 2005, jako tzv.

opatření obecné povahy.<sup>19</sup> NSS v tomto rozsudku mimo jiné konstatoval, že z čl. 1 odst. 2 Ústavy vyplývá imperativ souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky České republiky, vyplývajícími z Úmluvy. Jinak řečeno, jestliže je možné určitou vnitrostátní úpravu (například pořizování územních plánů a možnost jejich soudního přezkumu) vyložit vícero způsoby, pak má přednost dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Úmluvy. Stejný závěr pak podle citovaného rozsudku vyplývá i z práva Evropských společenství, neboť EU jako celek je rovněž jednou ze smluvních stran Aarhuské úmluvy (ratifikovalo ji rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005) a Úmluva se tak stala součástí práva ES práva jako tzv. smíšená smlouva.<sup>20</sup> S ohledem na povahu AÚ jako pramene práva EU lze dodat, že i pokud by ustanovení Úmluvy nebyla v konkrétním případě (státě) „schopná přímého účinku“, mají orgány členských států ES povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodně právním závazkem Společenství.<sup>21</sup> Z těchto východisek NSS dovodil, že i z mezinárodního a komunitárního práva vyplývá povinnost vyložit vnitrostátní úpravu tak, aby byl umožněn soudní přezkum územních plánů.

Tento závěr dle mého názoru zásadně zpochybňuje doktrínu omezené žalobní legitimace NNO v jejím výše naznačeném smyslu. Čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy totiž jednoznačně stanoví, že osoby z řad dotčené veřejnosti, tedy i NNO, mají mít možnost domoci se přezkumu „jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti“, týkajících se aktivit vymezených v Příloze I Úmluvy, a to „po stránce věcné i procesní“, tedy bez výše uvedeného omezení, aplikovaného českými soudy. Z tohoto vymezení by s ohledem na přednostní aplikaci Úmluvy měly správní soudy vycházet, což by v konečném důsledku znamenalo nutnost opuštění doktríny, podle níž může NNO úspěšně namítat pouze zásah do svých procesních práv.<sup>22</sup>

Názory vyslovené v „ruzyňském“ rozsudku ovšem NSS následně revidoval v několika dalších rozhodnutích, týkajících se rovněž územních plánů, schválených podle starého stavebního zákona, v nichž mimo jiné konstatoval, že Aarhuská úmluva (resp. určitá její ustanovení) nejsou přímo aplikovatelná.<sup>23</sup> Obecný závěr o povinnosti souladného výkladu vnitrostátních předpisů z požadavky Úmluvy nicméně NSS nepochybnil.

Za pozornost v této souvislosti stojí rovněž rozsudek Městského soudu v Praze, kterým tento soud zrušil rozhodnutí Ministerstva dopravy vydané v rámci řízení o povolení stavby tunelů na brněnském městském okruhu.<sup>24</sup> Soud v tomto rozsudku stejně jako NSS uvedl, Aarhuská úmluva není v českém právu přímo aplikovatelná, ale současně vyslovil názor, že občanská sdružení mají ve správních řízeních, stejná procesní práva jako ostatní účastníci, z čehož mimo jiné vyplývá, že „soud při přezkoumávání rozhodnutí napadených těmito zástupci veřejnosti přezkoumává i hmotněprávní podmínky vydaných povolení a rozpor i s hmotněprávní úpravou“. Jde o názor nepochybně odpovídající požadavkům Úmluvy a současně odporující dosavadní převažující judikatuře (doktríně) správních soudů.

Otázkou souladu vnitrostátní legislativy a soudní praxe s požadavky AÚ se NSS dále zabýval v rozsudku, v němž řešil otázku účastenství občanského sdružení v řízení o povolení provozu jaderného zařízení podle zákona č. 18/1997 Sb., „atomového zákona“.<sup>24</sup> NSS v tomto případě dospěl k závěru, že úprava priznávací postavení účastníka tohoto řízení pouze žadatele není v rozporu s čl. 6 Úmluvy, neboť sdružení i další osoby z řad dotčené veřejnosti mají možnost účastnit

16) *Usnesení sp.. zn. 1. ÚS 282/97 ze dne 6.1. 1998. Při vydání tohoto rozhodnutí bylo porušeno ustanovení zákona o Ústavním soud, podle něž rozpor s dříve vysloveným názorem musí posoudit plénum Ústavního soudu.*

17) *Blíže viz Hulmák, M., Právnické osoby a právo na příznivé životní prostředí, in Černý, P., Dohnal, V. (eds.), Přístup k soudům při ochraně životního prostředí, str. 111-124.*

18) *Viz například rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2004, č.j. 28 Ca 441/2001.*

19) *Rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č.j. 1 Ao 1/2006-74, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 968/2006; podrobněji k tomuto rozsudku viz příspěvek A. Roztočila.*

20) *K povaze těchto smluv viz blíže například Malenovský, J.: K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. Právní rozhledy č. 21/2006, str. 781-782.*

21) *Viz například rozhodnutí ESD C-53/96, Hermès, [1998] ECR I-3603, bod 35 nebo spojené věci C-300/98 a C-392/98, Parfums Christian Dior SA [2000] ECR I-11307, body 47-48, které NSS ve svém rozhodnutí cituje.*

22) *Viz zejména snesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 3. 2007, č.a. 3 Co 1/2007-44, týkající se návrhu na zrušení územního plánu VÚC Břeclavska, publikované ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 1276/2007; v podrobnostech opět odkazují na příspěvek A. Roztočila.*

23) *Rozsudek ze dne 2. 3. 2007 č.a. 10 Ca 208/2006-44.*

24) *Rozsudek ze dne 29. 3. 2007, č.a. 2 As 12/2006-111, dostupný na www.nssoud.cz.*

se jiných řízení, v nichž se o možnosti výstavby jaderných zařízení rozhoduje. Soud ale v tomto rozsudku (jako „obiter dictum“) zároveň uvedl, že občanská sdružením pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti, jsou nositeli práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (což je názor plně kompatibilní s cíli Úmluvy, zato však dosud opakovaně odmítaný ostatními soudy, především Ústavním).

Lze tedy říci, že soudy se zatím spíše snaží obhajovat názor, že Aarhuská úmluva nevyžaduje buď žádná, nebo alespoň ne podstatná změny ani ve vnitrostátní právní úpravě, ani v soudní praxi. Z tohoto přístupu zatím vybočují pouze jednotlivá rozhodnutí nebo dílčí argumenty, které jsou však vesměs vyslovovány jaksi „mimořádně“.

V rozhodnutích soudů (zejména NSS) převažuje názor, že Úmluva není přímo aplikovatelná podle čl. 10 Ústavy. S tímto tvrzením by bylo možné polemizovat, neboť ustanovení Úmluvy jsou sice formulována jako závazky státu, současně však z řady z nich lze dovodit zcela konkrétní práva jednotlivců a NNO. Navíc mezi orgány státu, vázané Úmluvou, patří i samotné soudy (srov. také čl. 95 odst. 1 Ústavy). Podrobnější polemika na toto téma však přesahuje možnosti tohoto příspěvku. Na druhé straně, přes nedůslednost v některých rozsudcích, se NSS výslovně a již opakovaně vyslovil ve prospěch povinnosti soudů vykládat české právo v souladu s požadavky Úmluvy. Pokud by soudy tuto svou povinnost důsledně dodržovaly, nemusela by podle mého názoru otázka její přímé aplikovatelnosti být pro praxi zásadní. Ve většině případů by i „pouhý“ výklad souladný s mezinárodními závazky měl vést ke stejnému výsledku, jako přímá aplikace Úmluvy.

Žaloby NNO ve věcech ochrany ŽP tedy v důsledku naznačeného (postupného a rozhodně ne přímočarého) vývoje postupně přestaly být téměř marným „dobýváním hradeb soudní moci“ a stávají se relativně běžným důvodem pro zrušení nezákonných rozhodnutí úřadů (a to stále častěji i z „věcných“ důvodů, byť často navenek prezentovaných jako důvody procesní, nebo v kombinaci s nimi).

## Odkladný účinek žalob jako podmínka efektivní soudní ochrany

Přesto lze o žalobách NNO stále jen stěží říci, že by byly efektivním nástrojem ochrany životního prostředí. Hlavní důvod je jednoznačný: délka soudního řízení v kombinaci s nepřiznáváním odkladného účinku žalobám (či předběžných opatření). Dostáváme se zpět k úvodnímu příběhu: Nevládní organizace hromadí stále více vítězných rozsudků, avšak málokdy to současně znamená zastavení nebo zásadní úpravu stavby. Soudy tiše opouštějí od „přesvědčování“ NNO, že smyslem jejich účasti ve správních řízeních je využívání jejich procesních práv, ale nezávislý a neinformovaný pozorovatel současného stavu by mohl dovodit, že tímto smyslem je - pokud možno úspěšné - vedení soudních sporů. Pokud tedy NNO na využívání právních nástrojů ochrany ŽP nerezignují (a pokud nedojde v legislativě či k judikatuře k zásadnímu zvratu - což, jak vyplývá z následujícího příspěvku o posledním vývoji právní úpravy účasti NNO v environmentálních řízeních na Slovensku, není vůbec vyloučeno), zbývá jim v podstatě poslední zásadní úkol: přesvědčit soudy o nutnosti brát vážně požadavek čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, podle něž má soudní přezkum ve věcech ŽP zajistit přiměřenou a „účinnou“ nápravu a má být nejen spravedlivý a dostupný, ale rovněž „včasný.“

25) Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřímým způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

26) Srov. například usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 11. 2004, č.a. 57 Ca 14/2004-40, publikované ve Sbirce rozhodnutí NSS pod č. 455/2005.

27) Návrh na vydání předběžného opatření je nepřipustný, lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek.

28) Podrobněji viz Černý, P.: Předběžné opatření ve správním soudnictví jako cesta k účinnější soudní ochraně životního prostředí? Via Iris ONLINE, <http://www.viairis.cz/index.php?p=msg&id=85>. Obecněji (ve vztahu k požadavkům Úmluvy o lidských právech na efektivní požadavky soudní ochrany) srov. Franc P.: Neefektivní ochrana subjektivních práv ve správním soudnictví. VIA IURIS IV/2005 (příloha časopisu Právní fórum č. 11/2005), str. 21-23.

29) Směrnice 85/337/EHS, o hodnocení vlivu některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí, ve znění směrnic 97/11 ES a 2003/35/ES.

30) Viz například rozsudek ze dne 29.8.2007, č.a. 1 As 13/2006-63, publikovaný ve Sbirce rozhodnutí NSS pod č. 1461/2008 (týkající se stanoviska EIA k záměru rychlostní silnice R55).

31) Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20.3.2008, č.a. 22Ca 43/2008-35.

Právní úprava a především dosavadní převažující praxe správních soudů, týkající se možnosti přiznání odkladného účinku žaloby (případně nařízení předběžného opatření) ve správním soudnictví, je s těmito požadavky v rozporu. Ust. § 73 odst. 2 s.ř.s. stanoví pro možnost přiznání odkladného účinku žalobě velmi restriktivní podmínky<sup>25</sup> (v případě žalob NNO při dosavadním běžném výkladu v podstatě nesplnitelné). Ohledně nejvýznamnějšího povolení rozhodnutí - územního rozhodnutí o umístění stavby - soudy až donedávna důsledně judikovaly, že vůbec nemůže být splněna podmínka přiznání odkladného účinku žalobě - hrozící nenahraditelná újma - a to bez ohledu na to, kdo je žalobcem.<sup>26</sup> Zároveň soudy interpretují ust. § 38 odst. 3 s.ř.s.<sup>27</sup> tak, že v případě žalob proti rozhodnutím správních orgánů je nařízení předběžného opatření zcela vyloučeno. Konečným důsledkem tohoto přístupu jsou situace, kdy soud zruší nezákonné rozhodnutí často i několik poté, co tímto rozhodnutím povolená stavba nebo jiný zásah byly dokončeny. K následnému nařízení jejich odstranění v praxi většinou (s odkazem na ochranu dobré viny investora) nedochází.<sup>28</sup>

Ve zcela nedávné době však bylo vydáno několik rozhodnutí, které mohou změnit dosavadní praxi i v této oblasti. Popudem k nim se staly žaloby NNO i dalších subjektů proti stanoviskům vydaným v rámci procesu EIA. Tato stanoviska nemají v českém právu povahu rozhodnutí o povolení záměru (jsou pouze podkladem pro toto rozhodnutí). Zároveň se ovšem zřejmě jedná o „akty“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy (a také čl. 10a směrnice „EIA“<sup>29</sup>, do níž byly požadavky čl. 9 odst. 2 Úmluvy převzaty). Právě s ohledem na požadavek efektivnosti soudního přezkumu - neboť stanoviska EIA jsou vydávána na samotném počátku projednávání záměru - se žalobci domáhali jejich soudního přezkumu.

Ve všech těchto případech správní soudy žaloby odmítly (s odkazem na nezávaznou povahu stanovisek EIA). NSS tato rozhodnutí ve všech případech potvrdil.<sup>30</sup> Podle názoru NSS Aarhuská úmluva ani směrnice EIA nevyžadují, aby stanoviska EIA byla soudem přezkoumávána samostatně (přímo), ale že „postačuje jejich přezkoumání v pozdější fázi (tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí)“. Takovou možnost podle NSS představuje postup podle § 75 odst. 2 s.ř.s., tedy možnost žalobce navrhnout, aby soud přezkoumal také akty jež jsou podkladem žalobou napadeného rozhodnutí.

V této souvislosti však NSS také výslovně a opakovaně uvedl, „žalobcům z řad dotčené veřejnosti musí být vyhověno 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 nevrátně realizován (typicky provedení stavby)“, jinak by došlo k porušení čl. 9 odst. 4 Úmluvy a čl. 10a směrnice EIA. Jde tedy o výklad, který překonává zmíněný dosavadní názor o nemožnosti přiznání odkladného účinku na základě žalob NNO, resp. proti územním rozhodnutím obecně. S odkazem na tuto judikaturu NSS (a opět na čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice EIA) pak již bylo v rámci řízení o žalobě NNO proti územnímu rozhodnutí vydáno krajským soudem první rozhodnutí o odkladném účinku.<sup>31</sup>

## Závěrem

Na otázku zda jsou žaloby NNO efektivním nástrojem k ochraně ŽP je tedy podle mého názoru realistická odpověď „nikoli“, optimistická „ještě ne“ a velmi optimistická „už brzy by mohly být“. K tomu





aby se naplnil tento neoptimističtější scénář, resp. aby se účinnost právních nástrojů při ochraně ŽP zvyšovala, by podle mého názoru mohlo dojít za těchto podmínek:

Prvním předpokladem je samozřejmě zachování alespoň současného standardu právní úpravy přístupu k soudní ochraně ve věcech životního prostředí (vzhledem k mezinárodním závazkům, zejména Aarhuské úmluvy by se tento předpoklad mohl jevit jako samozřejmost, nicméně opět lze odkázat na slovenskou situaci).

S tím souvisí i otázka případných změn současné právní úpravy. Námětů by jistě byla celá řada, jak dílčích (například změna úpravy zákonných podmínek pro přiznávání odkladného účinku žalobám, zakotvení definice „dotčené veřejnosti“) tak obecnějších. Nabízí se zejména myšlenka větší integrace povolených řízení v oblasti zásahů do životního prostředí se základním cílem, aby po provedení EIA a vydání základního rozhodnutí o přípustnosti či nepřípustnosti posuzovaného záměru (resp.) některé z jeho variant a případně soudním přezkumem takového rozhodnutí byla otázka „záměr ano nebo ne“ jednoznačně vyřešena, a to současně dříve, než dojde k započítání realizaci stavby. Při návrzích takovýchto změn je však vždy nutno počítat s „protitlakem“ a rizikem ztráty dosažené úrovně právní úpravy.

Druhým základním předpokladem je pokračování přinejmenším dosavadního pozvolného trendu soudů k věcnému projednávání žalob NNO (tedy opuštění rigidně chápané doktríny subjektivní jurisdikce) a zároveň prosazení praxe širšího přiznávání odkladného účinku žalobám, zejména územním rozhodnutím (i pokud se právní úprava nezmění). Osobně kromě se dále stále domnívám, že ještě účinnější by mohl být přímý přezkum stanovisek EIA (a rovněž závěrů zjišťovacího řízení, pokud se jimi postup podle zákona č. 100/2001 Sb. končí). Pokud budou soudy důsledně přihlížet k požadavku souladného výkladu vnitrostátních předpisů z požadavky AU, měly by být tyto předpoklady naplněny.

České správní soudy by se rovněž měly důsledněji zabývat otázkou, nakolik jsou v českém právu zohledněny požadavky čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a co z tohoto ustanovení vyplývá „nad rámec“ odst. 2 téhož článku. V této souvislosti by měl být znova zvážena vztah tohoto ustanovení a zatím nenaplněné v praxi možnosti žalob soukromých osob ve veřejném zájmu podle § 66 odst. 3 s.r.s..

Ke zlepšení současné situace by mohlo vést i opuštění názoru podle něž se NNO nemohou domáhat práva na příznivé životní prostředí – resp. přiznání možnosti uplatňovat toto právo jménem svých členů. Pokud však bude respektováno oprávnění NNO domáhat se přezkumu nejen procesní, ale i věcné správnosti rozhodnutí úřadů, vyplývající z Aarhuské úmluvy, nemusí být otázka existence či neexistence práva NNO na příznivé životní prostředí z praktického hlediska zásadní.

Jsem přesvědčen že žaloby NNO by neměly být základním a rozhodujícím nástrojem ochrany životního prostředí, a to ani v právní oblasti. Podle mého názoru by vždy mělo jít o doplněk k právním i jiným snahám jednotlivých lidí, do jejichž životního prostředí je zasahováno. Pokud budou jednotlivci sami ochotni své životní prostředí důsledně hájit, budou v řadě případů efektivnější a úspěšnější, než NNO.<sup>32</sup>

Při splnění této podmínky se může angažování „profesionálních NNO“ stát zbytečným. Přesto je podle mého názoru nutno jeho možnost zachovat – jako pojistku proti případům nezákonného rozhodování, na něž by jinak v některých případech nikdo neupozornil. V této souvislosti lze na závěr citovat názor soudce britského Nejvyššího soudu Sira Ottona, podle něž „veřejné právo... směřuje především k nápravě pochybení – tedy nesprávností při výkonu veřejné moci; soudy si proto vždy byly vědomy skutečnosti, že i osoby či organizace bez (hmotného) zájmu na věci mohou být z dobrých důvodů těmi, kdo na zjevné zneužití moci soud upozorní.“<sup>33</sup>

## Vybrané otázky z diskuze následující po tomto příspěvku:

Pavel Černošou (Ateliér pro životní prostředí): **Já bych si dovolil spíše poznámku. Kdy přiznání hmotněprávních oprávnění je podle mě neoddělitelné od přiznání práva na příznivé životní prostředí i pro právnické osoby. Přezkumem hmotněprávních námitek totiž dochází k ochraně práva na příznivé životní prostředí. V ČR je velmi málo poskytována soudní ochrana právu na příznivé životní prostředí u fyzických osob. Podle zákona o ochraně přírody a krajiny se fyzické osoby mohou účastnit řízení prostřednictvím občanských sdružení, tím je ale upíráno právo na příznivé životní prostředí a soudní přezkum je proto u nich neúčinný. Proč se tedy nemohou samy fyzické osoby účastnit řízení v oblasti životního prostředí? Vždyť právě tyto osoby jsou doajista nositelem práva na příznivé životní prostředí a rozhodnutí z těchto řízení zasahují do tohoto jejich práva.**

Pavel Černý (Ekologický právní servis): Já s Tebou mohu pouze souhlasit. Teoreticky je zajisté konzistentní, pokud je právnické osobě přiznáno právo na hmotněprávní přezkum, přiznat jí i hmotné právo, které je podstatou tohoto přezkumu – právo na příznivé životní prostředí. Pro praxi je mi ale úplně jedno, zda soudy dojdou k závěru, že právnické osoby toto oprávnění mají nebo nemají, podstatné je, aby se soudy zabývaly žalobními námitkami těchto organizací.

Souhlasím s názorem pana profesora Damohorského, že je správné, aby stejně jako obec mohla podat sousedskou žalobu v zájmu ochrany práv svých obyvatel, aby i občanská sdružení mohla podávat žalobu k ochraně práv svých členů.

A to souvisí s druhou otázkou. Já bych pouze doplnil, že se domnívám, že není pravda, že to „nejde“, že se jednotlivci nemohou domáhat práva na ochranu podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Spíše se domnívám, že je tady takový dojem, že to nejde. A to nejenom mezi úřady a soudy, ale především mezi samotnými lidmi. Mezi lidmi je rozšířené přesvědčení, ke kterému možná nějak nechtěně přispěly i nevládní organizace, že k ochraně životního prostředí jsou tady nevládní organizace. Lidé si myslí, že když založí občanské sdružení, tak budou mít lepší postavení, když se chtějí bránit proti nějaké investici. Já si myslím, že je dobré jim zdůrazňovat, že oni jako jednotlivci, jako nositelé všech ústavou zaručených práv jsou vlastně v lepší pozici právně než to sdružení nebo mohou být, pokud zvolí správnou právní strategii.

Petr Koudelka: **Jaká je tedy správná strategie pro jednotlivé fyzické osoby?**

Pavel Černý (Ekologický právní servis): Odpověď na tutu otázku je závislá na situaci jednotlivce. Brání se proti hrozcivému zásahu? Nebo již proti existujícímu hluku, nebo znečištění ovzduší? V každém případě je možné se ptát, v jakém směru je ten člověk dotčen tím, co tam je nebo se teprve chystá. U bezdomovce bude situace obtížnější, protože pravděpodobně nebude dotčen jeho vlastnické právo, ale může samozřejmě argumentovat, že pokud se v těch místech zdržuje, je dotčeno jeho právo na ochranu zdraví, na ochranu životního prostředí v širším smyslu, což u nás opravdu není běžné. Jak jste se již zminil dopoledne, pokud vím, existují rozhodnutí ze Spojených států amerických, z tamní soudní praxe, že estetická kvalita je součástí práva na příznivé životní prostředí v širším smyslu. Bylo by zatím asi příliš odvážné očekávat toto od českých soudů. Nicméně stále existuje možnost ochrany přes ochranu zdraví, soukromí.

Kdy souvislost mezi ochranou soukromí a právem na příznivé životní prostředí několikrát konstatoval Evropský soud pro lidská práva. Lze se tak tohoto postavení před soudy domáhat, ať už při žalobě proti rozhodnutím, kterým se něco povoluje a nebo při žalobě, kterou se domáhám omezení nebo kompenzací proti existujícímu zásahu. Konkrétně to je nutné brát případ od případu.

32) Důkazem může být nedávná úspěšná žaloba majitelů bytů proti městu Praze jako vlastníku komunikace na stanovení povinnosti snížit úroveň hluku z dopravy.

33) Citováno podle Stec, S. (ad.), Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention, Scentendre, 2003 str. 35).

Ta pražská kauza hluku z dopravní komunikace, na kterou nyní navazuje několik dalších po celé republice, je příkladem použití starého, všem dobře známého právního nástroje – sousedské žaloby. Ta byla považována za nástroj obrany mezi sousedními vlastníky nemovitostí, například pokud si jeden z nich pouští na zahradě moc nahlas rádio, nebo když se mu skácí plot na sousedův pozemek. Současně rozhodnutí je důkazem, že to funguje nebo může fungovat i v případě, na který to zatím nikdo nepoužil – při překračování hlukových limitů na silnici, po které jezdí auta. Jenom se to někdo musí pokusit vyzkoušet a musí tam být soudce, který uvažuje trochu méně rigorózním způsobem a položí si následující otázku.

Pokud je zde skutečně nějaký protiprávní vztah a pokud je tímto stavem zasahováno do něčích subjektivních práv, je zde nějaký nástroj, kterým se ten člověk může domáhat ochrany? A pokud dojde k závěru, že první dvě podmínky jsou splněny, tak na tu třetí otázku si musí odpovědět, že takový nástroj tu být musí. Protože z ústavního principu práva na soudní ochranu práv (obdobně zakotveném v Evropské úmluvě o lidských právech) vyplývá, že musí existovat právní nástroj, jak odstranit protiprávní stav.

Alena Dodoková (Ústavu pro ekopolitiku): **Chtěla bych se zeptat v souvislosti s článkem 9 odstavcem 3, který upravuje bezprostřední možnost přístupu k soudům, bez předchozí účasti v řízení. Právě na hlučné komunikace se udělují výjimky z povolené hladiny hluku. Proč se jako jednotlivec nemůžu obrátit na soud a upozornit ho na skutečnost, že takovéto výjimky porušují moje právo na příznivé životní prostředí? A druhá otázka se týká také tohoto ustanovení, které zmiňuje i rozhodnutí soukromých osob. Jedná se pouze o soukromé osoby pověřené výkonem veřejné správy nebo všechny soukromé osoby? Mám možnost se bránit proti znečištění způsobené soukromou osobou?**

Pavel Černý (Ekologický právní servis): Co se týče aktů soukromých osob, já jsem tomuto ustanovení vždy rozuměl tak, že se jedná o vztahy soukromoprávní a nikoliv o výkon veřejné správy. A tady jsou vlastně možné dva výklady, které se týkají článku 9 odstavce 3 jako celku, který je velmi obecný a nejasný.

Bud' to můžeme vyložit tak, že nemusíme přijímat nic, protože jakousi úpravu možností napadat jednání soukromých osob máme v občanském zákoníku – každý může hájit svá, klasicky chápaná soukromá práva. Ale pak je otázka, proč takovou samozřejmost, která je obsažena v právním řádu každého moderního demokratického státu, bylo potřeba dávat do nové mezinárodní úmluvy. A nebo to má znamenat něco víc a tam je těch možných řešení několik.

Jedno z těch řešení, které mě se osobně líbí, už dopoledne nabízel Peter Wilfling. Ten článek může být vyložen tak, že státy mají určit nějaké subjekty, nebo nějaké podmínky, které může určitý okruh subjektů splnit, a pak tyto subjekty mají možnost napadat v podstatě jakékoliv zásahy do životního prostředí nebo jakékoliv rozhodnutí, které se týká životního prostředí. To je cesta, kterou se vydal návrh zatím neschválené směrnice o přístupu ke spravedlnosti.

Byl by samozřejmě možný i jiný výklad, který by naopak nějakým způsobem vymezil okruh těch rozhodnutí, kde by nebylo možné napadat jakékoliv rozhodnutí, ale bylo by to širší než rozhodnutí, která lze v současné době napadat skrze správní soudnictví. Pravděpodobně by to zahrnovalo i nějakou podobu žaloby ve veřejném zájmu proti některým typům rozhodnutí. Ten článek je podle mě hodně neurčitý, ale to co můžeme s jistotou říct je, že vyžaduje po státech nějakou úpravu nad rámec běžných postupů, které by fungovaly, i kdyby Aarhuská úmluva vůbec neexistovala.

A k poslední otázce ohledně hlukových výjimek, já si myslím, že tam je Aarhuská úmluva dobrý podpůrný argument, ale výjimky jsou vydávány ve správním řízení, jehož jediným účastníkem je ze zákona ža-

datel o tu výjimku, tj. ten kdo způsobuje hluk. A zase bez ohledu na Aarhuskou úmluvu tato úprava je podle mého názoru neústavní, protože veřejné moc umožňuje někomu zasahovat do něčích práv a ten někdo se k tomu nemůže vyjádřit. Takže existuje několik žalob, kde je navrženo, ať se soudy obrátí na ústavní soud s návrhem na zrušení tohoto ustanovení. Pořád o tom ale není rozhodnuto.

Kateřina Březová (Ekoporadenství): **Chtěla bych se vyjádřit k procesu EIA, který je velmi problematický. Každý záměr je nakonec odsouhlasen, je to proto jen taková formální záležitost, investoři často říkají, že stejně nakonec ta stavba bude postavena, jde vlastně jenom o čas, který se prodlužuje. Dále se mi nelíbí rozhodovací praxe správních úřadů, které nekonají tak, jak by konat měly, a často nedodržují zákony. Příkladem jsou obchodní střediska, na jejichž výstavbu existují stále další záměry, přestože zde není potřebná kupní síla. Jak je možné se bránit? Vždyť ani úřady často nejednají v souladu se zákonem, například při záborech půdy. Jaký je tedy smysl EIA?**

Pavel Černý (Ekologický právní servis): Nevím, jak na tuto otázku odpovědět. Jednak by se o těchto problémech dalo mluvit hodiny, na druhé straně s Vámi mohu pouze souhlasit.

Pokud jde o úřady, jednou z věcí, které se v ČR musí změnit jak v legislativě, tak v praxi, je odpovědnost úřadů za nezákonná rozhodnutí. Nejenom ve smyslu náhrady škody těm, kterým byla způsobena, ale i osobní odpovědnosti úředníků za škodu, a to nejenom hmotnou, která je mnohdy velká, ale i za škodu na důvěře ve výkon veřejné moci, které svými nezákonnými rozhodnutími působí.

Když si vezmeme množství rozhodnutí zrušených správními soudy ve všech možných oblastech, nejen v oblasti ochrany životního prostředí, nevím o tom, a to tuto oblast do jisté míry sleduji, že by byl nějaký úředník sankcionován, nechci říkat vyhozen, za to, že vydal nezákonné rozhodnutí. Přitom někdy jde o chyby na jedné straně naprosto banální, triviální, na druhé straně s velkými důsledky pro všechny zúčastněné osoby. Takže to je jedna věc, pokud úředníci nebudou za svoje chyby postihováni, tak se mnoho věcí nezmění.

Pokud jde o proces EIA, já s Vámi naprosto souhlasím a naprosto chápu ty podnikatele, kteří nadávají, že musí projít takovým dlouhým, drahým, někdy i psychicky velmi vyčerpávajícím procesem, když ten výsledek je předem jasný. Proč? Můžeme si to všichni ušetřit. Cílí tam by se dalo dlouho mluvit, jaké by bylo řešení, já osobně se v poslední době přikláním k názoru, že EIA by měla být sama o sobě závazná, nebo by měla být včleněna do rozhodovacího procesu, který by rozhodoval o uskutečnění záměru. A úřad, který bude odpovědný za provedení posouzení musí být odpovědný i za konečné rozhodnutí. Protože teď ty příslušné orgány vlastně vědí, že na tom, co oni řeknou vlastně až tak definitivně nezáleží. Takže se jaksi alibisticky snaží tam napsat co nejvíce podmínek, ale nebránit tomu, aby ten proces mohl pokračovat dál. No ale k tomu je potřeba dodat, protože takové návrhy už tu byly, že se proces EIA nesmí svěřit do kompetence stavebním úřadům, protože to by se v mnoha případech vůbec nemusel konat, bohužel, jak známe stavební úřady.

Alena Dodoková (Ústavu pro ekopolitiku): Já bych si ještě dovolila dodat, že proces EIA v zemích, který ho důsledně uplatňují jako Rakousko, nebo Švédsko, funguje. Tyto země ho mají včleněné do územního řízení, kde funguje jako diskuze investora s občany a záměr se modifikuje v průběhu jednání. Zatímco v ČR jde investor většinou proti občanům, v tomto ohledu je zapotřebí, aby česká společnost ještě dospěla. A druhým problémem je autorizovaná osoba, které jednou zpracovává dokumentaci a podruhé posudek. Proto si nikdy nemůže dovolit zkřížovat posuzovaný záměr, protože ví, že příště by si ji investor již nevybral na zpracování dokumentace.

Lukáš Matějka (Arnika): **Já bych se chtěl zeptat na zkušenosti se soudním přezkumem řetězcích se rozhodnutí, typicky územních**





**rozhodnutí. V případech, kdy došlo ke zrušení územního rozhodnutí, ale stavba byla dokončena a výsledek sporu – zrušení územního rozhodnutí – nemá žádný reálný vliv. Jestli je v té úřední praxi nějaký posun? A jaký je posun v taktice nevládní organizací?**

Pavel Černý (Ekologický právní servis): *Na řetězici se rozhodnutí je odborník kolega JUDr. Tošner, který tady není. Ale já se pokusím alespoň stručně odpovědět. Co já vím, tak neexistuje případ, kdyby zrušení územního rozhodnutí vedlo k zastavení stavby s jejíž realizací se již započalo, tím méně k odstranění stavby.*

*Vím o judikátech, že se nejedná o důvod pro zrušení stavebního povolení. Nový stavební zákon na rozdíl od toho předchozího výslovně říká, že pokud se zruší územní rozhodnutí soudem, tak se v územním řízení již nepokračuje a tečka. To znamená, že pokud se v územním řízení nepokračuje, není to bezprostřední důvod zrušení stavebního rozhodnutí. Já si myslím, že by to mohl být jeden ze dvou důvodů obnovy řízení podle správního řádu, kterým je změna nebo zrušení podkladového rozhodnutí. Zase s tím nemám za nového stavebního zákona nějakou praktickou zkušenost. To je asi ode mě všechno.*

Pavel Černošou (Ateliér pro životní prostředí): *S ohledem na čerstvost úpravy stavebním zákonem, také nemám praktickou zkušenost s aplikací a soudním přezkumem v této záležitosti.*

Robert Carnwath: ***Chtěl bych si jen ujasnit otázku, co se stane, pokud byla stavba dokončena a soud poté rozhodl o nezákonnosti celé stavby. Je myslím důležité zdůraznit, že pokud někdo ve Velké Británii pokračuje ve stavbě, přestože je její zákonnost předmětem soudního rozhodování, vědomě vstupuje do rizika, že mu bude nařízeno odstranění této stavby. Ale zdá se mi, že jste uváděl, že v ČR se to takto nikdy nestalo.***

Pavel Černý (Ekologický právní servis): *Nevylučuji, že se to někdy stalo, já pouze o takovém případě nevím. A současně ten převažující výklad je takový, že se vychází za prvé z teorie správnosti toho rozhodnutí, to znamená, že dokud není zrušeno, je považováno za správné. A současně člověk, který jedná podle tohoto rozhodnutí, je považován za jednajícího v dobré víře. A pokud je rozhodnutí zrušeno, je výklad takový, že by bylo nespravedlivé a příliš přísné, kdyby byl nucen odstranit stavbu, protože byl v dobré víře.*

## Summary

NGO have access to courts in the matter of environment protection since 90-ties. Access to courts is though limited by the following barriers:

- possibility to access courts for NGO is de-facto limited to administrative justice, considering the objections to decisions of public authorities
- necessary condition to pursue legal action of NGO is in fact a requirement for NGO to take part in the administrative proceedings prior to pursuing
- NGO do not have the explicit possibility to pursue legal action in public interest given by the law

Active right of action is very limited for NGO. Czech courts practice tends to the interpretation that NGO cannot pursue legal action concerning the environment protection (although several opposite verdicts have appeared). For that reason courts provide protection for NGO only in matters of procedural law (taking part in administrative procedures, right to fair trial). Therefore NGO challenge the verdicts mainly for procedural flaws, although their ultimate goal is the environment protection.

Although the latest amendments of the procedural law (valid since 1. 1. 2003) have not changed the conditions for right of action for

NGO formally, courts began to deal with real actions of NGO. The most frequent explanation given is that procedural flaws of government offices also represent the impact on the right of the proper objections settlement for the pursuer, or they hardly engage in this aspect of real actions at all.

In the first ruling on the subject of the Aarhus agreement status in the Czech system of law the Supreme Administrative court (SAC) of the Czech Republic inferred, that, based on the international law and *acquis communautaire*, there exists a duty of harmonized interpretation of Czech system of law and Aarhus agreement. SAC revised its conclusions by several further verdicts that suggested that Aarhus agreement (or its certain parts) is not directly applicable, although no refutation was expressed by SAC about the general verdict of the duty of harmonized interpretation. In practice the strict adherence to mere duty of harmonized interpretation should suffice.

NGO real actions still lack the effectiveness to become the instrument for environment protection. The main reason is obvious: duration of rulings combined with non-admission of deferral effects for legal actions. Requirements for recognition of deferral effect for action are very strict, therefore difficult to fulfil and reach the deferral effect of the action. This often results in the situations when court annuls illegal verdict several years after building erection or other action taken on the basis of such verdict. Their subsequent removal is not required in practice (with regard to investor's trust protection). However this situation is a subject to gradual change.

## 3. Prístup k spravodlivosti vo veciach životného prostredia na Slovensku - stav implementácie čl. 9 Aarhuského dohovoru

Peter Wilfling  
združenie Občan a demokracia, Bratislava

### Úvod

Príspevok sa zaoberá tým, ako je na Slovensku implementovaný článok 9 Aarhuského dohovoru (ďalej len „Dohovor“) týkajúci sa prístupu k spravodlivosti vo veciach životného prostredia. Témou príspevku je nielen článok 9 ods. 3, ale aj článok 9 ods. 1 a 2 Dohovoru. Je to aj z toho dôvodu, že v roku 2007 a 2008 sa na Slovensku udiali významné zmeny týkajúce sa účasti verejnosti na povolovacích správnych konaniach a prístupu k súdu, a bohužiaľ treba konštatovať, že ide o veľmi negatívne zmeny.

Príspevok sa bude postupne zaoberať odsekmi 1, 2 a 3 článku 9 Dohovoru a pri každom sa bude venovať stavu implementácie týchto ustanovení Dohovoru na Slovensku, a to vždy aj vo vzťahu k požiadavkám na kvalitu prístupu k spravodlivosti, ktoré sú stanovené v čl. 9 ods. 4 Dohovoru.

### Čl. 9 ods. 1 – prístup k environmentálnym informáciám

Základnou požiadavkou čl. 9 ods. 1 Dohovoru je, aby žiadateľ o informácie o životnom prostredí mal prístup k súdnemu prieskumu v prípade, že jeho žiadosť o informácie bola neoprávnene zamietnutá.

Čo sa týka tejto požiadavky, možnosť žiadateľa o informácie podať žalobu na preskúmanie rozhodnutia o nesprístupnení informácií na súde je zabezpečená. Podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám ak inštitúcia žiadosti o informácie nevyhoví hoci len sčasti, vydá o tom písomné rozhodnutie obsahujúce náležitosti podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“). Žiadateľ o informáciu je oprávnený proti zamietavému rozhodnutiu podať odvolanie. Ak odvolací orgán odvolanie zamietne, žiadateľ je oprávnený podať žalobu na súd.<sup>34</sup>

Napriek existujúcemu právu na prístup k súdному prieskumu nemožno konštatovať, že Slovenská republika spĺňa požiadavky Dohovoru na prístup k spravodlivosti vo vzťahu k informáciám o životnom prostredí. Dôvodom je najmä nedostatočná kvalita súdneho prieskumu, ktorá nespĺňa požiadavky stanovené v čl. 9 ods. 4 Dohovoru.

Ide najmä o nasledovné nedostatky:

### 1. Dlhotrvajúci súdny prieskum

Podľa čl. 9 ods. 4 Dohovoru musí byť súdny prieskum týkajúci sa prístupu k informáciám o životnom prostredí „včasný“ („timely“).

Podľa oficiálnej štatistiky trvá súdne konanie o preskúmaní zákonosti rozhodnutia správneho orgánu v priemere jeden rok. Ide však iba o konanie pred prvostupňovým súdom. Pri podaní odvolania voči rozsudku sa táto lehota predlžuje o dĺžku trvania odvolacieho konania. Právny poriadok nestanovuje súdu lehotu, v ktorej musí rozhodnúť o žalobe, ktorá sa týka prístupu k informáciám o životnom prostredí. Všeobecne platí, že prístup k informáciám o životnom prostredí má význam vtedy, keď je „včasný“. Avšak v súčasnej situácii, kedy súd o žalobe rozhodne najskôr za rok, požadovaná informácia o životnom prostredí často stráca pre žiadateľa význam alebo sa stane neaktuálnou. Z týchto dôvodov nie je súdny prieskum „včasný“, ako to vyžaduje čl. 9 ods. 4 Dohovoru.

### 2. Súd nemá možnosť nariadiť sprístupnenie informácie

Ďalšou skutočnosťou, ktorá má významný vplyv na včasnosť a efektívnosť súdneho prieskumu je to, že súd nemá právo nariadiť správneho orgánu, aby informáciu sprístupnil. Na Slovensku sa aj pri preskúmaní rozhodnutí týkajúcich sa informácií o životnom prostredí uplatňuje tzv. kasačný princíp, čo znamená, že súd môže nezákonné rozhodnutie správneho orgánu iba zrušiť a vec mu vrátiť na nové konanie. V novom konaní síce musí správny orgán rešpektovať právny názor súdu, ale nie je vylúčené, že správny orgán znovu rozhodne o nesprístupnení informácie a to z iného dôvodu, ktorý nebol predmetom súdneho prieskumu.

Ešte väčší problém predstavuje zrušovanie rozhodnutí iba z formálnych dôvodov – napríklad pre „nedostatok dôvodov“ (nepreskúmateľnosť). Možno sa stretnúť s praxou, že správne orgány v „citlivých“ prípadoch aj po predchádzajúcom zrušení rozhodnutia súdom opakovane a vedome vydávajú nezákonné rozhodnutia. Ak správny orgán vydá nepreskúmateľné rozhodnutie a súd sa zaoberá iba formálnou stránkou rozhodnutia (t.j. iba tým, že rozhodnutie nie je dostatočne odôvodnené), správny orgán konajúci nezákonne „získa“ ďalší čas, počas ktorého bude informácia neprístupná. Správne orgány teda niekedy počítajú s dlhotrvajúcim a neúčinným súdnym prieskumom. Tento môže trvať aj dlhšie ako do konca volebného obdobia, a teda občania nemajú ani možnosť vyvolať prípadnú politickú zodpovednosť voči politikom vo voľbách.

Aj z týchto dôvodov nie je súdny prieskum „včasný“ a možno vysloviť dôvodnú pochybnosť o tom, či takýto spôsob súdneho

prieskumu zabezpečuje „zodpovedajúcu a účinnú nápravu“,<sup>35</sup> ako to vyžaduje čl. 9 ods. 4 Dohovoru.

De lege ferenda je do budúcnosti potrebné, aby súd mal právo nariadiť správneho orgánu poskytnutie informácie, ak príde k záveru, že na neposkytnutie informácie neexistuje žiadny zákonný dôvod (t.j. zakotvenie apelačného resp. revízného princípu). Išlo by o prelomenie existujúceho kasačného princípu, ale v záujme účinnej a včasnej ochrany základného práva na informácie ide o potrebné opatrenie. To by samozrejme znamenalo, že súdny prieskum by sa aj pre súd stal náročnejším. Ak by bola zakotvená povinnosť súdu nariadiť poskytnutie informácie v prípade, že objektívne neexistuje zákonný dôvod na nesprístupnenie informácie, znamenalo by to, že súd by musel preskúmať a posúdiť všetky potenciálne zákonné dôvody pre nesprístupnenie informácie. Nemohol by teda byť striktné viazaný iba dôvodmi žaloby, ale musel by preskúmať aj otázky v žalobe nenamietané. Hoci by žalobca uviedol v žalobe iba niektoré žalobné dôvody, súd by musel preskúmať aj to, či by iné zákonné ustanovenia, ktorými sa žalobca nezaoberal, nemohli zakladať dôvod pre nesprístupnenie informácie.

### 3. Formalistický prístup súdov

Ďalšou prekážkou účinného a včasného súdneho prieskumu je pretrvávajúci formalizmus súdov. Súdy častokrát namiesto toho, aby sa vyjadřili k podstate rozhodnutia správneho orgánu (k právnomu posúdeniu veci), zrušujú rozhodnutia iba z formálnych dôvodov – napr. z dôvodu, že rozhodnutie je „nepreskúmateľné“ pre nedostatok dôvodov alebo že správny orgán nepredložil originál ale iba fotokópiu úradného spisu. Stávalo sa to aj v prípadoch, v ktorých súdu nič nebránilo zaujať právny názor k právnomu posúdeniu veci zo strany správneho orgánu.

Problém prináša aj súdny prieskum tzv. fikcie zamietavého rozhodnutia o nesprístupnení informácie. Fiktívne rozhodnutie vzniká, ak správny orgán v zákonnej lehote nevydá písomné rozhodnutie o neposkytnutí informácie alebo v zákonnej nerozhodne o odvolaní.<sup>36</sup>

V prípade, ak súd preskúma takého fiktívne rozhodnutie, väčšinou sa nevyjadří k podstate veci, ale zruší rozhodnutie iba z formálnych dôvodov. Z dôvodu, že fiktívne rozhodnutie neobsahuje odôvodnenie, súdy ho zrušujú pre nepreskúmateľnosť. Súdy často argumentujú, že nemôžu vyjadriť právny názor na právne posúdenie veci, pretože rozhodnutie neobsahuje žiadne odôvodnenie a teda právne posúdenie veci nie je vôbec predmetom súdneho prieskumu. Správne orgány sú si potom vedomé, že ak zostanú nečinné a vznikne fiktívne rozhodnutie, súd im síce vytkne porušenie zákona (nečinnosť), ale k otázke, či sa má informácia sprístupniť, sa nevyjadří. Tak správny orgán získa čas, čo sa mu môže „hodiť“ v prípadoch, keď je požadovaná informácia „citlivá“ a správny orgán sa bráni, aby ju sprístupnil (ako už bolo spomínané, prvostupňové súdne konanie trvá najmenej jeden rok). Minimálne v prípadoch, keď prvostupňové rozhodnutie je písomné a až rozhodnutie o odvolaní je „fiktívne“, by sa súd mal v záujme zabezpečenia včasnosti a účinnosti súdneho prieskumu vyjadriť aj k zákonnosti prvostupňového písomného rozhodnutia.

### 4. Problematická dostupnosť právnej pomoci

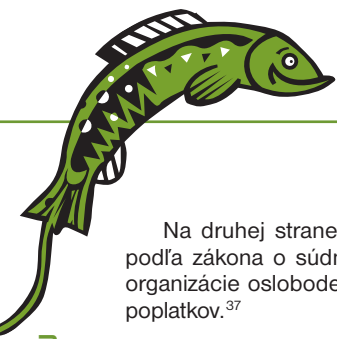
Napokon možno spomenúť problémy s dostupnosťou právnej pomoci. Vzhľadom na povinné zastúpenie advokátom v konaní o správnej žalobe si žalobca musí zabezpečiť advokáta a zaplatiť mu odmenu. Keďže prípady týkajúce sa sprístupňovania informácií o životnom prostredí nemožno považovať za „lukratívne“, je pre žalobcu pomerne zložitá zabezpečiť si zastúpenie advokátom.

34) Podľa § 250 ods. 2 prvá veta Občianskeho súdneho poriadku „Žalobcom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach“.

35) Angl. „adequate and effective remedies“.

36) Podľa § 18 ods. 3 prvej vety zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám „Ak povinná osoba v lehote na vybavenie žiadosti neposkytla informácie či nevydala rozhodnutie a ani informáciu nesprístupnila, predpokladá sa, že vydala rozhodnutie, ktorým odmietla poskytnúť informáciu.“. To isté platí podľa § 19 ods. 3 tohto zákona aj v prípade, ak povinná osoba nerozhodne v zákonnej lehote o odvolaní.





Na druhej strane možno spomenúť pozitívnu skutočnosť, že podľa zákona o súdnych poplatkoch sú ekologické mimovládne organizácie oslobodené pri podávaní správnej žaloby od súdnych poplatkov.<sup>37</sup>

### Čl. 9 ods. 2 – prístup k spravodlivosti pri povoľovaní činností podliehajúcich čl. 6 Dohovoru

Podľa platného právneho stavu je právo podať žalobu proti nezákonnému rozhodnutiu správneho orgánu viazané na postavenie účastníka správneho konania.<sup>38</sup> Z toho vyplýva, že ak ide o rozhodnutie vydávané v správnom konaní, iné osoby ako účastníci správneho konania nemôžu proti nezákonnému rozhodnutiu podať žalobu.<sup>39</sup>

#### 1. Negatívny vývoj v rokoch 2007 a 2008

V roku 2007 a v prvej polovici roku 2008 sa na Slovensku udiali veľmi negatívne zmeny čo sa týka účasti ekologických mimovládnych organizácií v správnych konaniach a ich prístupu k súdu. Podľa predchádzajúceho právneho stavu boli ekologické mimovládne organizácie účastníkmi konania o povolení týchto činností:

- činnosti podliehajúcich zákonu č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie,<sup>40</sup>
- činnosti podliehajúcich zákonu č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (IPPC),
- činnosti povoľovaných podľa zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny,<sup>41</sup>
- činnosti povoľovaných podľa zákona č. 151/2002 Z. z. o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov.

Viaceré zákony prijaté v slovenskom parlamente v roku 2007 a v prvej polovici roku 2008 zmenili postavenie ekologických mimovládnych organizácií v konaniach o povolení činností z postavenia „účastníka“ správneho konania na postavenie tzv. „zúčastnenej osoby“. „Zúčastnená osoba“ je inštitút, ktorý bol do slovenského právneho poriadku zavedený novelou Správneho poriadku z roku 2003<sup>42</sup> a jej postavenie upravuje § 15a a iné ustanovenia Správneho poriadku.

Dňa 17. mája 2007 bola parlamentom schválená **novela zákona č. 129/1996 Z. z. o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá**. Táto novela sa týkala konaní o povolení stavby diaľnic. Týmto zákonom bol **zmenený zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie** – konkrétne bolo zmenené postavenie miestnych ekologických občianskych združení a ekologických mimovládnych organizácií v konaniach o povolení stavby diaľnic. Postavenie miestnych ekologických občianskych združení a ekologických mimovládnych organizácií sa zmenilo z postavenia „účastníka“ konania o povolení stavby diaľnic na postavenie „zúčastnenej osoby“. Podľa stanoviska Legislatívnej rady vlády SR zo dňa 28. februára 2007 k návrhu tohto zákona inštitút zúčastnenej osoby nespĺňa požiadavky smernice 85/337/EHS (v znení smernice 2003/35/ES, ktorou sa zabezpečuje účasť verejnosti pri navrhovaní určitých plánov a programov).<sup>43</sup> Napriek tomu bol zákon parlamentom schválený. Novela zákona je **účinná od 1. júla 2007**.

Dňa 26. júna 2007 bola parlamentom schválená novela **zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny**, ktorou bol zároveň znovu zmenený aj **zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie**.

Táto novela zmenila postavenie miestnych ekologických občianskych združení a ekologických mimovládnych organizácií z postavenia „účastníka“ správneho konania na postavenie „zúčastnenej osoby“. Táto zmena bola uskutočnená v konaniach, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie (t.j. v konaniach o povolení činností podľa zákona o ochrane prírody a krajiny), a zároveň aj vo všetkých konaniach o povolení činností podliehajúcich posudzovaniu podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (teda pri povoľovaní činností uvedených v prílohe I Aarhuského dohovoru). Tento zákon bol dňa 19. júla 2007 vrátený prezidentom parlamentu na opätovné prerokovanie, pričom prezident vo svojom stanovisku namietol aj skutočnosť, že zmena postavenia ekologických mimovládnych organizácií z „účastníka“ správneho konania na postavenie „zúčastnenej osoby“ je v rozpore s Aarhuským dohovorom. Parlament však napriek prezidentovmu vetu zákon znovu schválil, čím prezidentovo veto prelomil. Novelu oboch týchto zákonov sú **účinné od 1. decembra 2007**.

Parlament dňa 15. februára 2008 schválil aj **novelu zákona č. 151/2002 Z. z. o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov (GMO)**, ktorá ponecháva účasti ekologických mimovládnych iba pri prvom povoľovaní konkrétnej činnosti. Podľa novely ak predmetom konania je vydanie súhlasu so zavedením takých geneticky modifikovaných organizmov do životného prostredia, na aké už predtým bol udelený súhlas so zavedením v porovnateľných biologických a geografických podmienkach a je dostatok skúseností s ich zavedením v porovnateľných ekosystémoch, má občianske združenie v konaní iba postavenie zúčastnenej osoby. Podobne ak predmetom konania je vydanie súhlasu s uvedením výrobku na trh, na ktorý už predtým bol udelený súhlas alebo je určený na výskum alebo do zbierky kultúr, má občianske združenie v konaní iba postavenie zúčastnenej osoby. Pri povoľovaní činností pre ďalšieho žiadateľa by teda mali mať mimovládne organizácie iba postavenie zúčastnenej osoby. Novela zákona nadobudne účinnosť 1. júla 2008.

Účastníctvo ekologických mimovládnych organizácií v správnych konaniach teda zatiaľ zostalo zachované:

- pri povoľovaní činností podliehajúcich zákonu o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia (IPPC),
- pri prvom povoľovaní zavedenia GMO do životného prostredia a pri prvom povoľovaní uvedenia GMO na trh.

Pri povoľovaní iných činností podliehajúcich čl. 6 Dohovoru sú ekologické mimovládne organizácie iba „zúčastnenou osobou“ (a to aj pri povoľovaní činností obsiahnutých v prílohe I Dohovoru).

#### 2. Aké sú práva „zúčastnenej“ osoby ?

Práva „zúčastnenej osoby“ sú užšie oproti právam „účastníka“ konania. Zúčastnená osoba má právo napr. nazeráť do spisu, dostať

37) Podľa § 4 ods. 2 písm. c) zákona č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch sú od súdneho poplatku oslobodené „nadácie a charitatívne, humanitárne, ekologické organizácie a združenia pôsobiace na ochranu spotrebiteľov“.

38) § 250 ods. 2 prvá veta Občianskeho súdneho poriadku.

39) Túto skutočnosť potvrdzuje i názor odbornej literatúry, podľa ktorého „...užití zužujúciho ustanovení § 250 ods. 2 bude mať miesto len tam, kde napadené rozhodnutie bolo vydané v řízení podle správního řádu, a tu je k žalobě legitimován jen ten, kdo byl v takovém řízení účastníkem. Jinak řečeno, ustanovení § 250 ods. 2 jako lex specialis k § 247 ods. 1 zužuje pro ty případy, kdy rozhodnutí bylo vydáno v řízení podle správního řádu, okruh možných žalobců, jinak se však neužije.“ (Bureš, J. – Drápal, L. – Mazanec, M.: Občanský soudní řád. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2001, s. 1155).

40) „Účastníkom“ konania o povolení činností podliehajúcich posudzovaniu vplyvov na životné prostredie podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie mohli byť občianske združenia založené za účelom ochrany životného prostredia zložené najmenej z 250 fyzických osôb starších ako 18 rokov, z toho aspoň 150 osôb s trvalým pobytom v dotknutej obci, ktoré podali písomné stanovisko k navrhovanej činnosti v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie, alebo ekologické mimovládne organizácie, ktoré mali pôsobnosť najmenej 2 roky a podali písomné stanovisko k navrhovanej činnosti v procese posudzovania vplyvov (§ 26 a § 27 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie účinné do 1. decembra 2007).

41) Íšlo o občianske združenia s pôsobnosťou najmenej 1 rok, ktorých cieľom bola ochrana prírody a krajiny a ktoré sa prihlásili za účastníka správneho konania (§ 82 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny účinný do 1. decembra 2007).

42) Zákon č. 527/2003 Z. z.

43) Stanovisko k materiálú č. 4183/2007.

kópie zo spisu, podávať pripomienky, zúčastniť sa na ústnom pojednávaní alebo klásť svedkom otázky.

„Zúčastnená osoba“ však **nemá** (v porovnaní s „účastníkom“ konania) v konaní o povolení činnosti napríklad tieto práva, ktoré vyplývajú z Dohovoru:

- právo, aby sa správny orgán v odôvodnení rozhodnutia uviedol, ako zohľadnil jej pripomienky, ako sa vyrovnal s jej návrhmi, námietkami a vyjadreniami k podkladom rozhodnutia (čo je v rozpore s čl. 6 ods. 8 Dohovoru),
- právo na sprístupnenie (doručenie) celého textu rozhodnutia, vrátane odôvodnenia rozhodnutia (čo je v rozpore s čl. 6 ods. 9 Dohovoru),
- právo na doručenie rozhodnutia o proteste prokurátora a právo, aby ju správny orgán upovedomil o oprave chýb v písaní, v počtoch a iných zrejmych nesprávnosti v písomnom vyhotovení rozhodnutia, čím nie je zabezpečené informovanie o konečnej podobe rozhodnutia (čo je v rozpore s čl. 6 ods. 9 Dohovoru).

Zúčastnená osoba nemá okrem iných práv tiež právo podať odvolanie proti rozhodnutiu alebo právo navrhnúť obnovu konania.

„Zúčastnená osoba“ nemá ani právo na prístup k súdu za účelom napadnúť vecnú alebo procesnú nezákonnosť rozhodnutia o povolení činnosti alebo nečinnosť. Ak ide o rozhodnutie vydávané v správnom konaní, iné osoby ako „účastníci“ tohto správneho konania nemôžu proti nezákonnému rozhodnutiu podať žalobu.<sup>44</sup>

Ekologické mimovládne organizácie v procesnom postavení „zúčastnenej osoby“ teda **nemôžu podať žalobu proti nezákonnému rozhodnutiu** o povolení činnosti. Tiež nemôžu podať ani žalobu proti nečinnosti správneho orgánu, keďže na konanie o nečinnosti sa primerane vzťahujú ustanovenia o práve podať žalobu proti rozhodnutiu.<sup>45</sup>

Ekologické mimovládne organizácie (ako súčasť „zainterovanej verejnosti“) teda nemôžu na súde napadnúť nezákonnosť väčšiny rozhodnutí o povolení činnosti, ktoré podliehajú čl. 6 Dohovoru. Tento stav je v zjavnom rozpore s čl. 9 ods. 2 Dohovoru.

### 3. Porušenie akých práv môže namietať mimovládna organizácia?

Niekedy sa v praxi môžu vyskytnúť situácie, kedy sudy spochybňujú právo ekologických mimovládnych organizácií napadnúť na súde porušenie zákonného ustanovenia hmotnoprávneho charakteru. Dôvodom pre takýto postup súdov býva argument, že porušením hmotnoprávneho ustanovenia zákona nemôže byť porušené žiadne hmotné právo ekologickej mimovládnej organizácie. Podľa tohto názoru mimovládna organizácia ako právnická osoba je „umelý“ subjekt, ktorý nemá spôsobilosť na právo na priaznivé životné prostredie (ktoré prináleží len živým organizmom) a teda ani rozhodnutím o povolení činnosti nemôže byť porušené jej hmotné právo na priaznivé životné prostredie a väčšinou ani iné právo hmotnoprávneho charakteru. V týchto prípadoch sa často argumentuje, že mimovládna organizácia môže pred súdom namietať iba porušenie svojich procesných práv účastníka správneho konania.

Pre vyjasnenie tohto problému a pre postavenie ekologických mimovládnych organizácií v súdnom konaní je významná formulácia nachádzajúca sa v čl. 9 ods. 2 Dohovoru, ktorá ustanovuje: „*Na tento účel sa záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie, ktorá spĺňa požiadavky uvedené v článku 2 ods. 5, považuje za dostatočný na účely písmena a). Tieto organizácie budú považované za také, ktorých práva*

*môžu byť porušené na účely písmena b).*“ Toto ustanovenie zakotvuje princíp, že ekologická mimovládna organizácia spĺňajúca podmienky stanovené vnútroštátnym právom má vždy prístup k preskúmaniu procesných aj hmotnoprávnych porušení zákona pred súdom.

Aby tieto práva ekologickej mimovládnej organizácie mali zabezpečené, nemôže byť od takýchto mimovládnych organizácií vyžadované, aby pri podaní žaloby preukazovali, že rozhodnutím bolo porušené určité ich subjektívne (napr. hmotné) právo. Čl. 9 ods. 2 Dohovoru preto aj zakotvuje právnu fikciu, že táto organizácia musí byť vždy považovaná za takú, ktorá má „dostatočný záujem“ alebo za takú, ktorej práva „môžu byť porušené“. Znamená to, že pri podaní žaloby proti nezákonnému rozhodnutiu nie je povinnosťou ekologickej mimovládnej organizácie skutočne preukazovať to, že jej subjektívne práva boli porušené – stačí namietať porušenie objektívneho práva, či už procesného alebo hmotného. Keďže vnútroštátne právo je potrebné vykladať tak, aby výsledok výkladu nebol v rozpore s cieľmi ratifikovaných medzinárodných zmlúv (medzi ktoré patrí aj Dohovor) a s cieľmi predpisov komunitárneho práva,<sup>46</sup> treba zvoliť taký výklad vnútroštátneho procesného práva, že napadnutým rozhodnutím môže byť porušené aj hmotné právo ekologických mimovládnych organizácií resp. že takáto organizácia nie je povinná v súdnom konaní preukazovať porušenie svojich subjektívnych práv.

Za účelom odstrániť prípadné prekážky pri domáhaní sa súdneho prieskumu rozhodnutí porušujúcich hmotnoprávne zákonné ustanovenia bola spomínaná právna fikcia premietnutá aj do slovenskej legislatívy.

Ustanovenie § 26 tretej vety zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorý vymedzoval podmienky na účasť miestneho občianskeho združenia v konaní o povolení činnosti, do 1. decembra 2007 znelo: „*Takéto združenie sa na účely tohto zákona považuje za subjekt, ktorého právo na priaznivé životné prostredie môže byť rozhodnutím dotknuté.*“ Rovnaké ustanovenie obsahovalo ustanovenie § 27 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, vymedzujúce podmienky účasti ekologickej mimovládnej organizácie na konaní o povolení činnosti.

Ustanovenie zákona o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia životného prostredia, vymedzujúce účasť ekologickej organizácie alebo miestneho občianskeho združenia na tzv. integrovanom povoľovaní, túto formuláciu ešte obsahuje<sup>47</sup> – k zrušeniu účasti MVO ani tejto právnej fikcie v rámci konaní podliehajúcich IPPC neprišlo.

### 4. Nedostatočné postavenie iných osôb

Ako bolo vyššie uvedené, predpokladom prístupu k súdu za účelom napadnúť nezákonnosť rozhodnutí alebo nečinnosť správneho orgánu je postavenie účastníka konania v predchádzajúcom správnom konaní.

Okruh účastníkov konaní o povolení činnosti podliehajúcich čl. 6 Dohovoru je v slovenskom právnom poriadku vymedzený najmä v Stavebnom zákone<sup>48</sup> a v Správnom poriadku.

Z čl. 2 ods. 5 Dohovoru vyplýva, že „zainterovanou verejnosťou“, ktorá musí mať práva vyplývajúce z čl. 6 Dohovoru a v prípade, že má „dostatočný záujem“ alebo „tvrdí, že jej práva boli porušené“, aj z čl. 9 ods. 2 Dohovoru, je aj osoba, ktorá „môže byť pravdepodobne dotknutá“<sup>49</sup> rozhodovacím procesom (teda môžu byť dotknuté jej akékoľvek práva) alebo ktorá „má záujem“<sup>50</sup> na environmentálnom rozhodovacom procese.

44) § 250 ods. 2 prvá veta Občianskeho súdneho poriadku.

45) § 250t Občianskeho súdneho poriadku.

46) Po ratifikácii Aarhúskeho dohovoru Európskymi spoločenstvami sa stal Aarhúsky dohovor súčasťou komunitárneho práva ako tzv. zmiešaná zmluva a z tohto dôvodu má vo vnútroštátnom právnom poriadku účinky komunitárneho práva – napr. priamy alebo nepriamy účinok. Je zároveň potrebné rešpektovať aj princíp „efektivity“ komunitárneho práva, a teda v prípade, že vnútroštátne procesné právo je prekážkou uplatnenia nárokov vyplývajúcich z komunitárneho práva, orgán štátu je povinný aplikovať vnútroštátne procesné právo

47) § 10 ods. 3 písm. b) a c) zákona č. 245/2003 Z. z.

48) Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon).

49) Angl. „likely to be affected“.

50) Angl. „having an interest in“.





Podmienky účasti osôb na konaní o povolení väčšiny činnosti spadajúcich pod pôsobnosť Dohovoru sú však vnútroštátnym právom stanovené užšie a restriktívnejšie.

Väčšina týchto činností sa povoľuje v konaní podľa Stavebného zákona. Aby mohla byť osoba účastníkom územného i stavebného konania, musí existovať možnosť „priameho dotknutia“ jej vlastníckych alebo iných práv k pozemkom alebo stavbám, ako aj k susedným pozemkom a stavbám vrátane bytov.<sup>51</sup> Ide o zúženie účastníctva v konaní iba na osoby, ktoré môžu byť „priamo dotknuté“ na právach „k pozemkom alebo stavbám“. Rovnako podľa banského zákona<sup>52</sup> účastníkmi konania o určení dobývacieho priestoru sú „fyzické a právnické osoby, ktorých vlastnícke a iné práva k pozemkom alebo stavbám môžu byť určením dobývacieho priestoru priamo dotknuté“.

Definícia „zainteresovanej verejnosti“ v Dohovore však zahŕňa aj možnosť dotknutia akýchkoľvek iných práv, nie len práv k pozemkom a stavbám.<sup>53</sup> Definícia stanovujúca okruh účastníkov konania v konaní o umiestnení a povolení stavby je preto v rozpore s Dohovorom.

V praxi na základe užšieho vymedzenia účastníctva vo vyššie uvedených ustanoveniach stavebného a banského zákona často nie je rešpektované právo fyzických osôb byť účastníkmi v konaniach o povolení činnosti ovplyvňujúcich ich životné prostredie, súkromie a zdravie. Je rozšírená prax, že keď pri povoľovaní stavby alebo prevádzky osoba nevlastní susedný pozemok, hoci povolenie tejto stavby alebo prevádzky výrazne ovplyvní jej súkromie, právo na kvalitný život v súkromí bez nadmerných rušivých vplyvov, právo na priaznivé životné prostredie alebo právo na pohodu bývania (t.j. iné práva ako vlastnícke právo k pozemkom a stavbám), nie je akceptované účastníctvom tejto osoby v konaní o povolení stavby.

Všeobecným predpisom, ktorý upravuje postup správnych orgánov pri rozhodovaní, je Správny poriadok. Podľa § 14 ods. 1 Správneho poriadku účastníkom správneho konania je „ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté...“. Vymedzenie účastníkov konania podľa správneho poriadku sa uplatňuje aj na konanie o povolení viacerých činností podliehajúcich Dohovoru.<sup>54</sup>

Striktná požiadavka, aby bol účastník konania „priamo dotknutý na právach“ nie je v súlade s definíciou „zainteresovanej verejnosti“ podľa Dohovoru. Čl. 2 ods. 5 Dohovoru stanovuje, že zainteresovanou verejnosťou sú aj osoby, ktoré „majú záujem“ na environmentálnom rozhodovaní. Podľa Implementačného sprievodcu k Dohovoru nemusí ísť iba o „právny záujem“ ale aj „faktický záujem“.<sup>55</sup> Túto formuláciu však vnútroštátna legislatíva nepokrýva a preto je v rozpore s Dohovorom.

Z vyššie uvedených dôvodov je znemožnený aj prípadný prístup vyššie spomínaných osôb (členov zainteresovanej verejnosti) k súdu v prípade, že splňajú podmienky na prístup k súdu stanovené v čl. 9 ods. 2 Dohovoru.<sup>56</sup>

### 5. Nedostatky v kvalite existujúceho súdneho prieskumu

Čl. 9 ods. 4 Dohovoru zakotvuje požiadavky na kvalitu súdneho prieskumu aj čo sa týka preskúmania aktov, rozhodnutí a nečinnosti orgánov verejnej správy podliehajúcich čl. 9 ods. 2. Podľa tohto

ustanovenia musí byť zabezpečená „zodpovedajúca a účinná náprava“ vrátane „nápravných opatrení“<sup>57</sup> ktorá musí byť adekvátna (zodpovedajúca), spravodlivá, včasná a nie nedostupne drahá. Vo vzťahu k napĺňaniu požiadaviek čl. 9 ods. 4 možno konštatovať nasledujúce nedostatky:

#### a) dlhotrvajúce súdne konanie

Ako bolo vyššie uvedené, podľa štatistík trvá súdne konanie na prvom stupni v rámci správneho súdnictva priemerne jeden rok, pričom po podaní odvolania sa konanie ešte predlžuje. Podanie žaloby proti rozhodnutiu o povolení činnosti neznamená automaticky odklad vykonateľnosti rozhodnutia.<sup>58</sup> Aj po podaní žaloby môže navrhovateľ činnosti realizovať povolenú činnosť realizovať (napr. stavať stavbu). Ak súd odmietne odložiť vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia pred rozhodnutím o žalobe, v čase rozhodnutia súdu o žalobe je kvôli dlhému trvaniu súdneho konania častokrát činnosť už zrealizovaná (napr. stavba postavená) a súdne rozhodnutie na tom už nič nemôže zmeniť (aj napriek tomu, že súd rozhodne, že povolenie činnosti bolo nezákonné). Z toho je zjavné, že súčasný stav nezabezpečuje „účinnú“ a „včasnú“ nápravu.

#### b) nedostatočná úprava odkladu vykonateľnosti rozhodnutia

Podľa § 250c ods. 1 druhá a tretia veta Občianskeho súdneho poriadku „Na žiadosť účastníka môže predseda senátu uznesením vykonateľnosť rozhodnutia odložiť, ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozila závažná ujma. Ak predseda senátu nevyhoví žiadosti, upovedomí o tom účastníka.“

Súčasnú úpravu odkladu vykonateľnosti rozhodnutia nemožno pokladať sa takú, ktorá spĺňa požiadavky čl. 9 ods. 4 Dohovoru na účinné a včasné nápravné opatrenie („injunctive relief“). Je to z dôvodu prílišnej vágnosti kritérií, za splnenia ktorých súd „môže“ odložiť vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu a tiež z dôvodu, že o odmietnutí nariadiť odklad vykonateľnosti súd nevydáva rozhodnutie, a teda sa proti nemu nemožno brániť. Navyše, ak súd nevyhoví žiadosti o odklad vykonateľnosti, nie je podľa zákona povinný to ani zdôvodniť. V praxi súdy robia iba oznámenie stručným listom.

Z toho dôvodu je potrebné presnejšie upraviť podmienky nariadenia odkladu vykonateľnosti rozhodnutia nasledovne:

- presnejšie stanoviť kritériá, za ktorých súd je súd povinný nariadiť odklad vykonateľnosti (resp. iné nápravné opatrenie),
- stanoviť, že ak je potrebné odborne posúdiť, či sú splnené podmienky na nariadenie odkladu vykonateľnosti, súd je povinný zaobstarať si odborný znalecký posudok,
- stanoviť, že súd o odmietnutí alebo nariadení odkladu vykonateľnosti rozhoduje rozhodnutím, ktoré musí obsahovať odôvodnenie,
- stanoviť súdu lehotu na rozhodnutie o návrhu na odklad vykonateľnosti,
- stanoviť, že proti rozhodnutiu súdu o návrhu je možné podať odvolanie.

Možno podotknúť, že v zmysle čl. 9 ods. 4 Dohovoru je „injunctive relief“ nielen predbežným opatrením, ale aj následným nápravným opatrením nariadeným pri konečnom rozhodnutí vo veci samej.<sup>59</sup>

51) § 34 ods. 2 a § 59 ods. 1 stavebného zákona.

52) § 28 ods. 4 zákona č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon).

53) Pozri publikáciu „The Aarhus Convention: An Implementation Guide“. United Nations, New York and Geneva, 2000, s. 40, dostupná na <http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf> (ďalej len „Implementačný sprievodca k Dohovoru“).

54) Vymedzenie účastníctva v § 14 Správneho poriadku sa uplatňuje napríklad na konanie podľa zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch alebo konanie podľa zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách. Podobne podľa § 18 ods. 1 zákona č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti sú účastníkmi konania o povolení banskej činnosti „fyzické a právnické osoby, ktorých práva a právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť povolením dotknuté“.

55) Implementačný sprievodca k Dohovoru, s. 40.

56) Ak majú „dostatočný záujem“ alebo „tvrdia, že ich práva boli porušené“.

57) Angl. „injunctive relief“.

58) § 250c ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku.

59) Implementačný sprievodca k Dohovoru, s. 133.

c) problémy s prístupom k právnej pomoci

Existuje málo advokátov, ktorí sú ochotní venovať sa prípadom porušovania práva z oblasti životného prostredia, a to aj vzhľadom na to, že z komerčného pohľadu väčšinou nejde o „lukratívne“ prípady. Klient navyše musí zaplatiť advokátovi odmenu, ktorá často býva svojou výškou pre klienta odradzujúca. Tým často nie je naplnená požiadavka čl. 9 ods. 4 Dohovoru, že súdne konanie nesmie byť „nedostupne drahé“ („not prohibitively expensive“).

d) nedostupnosť súdnych rozhodnutí

Súdy na Slovensku, a to dokonca ani Najvyšší súd SR, aktívne nezverejňujú svoje rozhodnutia vo veciach týkajúcich sa životného prostredia. Najvyšší súd síce vydáva zbierku súdnych rozhodnutí, ale v nej je publikovaný iba malý zlomok z rozhodnutí Najvyššieho súdu SR a navyše rozhodnutia v prípadoch týkajúcich sa životného prostredia sa v tejto zbierke skoro vôbec neuvádzajú.<sup>60</sup> V minulosti súdy odmietali sprístupňovať svoje rozhodnutia aj po požiadaní v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Navyše, ak občania nevedia presne identifikovať strany súdneho konania, číslo konania alebo dátum rozhodnutia súdu, nie je možné ani požiadať o sprístupnenie rozhodnutia súdu v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

Za verejnú prístupnosť rozhodnutí súdu nemožno považovať skutočnosť, že vyhlásenie rozsudkov je verejné. Rozhodnutia súdov sa častokrát vyhlasujú s veľmi stručným odôvodnením a podstata odôvodnenia rozhodnutia je uvedená až v písomnom vyhotovení rozhodnutia.

Z vyššie uvedených dôvodov nie je naplnená požiadavka čl. 9 ods. 4 Dohovoru, že rozhodnutia súdov budú verejne prístupné.

**Čl. 9 ods. 3 – tzv. všeobecný prístup k spravodlivosti**

Naplnenie čl. 9 ods. 3 Dohovoru možno považovať za veľkú výzvu pre zákonodarcu. Diskusia o naplnení čl. 9 ods. 3 je na Slovensku veľmi slabá, aj z toho dôvodu, že v súčasnosti existujú veľké problémy aj s naplnením základných požiadaviek na prístup k spravodlivosti vyplývajúcich z čl. 9 ods. 2 Dohovoru.

**1. Ako interpretovať čl. 9 ods. 3 Dohovoru ?**

Pred začatím úvah o naplnení čl. 9 ods. 3 Dohovoru treba najprv vyriešiť otázku interpretácie tohto článku.

Z čl. 9 ods. 3 v nadväznosti na čl. 9 ods. 4 Dohovoru vyplýva, že zmluvná strana Dohovoru (štát) musí

- určiť nejaké **subjekty** (členov verejnosti),
- ktoré **spĺňajú určité kritériá** (napr. ekologická mimovládna organizácia pôsobiaca určitú dobu),
- ktoré musia mať právo **napadnúť na orgány spĺňajúcom požiadavky čl. 9 ods. 4** (nezávislý a nestranný orgán, disponujúci právomocou zjednať efektívnu a včasnú nápravu a nariadiť „nápravné opatrenie“),

- **akékoľvek (každé)** porušenie vnútroštátneho práva z oblasti životného prostredia (konanie alebo opomenutie), či už zo strany orgánov verejnej správy alebo súkromných osôb

Môže sa objaviť otázka ohľadom toho, či čl. 9 ods. 3 Dohovoru znamená, že musí existovať člen verejnosti, ktorý je oprávnený napadnúť „nejaké“ porušenie práva v oblasti životného prostredia, alebo či musí existovať člen, ktorý je oprávnený napadnúť „akékoľvek“ resp. „každé“ porušenie práva v oblasti životného prostredia. Interpretácia, že na naplnenie čl. 9 ods. 3 Dohovoru stačí, ak existuje nejaký (napr. jeden) subjekt, ktorý je oprávnený na súde napadnúť „nejaké“ (nie každé) porušenie práva, by popierala samotný zmysel existencie čl. 9 ods. 3. V takom prípade by čl. 9 ods. 3 neznamenal žiadny prínos oproti prechádzajúcim článkom 9 ods. 1 a 2 Dohovoru ani oproti existujúcemu stavu v krajinách, ktoré Dohovor ratifikovali. Už ten fakt, že účastník konania je oprávnený podať žalobu, by pri takomto výklade znamenal naplnenie čl. 9 ods. 3 Dohovoru. Z toho vyplýva, že čl. 9 ods. 3 Dohovoru ukladá štátom povinnosť stanoviť subjekty (členov verejnosti), ktoré budú oprávnené napadnúť akékoľvek (každé) porušenie práva z oblasti životného prostredia, či už zo strany orgánov verejnej správy alebo súkromných osôb.

Podobný názor na spôsob implementácie čl. 9 ods. 3 Dohovoru má aj Európska komisia, ktorá v návrhu smernice o prístupe k spravodlivosti vo veciach životného prostredia<sup>61</sup> navrhla zakotviť pre „oprávnené subjekty“ (tzv. „qualified entities“ – ide najmä ekologické mimovládne organizácie spĺňajúce stanovené podmienky)<sup>62</sup> právo napadnúť na súde alebo na inom nezávislom orgáne zriadenom zákonom akékoľvek porušenie práva z oblasti životného prostredia.<sup>63</sup> V odôvodnení návrhu smernice sa uvádza: „Navyše, nedostatočné vymáhanie práva na ochranu životného prostredia sa deje často vďaka faktu, že aktívna procesná legitimitácia je obmedzená na osoby, ktorým bolo priamo zasiahnuté do ich práv. Cesta, ako zlepšiť vymáhanie práva na tomto poli, vedie preto cez zaistenie toho, aby organizácie zaoberajúce sa ochranou životného prostredia mali prístup k administratívnym alebo súdnym konaniam vo veciach ochrany životného prostredia.“<sup>64</sup>

**2. Stav implementácie čl. 9 ods. 3 Dohovoru na Slovensku**

Treba jednoznačne konštatovať, že čl. 9 ods. 3 Dohovoru nie je na Slovensku implementovaný. Prístup na súd majú nasledovní členovia verejnosti:

- účastník správneho konania (vo vzťahu k rozhodnutiam, úkony a opomenutiam orgánov verejnej moci),
- osoba, ktorá žiada odvrátenie hroziacej škody<sup>65</sup>, osoba, ktorej bola spôsobená škoda<sup>66</sup> a osoba, ktorej bolo zasiahnuté do susedských práv<sup>67</sup> (vo vzťahu k úkonom a opomenutiam súkromných osôb).

Novinkou je prijatie nového zákona o prevencii a náprave environmentálnych škôd<sup>68</sup> účinného od 1. septembra 2007, podľa ktorého ak environmentálna mimovládna organizácia oznámi, že došlo k environmentálnej škode, a oznámi svoj záujem zúčastniť sa na konaní, je účastníkom správneho konania o uložení preventívnych a nápravných opatrení<sup>69</sup> - a má teda aj prístup na súd.

60) Z priemerného počtu 8000 rozhodnutí Najvyššieho súdu SR ročne sa v zbierke súdnych rozhodnutí zverejňuje iba okolo 80 rozhodnutí.

61) Návrh smernice z 24. októbra 2003 COM (2003) 624 final je návrhom na implementáciu čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru. Je dostupný na [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2003/com2003\\_0624en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2003/com2003_0624en01.pdf).

62) Podľa čl. 2 ods. 1 písm. c) návrhu smernice „qualified entity“ means any association, organisation or group, which has the objective to protect the environment and is recognized according to the procedure laid down in Article 9“.

63) Podľa čl. 2 ods. 1 písm. f) návrhu smernice „environmental proceedings“ means the administrative or judicial review proceedings in environmental matters, other than proceedings in criminal matters, before a court or other independent body established by law, which is concluded by a binding decision“. Podľa čl. 5 ods. 1 návrhu smernice „Member States shall ensure that qualified entities recognised in accordance with Article 9 have access to environmental proceedings, including interim relief, without having a sufficient interest or maintaining the impairment of a right, if the matter of review in respect of which an action is brought is covered specifically by the statutory activities of the qualified entity and the review falls within the specific geographical area of activities of that entity“.

64) Tzv. „Explanatory memorandum“ k návrhu smernice, bod 1.1.

65) § 417 ods. 2 Občianskeho zákonníka.

66) § 420 a nasl. Občianskeho zákonníka.

67) § 127 Občianskeho zákonníka.

68) Zákon č. 359/2007 Z. z.

69) § 27 zákona č. 359/2007 Z. z.





Na Slovensku však neexistujú subjekty (členovia verejnosti), ktorí by boli oprávnení napadnúť na nezávislom a nestrannom orgáne akékoľvek porušenie práva z oblasti životného prostredia.

Čo sa týka technického spôsobu naplnenia požiadaviek článku 9 ods. 3 Dohovoru, predmetom diskusie bola aj myšlienka vypracovať **osobitný zákon o prístupe k spravodlivosti vo veciach životného prostredia**, ktorý by komplexne upravoval a vymedzoval oprávnené subjekty, pojem „právo v oblasti životného prostredia“, procesný postup prieskumu porušenia práva, práva oprávnených subjektov a povinnosti príslušných orgánov v procese tohto prieskumu a pod.

### 3. Otázka vymedzenia oprávneného subjektu

Jednou z dôležitých otázok je otázka, ktorým subjektom (členom verejnosti) by malo byť dané právo napadnúť akékoľvek porušenie práva z oblasti životného prostredia. Bolo by možné uvažovať napríklad o nasledujúcich subjektoch:

- ekologická mimovládna organizácia spĺňajúca určité podmienky (napr. pôsobiaci určitú dobu),
- obec, na území ktorej sa porušenie práva udialo (išlo by o právnickú osobu, ktorá má na veci „dostatočný záujem“),
- obyvateľ obce, na území ktorej sa porušenie práva udialo, pričom jeho návrh by bol podporený určitým počtom obyvateľov obce (išlo by o fyzickú osobu, ktorá má na veci „dostatočný záujem“).

### 4. Návrh implementácie č. 9 ods. 3 vo vzťahu k aktom a opomenutiam orgánov verejnej správy

#### a) vlastnosti, ktoré musí spĺňať príslušný orgán

Pri riešení otázky, akému orgánu by mala byť zverená právomoc preskúmať porušenie práva z oblasti životného prostredia, treba zohľadniť požiadavky vyplývajúce z čl. 9 ods. 3 a 4 Dohovoru:

- musí byť umožnená „zodpovedajúca a účinná náprava“,
- musí byť možnosť nariadenia „nápravného opatrenie“ („injunctive relief“) – t.j. príkaz niečo vykonať, nejakého konania sa zdržať, niečo uviesť do pôvodného stavu,
- prieskum musí byť „spravodlivý“ („fair“) – podľa Implementačného sprievodcu k Dohovoru to znamená, že musí byť „neustranný“, „nezaujatý“, „bez zvýhodňovania“ alebo bez „sledovania vlastných záujmov“,<sup>70</sup>
- prieskum musí byť „equitable“ – t.j. taký, pri ktorom sa neuplatňuje zákon tvrdým alebo formálnym spôsobom,
- prieskum musí byť „včasný“ („timely“),
- prieskum musí byť „nie nedostupne drahý“ („not prohibitively expensive“).

V podmienkach slovenského právneho poriadku spĺňa požiadavky čl. 9 ods. 4 Dohovoru **iba súd**. Súd možno považovať za „nezávislý a nestranný orgán“, ktorý disponuje právomocou zjednať „zodpovedajúcu“ resp. adekvátnu nápravu (zrušiť nezákonné rozhodnutie), pričom v súčasnosti má právomoc vydať aj určitú formu nápravného opatrenia (odložiť vykonateľnosť rozhodnutia, proti ktorému bola podaná žaloba).<sup>71</sup>

Aj Európska komisia v návrhu smernice o prístupe k spravodlivosti vo veciach životného prostredia navrhuje, že prieskum musí byť vykonávaný „súdom alebo iným nezávislým orgánom zriadeným zákonom“,

70) Implementačný sprievodca k Dohovoru, s. 133.

71) § 250c ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Existujúcim nedostatkom pri naplňaní požiadavky, aby bol súdny prieskum „včasný“, „efektívny“ a „nie nedostupne drahý“, sme sa venovali v predchádzajúcej časti.

72) Čl. 2 ods. 1 písm. f) návrhu smernice.

73) Podľa čl. 10 prvá veta návrhu smernice „Member States shall provide for adequate and effective proceedings that are objective, equitable, expeditious and not prohibitively expensive.“.

74) Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

75) § 22 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

76) § 69 ods. 2 Správneho poriadku.

77) § 65 a nasl. Správneho poriadku.

78) „...members of the public have access to administrative or judicial procedures“.

79) Podľa odbornej literatúry: „Na rozdiel od odvolacieho řízení a obnovy řízení nemá účastník řízení právní nárok na přezkoumání pravomocného rozhodnutí mimo odvolací řízení.“ (Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. Praha : C. H. Beck, 2001, s. 243).

80) Zákon č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach.

musí byť ukončený „záväzným rozhodnutím“<sup>72</sup> a musí byť „zodpovedajúci (adekvátny) a účinný“ a „spravodlivý“.<sup>73</sup>

#### b) dôvody, prečo nie sú vhodné iné nápravné postupy

**Podnet na prokuratúru:** Podľa zákona o prokuratúre<sup>74</sup> môže osoba podať podnet prokurátorovi, aby prešetril zákonnosť rozhodnutia alebo postupu správneho orgánu. Podľa zákona o prokuratúre je prokurátor proti rozhodnutiu „oprávnený podať protest“.<sup>75</sup> Nie je teda výslovne povinný podať protest. V dôsledku toho ani zainteresovaná verejnosť nemá zaručený nárok na prístup k procesu preskúmania rozhodnutia – t.j. nárok na podanie protestu prokurátora. Prokurátor navyše nemôže nezákonné rozhodnutie zrušiť, ale môže iba protestom navrhnúť jeho zrušenie správneho orgánu, ktorý rozhodnutie vydal. O tom, či návrhu prokurátora bude vyhovieť a či rozhodnutie bude zrušené, rozhoduje správny orgán (ten, ktorý rozhodnutie vydal, prípadne nadriadený správny orgán).<sup>76</sup> Prokurátor teda sám nemôže zabezpečiť adekvátnu nápravu. Prokurátor tiež nemá právomoc vydať „nápravné opatrenie“ – príkaz niečo konať, nejakého konania sa zdržať alebo niečo strpieť.

**Podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania:** Nadriadený orgán verejnej správy, ktorému možno podľa Správneho poriadku<sup>77</sup> podať podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, je súčasťou sústavy orgánov verejnej správy, ktoré nezákonné rozhodnutie vydali. Preto nenaplnia požiadavku nezávislosti a nestrannosti (prieskum by nebol „fair“, ako to vyžaduje čl. 9 ods. 4 Dohovoru). Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania tiež nespĺňa požiadavku čl. 9 ods. 3 Dohovoru, aby išlo o „prístup k procesu preskúmania“ rozhodnutia.<sup>78</sup> „Prístup k procesu preskúmania“ znamená, že zainteresovaná verejnosť (ekologická mimovládna organizácia) má v konaní postavenie, ktoré jej zabezpečí, aby bolo rozhodnutie určitým procesným postupom naozaj preskúmané. Ak je na posúdení orgánu, či rozhodnutie preskúma, nejde o „prístup k procesu preskúmania“. Aj podľa odbornej literatúry však osoba nemá nárok na preskúmanie a zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania.<sup>79</sup>

**Sťažnosť:** Sťažnosť podaná podľa zákona o sťažnostiach<sup>80</sup> vybavuje ten istý orgán, ktorý právo porušil alebo orgán jemu nadriadený a teda nejde o nezávislý orgán (prieskum by nebol „fair“). V konaní o sťažnosti navyše nemožno zjednať napríklad efektívnu nápravu nezákonného rozhodnutia alebo nariadiť „nápravné opatrenie“.

#### c) ako upraviť proces prístupu oprávneného subjektu k súdu?

Do úvahy prichádzajú nasledovné spôsoby úpravy prístupu oprávneného subjektu k súdu za účelom napadnúť rozhodnutia porušujúce vnútroštátne právo z oblasti životného prostredia:

#### 1) právo oprávneného subjektu podať odvolanie proti neprávoplatnému rozhodnutiu a následne žalobu na súd

Oprávnený subjekt by mal právo podať odvolanie proti akémukoľvek rozhodnutiu porušujúcemu právo (predpis) z oblasti životného prostredia (s tým, že odvolanie by malo odkladný účinok) a po skončení odvolacieho konania by mal subjekt právo podať žalobu na súd.

2) právo oprávněného subjektu podat podnet proti právoplatnému rozhodnutí a následně žalobu na soud

Oprávněný subjekt by mal právo podat proti právoplatnému rozhodnutí v určité lehote podnet na prieskum zákonnosti rozhodnutia (akési „internal review“<sup>81)</sup>), ktorý by prejednal nadriadený správny orgán. Oprávněný subjekt by pri tomto prieskume mal také postavenie, ktoré by mu umožňovalo získať podrobné informácie o procese, navrhovať dôkazy a vyjadrovať sa k podkladom rozhodnutia. Nadriadený orgán by mal povinnosť o podnete rozhodnúť v stanovenej lehote rozhodnutím, ktoré by muselo obsahovať odôvodnenie. Zároveň by mal tento nadriadený orgán právo nariadiť predbežné opatrenie („injunctive relief“), aby sa zabránilo prípadným škodám dovtedy, kým bude rozhodnuté. Ak by v stanovenej lehote nadriadený orgán dostatočne nezjednal nápravu, oprávněný subjekt by sa mohol obrátiť na súd s návrhom na preskúmanie právoplatného rozhodnutia (toho rozhodnutia, ktoré bolo predmetom prieskumu nadriadeného orgánu).

3) možnosť subjektu podať ihneď žalobu na súd proti právoplatnému rozhodnutiu

Oprávněný subjekt by mal možnosť podať priamo žalobu na súd proti právoplatnému rozhodnutiu, a to bez toho, aby sa musel zúčastniť predchádzajúceho správneho konania alebo aby musel predtým navrhnúť prieskum pred nadriadeným správnym orgánom.

Pri realizácii niektorej z týchto troch možností však treba vyriešiť otázku **včasného informovania** verejnosti resp. oprávněných subjektov o tom, že bolo vydané rozhodnutie s určitým obsahom a že sa môžu domáhať nápravy nezákonnosti tohto rozhodnutia. Právo domáhať sa nápravy rozhodnutia (či už podaním odvolania, podnetu alebo žaloby) by totiž muselo byť viazané na dodržanie stanovenej lehoty, ktorú by boli oprávněné subjekty schopné dodržať iba pri včasnom informovaní.

5. Návrh implementácie č. 9 ods. 3 vo vzťahu k aktom a opomenutiam súkromných osôb – Ako upraviť proces prístupu oprávněného subjektu k nezávislému a nestrannému orgánu?

V rámci diskusií ako upraviť prieskum zákonnosti aktov a opomenutí zo strany súkromných osôb sa zvažoval nasledovný model:

„Oprávněný subjekt“ (napríklad obec alebo ekologická mimovládna organizácia) by mal právo podať podnet na príslušný orgán. Týmto orgánom by mohol byť aj orgán štátnej správy (napr. Inšpekcia životného prostredia), pretože vo vzťahu k súkromným osobám ho možno považovať za nezávislý orgán. Tento príslušný orgán by bol povinný podnet v stanovenej lehote preskúmať a rozhodnúť o ňom, a ak by to bolo potrebné, mohol by nariadiť predbežné opatrenie ešte pred rozhodnutím o podnete. V konaní o podnete by mal oprávněný subjekt procesné postavenie, ktoré by mu umožňovalo získať podrobné informácie o konaní, navrhovať dôkazy a vyjadrovať sa k podkladom rozhodnutia. Išlo by o návrhové konanie, čo znamená, že príslušný orgán by bol povinný rozhodnúť o podnete oprávněného subjektu rozhodnutím, ktoré by muselo obsahovať odôvodnenie. Ak by sa v konaní o podnete nezistilo porušenie zákona zo strany súkromnej osoby, príslušný orgán by podnet zamietol rozhodnutím. Ak by sa v konaní o podnete zistilo porušenie zákona, príslušný orgán by rozhodnutím nariadil vykonať nápravné opatrenie, aby bolo porušenie zákona a jeho následky odstránené.

AK by príslušný orgán postupoval pri rozhodovaní o podnete oprávněného subjektu v rozpore so zákonom alebo inými predpismi, oprávněný subjekt by mal právo napadnúť nezákonné rozhodnutie tohto príslušného orgánu na súde. Tento následný postup má oporu v skutočnosti, že z čl. 9 ods. 3 Dohovoru vyplýva právo napadnúť na súde

porušenie procesného alebo hmotného práva z oblasti životného prostredia aj zo strany príslušného orgánu, ktorý by rozhodoval o podnete. Tým by bola zabezpečená nezávislá súdna kontrola toho, že príslušné orgány štátnej správy by dôkladne a v súlade so zákonom kontrolovali a vymáhali dodržiavanie práva z oblasti životného prostredia zo strany súkromných osôb.

**Vybrané otázky z diskuzie nasledujúcej po tomto príspevku:**

Pavel Černý (Ekologický právni servis): *Chtěl bych se zeptat na úpravu účasti veřejnosti ve slovenském zákoně o IPPC, což je další z možných variant úpravy, kterou v ČR vůbec nemáme a která může zajistit naplnění článku 9 odstavce 2 Aarhuské úmluvy. Tuto úpravu vnímám jako jistotu a cítím jsem, že trošku polemizuješ s tím, co jsem říkal o účasti jednotlivců. Kterou považují za silnější, protože jednotlivci jsou nadáni subjektivními právy, která jim nemohou být zcizena. Ty jsi ale říkal, že soudy to nejsou schopny takto vyložit, tak jsem se chtěl zeptat, jestli skutečně v celé soustavě soudní není žádný judikát, který by se nějak vyjádřil například k vlastníkům soudních pozemků podle stavebního zákona, kdo to vlastně je, kam až daleko od továrny to sahá. Protože jestli si to můžu dovolit takto vyjádřit, ustanovení v zákoně o IPPC jistota není, jak jste viděli na příkladu ostatních ustanovení o účasti, protože, když se Parlament rozhodne, je schopný úpravu zlikvidovat během pár měsíců. Mě proto přijde, že vsadit na úpravu nevládních organizací může ten, kdo se domnívá, že moc zákonodárná je progresivnější než moc soudní. Kdežto vsadit na jednotlivce, jeho subjektivní práva a obecnou úpravu ve správním řádu a stavebním zákoně by měl ten, kdo si myslí, že je to naopak, že moc soudní je ve svém celku progresivnější a racionálnější než moc zákonodárná. Což je názor, který zastávám já. Opravdu to není nikdo schopen na Slovensku vyložit tak, že když je nějaká velká stavba, jsou na svých právech dotčeni všichni, kdo bydlí v nějakém širším okolí?*

Peter Wilfling (Združenie Občan a demokracia): *Priznám se, že neznám rozhodnutí, které by přesně stanovovalo hranice, např. že lidé do půl kilometru jsou účastníky řízení. Umím si představit dobrou vymahatelnost individuálních práv jedinců při překročení zákonných limitů. Každý v oblasti s překročeným zákonným limitem může tvrdit porušení svých práv, tam je to jednoznačné, že má právo na přístup k soudní ochraně. Ale například při povolování stavby je na Slovensku problém s tím, jak vykládat formulaci, kdy může být osoba na svých právech přímo dotčena. Jedním problémem je „může být“ a druhým „přímo“, je tam příliš mnoho neučiťých pojmů a ty orgány jakoby neuměly stanovit hranice. Jsou rozhodnutí, která tvrdí, že příslušné orgány se nedostatečně vyrovnaly s pojmem sousední stavby. Sousední stavba je stavba, která může být ovlivněná záměrem, tedy nikoliv pouze přímo sousedící. Ale neznám rozhodnutí soudu, které by určilo, že toto je sousední stavba a tito lidé měli být účastníky řízení. Vždycky se to vrací pro nedostatečné odůvodnění, což potom znovu dává správnímu orgánu možnost, aby si to posoudil podle svého.*

*Byl jeden případ i na Ústavním soude, který se týkal vymezení účastenství v řízení a výkladu možnosti či nemožnosti dotčení dané osoby, a Ústavní soud se vyjádřil pouze k nekonzistentnosti rozhodnutí Nejvyššího soudu. Přestože účastníci předložili znalecké posudky, které prokazovaly negativní vliv stavby na životní prostředí, Nejvyšší soud se s nimi nevytýkal. Ale neznám rozhodnutí, které by přímo říkalo, vy jste měli být účastníky řízení a tito už neměli být.*

Chápu a souhlasím s Pavlem Černým, že právě na individuálních subjektivních právech by měla být založena ochrana a přístup k soudům a že přiznání aktivní legitimace nevládním organizacím je pouze východiskem z nouze. Ale pragmaticky v současném stavu praxe to vnímám jako jistotu, přestože parlamentní iniciativou to může být všechno zrušené.

81) „Internal review“ v zmysle čl. 6 návrhu smernice EÚ o prístupe k spravodlivosti vo veciach životného prostredia.





Další otázkou je možnost přímé aplikace Aarhuské úmluvy, která je i součástí práva EU. Podle Slovenského právního řádu má Aarhuská úmluva přednost před zákonem, takže v zásadě by měla být aplikovaná na místo zákona. Jde o další posouzení, zda jsou jednotlivé ustanovení přímo aplikovatelné, tj. zda jsou dostatečně jasné, aby byly aplikovatelné namísto zákona.

Pavel Černý (Ekologický právní servis): **Z čeho vyplývá, že Aarhuská úmluva má povahu smlouvy, která má přednost před zákonem?**

Peter Wilfling (Združenie Občan a demokracia): *Na Slovensku o tom rozhoduje Národní rada při schvalování smlouvy samotné. V doložce přednosti je potom napsáno, že jde o mezinárodní smlouvu podle článku 7 odst. 5 Ústavy, která má přednost před zákonem. Přednost před zákonem tak podle ústavněprávní teorie posuzuje Národní rada.*

## Summary

In years 2007 and 2008 several changes has taken place in Slovakia regarding the public participation in the administrative acts and access to justice. Unfortunately these changes can be considered as very negative.

When accessing judicial review regarding the information about the environment, the following problems exist: lengthy judicial review, no obligation for courts order to provide the information, formalistic courts approach and complicated access to legal help.

Similarly to the situation in the Czech Republic, the right to real action is bound to the position of the process participant. Abilities of NGO to participate in process have been strongly diminished in the last two years. They can act only as participants which among other deprives them of right to appeal and right to sue in case of illegal verdict. Same as in the Czech Republic, Slovak courts do not desire to revise verdicts from material point of view, as NGO cannot be legal subjects for environment improvement.

The situation of individuals is also very complicated, as they cannot participate in processes that influence their environment, health and privacy, due to restrictive access to the affected public.

The problems are again very similar: lengthy judicial review, insufficient legislation in the area of deferral effects for legal actions, complicated access to legal help and inaccessibility of the court verdicts.

Paragraph 9 of the Aarhus convention is not implemented in Slovakia at all. One of the possible solutions for its implementation is accepting a very special legislation for access of NGO to courts. It should be based on the definition of subjects (NGO, municipality, and its citizens) that would have the standing to access court or another independent institution.

## 4. Přezkum územních plánů vydaných podle zákona č. 50/1976 Sb.

Aleš Roztočil<sup>82</sup>

Příprava a schvalování územních plánů je činností, která zahrnuje koordinaci a vypořádání zájmů, které stojí ve vzájemném konfliktu. V posledních letech v souvislosti s ekonomickým rozvojem a se vstupem České republiky do Evropské unie a s tím spojeným čerpáním prostředků ze strukturálních fondů dochází k intenzivnímu budování dopravní a průmyslové infrastruktury, což je nevyhnutelně spojeno se znehodnocením některých lokalit a poškozením životního prostředí občanů bydlících v bezprostředním sousedství plánovaných projektů. Zároveň jsou však právě v souvislosti se začleňováním České republiky do právního rámce západní civilizace posilována práva těchto občanů být informován a podílet se na schvalování těchto velkých projektů. Postižení občané mají legitimní zájem zabránit realizaci sporných projektů ve fázi, kdy ještě nepadlo určující rozhodnutí o podobě a umístění záměru, tedy ve stadiu územního plánování. Toto vše otevřelo donedávna neznámou otázku soudního přezkumu územních plánů, respektive soudní ochrany občanů proti neférovému postupu veřejné moci při přípravě, projednávání a schvalování územních plánů.

### 1. Přezkum územních plánů Ústavním soudem

Územní plány vydané podle stavebního zákona z roku 1976 ve formě vyhlášky (či nařízení vlády) přezkoumával Ústavní soud v rámci řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů dle § 64 a násl. zákona č. 182/2003 Sb., o Ústavním soudu. Příkladem takového přezkumného řízení je např. náleží Pl. ÚS 17/95, publikovaný pod č. 67/1995 Sb. ÚS (kterým ústavní soud zamítl návrh skupiny 29 poslanců Parlamentu ČR na zrušení územního plánu velkého územního celku plzeňské sídelní regionální aglomerace, vyhlášeného jako nařízení vlády č. 104/1994 Sb., kde sporné bylo trasování dálnice D 5 Praha – Rozvadov). Ústavní soud zde přitakal pojetí napadeného územního plánu jako podzákoného právního předpisu: „Ústavní soud se především musel zabývat otázkou, jakého charakteru je napadené nařízení a má-li vůbec normativní povahu. Po zvážení všech skutečností dospěl Ústavní soud k názoru, že napadené nařízení vlády normativním aktem je, avšak pouze v té části (příloha 2), která obsahuje vymezení veřejně prospěšných staveb, pro které je event. možné pozemky, stavby a práva k nim vyvlastnit (§ 108 odst. 3 stavebního zákona)“.

Ústavní soud přezkoumal napadené vládní nařízení ve standardním rozsahu přezkumu podzákoných právních předpisů: zda svým obsahem neodporuje právním předpisům vyššího stupně (zákonům, ústavním zákonům, mezinárodním smlouvám dle čl. 10 Ústavy), a dále zda bylo přijato v rámci zákonného zmocnění k vydání podzákoného předpisu a zda bylo přijato předepsaným způsobem. Ohledně posledního kritéria však Ústavní soud rozsah svého přezkumu výrazně omezil: „Poslední otázkou, kterou se musel Ústavní soud zabývat, bylo to, zda napadený právní předpis byl přijat ústavně předepsaným způsobem. Při řešení této otázky pak musel Ústavní soud nejprve posoudit, zda do tohoto hodnocení spadá též přezkoumání postupu správních orgánů při pořizování, schvalování a změnách plánovací dokumentace, v konkrétním případě tedy dodržení všech ustanovení §§ 21 až 31 stavebního zákona. Odpověď na tuto otázku zní tak, že takto široké zkoumání Ústavnímu soudu nepřísluší. Ústavně předepsaným způsobem přijetí právního předpisu rozumí Ústavní soud postupy při tvorbě právních předpisů obsažené v ústavních zákonech, případně postupy stanovené v normálních zákonech, jsou-li jimi rozváděny ústavní principy. Projednání právního předpisu uvnitř systému orgánů

státní správy však do přezkumné pravomoci Ústavního soudu nepadá, pokud se jim nezasahuje do ústavně garantovaných práv. Výsledkem činnosti orgánů exekutivy bylo usnesení vlády a teprve následně nařízení vlády, kterým se vyhláší závazná část schváleného územního plánu. Kritériem ústavnosti tohoto nařízení vlády může být podle názoru Ústavního soudu toliko to, zda se nařízení nepříčí účelu a smyslu stavebního zákona jako celku.“

Tento názor Ústavní soud v zásadě opakovat i v době novější (např. nález Pl. ÚS 27/04, publikovaný pod č. 204/2005 Sb. ÚS).

Praxi Ústavního soudu lze vyhodnotit tak, že jím připuštěný přezkum územních plánů je velmi restriktivní z hlediska subjektů aktivně legitimovaných navrhnout přezkum (týká se to subjektů stanovených v § 64 odst. 2 zákona o ústavním soudu, tedy vlády, skupiny 25 poslanců nebo 10 senátorů, stěžovatele společně s ústavní stížností dle § 74 zákona o Ústavním soudu, zastupitelstva kraje, veřejného ochránce práv, ministra vnitra, věcně příslušného ministra a zastupitelstva obce). To prakticky vedlo k odmítnutí ústavních stížností dotčených jednotlivců směřujících proti územnímu plánu (srov. usnesení I. ÚS 454/99, publ. pod č. 63/1999 Sb. ÚS). Jako velký problém se dále jeví i restriktivní přístup Ústavního soudu k rozsahu přezkumu: prakticky tak je vyloučeno postížení nezákonností a porušení práv dotčených osob v procesu přípravy a schvalování územního plánu.

## 2. Územní plán jako opatření obecné povahy

S účinností od 1. 5. 2005 byla zákonem č. 127/2005, o elektronických komunikacích, svěřena NSS pravomoc rozhodovat o zrušení opatření obecné povahy, aniž by bylo blíže definováno, co se tímto pojmem míní<sup>83</sup>. Pro NSS se tedy otevřela možnost naplnit tento pojem obsahem, čehož soud využil v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98 (publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS), ve kterém opatření obecné povahy definoval nikoliv z hlediska formálního, nýbrž z hlediska obsahu (materiálního): „*Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.*“ Přitom NSS odkázal na německou a (ještě více) na švýcarskou právní úpravu a aplikační praxi k institutu „*Allgemeinverfügung*“.

Brzy poté měl NSS rozhodovat o sporné otázce, zda územní plán přijatý dle stavebního zákona z roku 1976 (resp. jeho změna) je správním aktem s takto vymezeným obsahem, a tedy zda je opatřením obecné povahy, které NSS může přezkoumat v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. Rozsudkem ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74 (publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS), soud tomuto řešení přitakal a zrušil usnesení zastupitelstva hl. m. Prahy, kterým se měnil územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy (nová přístávací dráha letiště Praha-Ruzyně). Toto rozhodnutí NSS podepřel následující argumentací:

- NSS odkázal na rozhodovací praxi prvorepublikového Nejvyššího správního soudu<sup>84</sup>, která regulační plán nepovažovala normu abstraktní, nýbrž za „opatření konkrétní“,
- Poukázal na právní úpravu obsaženou v tehdy již schváleném a platném avšak dosud nikoli účinném novém stavebním zákoně (č. 183/2006 Sb.), podle kterého územní plány měly být vydávány formou opatření obecné povahy.
- Vyložil Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.), podepsanou v Aarhusu dne 25. 6. 1998 (dále též „Aarhuská úmluva“) tak, že umožnění soudního přezkumu územních plánů vyplývá z jejich čl. 6 a 7 a čl. 9 odst. 2 a 3.

83) Institut opatření obecné povahy ovšem zaváděl i nový správní řád (č. 500/2004 Sb., § 171 a násl.), který ovšem nabyl účinnosti až k 1. 1. 2006.

84) Nález ze dne 13. 9. 1922, č. 12496, publikovaný pod č. Boh. A 1492.

85) Ačkoli je přiznání přímé aplikovatelnosti Aarhuské úmluvy z tohoto rozsudku někdy (dle našeho názoru ne zcela správně) dovožováno: srov. Černý, P.: K rozsudku Nejvyššího správního soudu o změně územního plánu Prahy a jeho (především „aarhuským“) souvislostem. In: Právní rozhledy, č. 1/2007, str. 19.

86) Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005.

Nejvyšší správní soud výslovně neuvedl, že Aarhuskou úmluvu přímo aplikuje<sup>85</sup>, nicméně uvedl, že z čl. 1 odst. 2 Ústavy vyplývá povinnost vykládat a aplikovat normy vnitrostátního práva způsobem konformním s mezinárodními závazky České republiky.

- Nadto soud poukázal na to, že Aarhuská úmluva je pramenem práva Společenství jakožto smíšená smlouva, která byla ratifikována Evropským společenstvím<sup>86</sup>. Jako taková je Aarhuská úmluva při splnění podmínek definovaných judikaturou Soudního dvora ES pro přímý účinek, způsobila pro přednostní aplikaci namísto příslušných ustanovení vnitrostátního práva. I pokud by však podmínky pro přiznání přímého účinku splněny nebyly, byly by české soudy povinny vykládat a aplikovat vnitrostátní předpisy způsobem konformním s Aarhuskou úmluvou (srov. zásada loajální spolupráce vyplývající z čl. 10 Smlouvy ES).
- Konečně i z českého ústavního práva, jmenovitě z čl. 11, 35 a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, vyplývá nutnost umožnit soudní přezkum územních plánů.

Je třeba uvést, že tento rozsudek je jediným rozhodnutím NSS, které vyhovělo návrhu na přezkoumání územního plánu vydaného podle stavebního zákona z roku 1976, jako opatření obecné povahy.

## 3. Územní plán jako právní předpis

Usnesením ze dne 31. ledna 2007, čj. 3 Ao 1/2007-28, třetí senát NSS postoupil rozšířenému senátu řízení ve věci návrhu na zrušení územního plánu velkého územního celku Břeclavsko, schváleného zastupitelstvem Jihomoravského kraje dne 9. 11. 2006 (sporné bylo trasování rychlostní komunikace R 52 přes Mikulov). Třetí senát NSS se neztotožnil s posouzením územních plánů jako opatření obecné povahy, protože však sám nebyl oprávněn se odchýlit od předchozí judikatury (rozsudek čj. 1 Ao 1/2006-74), postupoval dle § 17 s. ř. s.

Své stanovisko třetí senát odůvodnil tím, že pro posouzení povahy územních plánů považuje za rozhodující kritérium formy. Závazná část územního plánu se vyhláškou dle stavebního zákona z roku 1976 právním předpisem (obecně závaznou vyhláškou), a tato forma právního předpisu je pro územní plán určující. Třetí senát dále odmítl i argumentaci prvního senátu na poli mezinárodního a komunitárního práva. Schvalování územních plánů není rozhodováním o povolení činnosti ve smyslu čl. 6 Aarhuské úmluvy, nýbrž přípravou plánů a programů ve smyslu čl. 7 téže úmluvy. Povinnost smluvní strany umožnit soudní přezkoumání rozhodnutí k návrhu osob z řad dotčené veřejnosti stanovená v čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy se na plány a programy ve smyslu čl. 7 nevztahuje. Senát dále rozebíral implementaci Aarhuské úmluvy v právu Společenství a došel k závěru, že rozhodnutí zahrnující proceduru posuzování vlivů musí být soudně přezkoumatelná na návrh osob z řad dotčené veřejnosti (srov. čl. 10a směrnice 85/337/EHS), na plány a programy, které podléhají procesu SEA, se taková povinnost nevztahuje (srov. směrnici 2001/42/ES, přijatou již se zřetelem k Aarhuské úmluvě podepsané za Evropské společenství). Pozoruhodné je, že třetí senát se vůbec nezabýval čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

Rozšířený senát NSS dospěl po poměrně dlouhém projednávání věci (zákonou třicetidenní lhůtu pro rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy překročil více než dvojnásobně) k větší novému stanovisku vyjádřenému v usnesení ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44. Podle tohoto rozhodnutí územní plány vydané podle stavebního zákona z roku 1976 nejsou opatření obecné povahy a Nejvyšší správní soud nemá pravomoc je přezkoumávat. Jádrem argumentace rozšířeného senátu tvoří rozbor institutu opatření obecné povahy, jehož určující vymezení rozšířený senát nalezl v § 171 nového





správního řádu. Stručně shrnuto, opatřením obecné povahy dle rozšířeného senátu může být jen takový správní akt, který je zvláštním zákonem za opatření obecné povahy výslovně označen, respektive u kterého zvláštní zákon určuje, že má být vydán ve formě opatření obecné povahy ve zvláštním k tomu upraveném řízení. Formou územních plánů vydaných dle stavebního zákona z roku 1976 (jejich závazné části) je obecně závazná vyhláška, a tedy právní předpis. K otázkám komunitárního práva a Aarhuské úmluvě pak rozšířený senát pouze stručně odkázal na výše uvedenou argumentaci třetího senátu v předkládacím usnesení, a to i přesto, že se navrhovatelé výslovně dovolávali ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, o kterém se třetí senát nijak nezmiňoval.

#### 4. Otazníky kolem rozhodnutí rozšířeného senátu

##### a) Srovnávací pohled.

Usnesení rozšířeného senátu tvrdí, že právní úprava územních plánů přijatých podle starého stavebního zákona a jejich klasifikace jako právních předpisů nevybočuje z evropských standardů a odkazuje přitom na německé právo („Takováto úprava není nikterak neobvyklá a je srovnatelná například s úpravou německou“). Přitom však rozšířený senát nezmiňuje podstatnou skutečnost, že německé právo sice některé územní plány považuje za podzákonně právní předpisy, umožňuje však v poměrně širokém rozsahu jejich soudní přezkum.

Na spolkové úrovni je územní plánování upraveno zákonem o územním plánování z roku 1997 (Raumordnungsgesetz<sup>87</sup>) a stavebním zákonem z roku 1960 (Baugesetzbuch). Rozlišuje se mezi Raumordnung, t.j. územním plánování vyššího stupně (Landesentwicklungsplan na úrovni země, Regionalplan pro menší region) a Bauleitpläne, tj. územní plánování na obecní úrovni. Raumordnungspläne (územní plány pro větší celky než obce) nejsou považovány za akty zakládající měnící nebo rušící práva a povinnosti občanů, jejich účinky jsou pouze vnitřní, v rámci veřejné správy. Územní plány vyššího stupně jsou podle zemského práva někdy vydávány ve formě právního předpisu. I když však podle zákona tuto formu nemají, judikatura dovodila, že je nutné umožnit jejich přezkum v rámci kontroly norem ve správním soudnictví dle § 47 soudního řádu správního (Verwaltungsgerichtsordnung)<sup>88</sup>.

Na úrovni obcí se vypracovává plán využití ploch (Flächennutzungsplan). Tento plán určuje pro území celé obce (§ 5 odst. 1 Baugesetzbuch) plochy určené pro zastavění včetně druhu a míry jejich možného zastavění, vybavení území zařízeními atp. Flächennutzungsplan nemůže být samostatně soudně přezkoumán, protože není správním aktem ani právní normou, nýbrž pouhým interním aktem. Soudní přezkum je ale možný v rámci soudního přezkumu jiného správního aktu, který by byl založen na tomto územním plánu (stavební povolení).<sup>89</sup> Pro konkrétní menší území se vypracovává regulační plán (Bebauungsplan) dle §§ 8-10 Baugesetzbuch, který s přesností na jednotlivé parcely *závazně* určuje detailně způsob využití jednotlivých pozemků. Regulační plán má formu vyhlášky vydávané v samostatné působnosti obcí (Satzung). Právní povaha regulačního plánu jakožto vyhlášky předurčuje způsob jeho soudního přezkumu. Ten je možný v rámci abstraktní kontroly zákonnosti podzákonných právních předpisů ve správním soudnictví (§ 47 soudního řádu správního [Verwaltungsgerichtsordnung]). Návrh může podat fyzická či právnická osoba, která tvrdí, že regulační plán jí poškozuje na jejích právech, a to ve lhůtě dvou let od zveřejnění regulačního plánu. Aktivní legitimaci k podání návrhu mohou mít dle literatury<sup>90</sup> zejména vlastníci nemovitostí na území regulovaném regulačním plánem, spolky na ochranu

přírody<sup>91</sup>, jakož i nájemci, pokud plán může ohrozit jejich živnost, dále sousední obec nebo jakýkoli úřad.

Zvláštní předpisy stanoví, že některé záměry jsou vyňaty z rámce obecného územního plánování a jsou předmětem oborového plánování (Fachplanung). To se týká např. dálnic. Přílohou zákona o výstavbě spolkových dálnic (Fernstrassenausbaugesetz) je seznam a popis jednotlivých tras dálnic, které je třeba vybudovat. Tento plán (Bedarfsplan) je pro další obecné plánování (Raumordnungsplanung) závazný. Plán výstavby dálnice se postupně konkretizuje v plánech Spolkového ministerstva dopravy. Konečný projekt je schvalován ve zvláštním správním řízení [Planfeststellungsverfahren §§ 72 a násl. správního řádu (Verwaltungsverfahrensgesetz)], které v sobě spojuje prvky územního plánování, územního rozhodnutí a stavebního povolení. V tomto řízení jsou zároveň integrována další související povolení nezbytná pro realizaci projektu (stavební, vodoprávní apod.). Rozhodnutí v tomto řízení (Planfeststellungsbeschluss) je přímým schválením projektu, který je podkladem realizaci stavby příslušného dálničního úseku. Právní povaha Planfeststellungsbeschluss je předmětem diskusí. Jisté je, že se jedná o správní akt. Různí autoři mají různé názory na bližší kvalifikaci tohoto rozhodnutí. Diskutuje se o správním aktu s věcnými účinky<sup>92</sup>, správním aktu zvláštního typu, sumu individuálních správních aktů nebo opatření obecné povahy (Allgemeinverfügung)<sup>93</sup>. Judikatura se této otázce blíže nevěnovala, neboť, jak konstatují někteří autoři, taková klasifikace nevede ke konkrétním praktickým závěrům<sup>94</sup>.

Proti rozhodnutí o schválení projektu (Planfeststellungsbeschluss) je přípustná správní žaloba. Aktivní legitimaci k podání žaloby mají zejména vlastníci přímo dotčení rozhodnutím, vlastníci sousedních pozemků. Žalobci však musí osvědčit souvislost mezi tvrzenou nezákonností a porušením svých práv. Podle judikatury nemají zásadně žalobní legitimaci nájemci předmětných nemovitostí<sup>95</sup>, ledaže by rozhodnutí bylo podkladem pro vyvlastnění pronajaté nemovitosti. Mimoto se sousedé včetně nájemců mohou domáhat ochrany před hlukem. Také obce mohou rozhodnutí napadnout s tím, že byla porušena jejich plánovací svrchovanost (Planungshoheit). Žalobní legitimaci mají i spolky na ochranu přírody, pokud splňují předepsané předpoklady (zvláštní registrace pro účast ve správních a soudních řízeních, působení ve vztahu ke konkrétnímu území, dlouhodobá aktivita ve prospěch ochrany přírody). O správních žalobách rozhodují v první instanci Vrchní správní soudy (Oberverwaltungsgericht), v případě nových spolkových zemí rozhoduje v první (a poslední) instanci Spolkový správní soud.

##### b) Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

Vyloučení územních plánů ze soudního přezkumu by mohlo znamenat porušení čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. V judikatuře Evropského soudu pro lidská práva je relevantní rozsudek ze dne 28. 6. 1990 ve věci *Mats Jacobson proti Švédsku* (č. 11309/84, A180-A<sup>96</sup>). V předmětné věci šlo o švédského občana, který vlastnil parcelu o výměře 2 079 m<sup>2</sup>. Podle starého regulačního plánu („*building plan*“) mohl být jeho pozemek za určitých podmínek rozdělen na dvě stavební parcely a na každé mohl být postaven dům. Obec však územní plán změnila tak, že každá stavební parcela nově musela mít alespoň 1 500 m<sup>2</sup>, což stěžovateli znemožnilo realizaci jeho záměru. Proti rozhodnutí o změně územního plánu připouštělo švédské právo pouze opravný prostředek k vládě. Stěžovatel namítal porušení čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy a dále článku 1 dodatkového protokolu č. 1 Úmluvy.

87) Tento i ostatní dále citované německé předpisy jsou dostupné na <http://www.gesetze-im-internet.de>.

88) Rozsudek Spolkového správního soudu čj. 4 CN 6.03 publikovaný na [www.bundesverwaltungsgericht.de](http://www.bundesverwaltungsgericht.de).

89) Stüer, B.: *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*, München, Beck 2005, str. 1623.

90) Tamtéž, str. 1630 a násl.

91) Jejich aktivní legitimace byla výslovně upravena v souvislosti s implementací směrnice 2003/35/ES (a Aarhuské úmluvy) zákonem ze 7. 12. 2006 *Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)*.

92) Stelkens/Bonk/Sachs, str. 1911 (*Rechtgestaltendes Verwaltungsakt mit dinglicher Auswirkung*).

93) Kopp, F., O., Ramsauer, U.: *Verwaltungsverfahrensgesetz*. München – Beck, 2005, str. 1309-1310.

94) Knack, H., J., a kol.: *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. Köln (mj.) – Heymanns, 2000, str. 1281.

95) Stüer, B.: *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*, München, Beck 2005, str. 1698 a tam uvedená judikatura.

96) Dostupné v databázi HUDOC na <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>.

Soud shledal, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy byl porušen. Odmítl argumentaci švédské vlády, která tvrdila, že změna územního plánu má tak normativní a obecný charakter, že nemůže být podřazena režimu tohoto článku. Podle soudu, hmotná práva stěžovatele byla omezena různými opatřeními obecné povahy („*decisions of general applicability*“). Spory o zákonnost takových opatření podle soudu mohou být kvalifikovány pod čl. 6 odst. 1 (bod 31). Stejně byla odmítnuta i námitka vlády, že zákon poskytoval úřadům při stanovování podmínek pro velikost stavebních parcel ničím neomezené volné uvážení, a že proto by nebylo možné takové rozhodnutí soudně přezkoumat. Naproti tomu soud poukázal na řadu stěžovatelem namítaných nedostatků při přijímání změny plánu. Spor mezi stěžovatelem a úřady byl proto skutečný a vážný (bod 32). V bodu 33 odmítl soud i námitku, že předmětná změna plánu nebyla jedinou překážkou, ale že by stěžovatel musel splnit řadu dalších podmínek, aby mohl realizovat svůj záměr: ostatní podmínky bylo možno splnit, proto jedinou překážkou výkonu práva stěžovatele byla změna plánu. V bodu 34 Soud konstatoval, že nemůže být pochyb, že stěžovatelovo právo postavit na svém pozemku dům a rozdělit jej na dvě parcely lze bezpochyby kvalifikovat jako „občanské právo“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Protože o jediném přípustném opravném prostředku proti změně plánu rozhodovala vláda, která v žádném případě nespĺňuje požadavky na nezávislý a nestranný soud ve smyslu čl. 6 odst. 1, byl tento článek porušen. Protože bylo shledáno porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy nezábyval se již soud namítaným porušením čl. 13 Úmluvy, protože jeho požadavky jsou méně přísné a tedy jsou v tomto případě absorbovány čl. 6 odst. 1. Porušení práva na pokojné užívání majetku dle čl. 1 dodatkového protokolu bylo naproti tomu odmítnuto pro nepřipustnost již rozhodnutím Komise.

V souvislosti s rozhodnutím rozšířeného senátu, které soudní přezkum územních plánů popřelo a odkázalo na přezkum prováděný Ústavním soudem, je třeba poznamenat, že přezkumné řízení prováděné Ústavním soudem stěží může splňovat standardy čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy již jen kvůli restrikci aktivní legitimace a dále i kvůli omezenému rozsahu přezkumu (srov. výše). Dále je třeba poukázat na to, že aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy na přezkum územních plánů dovodila i např. německá judikatura<sup>97</sup> (právě s odkazem na rozsudek ESLP ve věci *Mats Jacobson proti Švédsku*).

#### c) Právo Evropského společenství.

Pro rozhodnutí rozšířeného senátu byla zřejmě relevantní otázka výkladu komunitárního práva: první senát v rozsudku ve věci *Ruzyň* z komunitárního práva (Aarhuské úmluvy) povinnost umožnit soudní přezkum územních plánů dovodil, rozšířený senát tuto povinnost v komunitárním právu nenalezl. Je zřejmé, že Aarhuská úmluva jakožto smíšená smlouva ve smyslu čl. 300 Smlouvy ES je součástí práva Společenství a že je pro Českou republiku (i) z tohoto důvodu závazná. Nejvyšší správní soud, jakožto soud proti jehož rozhodnutím nejsou přípustné opravné prostředky byl proto zřejmě povinen předložit Soudnímu dvoru ES předběžnou otázku (čl. 234 odst. 3 Smlouvy ES).

Porušení povinnosti předložit předběžnou otázku může být kvalifikováno jako porušení práva na spravedlivý proces (zákonného soudce) a jako takové může být sankcionováno zrušujícím rozhodnutím Ústavního soudu<sup>98</sup>. Je však třeba poukázat na to, že případné „provinění“ rozšířeného senátu by vzhledem k absenci judikatury Soudního dvora k relevantním ustanovením Aarhuské úmluvy a vzhledem k racionálnímu odůvodnění jeho názoru patrně nemělo dostatečnou intenzitu, potřebnou pro zrušení rozhodnutí. Ústavní soud by patrně následoval judikaturu německého Spolkového ústavního soudu, která povinnost předložit předběžnou otázku do značné míry „změkčuje“. Podle judikatury Spolkového ústavního soudu je porušení práva na spravedlivý proces, pouze pokud:

- I. soud poslední instance předběžnou otázku nepředloží, ačkoli otázku výkladu či platnosti komunitárního práva pokládá sám za rozhodnou pro věc samu a ačkoli sám má o této otázce pochybnost (kterou vyjádří v odůvodnění),
- II. soud poslední instance se svévolně odchýlí od existující judikatury Soudního dvora, aniž by položil předběžnou otázku,
- III. pokud k řešení otázky judikatura Soudního dvora není nebo se řešení otázky týká jen vzdáleně, poruší soud poslední instance právo na zákonného soudce jen tehdy, když překročí přirozenou míru uvážení neobhajitelným způsobem. To nastane zejména, když je třeba jednoznačně upřednostnit jiný názor na výklad či platnost práva Společenství než ten, který zaujal soud poslední instance.<sup>99</sup>

#### d) Co na to Ústavní soud?

Proti usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 3 Ao 1/2007-56 podali navrhovatelé ústavní stížnost vedenou pod sp. zn. Pl. ÚS 14/07. O této ústavní stížnosti Ústavní soud dosud nerozhodl.

Na názor Ústavního soudu lze však usuzovat z toho, že dva senáty již pro zjevnou neopodstatněnost odmítly ústavní stížnosti směřující proti usnesením jednotlivých senátů NSS, kterými tyto, řídíce se právním názorem rozšířeného senátu, odmítaly návrhy na přezkoumání územních plánů jako opatření obecné povahy. Jedná se o usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2008, čj. I. ÚS 22/08, a o usnesení ze dne 20. 3. 2008, čj. III. ÚS 2446/07. Stěžovatelé namítali odepření spravedlnosti a porušení práva na spravedlivý proces. Ústavní soud označil argumentaci NSS za „srozumitelnou“, a s pravidly formální logiky souladnou“, ztotožnil se s ní a odkázal na ni. Dále uvedl, že názor rozšířeného senátu NSS je v souladu s rozhodovací praxí Ústavního soudu: v případě územních plánů se jedná o vyhlášky, pokud se v návrhu označí jako rozhodnutí o schválení územního plánu, na jejich povaze podzákonného právního předpisu to nic nemění. K odepření soudní ochrany nedošlo, neboť v případě následného konkrétního zásahu do práv stěžovatelů budou se tyto moci po vyčerpání dostupných opravných prostředků domáhat přezkumu územního plánu ústavní stížností spojenou s návrhem na zrušení vyhlášky (územního plánu).

Zde je však třeba upozornit na to, že dle judikatury Ústavního soudu<sup>100</sup> není Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti vázán svými právními názory vyslovenými v jiné formě než nálezem (tedy stanoviskem a usnesením). Nic proto nebrání tomu, aby plénum ve věci ústavní stížnosti proti usnesení rozšířeného senátu NSS zaujalo zcela opačný názor.

#### 5. Přezkum územního plánu v rámci přezkumu územního rozhodnutí o umístění stavby

V nedávném rozsudku ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154 (ve věci umístění dálnice D8, úsek Lovosice-Řehlovice) Nejvyšší správní soud došel k závěru, že i poté, co rozšířený senát rozhodl, že územní plány vydané podle stavebního zákona z roku 1976 je nutné pokládat za právní předpisy, je třeba soudní kontrolu územních plánů v rámci správního soudnictví umožnit, a to incidenčně. Pokud žalobce v rámci správní žaloby proti územnímu rozhodnutí namítne nezákonnost územního plánu, na jehož základě bylo napadené rozhodnutí vydáno, „soud nemůže pomínout ústavní imperativ vycházející z čl. 95 odst. 1 Ústavy, tj. povinnost soudu zkoumat, zda podzákonný předpis není v rozporu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu“.

97) Srov. rozsudek Spolkového správního soudu ze dne 16. 12. 1999, čj. 4 CN 9.98 (dostupný na [www.lexetius.com](http://www.lexetius.com)).

98) Podrobný komparativní rozbor srov. Bobek, M.: *Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234(3) SES, Praha, C. H. Beck, 2004, str. 45 a násled.*

99) Tento svůj konstantní názor Spolkový ústavní soud naposledy v usnesení ze dne 12. září 2007 čj. 2 BvR 855/06 (dostupný na [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de)).

100) Např. nález ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>).





Nejvyšší správní soud ovšem nijak nespécifikoval rozsah přezkumu (zda by přezkum měl být omezen na přezkum prováděný Ústavním soudem, nebo zda by měl zahrnovat i Ústavním soudem ignorované nezákonnosti v procesu přípravy a projednávání územního plánu) ani důsledky případného zjištění nezákonnosti územního plánu (zda by vedlo automaticky ke zrušení napadeného rozhodnutí či pouze za určitých okolností). Nezbyvá tedy než počkat na další rozvinutí této judikatorní linie.

Obecně se přezkum souladu podzákoných právních předpisů se zákonem soustřeďuje na tyto otázky: obsahový soulad, existence zákonného zmocnění k vydání podzákoného předpisu a dodržení předepsaného způsobu přijetí (vydávání) podzákoného předpisu. Nebylo by nijak obtížné dovodit, že dodržení předepsaného způsobu přijetí předpisu zahrnuje i zákonem předepsané procedury přípravy a projednávání včetně účasti veřejnosti na těchto procedurách. Toto ostatně bez potíží dovodil rakouský Ústavní soud v rozhodnutí ze dne 22. 6. 2007, č.j. V 40/06-10<sup>101</sup>, v rámci kontroly územních plánů (dle rakouského pojetí donedávna rovněž ve formě podzákoných právních předpisů). Uvedeným rozhodnutím Ústavní soud zrušil vyhlášku Spolkového ministra dopravy o určení trasy dálnice S 1 Wiener Außenring, úsek Korneuburg, a to na návrh dvou „občanských iniciativ“ (neformální skupiny občanů bez právní subjektivity, prostřednictvím kterých se veřejnost může účastnit povolovacích řízení). Ústavní soud zjistil, že oznámení o možnosti nahlédnout do pokladů plánovaného záměru bylo otištěno ve dvou celostátních denících chybně, když jako počátek lhůty pro nahlížení bylo místo správného data 25. 5. 2005 uvedeno chybně 26. 5. 2005 (což byl svátek). Dle názoru Ústavního soudu tak byla zkrácena doba pro seznámení se veřejnosti s podklady o dva dny, což nebylo zhojeno ani tím, že po zjištění chyby byla lhůta pro seznámení se s podklady prodloužena o dva dny.

## 6. Legislativní vývoj: prohlášení územních plánů přijatých dle dosavadních předpisů za opatření obecné povahy?

Na 28. schůzi Poslanecké sněmovny byl dne 19. 3. 2008 schválen ve třetím čtení návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb. (tisk 259). Na základě pozměňovacího návrhu poslance Václava Mencla byl návrh pozměněn tak, že § 188 odst. 4 stavebního zákona zní takto: „*Obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy; ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu se nepoužije.*“ V tomto znění byl návrh poslaneckou sněmovnou schválen a byl postoupen Senátu s tím, že Senát jej projedná na své 13. schůzi od 23. 4. 2008.

Schválení zákona obsahujícího výše citovanou normu by patrně vedlo k nutnosti přehodnotit právní názor vyslovený rozšířeným senátem NSS v usnesení čj. 3 Ao 1/2007-56. Důsledky takovéto změny zákona však nyní nelze s určitostí předvídat, v každém případě by však dveře k soudnímu přezkumu územních plánů přijatých dle stavebního zákona z roku 1976 byly znovu (po)otevřeny.

### Závěr

Otázka přezkumu územních plánů vydaných dle stavebního zákona z roku 1976 Nejvyšším správním soudem jako opatření obecné povahy představuje do určité míry brizantní téma. Na jedné straně ustanovení soudního řádu správního týkající se řízení o zrušení opatření obecné povahy neobsahují lhůtu pro podání návrhu, tedy se otevírá

prostor pro přezkoumávání územních plánů přijatých v hluboké minulosti. Je třeba uvážit otázku následků zrušení takových územních plánů a jeho vlivu na rozhodnutí podle územních plánů vydaná [srov. důvod obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) nového správního řádu], zejména ve vztahu k zásadě právní jistoty. Nabízí se také otázka, zda řízení o zrušení opatření obecné povahy, tak jak je nyní upraveno v soudním řádu správním (zejména vylučná věcná příslušnost NSS, třicetidenní lhůta pro rozhodnutí o návrhu, přezkum neomezený na námítky uplatněné navrhovatelem), je pro přezkoumávání územních plánů vhodné z hlediska procesního<sup>102</sup>.

Na druhé straně však je zřejmé, že vyloučení územních plánů ze soudního přezkumu vedlo *de facto* k aprobování mnoha hrubých faulů spáchaných veřejnou správou při přijímání územních plánů. Při přípravě a schvalování územních plánů se ostatně často orgány veřejné správy na absenci soudního přezkumu spoléhaly a jejich motivace k férovému postupu byla nedostatečná. Vyloučení přezkumu územních plánů vyvolává mnohé otazníky v oblasti ochrany ústavně zaručených základních práv a zejména v oblasti mezinárodního práva (Evropská úmluva, čl. 6) a komunitárního práva. Zejména je politováníhodné, že byla zmeškána příležitost zjistit autoritativní výklad Aarhuské úmluvy Soudním dvorem ES, když výklad čl. 9 odst. 2 (a ještě více čl. 9 odst. 3<sup>103</sup>) této úmluvy nelze označit za zcela jasný a nepochybný. Vzhledem k naznačenému vývoji legislativy a čekání na rozhodnutí Ústavního soudu o ústavní stížnosti sp. zn. Pl. ÚS 14/07 však možná usnesení rozšířeného senátu NSS ve věci silnice R52 (3 Ao 1/2007-44) není tečkou za tímto problémem.

### Summary

Land-use plan issues by the old building law in the form of public notice or statutory order were subjects to review by Constitutional court as a part of the process on laws and other legal acts cancellation. However such review was very restrictive with regards to subjects with right to order the review (government, members of parliament, senators, pursuer of the constitutional claim, municipality members etc.). The extent of such review was very limited as well, the review of the rights violation during the preparation and authorization of ground plan was practically impossible.

In the year 2005 Supreme Administrative Court (SAC) obtained jurisdiction to rule over the cancellation of act of general kind, that has not been defined in the time being. For that reason it defined that act of general kind is an administrative act with defined subject (therefore with relation to certain concrete situation) and with generally limited set of addressees. Right in its first verdict SAC marked the ground plans as acts of general kind. This verdict was the only one, in other cases SAC governed that acts of general kind are only acts that had been explicitly identified as such by the law. This verdict was challenged by the constitutional claim that was not resolved yet.

SAC has recently eased off its decision by deciding that legal verification of ground plans according to the old building law are to be necessarily permitted at least incidentally, if the prosecutor objects against the ground plan legality as a part of the administrative act, that is the basis for the verdict under question. SAC did not specify neither the extent of the review nor the consequences of the findings in case of ground plan illegality.

Last reason for reviewing ground plans issued under old building law is the amendment of the building law issued in May 2008, which declares the general mandatory public notes issuing ground plans as acts of general kind. Amendment therefore fulfills the requirement of formal notation of an administrative act as the act of general kind.

101) Dostupné na [www.verfgh.gv.at](http://www.verfgh.gv.at).

102) *Pochybnosti o vhodnosti pojetí územních plánů jako opatření obecné povahy dle rozsudku NSS ve věci „přístávací dráha Ruzyně“, respektive sympatie pro názor rozšířeného senátu v usnesení „silnice R 52“, vyjádřil i Mikule, V.: Trampoty s opatřeními obecné povahy. In: Právní zpravodaj, č. 8/2007, str. 1-5. Doporučuje rovněž úpravu procesních předpisů. Srov. též Vedral, J.: Opatření obecné povahy. In: Správní právo, č. 6/2007, str. 329 a násl. (Jeho kritické poznámky k oběma přístupům).*

103) Srov. Franc, P.: Žaloby ve veřejném zájmu. Část I. In: *Via iuris* 1/2005 str. 22. [Článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy] „... má umožnit občanům aktivně se zapojit do ochrany životního prostředí. Výklad tohoto ustanovení je obtížný. Bude velice záležet jak na tom, jak k tomuto ustanovení zákonodárce ve vztahu ke svému právnímu řádu přistoupí, a stejně bude záležet na soudech, jak budou toto ustanovení aplikovat“.

## 5. Přezkum územních plánů vydaných podle zákona č. 183/2006 Sb.

JUDr. Jan M. Passer, Ph.D., LL.M.

Současná linie judikatury<sup>104</sup> Nejvyššího správního soudu, týkající se přezkumu územních plánů vydaných podle nového stavebního zákona<sup>105</sup>, navazuje na související, ale odlišnou, předchozí judikaturu<sup>106</sup>, jejímž „velkým tématem“ byla otázka posuzování povahy územního plánu, schváleného podle starého stavebního zákona<sup>107</sup>, jako opatření obecné povahy. V případě judikatury vydané podle nového stavebního zákona již otázka povahy územního plánu, tímto zákonem výslovně definovaného jako opatření obecné povahy, nevyvolala v rámci Nejvyššího správního soudu spory. Přes odlišnost vyplývající z aplikace nové právní úpravy zůstala zachována některá východiska předchozí judikatury – např. „algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy“<sup>108</sup>.

V následujícím příspěvku zrekapituluji postoj Nejvyššího správního soudu k aktivní legitimační žalobců a k rozsahu přezkumu při přezkumu územních plánů vydaných podle nového stavebního zákona. V návaznosti na téma semináře se pak alespoň okrajově dotknou způsobu, jakým Nejvyšší správní soud ve své dosavadní judikatuře nakládal s Aarhuskou úmluvou<sup>109</sup>.

### Aktivní legitimační

V souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s.<sup>110</sup> je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem.<sup>111</sup>

Jakkoliv Nejvyšší správní soud v návaznosti na text citovaného ustanovení dovodil, že se „aktivní legitimační k podání návrhu nezakládá zkrácením na právech, nýbrž již tvrzením, že ke zkrácení došlo“, dodal podmínku „reálně pravděpodobné aktivní věcné legitimační navrhovatele“. Věcně projednatelný je tedy pouze takový návrh, v jehož rámci navrhovatel nejen tvrdí dotčení na svých právech, ale z něj je podle okolností konkrétní věci také patrné pravděpodobné skutečné dotčení na existujících subjektivních veřejných právech. K odmítnutí návrhu pak podle Nejvyššího správního soudu povede nejen situace, kdy právní sféra navrhovatele zjevně nemohla být dotčena, ale i situace, kdy je její dotčení velmi nepravděpodobné.<sup>112</sup>

Tomuto právnímu názoru lze přisvědčit potud, že by bylo formalismem trvat na výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s., podle nějž k věcnému projednání návrhu postačuje tvrzení o zkrácení na právech i tehdy, když se územní plán, resp. opatření obecné povahy, zjevně nemůže dotknout právní sféry navrhovatele. Otázník lze vznést k možnosti odmítnutí návrhu v případě velmi nepravděpodobného dotčení. Nejvyšší správní soud přes stanovení podmínky s tímto pojmem dále nepracoval a jeho případné použití může podle mého názoru

v důsledku jeho neurčitosti vyvolat aplikační potíže. Z citovaného rozhodnutí není přitom nijak seznatelné, jaká míra pravděpodobnosti dotčení na právech kvalifikuje navrhovatele k věcnému přezkumu jeho návrhu. Posledně citovaná podmínka tak ve své neurčitosti může případně vést i k nepřiměřeně restriktivnímu výkladu aktivní legitimační k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

Jistý protiklad k citovanému zužujícímu výkladu můžeme nalézt v následujícím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, podle nějž je „pojem „dotčenosti“ nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu“.<sup>113</sup> Aniž by proti sobě obě citovaná rozhodnutí stála v přímém rozporu, ostatně Nejvyšší správní soud v druhém z nich do značné míry vycházel z právních názorů zaujatých v dříve souzené věci, zni restriktivní výklad na jedné straně proti extenzivnímu výkladu na druhé straně poněkud disharmonickými tóny. Určitým vodítkem nám může být další rozsudek Nejvyššího správního soudu, podle nějž „je nesporná aktivní legitimační navrhovatele, neboť ta je založena na povinnosti tvrzení zkrácení na právech“.<sup>114</sup> Soud zde v souladu se svou předchozí judikaturou (nesouvisející s přezkumem opatření obecné povahy) konstatuje, že „lze odmítnutí návrhu z důvodu, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou vyhradit případům nedostatku procesní legitimační a jen zcela zjevným případům nedostatku legitimační hmotné, který je zjištěný bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného... I v případě, že nedostatek aktivní legitimační posléze vyjde najevo, musí [pozn. soud] o věci rozhodnout rozsudkem“. Tento názor byl zcela převzat i další judikaturou Nejvyššího správního soudu.<sup>114</sup>

Jisté lze spekulovat, zda k faktickému vymizení podmínky určité míry pravděpodobnosti dotčení navrhovatele, jež můžeme vysledovat v pozdější judikatuře Nejvyššího správního soudu, nemělo dojít cestou předložení věci rozšířenému senátu.<sup>115</sup> Na druhé straně nelze přehlédnout, že se z hlediska rozhodování citovaných věcí nejednalo o určující právní otázku a Nejvyšší správní soud se ve všech dosud posuzovaných případech spokojil s tvrzením dotčením na právech odvíjejícím se od vlastnického práva k nemovitostem dotčeným napadeným územním plánem, resp. opatřením obecné povahy. Zejm. v případě druhého z citovaných rozhodnutí<sup>117</sup> přitom vyloučil možné dotčení vlastnického práva relativně široce.

Byť tedy původně nedefinovaná podmínka nebyla formálně změněna, nezdá se pravděpodobné, že by Nejvyšší správní soud na jejím dodržování trval. Lze proto uzavřít, že v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu mohl dosud návrh na zrušení územního plánu, resp. opatření obecné povahy podle nového stavebního zákona, nebo jeho části, podat každý, kdo tvrdil dotčení, resp. zkrácení svých práv, přičemž tvrzené dotčení vlastnických práv bylo dosud vždy shledáno dostačujícím k věcnému projednání návrhu.

### Rozsah přezkumu

Při prvním definování soudního přezkumu územního plánu, resp. opatření obecné povahy podle nového stavebního zákona, Nejvyšší správní soud zcela navázal na svou předchozí judikaturu a přezkum rozdělil do pěti kroků, z nichž tři představují formální přezkum napadeného opatření a dva mají povahu materiální a soud jimi zkoumá samotný obsah napadeného opatření.<sup>118</sup>

104) Představovaná např. rozsudky ze dne 20. 6. 2007, čj. 1 Ao 3/2007-60, ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 5. 12. 2007, čj. 3 Ao 4/2007-84 a ze dne 17. 1. 2008, čj. 4 Ao 3/2007-22 (www.nssoud.cz).

105) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

106) Srov. zejm. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, ze dne 31. 1. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-28 a ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44 (www.nssoud.cz).

107) Zákon č. 50/1976 Sb.

108) Srov. rozsudek ze dne 20. 6. 2007, čj. 1 Ao 3/2007-60 (www.nssoud.cz).

109) Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, přijatá dne 25. 6. 1998 v Aarhusu, která pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 4. 10. 2004 a byla publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s.

110) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

111) V tuto chvíli ponechávám stranou další požadavek citovaného ustanovení, a to případné podání žaloby či jiného návrhu ve věci.

112) Viz rozsudek ze dne 20. 6. 2007, čj. 1 Ao 3/2007-60 (www.nssoud.cz).

113) Rozsudek ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73 (www.nssoud.cz).

114) Rozsudek ze dne 5. 12. 2007, čj. 3 Ao 4/2007-84 (www.nssoud.cz).

115) Rozsudek ze dne 17. 1. 2008, čj. 4 Ao 3/2007-22 (www.nssoud.cz).

116) Viz § 17 s. ř. s.

117) Rozsudek ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73 (www.nssoud.cz).

118) Rozsudek ze dne 20. 6. 2007, čj. 1 Ao 3/2007-60 (www.nssoud.cz).





Prvním krokem je přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, tj. zejména existence zákonného zmocnění k vydávání opatření obecné povahy. V rámci druhého kroku dochází k přezkumu otázky, zda správní orgán nevybočil z mezí zákonem vymezené působnosti věcné, osobní, prostorové a za určitých okolností časové. Za třetí následuje zkoumání, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným způsobem, resp. je zkoumána zákonnost procesního postupu správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy. Následuje čtvrtý krok, přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho možného rozporu, nebo rozporu jeho části, se zákonem. Potud zároveň můžeme ztotožnit abstraktně definovaný test Nejvyššího správního soudu s rozsahem přezkumu vymezeným § 101d odst. 1, 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud však přidal nad rámec prostého textu zákona pátý krok, a to přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality ve smyslu přiměřenosti právní regulace. Tomuto právnímu názoru lze jistě přisvědčit, neboť požadavek proporcionality představuje obecně respektovaný princip i v českém právním řádu. Poněkud problematické se může zdát jeho výslovné zakotvení, jako jediného právního principu, ve zdánlivě úplném výčtu kroků při přezkumu opatření obecné povahy (jak vyplývá z českého významu slova algoritmus, užitého v této souvislosti Nejvyšším správním soudem). Osobně si na tomto místě dovoluji učinit závěr, že výčet kroků Nejvyššího správního soudu je demonstrativní, resp. v rozsahu přezkumu v zákonné rovině, v níž se opírá o § 101d odst. 1, 2 s. ř. s. je třeba jej považovat za úplný, zatímco v užití právních principů jej nelze omezit pouze na soulad s principem proporcionality.

Dříve zmíněný algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy zopakoval Nejvyšší správní soud i v následující věci, včetně respektování dříve nastiněné posloupnosti jednotlivých kroků.<sup>119</sup> Pro opatření obecné povahy v této věci se stal osudným třetí krok, tedy přezkum procesního postupu správního orgánu, v jehož rámci správní orgán nesprávně naložil s námitkami navrhovatelky pouze jako s připomínkami. Nejvyšší správní soud sice konstatoval, že „Již z povahy věci je ... zřejmé, že rozhodnutí o vymezení zastavěného území představuje prakticky vždy zásah do vlastnického práva na sousedním pozemku, byť samozřejmě v různých skutkových konstelacích a s rozdílnou intenzitou.“, důvodem ke zrušení odpovídající části opatření obecné povahy však nebyl jeho obsahový rozpor se zákonem či porušení některého z právních principů, ale nezákonný způsob, jímž se správní orgán vypořádal s námitkami navrhovatelky.<sup>120</sup>

Odlíšný přístup zvolil Nejvyšší správní soud v následujícím rozhodnutí<sup>121</sup> konstatuje, že „možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárně procesním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání. Teprve poté, co je najisto postaveno, že k zásahu do hmotných práv navrhovatele došlo, je možno zabývat se i zákonností procedury přijetí.“. Poté následoval relativně restriktivní výklad možného dotčení vlastnických práv navrhovatele s tím, že žádný z jím uváděných negativních důsledků z přijaté změny územního plánu nevyhnutelně nevyplývá a následně Nejvyšší správní soud uzavřel, že „věcnou legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž byla vyhlášena změna územního plánu, může mít vlastník nesousedícího pozemku jen zcela výjimečně, např. tehdy, pokud by z konkrétních okolností bylo již v této fázi nepochybné, že při jakémkoliv způsobu realizace změny územního plánu dojde k dotčení vlastnických práv majitelů pozemků a staveb, a to nejen sousedících, ale i vzdálenějších.“. Taková situace by podle Nejvyššího správního soudu mohla nastat např. tehdy, kdyby v blízkosti nemovitosti navrhovatele byly vyčleněny pozemky pro zřízení rozsáhlé průmyslové zóny s rizikovými provozy.

Jakkoliv nelze bez dalšího konstatovat, že se v posledně popsané věci Nejvyšší správní soud bez předložení věci rozšířenému senátu odchýlil od své předchozí judikatury, citíme zde opět nepřilíš dokonalé sladění nástrojů, jež krátce po sobě zazněly. Vždyť o pouhé dva měsíce dříve Nejvyšší správní soud relativně extenzivně judikoval, že se dotčenost nevyčerpává v hranicích mechanicky vnímaného sousedění pozemků či staveb s pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu a že dotčen může být, i když spíše jen výjimečně (nikoliv tedy „jen zcela výjimečně“, jak zaznělo v následujícím rozhodnutí) i vlastník vzdálenějšího pozemku či stavby.

Restriktivní výklad Nejvyšší správní soud zopakoval i v následujícím rozsudku<sup>122</sup>, který souvisel mj. se záměrem obce vybudovat *sic!* strategickou průmyslovou zónu. Zdá se tedy, že přes původně nastiněný algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy přijatých podle nového stavebního zákona převládá v současné judikatuře Nejvyššího správního soudu relativně restriktivní přístup, podmiňující přezkum zákonnosti procedury přijetí opatření úzce vykládaným dotčením navrhovatele na jeho hmotných právech.

Závěrem je vhodné zmínit k rozsahu přezkumu opatření obecné povahy právní názor, podle něž je Nejvyšší správní soud v tomto typu řízení vázán návrhem, nikoliv však jeho právními důvody.<sup>123</sup> Tomu nelze rozumět jinak, než že soud je vázán návrhem na zrušení opatření obecné povahy (či jeho části) co do jeho rozsahu, nikoliv však co do jeho důvodů, jinými slovy přezkoumá opatření obecné povahy v napadeném rozsahu ze všech možných hledisek jeho nezákonnosti, nikoliv jen z těch namítaných.

## Právo Evropských společenství

Na rozdíl od starší judikatury Nejvyšší správní soud při přezkumu územních plánů, resp. opatření obecné povahy přijatých podle nového stavebního zákona prakticky nepracoval s právem ES. Jedinou výjimkou v tomto směru představuje zmínka, podle níž navrhovatel „upozorňuje rovněž na směrnici 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, která je ... zákonem [pozn. č. 100/2001 Sb.] transformována do vnitrostátního práva. Ze stručné zmínky Nejvyššího správního soudu není možné dovodit podstatu onoho upozornění navrhovatele ani to, zda navrhovatel pouze zmínil existenci směrnice, či zda namítal její nesprávnou implementaci. Faktem ovšem je, že se Nejvyšší správní soud směrnicí prakticky vůbec nezabýval a omezil se na výklad zákona, který ji implementoval, přičemž dovodil, že na posuzovanou věc vůbec nedopadá.

Považuji za vhodné na tomto místě zmínit, že v případě existence relevantní úpravy právem ES je Nejvyšší správní soud, nevázan právními důvody návrhu, povinen při přezkumu opatření obecné povahy zohlednit otázky práva ES z úřední povinnosti.

Současné mlčení Nejvyššího správního soudu o právu ES poněkud kontrastuje s jeho předchozím přístupem, kdy pracoval jak s Aarhuskou úmlouvou, tak se souvisejícími normami ES. Tento předchozí přístup prodělal svůj vývoj.<sup>124</sup>

Nejprve<sup>125</sup> Nejvyšší správní soud prosadil interpretaci směřující k poměrně širokému přezkumu. Vnímání územního plánu a jeho změny jako opatření obecné povahy je podle něj nezbytné mj. s ohledem na mezinárodní právní a komunitární závazky České republiky. Tento úvod se zdá naznačovat přístupu směřujícímu k užití mezinárodního práva a práva ES pouze jako interpretačního vodítka při výkladu vnitrostátního práva. Poté Nejvyšší správní soud pracuje s Aarhuskou

119) Rozsudek ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73 (www.nssoud.cz).

120) Srov. § 52 odst. 2, 3 a § 53 odst. 1 nového stavebního zákona.

121) Rozsudek ze dne 5. 12. 2007, čj. 3 Ao 4/2007-84 (www.nssoud.cz).

122) Rozsudek ze dne 17. 1. 2008, čj. 4 Ao 3/2007-22 (www.nssoud.cz).

123) Rozsudek ze dne 20. 6. 2007, čj. 1 Ao 3/2007-60 (www.nssoud.cz).

124) Následující příklady z judikatury Nejvyššího správního soudu samozřejmě nepředstavují úplný výčet věcí, v nichž se soud Aarhuskou úmlouvou či širěji právem ES zabýval. Jedná se o určitý výběr, který z hlediska tématu semináře a příspěvku subjektivně považuji za reprezentativní.

125) Rozsudek ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74 (www.nssoud.cz).

úmluvou jako s normou mezinárodního práva, ale přes zmínku o aplikační přednosti mezinárodního práva v případě jeho rozporu se zákonem podle článku 10 Ústavy uzavírá pouze na povinnost výkladu vnitrostátního práva způsobem souladným s mezinárodními závazky České republiky podle článku 1 odst. 2 Ústavy. Zřejmě ve snaze gradovat účinek své argumentace Nejvyšší správní soud dále (správně) dodává, že Evropské společenství přistoupilo k Aarhuské úmluvě,<sup>126</sup> která tím získala povahu tzv. smíšené smlouvy a stala se součástí práva ES. Poté Nejvyšší správní soud konstatuje, že „problematika informace a spoluúčasti veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí v kontextu územního plánování spadá do pravomoci Společenství“ a aniž by s ní dále pracoval zmiňuje i směrnici o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí<sup>127</sup>. Aniž by svůj závěr, zejm. ve vztahu k jejím jednotlivým ustanovením, dále rozvedl Nejvyšší správní soud tvrdí, že Aarhuská úmluva jako součást práva ES disponuje jeho systémovými vlastnostmi, zejm. (za splnění odpovídajících podmínek) předností a přímým účinkem. Nepochybně jako „alternativní pojistku“ Nejvyšší správní soud uzavřel, že i kdyby ustanovení Aarhuské úmluvy nebyla schopna přímého účinku, mají orgány členských států povinnost eurokonformního výkladu. Ten je podle Nejvyššího správního soudu takový, že musí umožnit soudní přezkum územního plánu či jeho změny.

Argumentace Nejvyššího správního soudu působí na první pohled jako proevropská, protkaná nejen odkazy na legislativu ES, ale i na judikaturu Soudního dvora. Domnívám se ovšem, že první dojem může klamat.

Argumentace Nejvyššího správního soudu při bližším zkoumání nepůsobí vnitřně uceleně. Pracoval-li tento soud s Aarhuskou úmluvou jako s instrumentem mezinárodního práva a poté přešel k jejímu posouzení jako součásti práva ES, nevysvětlil přes zmínku o článku 10 Ústavy, zda působí v českém právním řádu na jeho základě nebo na základě článku 10a Ústavy. Osobně se přitom domnívám, že po „komunitarizaci“ Aarhuské úmluvy se stal odpovídajícím ustanovením zprostředkujícím resp. umožňujícím její působení v rámci České republiky spíše článek 10a Ústavy, s případným omezením pravomoci soudů při její interpretaci.<sup>128</sup> Tento článek je pak bezpochyby relevantním ústavním ustanovením ve vztahu k aplikaci směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.

Nejvyšší správní soud nepochybně rozhodoval jako soud posledního stupně<sup>129</sup> a v případě předpokládané aplikace práva ES jej proto stíhala obecná povinnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru k výkladu tohoto práva. Své povinnosti se mohl zprostit pouze odkazem na některou z výjimek definovaných Soudním dvorem.<sup>130</sup> Nejvyšší správní soud se ovšem svým postavením z hlediska možnosti interpretovat právo ES vůbec nezabýval, existenci (přesněji řečeno, neexistenci) judikatury Soudního dvora k relevantním ustanovením Aarhuské úmluvy a směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí nijak nezohlednil a jakkoliv relevantní ustanovení jednoznačně vyložil, nevypořádal se s hodnocením, zda podle jeho názoru splňují podmínky *acte clair*. Konec konců, v tomto směru lze

připomenout, že si ani neujasnili zda se jedná o ustanovení splňující podmínky přímého účinku. Vyjdeme-li proto z předpokladu, že soudem oprávněným vyložit právo ES byl v posuzované věci Soudní dvůr,<sup>131</sup> můžeme o byť i zdánlivě proevropské argumentaci Nejvyššího správního soudu důvodně pochybovat – nelze totiž s jistotou říci, zda je správná.

Podobný přístup charakterizuje i další nakládání Nejvyššího správního soudu s Aarhuskou úmluvou, či obecněji s právem ES, navíc věcně odlišné od shora popsaného případu. Nástup odlišného trendu můžeme pozorovat již v rozhodnutí,<sup>132</sup> kterým Nejvyšší správní soud za použití Vídeňské úmluvy<sup>133</sup> dovodil, že relevantní ustanovení Aarhuské úmluvy nejsou *self-executing* a deklaroval, že nedostatek přímé použitelnosti vylučuje využití aplikační přednosti Aarhuské úmluvy před zákonem ve smyslu článku 10 Ústavy. Citovanému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze podle mého názoru vytknout především absolutní pomínutí práva ES. Přestože byla Aarhuská úmluva komunitarizována, zacházel s ní Nejvyšší správní soud jako s klasickým instrumentem mezinárodního práva, což bylo možné považovat za adekvátní přístup pouze v období mezi vstupem Aarhuské úmluvy v platnost pro Českou republiku a jejím vstupem v platnost pro Evropské společenství. Domnívám se, že nyní citovanému rozhodnutí je stejně jako v předchozím případě možné vytknout především to, že se výkladem Aarhuské úmluvy bez položení předběžné otázky<sup>134</sup> samo zabývalo, příp. alespoň vyložilo, proč není nutné obracet se na Soudní dvůr ES s jejím položením. Jakkoliv se restriktivní výklad jeví méně proevropský než v předchozí věci, ani zde není tolik podstatné jak Nejvyšší správní soud Aarhuskou úmluvu vyložil, ale zda tak mohl vůbec učinit.

V dalším rozhodnutí<sup>135</sup> Nejvyšší správní soud uvádí, že se zabýval argumentací z oblasti mezinárodního práva a práva ES pouze v zájmu přesvědčivosti. Dále zopakoval svoji argumentaci, podle níž Aarhuská úmluva nemá povahu *self-executing treaty* a z článku 10 Ústavy nelze dovodit její přímou použitelnost v českém právním řádu. Poté Nejvyšší správní soud přistoupil k výkladu předpisů přijatých Evropským společenstvím ke splnění závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy<sup>136</sup> i dalších<sup>137</sup> za použití relevantního vnitrostátního práva.

Podobně jako shora, i zde lze Nejvyššímu správnímu soudu vytknout, že se zcela opomněl zabývat Aarhuskou úmluvou jako právem ES. Svoji argumentaci rozdělil na výklad Aarhuské úmluvy jako mezinárodního práva a navazujících směrnic jako evropského práva, přičemž tyto směrnice vyložil ve světle Aarhuské úmluvy. Ta se ovšem svou komunitarizací stala součástí práva ES a je otázkou, nakolik Nejvyšší správní soud disponoval pravomocí k jejímu výkladu, a to tím spíše, že postupně dospěl k jejím různým výkladům, které zjevně zpochybňují případné využití výjimky *acte clair*. V návaznosti na tento postup mohou existovat důvodné pochybnosti i o navazujícím výkladu směrnic a je implementujících vnitrostátních předpisů. Navíc byl i při výkladu zmíněných směrnic Nejvyšší správní soud vázán obecnou povinností položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru, přičemž v rozhodnutí zcela chybí argumentace o splnění některé z podmínek ospravedlňujících opomenutí této povinnosti.

126) Rozhodnutí Rady ze dne 17. 2. 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství 2005/370/ES (Úřední věstník EU ze dne 17. 5. 2005, L 124/1).

127) Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 28. 1. 2003 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí (Zvláštní vydání Úředního věstníku EU, kap. 15, sv. 07, str. 375).

128) Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (<http://nalus.usoud.cz>), příp. k pravomoci Soudního dvora ES vykládat mezinárodní smlouvy, jejichž smluvní stranou je ES, viz také např. rozsudek Soudního dvora ES ze dne 15. 7. 2004, C-213/03, Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA v Ministero della sanità, ECR 1982, str. 03415.

129) Článek 234 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství.

130) Srov. např. rozsudek Soudního dvora ES ze dne 6. 10. 1982, 283/81, Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre and de la région v Électricité de France (EDF), Sb. rozhodnutí 2004, str. I-07357

131) Tento závěr platí zcela jistě pro směrnici, v případě Aarhuské úmluvy by pak zřejmě i za použití předběžné otázky měl být vyjasněn rozsah, v němž mohou soudy členských států vykládat tuto úmluvu samy.

132) Rozsudek ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007-42 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

133) Vídeňská úmluva o smluvním právu, přijatá ve Vídni dne 23. 5. 1969, která vstoupila pro (tehdejší) Československou socialistickou republiku v platnost dne 28. 8. 1987 a byla publikována pod č. 15/1988 Sb.

134) Článek 234 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství.

135) Usnesení ze dne 31. 1. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-28, srov. rovněž navazující rozhodnutí ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

136) Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. května 2003, 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, Zvláštní vydání Úředního věstníku v Čj Kapitola 15, Svazek 7, str. 466 a násl.

137) Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001, 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, Zvláštní vydání Úředního věstníku v Čj Kapitola 15, Svazek 6, str. 157.





<Prakticky shodný přístup Nejvyšší správní soud uplatňuje dosud, přičemž zajímavý příklad jeho přístupu nalezneme v rozsudku<sup>138</sup> vydaném po řízení, v jehož rámci se stěžovatel domáhal položení předběžné otázky a kde Nejvyšší správní soud reflektoval i řízení o porušení smlouvy<sup>139</sup>, které zahájila Komise proti České republice pro nedostatečnou implementaci článku 10a směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí<sup>140</sup>. Pro úplnost zde dodávám, že se jednalo o věcně odlišný případ, ve srovnání s dříve zmiňovanými řízeními o zrušení opatření obecné povahy.

Nejprve Nejvyšší správní soud vykládá Aarhuskou úmluvu jako instrument mezinárodního práva, činí tak v kontextu související vnitrostátní úpravy a uzavírá, že není důvod k primé a přednostní aplikaci Aarhuské úmluvy podle článku 10 Ústavy, neboť vnitrostátní úprava je plně v souladu s článkem 9 Aarhuské úmluvy. Zároveň ovšem Nejvyšší správní soud zdůraznil, že má-li být poskytována soudní ochrana v souladu s Aarhuskou úmluvou a směrnicí o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí včasné a spravedlivé, musí být žalobám v této oblasti přiznáván odkladný účinek. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí reflektoval, že Aarhuská úmluva je součástí práva ES, ale uzavřel, že při jejím výkladu jako instrumentu mezinárodního práva dospěl k závěru o souladnosti české právní úpravy s touto úmluvou a tento závěr nemůže být ovlivněn tím, že je úmluva jako tzv. smíšená smlouva součástí práva ES. Nejvyšší správní soud odmítl návrh na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru týkající se směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Vyšel přitom ze skutečnosti, že relevantní ustanovení směrnice implementuje Aarhuskou úmluvu, jejíž výklad již Nejvyšší správní soud učinil. Dále se Nejvyšší správní soud vypořádal s argumentací Komise obsaženou v odůvodněném stanovisku<sup>141</sup>. Konečně pak (ve vztahu k právu ES) Nejvyšší správní soud uzavřel, že položení předběžné otázky Soudnímu dvoru, týkající se výkladu směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a případně výkladu Aarhuské úmluvy není namístě, protože v posuzované věci „je výklad evropského práva bez dalšího naprosto zjevný a jasný, a to i při respektování specifik výkladu práva Společenství“. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkázal i na judikaturu Soudního dvora upravující výjimky z povinnosti položit předběžnou otázku.

Nemá smyslu opakovat na tomto místě výhrady již dříve vznesené ke způsobu, jakým Nejvyšší správní soud vyložil Aarhuskou úmluvu jako instrument mezinárodního práva, případně jakým způsobem tento výklad následně přenesl do práva ES. Domnívám se, že lze jen obtížně akceptovat postup, kterým je úmluva, jež je součástí práva ES, vyložena samostatně s poukazem na její mezinárodní základ, a následně je s odkazem na takto učiněný výklad legitimizován tvrzením jednoznačným výkladem implementujícího ustanovení směrnice. Poněkud nedůvěryhodné působí i závěr o naprosto zjevném a jasném (komunitárně souladném) výkladu evropského práva za situace kdy vnitrostátní právní úprava vyvolala u Komise pochybnosti ústící v řízení o porušení Smlouvy.

Nejvyšší správní soud při svém nakládání s Aarhuskou úmluvou a řadou shora citovaných směrnic zaujal svým způsobem poctivý přístup a z jeho argumentace je zjevné, že se snažil k jejich interpretaci přistoupit odpovědně, včetně např. práce s implementačním „manuálem“ k Aarhuské úmluvě vydaným Evropskou ekonomickou komisí OSN apod. Tento přístup ale na druhé straně nemění nic na výhradách vznesených shora a nezávisle na správnosti toho kterého výkladu, k nimž se Nejvyšší správní soud přiklonil, zůstanou otázky týkající se výkladu relevantních ustanovení otevřené do té doby, než se k nim vyjádří soud zjevně disponující odpovídající pravomocí – Soudní dvůr ES.

Problematika územních plánů, a širěji opatření obecné povahy vůbec, prochází při svém posuzování Nejvyšším správním soudem zřej-

mým vývojem a můžeme myslím uzavřít, že judikatura tohoto soudu ještě neřekla poslední slovo. Kdosi z mých předřečníků dnes zmínil jméno Václava Cílka. Pro jeho knihy týkající se krajiny mám slabost – a přiznám se, že mne některé změny v krajinně ohraničeného českého prostoru trápí více, než velké environmentální problémy typu globálního oteplování. Doufáme proto, že nás kvalita územního plánování a racionalita jejich soudního přezkumu povedou v budoucnosti k optimismu.

### Vybrané otázky z diskuze následující po tomto příspěvku:

Pavel Černý (Ekologický právní servis): ***Zeptám se na rozsah přezkumu opatření obecné povahy, tj. nových územních plánů. Jestli jsem tomu správně porozumněl, tak judikatura je zatím rozkolísaná, ale kloní se spíše k tomu, že smyslem tohoto institutu je přezkoumávat hmotně právní zásahy do práv navrhovatele. A tam, kde při jakémsi prvním posouzení zásahu do práv dojde Nejvyšší správní soud k závěru, že zásah do práv je zřejmě nepravděpodobný, postačí to k odmítnutí nebo zamítnutí žádosti o přezkum. Nebo je zřejmé, že se navrhovatel dovolává pouze vad procesu a Nejvyšší soud tam nespátuje žádnou vazbu k zásahu do hmotných práv. Pokud by to bylo takto, tak je pro mě překvapivé zjištění, že v zákoně to vypadalo jako širší rozsah přezkumu než je přezkum rozhodnutí klasických podle § 65 odst. 1, 2, kde se přímo říká, že k přezkumu stačí zásah do procesních práv, pokud mohou mít dopad na zákonnost rozhodnutí. Kdežto u opatření obecné povahy v zákoně vidím pouze to tvrzení a pak už objektivní přezkum zákonnosti. Ten výklad to ale jakoby převrací, u opatření obecné povahy je to přísnější – více musí zkoumat, jestli je to hmotněprávní nezákonnost, abychom se tím vůbec zabývali.***

Jan Passer (Nejvyšší správní soud): *Ta novější judikatura se skutečně zdá směřovat tím směrem, který jste naznačil. Já bych chtěl ten názor, který jste teď zopakoval z těch posledních dvou rozhodnutí položit vedle názoru, který zazněl v pořadí v druhém rozhodnutí Nejvyššího správní soudu a kde bylo konstatováno, že z povahy věci je zřejmé, že vymezení zastavěného území představuje prakticky vždy zásah do vlastnického práva na sousedním pozemku, byť samozřejmě v různých skutkových konstatacích a s rozdílnou intenzitou. A jedním důvodem ke zrušení v tom případě, který jsem zmiňoval bylo právě to procesní pochybení, což znamená, že s námitkami nebylo naloženo jako s námitkami, ale pouze jako s připomínkami. Miru tohoto rozporu, a to zda nebylo na místě předložit věc rozšířenému senátu a v případě, že půjde někdy k Nejvyššímu správnímu soudu návrh, který se bude těchto věcí týkat, zda bude nebo nebude poukazovat na existující rozpor v judikatuře a obsahovat návrh na přeložení věci rozšířenému senátu, to nechám na vás. Ale já bych se rád omezil na to, že tato rozhodnutí položím vedle sebe, jak jsem učinil.*

Robert Carnwath: ***Rád bych se pozastavil u poznámky, že výklad článku 9 Aarhuské úmluvy může být předmětem předběžné otázky u Evropského soudního dvora. Nemyslím si, že bychom měli stejný názor ve Velké Británii. Můžete mi vysvětlit jaký je základ této domněnky?***

Jan Passer (Nejvyšší správní soud): *Okamžikem, kdy Společenství přistoupilo k Aarhuské úmluvě, tak se Aarhuská úmluva stala součástí práva Společenství, a proto by mělo být s touto smlouvou nakládáno jako s jakýmkoliv jiným právem Společenství. Existují-li pochybnosti o jeho výkladu, je namístě obrátit se na Evropský soudní dvůr s předběžnou otázkou. Ale jak vyplývá z přehledu judikatury, senáty Nejvyššího správního soudu, které se tímto problémem zatím zabývaly, byť přípustily povahu Aarhuské úmluvy jako práva Společenství, tak se snažily položit předběžné otázky pokud možná vyhnout.*

138) Rozsudek ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

139) Článek 226 Smlouvy o založení Evropského společenství.

140) Směrnice Rady ze dne 27. června 1985, 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, Zvláštní vydání Úředního věstníku v Čj Kapitola 15, Svazek 1, str. 248.

141) Článek 226 Smlouvy o založení Evropského společenství.

Pavel Černý (Ekologický právní servis): *Rád bych se ještě zeptal ke kompetenci Evropského soudního dvora. Při jejím určení zatím Nejvyšší správní soud nepochybně není striktní, spíše se zdá, že naopak. Byl by správný opačný přístup, a nebo je na místě vážít význam výkladu práva Společenství v každém jednotlivém případě? A jestli tam, kde je význam výkladu pouze podpůrný a podstata problému je v něčem jiném – v podstatě ve vnitrostátním právu, jestli nedat spíše přednost rychlosti soudního řízení, před dodržением povinnosti položit předběžnou otázku. Domnívám se, že například ty územní plány jsou případem, kdy výklad Aarhuské úmluvy není to, v čem je podstata sporu. Sám bych považoval za sporné, jestli zrovna tam měla být ta otázka položena.*

Jan Passer (Nejvyšší správní soud): *Samozřejmě jednou z výjimek, které umožňují nepoložit předběžnou otázku i před soudem, který k tomu jinak má obecnou povinnost, je situace, kdy se v řízení sice vyskytne otázka evropského práva, nicméně ať je její výklad jakýkoliv, tak v žádném z těch možných výkladů nemůže ovlivnit výsledek sporu. Já s Vámi souhlasím v tom, že dvouleté řízení v Lucemburku, představuje z hlediska účastníků nejenom časově, ale i finančně nezanedbatelnou zátěž. A určitě není na místě nějaké „hurá“ evropanství, v tom směru, že se v návrhu objeví slovo směrnice a já budu sepisovat návrh na položení předběžné otázky. Tady v tom směru bych souhlasil.*

*Důvod, který mě vede k tomu, že v případech, který Nejvyšší správní soud řešil, to bylo namísto, bylo to, že se poměrně zásadním způsobem rozlišila dvě názorová křídla při výkladu v rámci samotné instituce. V tu chvíli si myslím, že předložení předběžné otázky na místě bylo, protože ten výklad se pak promítá i do dalších věcí, ve kterých je úmluva aplikována a může ty věci ovlivnit. Pokud by byl ten výklad jednotný a nevyvolal nějaké obtíže, pak bych Vám dal asi zapravdu, ale za situace, kdy se výklad i v rámci instituce rozběhl, pak se přikláním k tomu, že položení předběžné otázky bylo na místě.*

Zuzana Kaparová (Ministerstvo životního prostředí): *Já bych se chtěla vrátit k otázce Sira Roberta k tomu, kdo je legitimován k výkladu Aarhuské úmluvy, zda soud v Anglii, nebo ČR, nebo Evropský soudní dvůr. Jaký je výklad britského práva v této otázce?*

Robert Carnwath: *Domnívám se, že v Anglii jsme zatím tuto otázku neřešili. Zatím jsme nakládali s Aarhuskou úmluvou jako mezinárodní smlouvou, a proto ne přímo aplikovatelnou. A pouhá skutečnost, že byla přijata i Evropským společenství jí nedává status práva Společenství, které je přímo aplikovatelné. Takže otázka prosazování smlouvy je otázkou Aarhus Compliance Committee v Ženevě a nikoliv soudu ať anglického nebo Evropského soudního dvora.*

*Ale pokud má český Nejvyšší správní soud názor, že se jedná o právo Společenství, bude velmi zajímavé pozorovat, co udělá Evropský soudní dvůr, pokud se na něj obrátíte s předběžnou otázkou.*

Jan Passer (Nejvyšší správní soud): *V tomto směru je důležité rozlišovat situaci, kdy dojde ke sporu mezi signatáři této smlouvy a situací, kdy se porušení jejich ustanovení domáhá individuálně jedinec, který není její smluvní stranou, tj. jednotlivec v členském státě. V tomto směru bych možná narýsoval určitou paralelu ve vztahu k asociačním smlouvám, které všechny „nové“ členské státy měly uzavřené s Evropskými společenstvími a s jejich členskými státy před přistoupením ke smlouvě o Evropské unii. A kdy ve vztahu k těmto smlouvám Evropský soudní dvůr judikoval, že se jedná o smlouvy, které jsou součástí komunitárního práva, kterých se jednotlivci mohou dovolávat, byť nikoliv v rámci ještě tehdy kandidátských států, protože na ně se pravomoc samozřejmě ještě tehdy nevztahovala.*

*Nicméně jednotlivci se mohli těmto smlouvám dovolávat před soudy „starých“ členských států a řada z nich položila Evropskému soudnímu dvoru otázky, které se týkaly výkladu těchto smluv. To znamená,*

*že jsem schopen na základě tohoto přístupu abstrahovat pravidlo, že pravomoc Evropského soudního dvora je i v těchto případech dána.*

Aleš Roztočil (Nejvyšší správní soud): *Já bych si dovolil pouze doplnit, že Evropský soudní dvůr se již určitě vyjadřoval k otázce smíšených smluv v oblasti kompetencí Evropských společenství, což je i ochrana životního prostředí. A dovodil, myslí, ve vztahu k Úmluvě o prevenci znečištění středozemního moře, že tato úmluva splňuje podmínky pro přímý účinek a že z této úmluvy mohou jednotlivci dovolávat práva ve vztahu k orgánům jednotlivých států.*

## Summary

The Supreme Administrative Court (SAC) paid great deal of effort to reviewing of ground plans according to old building law. New building law explicitly defines the character of ground plans as acts of general kind. A proposal to cancel an act of general kind or its part can be given by a subject claiming that the mentioned act has limited his rights. The interpretation of such legislation has lead SAC to the conclusion that the only proposal that can be reviewed in terms of estate is the proposal that with the most probability interferes with existing subject public rights according to circumstances of the given case. To refuse the proposal, it is enough to show that the interfering is highly unlikely. This condition may lead to inadequately strict ruling due to its uncertainty. However such trend is not likely according to the current state, when for everyone of the pursuers of cancelling of act of general kind the mere statement of rights interference is sufficient.

Acts of general kind are reviewed from the following points of view:

- review of authority of administrative body to issue an act of general kind
- scope of competence in the material, space and time area limited by the law for administrative body
- issuing of the act of general kind in the way given by law
- proportionality of the act of general kind (regarding the adequacy of legal regulation).

The cancellation of the act of general kind could be achieved by finding an error in the process of handling objections that were being handled as suggestions. However other verdicts required the illegality of the act of general kind as the act interfering with rights of the pursuer (and not only illegality of the process of its acceptance).

SAC has not been reviewing the EC legislation yet, although it is legally obliged to take this legislation into account. Aarhus agreement is a part of *acquis communautaire*, however SAC handles it as a classical tool of international law, without raising a preliminary question to the European Court of Justice for interpretation of Aarhus agreement, even considering the fact that even within the ECJ there exist different views of its interpretation that question the usage of exception *acte clair*.

## 6. Role soudů při ochraně životního prostředí

Prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.

### Úvodem

Ve své krátkém písemném příspěvku bych chtěl zopakovat a shrnout svůj referát, který jsem přednesl na konferenci pořádané dne 22. dubna 2008 v Praze občanským sdružením Zelený kruh, a to u příležitosti výročí deseti let od přijetí tzv. Aarhuské úmluvy. Některé





myšlenky jsou zde poněkud rozvedeny, jiné zase spíše redukovány či upraveny. Nicméně základ písemného příspěvku se kryje s obsahem mého ústně předneseného referátu. Na problematiku třetího pilíře Aarhuské úmluvy se zde snažím nahlížet širším pohledem teorie, a to v rámci celkové role a úkolů soudní moci při ochraně životního prostředí. Příspěvek je velmi stručný a jde spíše o jakési teze a postižení některých hlavních problémů, jejichž rozbor by si jistě vyžadoval dalších samostatných pojednání. Nečiním si proto v žádném případě nárok na vyčerpání celé problematiky, naopak jde spíše o soubor podnětů k další práci a diskusi.

## Rozhodování ve věcech životního prostředí

Individuální rozhodování ve věcech týkajících se životního prostředí se v zásadě v kontinentální Evropě děje dvěma základními způsoby, máme-li na mysli jen jeho institucionalizovanou právní formu a nikoliv též rozhodování věcné, politické, ekonomické či jiné. Jde buď o rozhodování orgánů moci výkonné, tedy vlastně státní, resp. veřejné správy, jakými jsou ministerstva a široké spektrum různých dalších úřadů, nebo jde o rozhodování moci soudní. Ta však v kontinentálním systému v porovnání se systémem „common law“, tedy anglo - americkým, hraje podstatně menší roli.

Též na úseku ochrany životního prostředí velmi záleží na vytvoření, ale hlavně fungování všech tří pilířů státní moci, tedy moci zákonodárné, výkonné a soudní, a to zejména na jejich vzájemném vyvažování a efektivním fungování. Jedna moc nemůže druhou nahrazovat, vytěšňovat či přebírat její funkce, a to ani v případě, že tato vůbec nefunguje či funguje nedostatečně.

### Zákonodárná moc (legislativa) :

Zákonodárnou moc (obdobně jako ve většině vyspělých a demokratických zemí světa) představuje v České republice Parlament ČR, který je tvořen dvěma komorami – Poslaneckou sněmovnou (200 poslanců) a Senátem (81 senátorů). Parlament přijímá zákony, které se mimo jiné buď výhradně, převážně nebo alespoň okrajově zabývají též ochranou životního prostředí, jeho složek a přírodních zdrojů. Parlament má však samozřejmě i nezanedbatelnou roli kontrolní, zejména ve vztahu k moci výkonné. Hlavní role Parlamentu obecně, a ve vztahu k ochraně životního prostředí speciálně, však zjevně spočívá v legislativní (normotvorné) činnosti. V období po roce 1989 přijal Parlament ČR několik stovek zákonů více či méně se zabývajících i životním prostředím, a to nejen z vlastních potřeb země a jejích obyvatel, ale i v důsledku podepsání mnoha mezinárodních smluv či jako důsledek přípravy a posléze členství České republiky v Evropské unii.

### Výkonná moc (exekutiva) :

Výkonnou moc v České republice představuje na nejvyšší úrovni Prezident republiky a vláda ČR a dále je tvořena dalšími orgány veřejné správy, mezi něž patří zvláště ministerstva. Mezi nimi samozřejmě klíčovou roli sehrává Ministerstvo životního prostředí. Kompetenci a některé (mnohé) věcné pravomoci ve věcech životního prostředí však mají i další ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy. Jmenujme např. Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo kultury, Státní úřad pro jadernou bezpečnost či Český báňský úřad.

Podstatná většina rozhodovacích procesů ohledně životního prostředí se děje v podobě tzv. správních rozhodnutí, tedy individuálních správních aktů dle správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Orgány veřejné správy však mohou přijímat i tzv. opatření obecné povahy, která mají hromadný účinek, nebo dokonce i obecně závazné předpisy, kterými jsou nařízení vlády a vyhlášky ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy. V České republice tak nejvíce o otázkách ochrany, ale do jisté míry též „tvorby“ životního prostředí

rozhodují orgány administrativní. Jejich rozhodnutí jsou však v rámci tzv. správního soudnictví přezkoumatelná soudem.

### Soudní moc (justice) :

Soudy na celém světě v posledních několika desetiletích sehrávají významnou a stále rostoucí roli i na úseku ochrany životního prostředí. Postupně se tento společenský zájem odděluje od zájmu na ochraně života, zdraví a majetku a získává vlastní dimenzi a hodnotu.

Na mezinárodní úrovni v současnosti existuje a funguje několik soudních institucí, které se problematikou životního prostředí též více či méně zabývají. Jmenujme mezi nimi zejména :

1. Mezinárodní soudní dvůr OSN (International Court of Justice, ICJ) v Haagu, který se např. zabýval případem Gabčíkovo – Nagymaros (přehrada na Dunaji mezi Slovenskem a Maďarskem).
2. Mezinárodní soud pro mořské právo (International Court for Maritime Law, ICML) v Hamburku, který se zabývá mimo jiné i znečišťováním moří a dalšími otázkami ekologicko právní odpovědnosti.
3. Někde regionálně působí i specializované „zelené soudy“, které však mají spíše jen povahu arbitráží.

V Evropě, ať již v rámci Evropské unie nebo Rady Evropy působí též některé soudní orgány relevantní i pro environmentální otázky. Upozornit je v těchto souvislostech třeba zejména na:

- a) Evropský soudní dvůr (European Court of Justice, ECJ),
- b) Soud první instance ES (Court of First Instance of the EC),
- c) Evropský soud pro lidská práva (European Courts of Human Rights).

Všechny z výše uvedených mezinárodních či evropských soudů se ochranou životního prostředí ve svých rozsudcích či nálezech více či méně zabývají. Četnost těchto případů zjevně roste. Jejich činnost na úseku environmentálním by jistě zasloužila větší odborné pozornosti, analýzy a podrobnějšího zhodnocení.

## Soudní soustava České republiky

V České republice se v období po listopadu 1989 postupně vytvořila soustava tzv. obecných ale i speciálních soudů, která je představována následujícími soudy.

- A/ Ústavní soud (Brno).
- B/ Nejvyšší soud (Brno).
- C/ Nejvyšší správní soud (Brno).
- D/ Vrchní soudy (dva - Praha a Olomouc).
- E/ Krajské soudy.
- F/ Okresní soudy.

## Kategorie rozsudků dle právních odvětví

Dle rozsudků, resp. okruhů rozhodované problematiky, kterou se výše uvedené soudy zabývají, lze jejich agendu zařadit do odvětví:

- a) **restriktivního práva**, kam spadá zejména stíhání trestných činů proti životnímu prostředí,
- b) **občanského práva**, kam spadají zejména otázky vlastnického práva, náhrady škody a sousedských práv,
- c) **správního práva**, zahrnuje přezkum v rámci tzv. správního soudnictví rozhodnutí správních orgánů ve věcech ochrany životního prostředí,
- d) **ústavního práva**, kam spadá zejména kontrola a ochrana ústavnosti a zákonnosti předpisů nižší právní síly.

Problematika je ve výše uvedených čtyřech právních úsecích různě měrou frekventována. Pro ochranu životního prostředí má zjevně hlavní význam soudnictví na úseku trestního a správního práva, kteréžto veřejnoprávní obory mají k ochraně životního prostředí zjevně nejbližší.

## Procesní právní předpisy

Vedle práva hmotného a jeho institucionálního zajištění soustavou státních orgánů (včetně soudů) je nutné zmínit i právo procesní, tedy soustavu pravidel chování a jednání podle níž soudy (a ostatní státní orgány) v jednotlivých případech dle jejich povahy postupují. V rámci České republiky se na úseku ochrany životního prostředí v podstatě jedná o čtyři kategorie procesních norem, a to o:

1. **trestní řízení** (upraveno trestním řádem - zákon č. 141/1961 Sb.),
2. **občanskoprávní řízení** (upraveno občanským soudním řádem - zákon č. 99/1963 Sb.),
3. **správní řízení** (upraveno správním řádem - zákon č. 500/2004 Sb., a soudním řádem správním - zákon č. 150/2002 Sb.).
4. **jiná zvláštní a specifická řízení, procesy a postupy** (sem patří např. územní plánování, posuzování vlivů na životní prostředí - tzv. EIA atd.).

Procesní právo na úseku ochrany životního prostředí začíná v posledních letech hrát stále významnější roli. Souvisí to však spíše s nedostatky ve fungování státních orgánů a nemá příliš co společného s vlastní zvýšenou potřebou ochrany životního prostředí. Někdy může být pomalost, strnulost a konzervativnost soudních (a ostatních státních) institucí jevem negativním, jindy naopak může paradoxně dosti pozitivně pomáhat.

## Hlavní okruhy problémů

Významnou a klíčovou roli hraje a bude i nadále hrát soudní judikatura a její sjednocující role na úseku ochrany životního prostředí. Vzhledem k rozsahu tohoto příspěvku se však nemohou rozboru hmotného práva životního prostředí a otázkám jeho aplikace v praxi podrobněji věnovat. Česká soudní judikatura samozřejmě není založena na principu závazného precedentu, ale jen metodiky ovlivňujícího nálezu soudu. Nicméně rozhodnutí ve zvláště významných případech (zejména vyšších soudů) má svoji nezanedbatelnou odbornou, metodickou, objasňující a sjednocující funkci. Zatím však není judikatura v oblasti práva životního prostředí v ČR dostatečně doceněna a je i poměrně málo známa a využívána.

Dalším problémem je zřejmě nízká úroveň právního vědomí obyvatelstva obecně a ve věcech ochrany životního prostředí zvláště. To konečně platí i pro právní vzdělávání profesionálů, a to nejen soudců, ale i státních zástupců, advokátů, notářů, avšak do značné míry i policistů. Environmentální problematika je pro ně něčím novým, co spolu s otázkami elektronizace, dosud neznali a ani nepotřebovali řešit. Celospolečenský vývoj zde zjevně předbíhá soudní praxi.

Roste proto stále intenzivněji potřeba vlastní odborné přípravy pracovníků Policie ČR, státních zastupitelství (dříve prokuratury) a soudců. U soudců se tak děje po vystudování právnických fakult českých univerzit zejména v rámci různých dobrovolně volitelných kurzů organizovaných a nabízených Justiční akademií v Kroměříži na Moravě, která je odborným školicím zařízením Ministerstva spravedlnosti ČR. Situace u státních zástupců je zřejmě obdobná. Policisté pak začínají být školeni a vzděláváni v rámci Policejní akademie ČR, a to v rámci výběrových a volitelných předmětů a kurzů. Lze tedy snad postupně doufat v a očekávat zlepšení i na tomto úseku.

## Shrnutí, závěry a doporučení

Je vcelku zřejmé a v souvislosti s rostoucí frekvencí i závažností environmentálních problémů i pochopitelné, že role soudů všech kategorií a úrovní bude nesporně v ochraně životního prostředí i nadále růst, a to spolu s nárůstem jejich celkové agendy.

Zvýšený význam v tomto vývoji bude hrát zejména trestní a správní (veřejné) právo, avšak očekávat lze i rostoucí vliv práva soukromého (zejména občanského), a to zejména ve vztahu ke vlastnitelským složkám životního prostředí - zvláště pak k přírodním zdrojům.

Značný význam bude samozřejmě sehrávat zejména hmotné (věcné a podstatné) právo na úseku ochrany životního prostředí. Nezanedbatelnou, ba klíčovou, roli zde zjevně sehráje nejen další evropská integrace a harmonizace práva, ale i širší mezinárodní spolupráce (kooperace) na tomto úseku v měřítku mezikontinentální a světovém.

Hmotné právo životního prostředí představuje úplný základ celého systému a je do budoucna potřeba podstupovat cestou jeho zjednodušování, vzájemného provazování, zpřehledňování, ale i krácení. Současná soustava je zjevně hypertrofovaná, velmi spleťitá a složitá, tudíž pro praxi nepoužitelná a dosti nefunkční. Obdobné tvrzení však platí i pro právo procesní a institucionální.

Evropské kontinentální právo (včetně českého práva) by se v budoucnu možná mělo více inspirovat britským a americkým právním systémem a některými jejich modely a přístupy. Nejedná se jen o roli precedentů, ale zejména o trestní odpovědnost právnických osob či odpovědnost ředitelů a managerů firem. Příslušné změny lze jistě učinit v rámci připravované a plánované nové kodifikace českého trestního práva.

Závěrem si dovoluji zdůraznit potřebu udržení „čistoty“ moci ve státě v jejich vzájemných vazbách, a to tak, aby se navzájem doplňovaly a tvořily vyvážený a funkční celek. Jednotlivé moci se navzájem nemohou suplovat nebo „mezi sebou bojovat“ o svůj význam. Otázky vymáhání a aplikace práva, včetně toho týkajícího se životního prostředí, by pak zajisté vydaly na samostatný a rozsáhlý spisek.

## Vybrané otázky z diskuze následující po tomto příspěvku:

Pavla Matějková (Calla): *Chtěla bych se zeptat na výklad práva nevládních organizací na uplatnění práva na ochranu životního prostředí. Ústavní soud ho zatím vykládá tak, že právnické osoby nemají stejné právo na příznivé životní prostředí jako fyzické osoby.*

Milan Damohorský: *Jedná se o ustanovení článku 35 Listiny základních práv a svobod, který upravuje právo na příznivé životní prostředí, informace o životním prostředí a povinnost jednat tak, aby nedocházelo k poškození životního prostředí. Ústavní soud ve svém nálezu argumentoval tím, že pouze fyzické osoby jako biologické organismy mohou pociťovat následky příznivého nebo nepříznivého životního prostředí. U právnické osoby se pak objevuje problém s jejich „existencí“, jedná se totiž o entitu, kterou nikdo z nás nevidí.*

*Na druhou stranu ani Ústavní soud nezpochybňuje povinnost právnických osob nepoškozovat životní prostředí. Osobně se domnívám, že budoucí vývoj bude směřovat k přiznání práva právnických osob na příznivé životní prostředí, ale pouze zprostředkovaně. Obdobně jako u úvah o trestně právní odpovědnosti právnických osob. Důvodem pro přiznání práva na příznivé životní prostředí je nezbytnost jeho existence k vlastnímu podnikání - zdroje vody, kvalitní půda, turistika. Přiznání práva na příznivé životní prostředí by bylo zásadním průlomem ve všech ostatních dílčích problémech - oprávnění k podávání žalob, atd.*





Peter Wilfling (Združenie Občan a demokracia): **Můj dotaz se bude týkat obsahu práva na příznivé životní prostředí. V Ústavě je limitováno požadavky v zákoně. Má toto právo vůbec nějaký hmotněprávní obsah? Někteří autoři se totiž domnívají, že se jedná pouze o procesní rámeček – tj. účast veřejnosti, poskytování informací, správné posuzování záměrů, atd.**

Milan Damohorský: *Toto právo bezpochyby existuje, problematickým ale zůstává jeho výklad. Při subjektivním výkladu bude obsah toto oprávnění velmi odlišný – podle konkrétní geografické lokality, čistoty životního prostředí, přístupu státu. Hranice příznivosti a nepříznivosti není jen hranicí jednání po právu a v rozporu s právem, ale jedná se o kvantifikovatelnou hranici. Všechny národní právní úpravy vytvářejí určité „standarty“ na základě odborných analýz. Příznivé životní prostředí pak může být vykládáno jako „dolimitné“ znečištěné, tj. jeho znečištění nepřekračuje právě tyto standardy. Problémem zůstává, že výše zmíněné standardy neurčuje moc zákonodárná, ale výkonná – v prováděcích předpisech.*

*Práva na příznivé životní prostředí se tak nemohu domáhat přímo, ale právě prostřednictvím zpřesňujících zákonů a podzákoných právních předpisů.*

Aleš Roztočil (Nejvyšší správní soud): **Já bych si dovolil spíše doplnění otázky – rakouské právo obsahuje právě neurčitý pojem, že zařízení lze povolit pokud zatížení životního prostředí nepřesáhne únosnou mez. A právě tyto neurčité pojmy potom podléhají výkladu ve správním řízení i soudním přezkumu. Výhledově by tyto konstrukce bylo možné převzít i do českého právního řádu.**

Milan Damohorský: *Neurčité právní pojmy existovali vždy a existovat budou – např. veřejný zájem, který je vždy vykládán podle konkrétního případu.*

## Summary

Article introduction consists of short description of government branches: legislative, executive and judicial, in relation to environment protection, and detailed division of judicial branch into international, European and domestic courts.

Courts of all categories and levels will without doubts have increasing influence in matters of environment protection, together with their growing agenda. Criminal and administrative law will play an increasing role in this development, although growing influence of private (especially civil) law can be expected, especially regarding the ownable parts of the environment with special interest in natural resources. The important part of this process will apparently be further integration and harmonization of European legislation, as well as wide international cooperation in this area on the intercontinental and international level. Recommendations for future development may include simplification, interconnection, clarification and reduction of legislation as well. Another possible inspiration can be found in British and American law system, regarding the criminal responsibility for corporate bodies.





## JAKÉ JSOU LIMITY SOUDNÍ OCHRANY V ČECHÁCH? SBORNÍK Z MEZINÁRODNÍ KONFERENCE

Vydal Zelený kruh, Praha 2008

Zpracovala Petra Humlíčková (ZK), Praha, 22. 5. 2008

Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace občanské společnosti.



Zelený kruh je asociací 28 nevládních neziskových organizací. Zajišťuje organizační zázemí oborové platformy ekologických NNO, která zahrnuje významné nevládní ekologické organizace z celé ČR.

Zelený kruh, Lublaňská 18, 120 00 Praha 2  
[www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz), [www.ucastverejnosti.cz](http://www.ucastverejnosti.cz), [www.hraozemi.cz](http://www.hraozemi.cz)

ISBN: 978-80-903968-2-1