



**EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS**

## **Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice**

© Ekologický právní servis, 2010

**Pavel Černý**

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



STÁTNÍ FOND  
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ  
ČESKÉ REPUBLIKY

---

Ministerstvo životního prostředí  
České republiky

**eps brno**

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

**eps tábor**

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

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

## Obsah:

<b>1. Obecná východiska.....</b>	<b>3</b>
1.1 Obecná úprava přístupu k soudům (žalobní legitimace) - teorie zásahu do subjektivních práv.....	4
1.2 Proces EIA a roztržštěný systém environmentálního povolování.....	5
1.3 Postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu .....	6
<b>2. Nedostatky v implementaci čl. 9 odst. 2 Úmluvy.....</b>	<b>7</b>
2.1 Omezená účast fyzických osob (jednotlivců) v řízeních o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení .....	7
2.2 Omezený rozsah soudního přezkumu u žalob nevládních neziskových organizací .....	8
2.3 Nemožnost dosáhnout přezkumu nečinnosti správního orgánu .....	11
<b>3. Nedostatky v implementaci 9 odst. 3 Úmluvy .....</b>	<b>12</b>
3.1 Vyloučení některých aktů a opomenutí správních orgánů ze soudního přezkumu .....	12
3.2 Omezený přístup k soudnímu přezkumu územních plánů .....	13
<b>4. Nedostatky v implementaci čl. 9 odst. 4 Úmluvy.....</b>	<b>14</b>
4.1 Restriktivní podmínky pro přiznání odkladného účinku – neúčinná soudní ochrana.....	14
4.2 Závěry zjišťovacího řízení a stanoviska EIA jsou vyloučena z přímého soudního přezkumu .....	17
<b>5. Shrnutí.....</b>	<b>18</b>

## 1. Obecná východiska

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsaná dne 25.června 1998 v dánském Aarhusu (dále jen „Aarhuská úmluva“ nebo „Úmluva“ je závaznou mezinárodní smlouvou, která propojuje ochranu lidských práv a životního prostředí. Úmluva vychází z uznání odpovědnosti jak států a jejich orgánů, tak soukromých osob a jejich sdružení vůči budoucím generacím, a dále z přesvědčení, že pro naplnění této odpovědnosti musí státy veřejnosti zajistit vymahatelná a účinná práva v oblasti ochrany životního prostředí

Úmluva staví veřejnost do postavení partnera veřejné správy. Zavazuje své smluvní strany, aby zajistily jednotlivcům a jejich sdružením práva v rámci tří oblastí („pilířů“). Jde o přístup k informacím o životním prostředí (čl. 4 a 5 Úmluvy), účast na rozhodování o životním prostředí, včetně účasti na tvorbě plánů, programů, politik a obecně závazných předpisů (čl. 6, 7, 8) a přístup k soudní ochraně ve věcech životního prostředí (čl. 9).

Aarhuská úmluva nabyla účinnosti dne 30. října 2001. V současné době ji ratifikovalo 44 zemí včetně Evropského společenství. S výjimkou Irska jí ratifikovaly všechny členské státy Evropské unie. Česká republika Úmluvu ratifikována 6. července 2004 s účinností od 4. října 2004. Byla publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 124/2004. Na základě článku 10 Ústavy je povinností České republiky zajistit dodržování požadavků Aarhuské úmluvy při rozhodování jejích státních orgánů. Obdobné závazky vyplývají také ze směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 35/2003/ES.

Tato analýza se zabývá nedostatky právní úpravy a aplikační praxe České republiky ve vztahu k řádné implementaci čl. 9 odst. 2, 3 a 4 Aarhuské úmluvy, které ukládají smluvním stranám Úmluvy závazky, týkající se zajištění přístupu veřejnosti k účinné soudní ochraně ve věcech zásahů do životního prostředí. Ve vztahu k nedostatečné implementaci čl. 9 odst. 2 budou jsou dále zmíněny i související nedostatky, vztahující se k čl. 6 odst. 3 a 8 Úmluvy (které upravují některé aspekty práva veřejnosti účastnit se na rozhodování o povolení konkrétních činností, uvedených v příloze č. I Úmluvy).

Zajištění přístupu k účinné soudní ochraně představuje v České republice nejproblematictější oblast implementace požadavků Aarhuské úmluvy. Většina níže uvedených problémů byla opakovaně popsána<sup>1</sup> a referována odpovědným úřadům Ani po pěti letech od ratifikace Úmluvy se však míra nesouladu české právní úpravy a především praxe s „třetím pilířem“ Úmluvy, tedy požadavky jejího čl.9, příliš nezměnila. Bez funkčního „třetího pilíře“ přitom není dostatečně zajištěno ani naplňování závazků, vyplývajících z ostatních ustanovení Úmluvy.

---

<sup>1</sup> Viz např. studie zabývající se situací v České republice obsažené v analýzách organizace Justice & Environment v roce 2006 (<http://www.justiceandenvironment.org/wp-content/wp-upload/JE2006Aarhuslegalanalysis.pdf> str. 46-58) a v roce 2009 ([http://www.justiceandenvironment.org/wp-content/uploads/2010/05/JE-Aarhus-AtJ\\_Report\\_10-05-24.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/wp-content/uploads/2010/05/JE-Aarhus-AtJ_Report_10-05-24.pdf) str. 46-58) nebo alternativní implementační zprávy nevládních organizací (například <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/aarhuska-umluva-2008-aj-sestava-1.pdf>)

Před rozebráním jednotlivých konkrétních nedostatků, souvisejících s implementací čl. 9 Úmluvy, je třeba pro lepší pochopení situace shrnout některé obecné aspekty českého právního systému, týkající se obecných podmínek přístupu k soudní ochraně (žalobní legitimize) a některých aspektů právní úpravy, související se povolováním zásahů do životního prostředí.

### **1.1 Obecná úprava přístupu k soudům (žalobní legitimize) - teorie zásahu do subjektivních práv**

Obecně jsou v České republice ve správním i občanském soudním řízení podmínky účastenství založeny na teorii zásahu do subjektivních práv, která je odvozena z rakousko-německého správního systému.<sup>2</sup> V oblasti soudního přezkumu správních rozhodnutí, která se pro ochranu životního prostředí jeví jako nejdůležitější, jsou podmínky žalobní legitimize obecně formulovány v § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Podle tohoto ustanovení má právo podat žalobu ten, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím úřadu, jímž se zakládají, mění, ruší, nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, zkrácen na svých právech, a dále účastník správního řízení, který tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Úprava obecných podmínek přístupu k soudní ochraně, stejně jako jejich převažující soudní výklad, vedou k závěru, že přístup k soudní ochraně (včetně přezkumu správních rozhodnutí ve věcech životního prostředí) je dán osobám, které „**tvrdí zásah do svého subjektivního práva**”.

V praxi je tak přístup k soudnímu přezkumu většinou podmíněn předchozí účastí v příslušném správním řízení, a je tedy možný pouze pro osoby, kterým správní právo přiznává postavení účastníka řízení. S výjimkou přezkumu rozhodnutí o záměrech, které byly posuzovány z hlediska svých vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. (v procesu „EIA“) se tato podmínka plně vztahuje i na žalobní legitimize nevládních organizací, zabývajících se ochranou životního prostředí (v podrobnostech viz níže část 2.2). Ve většině správních řízení, při nichž je dotčena ochrana životního prostředí, není získání postavení účastníka řízení pro tyto nevládní organizace příliš těžké, pokud naplní určité formální a poměrně jednoduché podmínky. Následně nevládní organizace mohou požádat o soudní přezkum správního rozhodnutí či povolení, ovšem pouze v omezeném rozsahu (viz níže část 2.2). Kromě toho ale existují některá správní řízení významná z hlediska ochrany životního prostředí, v nichž je účast veřejnosti vyloučena a veřejnost tedy nemá ani přístup k soudní ochraně (podrobněji viz níže část 3.1).

V této souvislosti je na místě poznamenat, že česká právní úprava neobsahuje žádnou definici pojmu „dotčená veřejnost” ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy.<sup>3</sup> V důsledku toho české

---

<sup>2</sup> Viz například Pazderka, S.: Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví, Právní rozhledy č. 10/2001, str. 475-481, Franc., P.: Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů, in Černý, P., Dohnal, V. (eds.): Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Praha, ASPI Publishing, 2004, str.177-178 nebo Černý, P., Practical application of Article 9 of the Aarhus Convention in EU countries: Some comparative remarks. ELNI review 2/2009, str. 74 a násl.

<sup>3</sup> Podle tohoto ustanovení platí, že "dotčená veřejnost" je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem. Samotný pojem „veřejnost“ je pak v čl. 2 odst. 4 definován jako jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní

právo rovněž nerozlišuje mezi požadavky pro účast v řízeních dle jednotlivých odstavců čl. 9 Úmluvy, zejména jeho odstavců 2 a 3, které z definice tohoto pojmu vycházejí.

## 1.2 Proces EIA a roztržštěný systém environmentálního povolování

V českém právním řádu není proces EIA nedílnou součástí procesu povolování záměru, ale samostatným postupem zakončeným vydáním stanoviska. **Stanovisko kterým je tento proces ukončen** („stanovisko EIA“) **nemá povahu závazného povolení záměru** (jako je např. územní rozhodnutí), ale je **povinným podkladem pro návazná rozhodovací řízení**, a musí být v rozhodnutí vzato v úvahu (nemusí však být respektováno).

Co se týče možnosti účasti veřejnosti, je proces EIA jako takový (postup vyhodnocení vlivů záměru na životní prostředí) veřejnosti plně otevřen. Pro veřejnost jsou zpřístupněny potřebné informace a dokumenty. Kdokoliv je oprávněn se v příslušných fázích procesu vyjádřit k záměru. Protože je však proces EIA oddělen od následných rozhodovacích/povolovacích řízení, je jeho otevřenost veřejnosti sama o sobě nedostatečná a pro naplnění požadavků Úmluvy na účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech (zejména požadavků podle čl. 6 odst. 3 a čl. 6 odst. 8). V důsledku toho a současně v kombinaci s dalšími aspekty českého práva nejsou naplněny závazky obsažené v čl. 9 odst. 2 Úmluvy.<sup>4</sup>

U většiny environmentálních záměrů (ať už podléhají procesu posuzování vlivů na životní prostředí nebo ne) musí investor získat řadu zvláštních povolení.<sup>5</sup> Je tedy možné říci, že český systém environmentálního povolování je značně roztržštěný. Nejdůležitější a nejčastější potřebná rozhodnutí a povolení jsou vydávána podle těchto předpisů: zákon č. 183/2006 Sb., **stavební zákon** (zejména územní rozhodnutí a stavební povolení – viz část 2.1 níže), zákon č. 114/1992 Sb., **o ochraně přírody a krajiny**, zákon č. 254/2001 Sb., **vodní zákon**, zákon č. 86/2002 Sb., **o ochraně ovzduší**, zákon č. 76/2002 Sb., **o integrované prevenci**, zákon č. 44/1988 Sb., **horní zákon**, zákon č. 258/2001 Sb., **o ochraně veřejného zdraví**, zákon č. 18/1997 Sb., **atomový zákon**.

Současně každý z těchto předpisů obsahuje vlastní **odlišná pravidla stanovující kdo se může stát účastníkem v jednotlivých řízeních** podle daného zákona. Obecná definice účastníka správního řízení je obsažena v ustanovení § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Podle něj jsou účastníky řízení

- a) ti, kdo podali žádost o vydání povolení (žadatel, developer)
- b) v řízeních zahajovaných z moci úřední osoby, kterým má rozhodnutí založit, změnit, nebo zrušit právo nebo povinnost
- c) další dotčené osoby, **pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech**
- d) osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon.

---

právní úpravou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny.

<sup>4</sup> Stejně tak nejsou českým zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí naplněny všechny požadavky článků 6, 8, 9 a 10a Směrnice EIA. V důsledku oddělení procesu EIA od následných povolovacích řízení musí být i předpisy upravující návazná správní řízení považovány za tranzpozici směrnice EIA. V podrobnostech viz EIA analýzu pro Českou republiku ve Sborníku Justice & Environment (v anglickém jazyce):

<http://www.justiceandenvironment.org/wp-content/wp-upload/JE2006EITlegalanalysis.pdf> (str. 32-34)

<sup>5</sup> A to i v případech, kdy je vydáno integrované povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci. Integrované povolení zahrnuje jen část potřebných povolení a další musí být vydána zvlášť.

Toto obecné ustanovení správního řádu je - přinejmenším teoreticky - dostatečně obecné, aby mohlo být interpretováno v souladu s požadavky čl. 6, čl. 9 odst. 2 a čl. 9 odst. 3 Úmluvy. Vztahuje se – samostatně nebo v kombinaci s doplňujícími požadavky zvláštních předpisů – na většinu environmentálních povolenacích řízení.<sup>6</sup>

Existují ale jiná **řízení** (z nichž mnohá jsou velmi důležitá pro ochranu životního prostředí a s tím souvisejících práv dotčených osob), **pro která platí zvláštní a více restriktivní úprava účastenství**. Jedná se zejména o řízení podle stavebního zákona (z.č. 183/2006 Sb.). V těchto řízeních v důsledku speciální úpravy účastenství dochází k nesouladu s některými požadavky čl. 6 a také čl. 9 odst. 2 Úmluvy (viz část 2.1 tohoto podání).

### 1.3 Postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu

Čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky stanoví, že Česká republika „*doдрžuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.*“ Podle čl. 10 Ústavy „*vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“

Podle teorie i soudní praxe jsou dalšími podmínkami bezprostřední použitelnosti (přímé aplikace) mezinárodních smluv (a jejich jednotlivých ustanovení), namísto či přednostně před ustanoveními vnitrostátního práva, jejich dostatečná specifická a možnost přímo dovést z jejich ustanovení konkrétní a vymahatelná práva fyzických a právnických osob vůči státu.

České soudy se Aarhuskou úmluvou a jejím postavením v českém právu opakovaně zabývaly. Ve většině případů došly k závěru, že Úmluva ani její jednotlivá ustanovení nejsou přímo aplikovatelné, protože nejsou dostatečně specifické a zakládají pouze obecné povinnosti vnitrostátním orgánům. V některých rozhodnutích však soudy v souladu s výše citovaným ustanovením čl. 1 odst. 2 Ústavy zdůraznily povinnost vnitrostátních orgánů vykládat národní právo v souladu s mezinárodními závazky, vyplývajícími z Úmluvy, bez ohledu na to, zda jsou nebo nejsou její jednotlivá ustanovení přímo aplikovatelná. Příslušná soudní rozhodnutí jsou blíže popsána anebo citována v jednotlivých částech této analýzy níže.

---

<sup>6</sup> Zejména řízení podle zák.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zák.č. 254/2001 Sb., vodního zákona, zák.č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, a zák.č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci.

## 2. Nedostatky v implementaci čl. 9 odst. 2 Úmluvy

Co se týče článku 9 odst. 2, je možné definovat tři hlavní okruhy nesouladu české právní úpravy a praxe s požadavky Úmluvy. **První spočívá v příliš restriktivní definici účastníků některých environmentálních povolovacích řízení**, která neumožňuje některým osobám z řad veřejnosti v přístup k soudní ochraně (a zároveň vede k nesouladu českého práva s požadavky čl. 6 Úmluvy). Druhým problémem je, že environmentální **nevládní organizace se podle převládající soudní praxe nemohou domáhat hmotněprávního přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí ve věcech životního prostředí**. Třetí problematickou oblastí je mezera v české legislativě, v důsledku které se **nelze domáhat soudního přezkumu některých nečinností správních orgánů**, týkajících se záměrů a činností a podle Přílohy I. Úmluvy.

### 2.1 Omezená účast fyzických osob (jednotlivců) v řízeních o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení

Jak bylo popsáno výše, pro záměr, který může mít významný vliv na životní prostředí, je ve většině případů potřeba vydat řadu jednotlivých povolení. Toto se týká také záměrů (činností), na které se vztahuje čl. 6 Úmluvy.

V českém právním řádu jsou nejdůležitějšími rozhodnutími pro většinu záměrů, spadajících pod čl. 6 Úmluvy (např. průmyslová zařízení, dopravní stavby, skládky, přehrady apod.), rozhodnutí vydávána podle **stavebního zákona** (zák. č. 183/2006 Sb.). Jedná se zejména o **územní rozhodnutí a stavební povolení**. Územní rozhodnutí s konečnou platností vymezuje dané území pro určitou stavbu či činnost.<sup>7</sup> Stavební povolení je konečné rozhodnutí, které umožňuje staviteli zahájit realizaci projektu.

Stavební zákon obsahuje vlastní samostatnou definici účastníků územního a stavebního řízení (tato samostatná úprava vylučuje aplikaci obecných ustanovení správního řádu – viz část 1.2 výše). Podle těchto ustanovení se jedinými účastníky územního a stavebního řízení z řad fyzických osob mohou stát ti, **„jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno“** (tedy „sousedé“). Další jednotlivci z řad dotčené veřejnosti (viz výše část 1.1), kteří mohou být rozhodnutím dotčeni v jiných než vlastnických právech (např. v právu na ochranu zdraví nebo v právu na příznivé životní prostředí),<sup>8</sup> jsou opomenuti. Nemohou se stát účastníky územního řízení ani řízení o vydání stavebního povolení.

Tato skutečnost znemožňuje dotčeným jednotlivcům, s výjimkou vlastníků nemovitostí, využívat některých práv, zaručených článkem 6 Úmluvy. Mohou se samozřejmě, jak je popsáno v části 1.2 tohoto podání, účastnit procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí, který je otevřen komukoliv. Účast v procesu EIA jim umožňuje přístup k informacím o záměru (v rozsahu EIA dokumentace) a možnost podat k záměru vyjádření. Protože ale proces EIA není součástí povolovacího řízení (viz výše), nemůže se jednat o účinnou účast na rozhodování v záležitostech životního prostředí, jak požaduje čl. 6 odst. 3

<sup>7</sup> A proto by mělo dle našeho názoru být považováno za „hlavní rozhodnutí“ ve smyslu rozhodovací praxe Evropského soudního dvora (Delena Wells, C-201/02, bod 52, or Diane Barker, C-290/03, body 47. and 48.).

<sup>8</sup> Viz čl. 31 a čl 35 Listiny základních práv a svobod.

**Úmluvy. Účinnou účastí v českém systému může být pouze účast v řízení o vydání rozhodnutí jako takovém, s postavením a právy účastníka tohoto řízení.**

Stejně tak dochází k porušení ustanovení čl. 6 odst. 8 Úmluvy, podle něž mají strany zajistit, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti. Dotčení jednotlivci, s výjimkou vlastníků nemovitostí, nemají žádnou procesní záruku, že jejich vyjádření v procesu EIA budou při rozhodnutí o vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení vzata v úvahu.

Lze tedy uzavřít, že **česká legislativa upravující řízení o vydání rozhodnutí podle stavebního zákona je v nesouladu s článkem 6 odst. 3 a článkem 6 odst. 8 Úmluvy.** Český právní řád poskytuje práva podle citovaných ustanovení Úmluvy pouze omezené skupině jednotlivců (vlastníků sousedních nemovitostí), zatímco jiným fyzickým osobám, spadajícím pod definici dotčené veřejnosti, nikoli.

Jak bylo zmíněno výše, přístup k soudnímu přezkumu příslušných povolovacích rozhodnutí mají fakticky pouze osoby, které měly statut účastníka správního řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno. K soudnímu přezkumu rozhodnutí vydaných podle stavebního zákona (územního rozhodnutí a stavebního povolení) mají tedy přístup pouze vlastníci sousedních nemovitostí, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva k nemovitosti byla rozhodnutím dotčena.

**S ohledem na činnosti a příslušná rozhodnutí (povolení), která spadají pod ustanovení čl. 6 Úmluvy, je tato skutečnost v rozporu článkem 9 odst. 2 Úmluvy, který stanoví, že osoby z řad dotčené veřejnosti mají mít přístup k soudnímu přezkumu rozhodnutí za splnění předpokladu, že**

- a) mají dostatečný důvod anebo
- b) u nich trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku

Česká právní úprava však stanoví mnohem přísnější požadavky, když osobám z řad dotčené veřejnosti přiznává přístup k soudnímu přezkumu rozhodnutí, vydaných podle stavebního zákona (územní rozhodnutí a stavební povolení), pouze za podmínky dotčení některých vlastnických práv.

**S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že česká právní úprava není v plném souladu s článkem 9 odst. 2 Úmluvy, protože pro jednotlivce z řad dotčené veřejnosti stanoví, v porovnání s požadavky Úmluvy, příliš restriktivní podmínky pro přístup k soudnímu přezkumu nejdůležitějších environmentálních rozhodnutí.** K tomu je třeba dodat, že podle dostupných informací je tato situace předmětem řízení pro porušení práva vedeném Evropskou komisí proti České republice kvůli nedostatečné transpozici čl. 10a směrnice EIA.

## **2.2 Omezený rozsah soudního přezkumu u žalob nevládních neziskových organizací**

S jednou výjimkou, která bude probrána níže, je u nevládních neziskových organizací (NNO), splňujících podmínky čl. 2 odst. 5 Úmluvy, přístup k soudnímu přezkumu environmentálních rozhodnutí podmíněn jejich předchozí účastí v příslušném správním řízení. Ve většině řízení,

vztahujících se k činnostem spadajícím pod čl. 6 Úmluvy, je pro NNO relativně snadné vyhovět požadavkům národního práva pro získání postavení účastníka řízení.<sup>9</sup> Následně, pokud byla NNO účastníkem správního řízení, má také přístup k soudnímu přezkumu rozhodnutí tak, jak stanoví čl. 9 odst. 2 Úmluvy.

Postavení nevládních organizací před soudem je však zásadně ovlivněno a oslabeno již výše zmíněnou „teorií zásahu do práv,“ kterou uplatňují české soudy. **Podle této teorie se NNO mohou úspěšně domáhat pouze ochrany svých procesních práv, která jim příslušela ve správním řízení, protože tato procesní práva jsou jedinými subjektivními právy, které jim mohou náležet.** Nevládní organizace tedy mohou u soudu žádat přezkum toho, zda jim byly poskytnuty dokumenty vztahující se k napadanému povolení, zda měly čas je prostudovat a vyjádřit svůj názor, zda byly přizvány k veřejnému projednávání atd. Avšak nemohou úspěšně tvrdit, že rozhodnutí (povolení) porušuje zákonné požadavky (např. emisní limity nebo ustanovení zakazující určité aktivity v chráněných oblastech), protože to se netýká jejich “osobních práv”.

Tato přístup je založen také na rozhodnutí českého Ústavního soudu, podle něhož se **nevládní organizace nemohou dovolávat práva na příznivé životní prostředí** (které je garantováno českou Ústavou), protože toto právo může evidentně náležet pouze fyzickým osobám (lidem), nikoliv právníckým osobám.<sup>10</sup>

Konkrétní uplatnění tohoto obecného přístupu se v jednotlivých případech značně liší. Soudy se ve skutečnosti poměrně často hmotněprávními námitkami nevládních organizací zabývají a alespoň v určitém rozsahu věcnou zákonnost napadeného rozhodnutí přezkoumávají. Zdůvodňují to tím, že argumenty týkající se meritů věci a ochrana procesních práv NNO spolu často souvisí. Toto platí zejména v souvislosti s právem nevládních organizací, aby se správní orgán vypořádal se všemi jejich vyjádřeními a námitkami a své rozhodnutí řádně zdůvodnil.

V některých (i relativně nedávných) rozhodnutích ale soudy uplatnily velmi restriktivní přístup k žalobám NNO a k námitkám v nich obsaženým. V těchto případech se soudy odmítly zabývat argumenty NNO, týkajícími se např. nesplnění podmínek pro povolení těžby, existence alternativních variant záměru nebo náhrad za poškození životního prostředí.

---

<sup>9</sup> NNO pro získání postavení účastníka řízení nejčastěji využívají úpravu podle § 70 z.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Toto ustanovení je použitelné nejenom pro řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, ale pro všechna řízení, ve kterých mohou být dotčeny „zájmy ochrany přírody a krajiny“ (tedy nikoliv „zájmy ochrany životního prostředí,“ což je širší pojem). Toto ustanovení tak umožňuje NNO stát se účastníkem např. územního řízení podle stavebního zákona. Na druhou stranu toto ustanovení může být v některých případech vykládáno restriktivně. Podobná ustanovení obsahují zákon o vodách i zákon o integrované prevenci (pro řízení vedená podle těchto zákonů). Jinou možností pro NNO je účast v procesu EIA (která sama o sobě umožňuje pouze konzultativní účast - viz výše), neboť se následně mohou podle § 23 odst. 9 zákona o EIA účastnit navazujících řízení o rozhodnutí o povolení záměru.

<sup>10</sup> Poprvé Ústavní soud vyjádřil tento názor ve svém Usnesení sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 6.1.1998.

### **Příklad z praxe č. 1: přípustný rozsah námitek NNO**

Místní NNO podala k správnímu soudu žalobu napadající stavební povolení pro přístupovou komunikaci k průmyslové zóně. NNO v žalobě namítala, že projekt nebyl posouzen v procesu EIA, přestože posouzen být měl, a že byl špatně vyhodnocen vliv projektu na územní Natura 2000.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl. Soud se argumenty nevládní organizace odmítl zabývat s odůvodněním, že se vztahují k hmotnému právu, zatímco žalobce (NNO) je oprávněn namítat pouze porušení svých procesních práv. Soud tak tedy může pouze přezkoumat, zda se správní orgán v řízení námitkami NNO dostatečně zabýval, nemůže se však těmito námitkami věcně zabývat sám.

NNO podala proti tomuto rozhodnutí kasační stížnost. Stížnost zdůvodnila tím, že účastí ve správním řízení hájí své subjektivní právo na příznivé životní prostředí garantované Listinou základních práv a svobod její jednotliví členové – fyzické osoby. V kasační stížnosti NNO též odkázala na Aarhuskou úmluvu, která dotčené veřejnosti (včetně NNO) poskytuje právo domáhat se přezkumu rozhodnutí i po stránce věcné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a potvrdil rozhodnutí soudu prvního stupně s tím, že nevládní organizace zabývající se ochranou životního prostředí se může úspěšně domáhat soudní ochrany pouze svých vlastních - tedy procesních - práv. Podle NSS tedy nemůže tvrdit zásah do práva na příznivé životní prostředí ani sama za sebe, ani za své jednotlivé členy.<sup>11</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 soustředí na procesní pochybení správních orgánů. To vede mimo jiné k obviňování občanských sdružení z obstrukcí, formalismu a z nedůsledné ochrany samotného životního prostředí.

Je třeba podotknout, že v prosinci 2009 byla v důsledku řízení pro porušení práva zahájeném Evropskou komisí proti České republice (viz předchozí část) přijata změna zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato změna (nové ustanovení v § 23 odst. 10 zákona) stanoví, že nevládní organizace, jejímž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, má právo, pokud podala v procesu EIA své vyjádření, domáhat se žalobou zrušení navazujícího rozhodnutí z důvodu porušení zákona EIA. Znamená to, že se NNO, pokud vyhoví stanoveným podmínkám, může žalobou domáhat zrušení povolení rozhodnutí i v případě, že nebyla účastníkem povolení řízení.

Tato změna přináší ovšem velmi malou – pokud vůbec nějakou – změnu oproti předchozímu stavu. Jak již bylo popsáno výše i podle stávající legislativy se mohou NNO stát účastníky povolení řízení navazujících na proces EIA a následně se žalobou domáhat soudního

<sup>11</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.7.2008, č.j. 8 As 35/2007 – 92. Obdobný názor je vyjádřen i v rozhodnutích NSS ze 7. 12. 2005, č.j. 3 As 8/2005-118, 11. 12. 2008, č.j. 8 As 35/2008-97 nebo 22. 7. 2009, č. j. 5 As 53/2008-243. V posledním z citovaných rozhodnutí NSS mimo jiné konstatoval, že NNO nemůže vznášet námitky ohledně protihlukových opatření.

přezkumu vydaného rozhodnutí. Je tedy velmi nepravděpodobné, že by NNO využily toto nové ustanovení. Je také nepravděpodobné, že by toto ustanovení samo o sobě mohlo změnit způsob, jakým soudy aplikují „teorii zásahu do práv“ ve vztahu k žalobám nevládních organizací. Nové ustanovení v zákoně EIA navíc explicitně stanoví, že v případě žaloby NNO podané podle tohoto ustanovení je vyloučen její odkladný účinek (k problematice odkladného účinku žalob viz podrobněji níže část 4.2).

**Česká republika tedy řádně neimplementuje čl. 9 odst. 2 Úmluvy, podle něhož mají mít osoby z řad dotčené veřejnosti právo dosáhnout přezkumu po stránce věcné i procesní všech rozhodnutí podle ustanovení čl. 6, a to zejména s ohledem na žaloby nevládních organizací.**

### **2.3 Nemožnost dosáhnout přezkumu nečinnosti správního orgánu**

Čl. 9 odst. 2 Úmluvy explicitně stanoví, že osoby z řad dotčené veřejnosti mají mít možnost dosáhnout přezkumu nejenom aktů a rozhodnutí správních orgánů, ale též jejich nečinnosti. Český právní řád upravuje soudní přezkum nečinnosti správních orgánů v § 79 soudního řádu správního. Podle tohoto ustanovení *„ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé.“*

V této úpravě se ovšem (za současného výkladu českých správních soudů) nachází velmi významná mezera, v důsledku které nelze dosáhnout soudního přezkumu v situaci, kdy správní orgán nezahájí řízení z moci úřední, ačkoli by tak podle zákona učinit měl (např. řízení o odstranění stavby realizované bez stavebního povolení).

V takové situaci mohou dotčené osoby pouze požádat nadřízený správní orgán o opatření proti nečinnosti. Pokud je ale nečinný též nadřízený orgán, soudy nemohou správnímu úřadu nařídit, aby řízení zahájil. Tento závěr potvrdil NSS ve řadě svých rozhodnutí.

#### **Příklad z praxe č. 2: nečinnost stavebního úřadu – černá stavba na památkově chráněném domě**

Jeden ze spoluvlastníků památkově chráněné budovy provedl bez souhlasu ostatních vlastníků a bez stavebního povolení na budově přestavbu. Ostatní spoluvlastníci požádali stavební úřad, aby zahájil řízení o odstranění stavby, což však stavební úřad neučinil.

Dotčení spoluvlastníci se neúspěšně domáhali ochrany před nečinností úřadu ve správním soudnictví. Soudy (včetně NSS) však žalobu zamítly s odůvodněním, že podle platné právní úpravy nemohou nařídit správnímu orgánu zahájit řízení o odstranění nepovolené stavby ani jiné řízení z moci úřední. Soudy mohou na základě žaloby přikázat úřadu vydat rozhodnutí pouze v případě, kdy správní orgán ve stanovené lhůtě nevydal rozhodnutí v řízení vedeném na základě žádosti žalobce. Podle této interpretace, opakovaně zastávané NSS, však neexistuje způsob, jak dosáhnout soudní ochrany před nečinností v případě osob, které mohou vznést pouze podnět k zahájení řízení z moci úřední.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2008, č.j. 2 Ans 2/2008-57. Obdobný názor je vyjádřen v rozhodnutích NSS ze

Judikatura NSS nijak nezohledňuje, že nedostatek účinných prostředků ochrany proti nečinnosti úřadů v takovýchto případech může vést k závažnému poškození práv dotčených osob, a že je v nesouladu s požadavky Úmluvy v stanovenými v čl 9, odst. 2 a 3 (citovaná judikatura se vztahuje i na činnosti podle Přílohy I Úmluvy a spadá tedy pod čl. 6 a čl. 9 odst. 2).

**Česká republika tedy porušuje závazky, vyplývající z požadavku čl. 9 odst. 2 Úmluvy zajistit dotčeným osobám přístup k soudnímu přezkumu nečinnosti správních orgánů.**

### **3. Nedostatky v implementaci 9 odst. 3 Úmluvy**

Jak bylo již zmíněno v části 1.1, české právo nerozlišuje mezi kritérii řízení dle jednotlivých odstavců čl. 9 Úmluvy. Odstavec 3 tohoto článku také nebyl do českého práva výslovně transponován. Rozpory popsané v předchozí části 2 se tedy obdobně týkají i čl. 9 odst. 3.

V této části jsou popsány ještě dva další problémy. Prvním je skutečnost, že v některých environmentálních řízeních česká právní úprava vylučuje možnost účasti osob z řad dotčené veřejnosti, a tím je též vyloučena možnost dotčené veřejnosti dosáhnout soudního přezkumu vydaných povolení.<sup>13</sup> Druhým je omezený okruh dotčených osob, které mohou dosáhnout přezkumu územních plánů (NNO v těchto případech nemají žádný přístup k soudu).

#### **3.1 Vyloučení některých aktů a opomenutí správních orgánů ze soudního přezkumu**

Jak bylo popsáno v částech 1.2 a 1.3 výše, český systém environmentálního rozhodování je značně roztržštěn. Aby mohl být nějaký projekt realizován, je zpravidla potřeba získat více jednotlivých povolení. Teoreticky by měla být všechna rozhodnutí (povolení), která zakládají práva investorovi, považována za rozhodnutí, která ovlivňují práva a zájmy dotčených osob. A jako taková by měla podléhat soudnímu přezkumu.

**Ve skutečnosti je okruh rozhodnutí, u kterých je možné dosáhnout přezkumu, omezen odlišnou úpravou účastenství v jednotlivých řízeních.** U některých řízení zákony explicitně stanoví, že jediným účastníkem řízení je žadatel. V důsledku toho může jedině žadatel vydané rozhodnutí napadnout žalobou u soudu. Pokud je žadatel s výsledkem správního řízení spokojen, není nikdo jiný, kdo by mohl u napadnout zákonnost vydaného rozhodnutí u soudu.

Takto je upraven např. proces vydávání tzv. hlukových výjimek. Jedná se o rozhodnutí, která opravňují provozovatele zdroje hluku, který překračuje maximální povolené limity, pokračovat po stanovenou dobu v jeho provozování (tato doba může být opakovaně prodloužena). Podle ustanovení § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví (č. 258/2000 Sb.) je účastníkem řízení o povolení výjimky pouze žadatel. V důsledku toho osoby, jejichž práva budou hlukem přesahujícím limity (někdy i velmi podstatně) dotčena, nemají možnost ovlivnit, zda a případně za jakých podmínek bude výjimka povolena. Nemají též možnost

---

dne 21. 6. 2006, č.j. 4 Ans 7/2005-74, ze dne 26. 6. 2007, č.j. 4 Ans 10/2006-59, nebo ze dne 23. 3. 2009, č.j. 2 Ans 1/2008-84.

<sup>13</sup> Účast v předchozím správním řízení je podmínkou přípustnosti žaloby, viz výše.

napadnout vydanou výjimku žalobou u soudu. Podle dostupných informací nebyla dosud žádná taková žaloba posouzena soudem jako přípustná.

Dalším příkladem jsou povolení vydávaná podle zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie (atomový zákon). Podle ustanovení § 14 odst. 1 tohoto zákona je jediným účastníkem řízení podle tohoto zákona žadatel. Seznam řízení podle atomového zákona je obsažen v § 9 zákona. Jedná se např. o povolení Státního úřadu pro jadernou bezpečnost k výstavbě a provozu jaderného zařízení nebo k umístění úložiště jaderného odpadu. Osoby, jejichž práva mohou být těmito činnostmi dotčena, nemají možnost ovlivnit proces vydání povolení a nemají ani možnost dosáhnout jeho soudního přezkumu. Stejně tak tuto možnost nemají ani NNO. Podle názoru soudů (včetně NSS) se NNO mohou účastnit v jiných správních řízeních, která musí proběhnout před zahájením daných činností, a není tedy potřeba, aby měly též právo účastnit se řízení podle atomového zákona a měly tak přístup k soudnímu přezkumu rozhodnutí z nich vzešlých.<sup>14</sup>

Dalším příkladem právně obdobné situace je řízení o vydání rozhodnutí o stanovení chráněného ložiskového území podle § 17 horního zákona (z.č. 44/1988 Sb.). Podle odst. 3 tohoto ustanovení je účastníkem tohoto řízení pouze navrhovatel.

**Legislativa České republiky tedy není v souladu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, protože zabraňuje osobám z řad veřejnosti v přístupu k přezkumným řízením některých důležitých správních jednání, aktů a nečinností týkajících se životního prostředí.** Je třeba podotknout, že některá z těchto rozhodnutí a opomenutí mohou v praxi spadat pod čl. 9 odst. 2 Úmluvy, protože se vztahují k činnostem uvedeným v Příloze I Úmluvy (např. jaderné elektrárny).

### **3.2 Omezený přístup k soudnímu přezkumu územních plánů**

Od roku 2005 je soudní přezkum územních plánů jako tzv. opatření obecné povahy upraven v ustanoveních § 101a-101d zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Soudní přezkum územních plánů je jedním z nejúčinnějších nástrojů soudní ochrany environmentálních a s nimi souvisejících práv dotčených osob, protože se vztahuje k časné fázi rozhodování a soudy mají pevně stanovenou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Efektivita tohoto nástroje byla v praxi opakovaně potvrzena. Přesto je právní úprava a soudní praxe vztahující se k podmínkám přístupu k soudnímu přezkumu územních plánů je ve světle ustanovení Aarhuské úmluvy příliš restriktivní.

Podle ustanovení § 101a odst. 1 zák.č. 150/2002 Sb. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy (územním plánem) zkrácen na svých právech. Toto ustanovení je samo o sobě dost obecné, aby mohlo být vykládáno v souladu s požadavky čl. 9 odst. 3 Úmluvy.

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je ale návrh na zrušení územního plánu oprávněn podat pouze ten, jehož *vlastnická nebo jiná věcná práva* k nemovitostem jsou územním plánem dotčena. NSS tedy aplikoval na soudní přezkum územních plánů podmínky účastenství v řízeních podle stavebního zákona (viz část 2.1), ačkoli doslovné znění

---

<sup>14</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09.10.2007, čj. 2 As 13/2006 – 110.

příslušného ustanovení soudního řádu správního k takovému závěru neopravňuje. Důsledkem je, že jednotlivci (osoby z řad dotčené veřejnosti) potenciálně dotčení územním plánem nemohou dosáhnout soudního přezkumu takových plánů (jedná se o plány spadající pod čl. 7 Úmluvy).<sup>15</sup>

**Současně NSS opakovaně zamítl návrhy environmentálních nevládních organizací na zrušení územních plánů, protože česká právní úprava jim právo vznést návrh na zrušení opatření obecné povahy soudem nepřiznává.** NSS výslovně uvedl, že NNO nemohou podat žalobu pouze na základě úpravy obsažené v Úmluvě, protože tato není v přímo aplikovatelná.<sup>16</sup> V této souvislosti je třeba zmínit nálezn Výboru pro dodržování Úmluvy v případě č. 2005/11 (Belgie). Výbor v tomto případě došel k závěru, že ve vztahu k soudnímu přezkumu územních plánů „strany Úmluvy nemohou použít formulaci „splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“ jako záminku pro přijetí a prosazování tak přísných podmínek, která zabrání všem anebo téměř všem NNO napadnout rozhodnutí či opomenutí, která jsou v rozporu s vnitrostátními předpisy na ochranu životního prostředí“ (odst. 35).

**V otázce přístupu k soudnímu přezkumu územních plánů Česká republika porušuje ustanovení čl 9 odst. 3 Úmluvy.**

#### **4. Nedostatky v implementaci čl. 9 odst. 4 Úmluvy**

V této části jsou popsány příčiny nesouladu právní úpravy České republiky s požadavky článku 9 odst. 4 Úmluvy. Jedná se zejména o legislativní podmínky (a jejich výklad v soudní praxi) pro vydání předběžných opatření a přiznání odkladného účinku. K neúčinnosti soudní ochrany ve věcech životního prostředí v České republice přispívá také nemožnost soudního přezkumu stanoviska EIA a závěrů zjišťovacího řízení.

##### **4.1 Restriktivní podmínky pro přiznání odkladného účinku – neúčinná soudní ochrana**

Procesní předpisy upravující soudní řízení neobsahují lhůty pro vydání rozhodnutí (výjimkou je řízení upravující přezkum opatření obecné povahy včetně územních plánů – viz předchozí část). Délka občanských i správních soudních řízení (na jednom stupni) se pohybuje od několika měsíců do několika let.

Podání žaloby napadající rozhodnutí správního orgánu obecně nemá odkladný účinek. Soud může žalobě odkladný účinek na návrh žalobce přiznat, a to za podmínek stanovených v § 73 odst. 2 soudního řádu správního. Tyto podmínky je však zpravidla velmi obtížné naplnit:

- navrhovatel musí být prokázán, že by pro něj výkon nebo jiné právní následky žalovaného správního rozhodnutí znamenaly nenahraditelnou újmu
- přiznání odkladného účinku se nesmí dotknout nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob
- přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s veřejným zájmem.

<sup>15</sup> Nejdůležitějším rozhodnutím NSS je v této souvislosti usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21.7.2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120.

<sup>16</sup> NSS tento názor vyjádřil v usnesení ze dne 24.1.2007, čj. 3 Ao 2/2007 – 42, rozsudku ze dne 28.5.2009, čj. 6 Ao 3/2007 – 116, a rozsudku ze dne 18.9.2008, čj. 9 Ao 1/2008 – 34.

Soudy zpravidla vykládají tyto podmínky spíše restriktivně. Kladou důraz na nenahraditelnost hrozící újmy, ta musí být velmi vážná a vztahovat se přímo k právům žalobce. Co se týče podmínky veřejného zájmu, mají soudy někdy tendenci vyjadřovat se v tom smyslu, že pokud příslušné správní orgány schválily žalobou napadený záměr, je tento v souladu s veřejným zájmem a soud ho za takový musí též považovat.

Institut předběžného opatření je upraven v § 38 soudního řádu správního. Podmínky jeho uložení se na první pohled zdají být méně náročné než v případě odkladného účinku: musí hrozit pouze vážná (nikoliv nenahraditelná) újma a nemusí hrozit přímo navrhovateli (žalobci). Pokud jsou splněny tyto podmínky, může soud předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Soud může uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat. Přesto je však uložení předběžného opatření ve správním soudnictví velmi vzácné (v občanském soudním řízení je ukládáno mnohem častěji).

Pro většinu investičních záměrů je nejdůležitějším povolovacím rozhodnutím územní rozhodnutí (viz část 2.1 výše). Na jeho základě není sice možné zahájit činnost (výstavbu - k té je ještě zapotřebí získat stavební povolení), ale je hlavním rozhodnutím o tom, zda daný záměr je v daném území možno realizovat či ne.

**U územních rozhodnutí - z hlediska realizace záměru nejdůležitějších - podle ustálené judikatury v zásadě není možné vyhovět první a zásadní podmínce pro přiznání odkladného účinku, a to prokázání existence nenahraditelné újmy.**<sup>17</sup> Je tomu tak proto, že (jak bylo již zmíněno výše) investor nemůže pouze na základě vydaného územního rozhodnutí zahájit realizaci záměru. Z toho soudy vyvozují, že povaha rozhodnutí o umístění stavby obecně vylučuje možnost přivodit žadateli újmu. Tu mohou přímo způsobit pouze následně vydaná povolovací rozhodnutí, která umožňují investorovi zahájit výstavbu.

Jednotlivci dotčení stavebním povolením v některých případech s žádostí o přiznání odkladného účinku u soudů uspějí (např. na základě znaleckého posudku prokazujícího, že jejich majetku hrozí poškození).

Pokud je však žalobcem NNO, je její pozice u soudu velmi oslabena výše popsanou teorií dotčených práv, kterou ve většině případů české soudy zastávají. Soudy vesměs návrhy NNO na odklad vykonatelnosti odmítají s odkazem na tento koncept, podle nějž může napadené rozhodnutí zasáhnout pouze do procesních práv NNO. Proto jim podle názoru soudů „z povahy věci“ nemůže vzniknout nenahraditelná újma a **NNO tak nemohou nikdy vyhovět podmínkám pro přiznání odkladného účinku žaloby.**

Tento přístup byl zpochybněn Nejvyšším správním soudem v rozhodnutích o žalobách proti stanovisku EIA (k tomu podrobněji v další části). NSS vyjádřil názor, že by soudy s ohledem na ust. Čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy měly žalobám osob z řad dotčené veřejnosti přiznávat odkladný účinek, aby se zabránilo tomu, že v době projednání žaloby bude sporný záměr již realizován.

Tento výklad mohl změnit předchozí převažující názor soudů, podle nějž žaloby podané NNO

---

<sup>17</sup> Jako precedent je v této věci citováno rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 5.11.2004, č.j. 57 Ca 14/2004 (publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 455/2004).

nemohou vyhovět podmínkám pro přiznání odkladného účinku. Nicméně rozhodovací praxe správních soudů jej zohlednila jen velmi omezeně. Odkladný účinek byl přiznán pouze v několika případech žalob proti stavebnímu povolení či povolení k těžbě. **Ve většině případů jsou však nadále žádosti o přiznání odkladného účinku zamítány.** Soudy nyní sice nezastávají názor, že NNO nikdy nemohou vyhovět podmínkám pro přiznání odkladného účinku, ale interpretují tyto podmínky tak, že pro přiznání odkladného účinku by NNO musela prokázat opravdu podstatnou a závažnou újmu hrozící životnímu prostředí. A současně – zejména v případě dálničních staveb – se přiklánějí k tomu, že realizace záměru je ve veřejném zájmu.

### **Příklady z praxe č. 3 – soudní zamítnutí návrhů NNO na přiznání odkladného účinku žaloby**

V soudním řízení o žalobě proti stavebnímu povolení pro dálnici D8 přes chráněnou krajinnou oblast České středohoří soud zamítl žádost NNO o přiznání odkladného účinku s odůvodněním, že jeho přiznání by prakticky znamenalo zastavení stavebních prací, což by způsobilo zpoždění v harmonogramu výstavby dálnice, další výdaje s vážným dopadem na veřejné rozpočty a negativně by ovlivnilo obyvatele dotčených obcí. Podle soudy by tedy přiznání odkladného účinku bylo v rozporu s veřejným zájmem.<sup>18</sup>

V rozhodnutí vztahujícím se k jinému úseku dálnice D8 soud rovněž odmítl přiznat žalobě odkladný účinek. Soud s odkazem na judikaturu NSS uvedl, že obecně je možné, aby žaloba NNO naplnila zákonné požadavky pro přiznání odkladného účinku. Nicméně v tomto konkrétním případě NNO podle názoru soudu neprokázala, že napadené rozhodnutí může způsobit nenahraditelnou újmu, protože argumentovala vlivy celé dálnice na chráněnou oblast, zatímco žalobou napadené rozhodnutí se vztahovalo pouze k jednomu jejímu úseku. Podle soudu měl žalobce prokázat, jak by mohlo dojít k významnému poškození přírody stavbou daného úseku. Na druhou stranu při posuzování otázky převahy veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody soud posuzoval přínos výstavby dálnice jako celku.<sup>19</sup> Zdá se, že podle soudu skutečnost, že investor pro získání povolení pro stavbu dálnice použil tzv. salámovou metodu, zcela znemožnila NNO vyhovět zákonným požadavkům pro přiznání odkladného účinku.

Je třeba dodat, že podle stávající judikatury se ten, kdo neúspěšně žádal o přiznání odkladného účinku, nemůže proti rozhodnutí o jeho nepřiznání odvolat.

Na závěr je nutno uvést, že poslední změna zákona EIA, již byla založena možnost NNO, které se účastnily procesu EIA, žalovat rozhodnutí vydaná v navazujících řízeních (§ 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb. – viz výše v části 2.2), obsahuje též ustanovení, podle kterého je pro tyto žaloby vyloučen odkladný účinek (tato věta byla připojena v průběhu projednávání návrhu v Parlamentu). Není jisté, zda soudy budou aplikovat vyloučení odkladného účinku i na žaloby NNO, které nebudou založeny na tomto novém ustanovení zákona EIA (tedy na předchozí účasti NNO v procesu EIA). Podle našeho názoru by se nejednalo o správný postup, je ovšem možné, že některé správní soudy budou toto nové ustanovení aplikovat na všechny žaloby NNO v záležitostech ochrany životního prostředí.

<sup>18</sup> Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2007, č.j. 6 Ca 7/2008.

<sup>19</sup> Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2009, č.j. 10 Ca 302/2009-45.

**Z uvedených důvodů tedy není právní úprava (a soudní praxe) v České republice v souladu s požadavky čl. 9 odst. 4 Úmluvy na zajištění přiměřené a účinné nápravy a dosažitelnosti odkladného účinku.** I přes některá progresivní soudní rozhodnutí je zákonná úprava příliš restriktivní a zabraňuje účinné soudní ochraně.

#### **4.2 Závěry zjišťovacího řízení a stanoviska EIA jsou vyloučena z přímého soudního přezkumu**

Jak bylo popsáno výše v části 1.2, proces EIA v České republice je samostatné řízení zakončené nezávazným stanoviskem, které je povinným podkladem pro navazující povolenací řízení.

**Stanovisko EIA je bezpochyby aktem ve smyslu čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.** Správní soudy přesto dosud odmítly všechny žaloby proti stanovisku EIA (podané dotčenými fyzickými osobami i nevládními organizacemi) s odůvodněním, že nezávazné stanovisko nemůže být předmětem soudního přezkumu, protože nemůže zasáhnout do ničích subjektivních práv.

Podle názoru NSS tímto postupem nedochází k porušení Úmluvy (ani čl. 10a Směrnice EIA), protože zákonnost stanoviska EIA může být přezkoumána v rámci žaloby proti následnému povolenacímu rozhodnutí. Podle NSS Aarhuská úmluva ani Směrnice EIA nevyžadují samostatný přímý přezkum stanoviska EIA. NSS doslova uvedl, že „*ustanovení čl. 9 Úmluvy proto není možné vykládat tak, že by vyžadovalo samostatný soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti v rámci povolování záměrů dle čl. 6 Úmluvy v samostatném řízení,*“ a že „*postačuje totiž jejich přezkoumání až ve fázi, kdy takovýmito úkony dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob.*“<sup>20</sup>

NSS se v této souvislosti odvolal také na dovětek článku 10a Směrnice EIA, podle něhož „*Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny.*“ Nejvyššímu správnímu soudu tato věta postačila jako odůvodnění jeho rozhodnutí nepředložit Soudnímu dvoru Evropských společenství předběžnou otázku, zda podle čl. 10a Směrnice EIA má stanovisko EIA podléhat samostatnému soudnímu přezkumu. Podle názoru NSS je výklad práva společenství v této otázce zcela jednoznačný a zcela evidentní, jedná se tedy o tzv. *acte clair*. Lze se domnívat, že se jednalo o porušení čl. 234 (v souč. čl. 263) Smlouvy o založení Evropského společenství.

Tento přístup je v rozporu s požadavkem na zajištění **přiměřené, účinné a včasné nápravy** podle ustanovení čl. 9 odst. 4 Úmluvy. Podle judikatury NSS má být stanovisko EIA předmětem soudního přezkumu, až když je vydáno návazné povolující rozhodnutí (většinou se bude jednat o územní rozhodnutí). Toto rozhodnutí však může být ve skutečnosti vydáno i mnoho let po vydání stanoviska EIA.<sup>21</sup> Řízení před soudem trvá dalších několik let. Přiznání odkladného účinku žalobě není pravděpodobné (viz část 4.1). K soudnímu přezkumu

<sup>20</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 29.8.2007, č.j. 1 As 13/2007 – 63. Obdobný názor NSS vyjádřil také v rozhodnutích ze dne 14.6.2006, č.j. 2 As 59/2005-136, ze dne 14.6.2007, č.j. 1 As 39/2006-55, ze dne 26.6.2007, č.j. 4 As 70/2006-72, ze dne 28.6.2007, č.j. 5 As 53/2006-46, nebo ze dne 22.2.2008, č.j. 6 As 52/2006-155.

<sup>21</sup> Např. pro rychlostní silnici R52 Brno-Mikulov (dálniční spojení Brna s Vídní) bylo stanovisko EIA vydáno 13.5.2005 a územní rozhodnutí nebylo dosud vydáno.

výsledků procesu EIA tedy dochází po uplynutí nepřiměřeně dlouhé doby a soudní přezkum je v důsledku toho nutně neúčinný.

Kromě toho je okruh osob, které jsou oprávněny podat žalobu proti územnímu rozhodnutí, omezen ve srovnání s okruhem osob spadajících pod definici pojmu dotčená veřejnost (viz výše část 2.1). Vyloučení přímého přezkumu stanoviska EIA lze tedy také chápat jako porušení čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

Situace popsaná ve vztahu ke stanoviskům EIA se plně vztahuje i na závěry zjišťovacího řízení, tedy na případy, kdy podle ustanovení čl. 4 odst. 2 Směrnice EIA a tedy také podle českého zákona EIA, příslušný orgán rozhoduje, zda bude řízení EIA provedeno či nikoliv (jedná se o záměry podle Přílohy II směrnice). Rozhodnutí o neprovedení procesu EIA by mělo spadat pod ustanovení čl. 9 odst. 2 Úmluvy. Mělo by tomu tak být s ohledem na znění čl. 20 přílohy I Aarhuské úmluvy a zejména na skutečnost, že se jedná o otázku korektní aplikace práva EU (směrnice EIA).<sup>22</sup>

České soudy včetně NSS nicméně žaloby proti závěrům zjišťovacích řízení odmítají se stejným odůvodněním, jako u žalob proti stanoviskům EIA. Podle názoru NSS závěr zjišťovacího řízení podléhá soudnímu přezkumu jen v rámci žaloby proti následnému povolenímu rozhodnutí pro daný záměr.<sup>23</sup>

V případě závěrů zjišťovacích řízení je přitom ještě mnohem více zřejmé, že se jedná o akty (rozhodnutí) přímo ovlivňující práva dotčených osob, jež by měly být podléhat přímému soudnímu přezkumu. Přístup českých soudů brání dotčené veřejnosti napadnout skutečnost, že proces EIA nebyl proveden, v přiměřené době od rozhodnutí o této otázce.

**Česká republika tedy porušuje ustanovení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy také v oblasti soudního přezkumu stanovisek EIA a závěrů zjišťovacích řízení.** Tato situace může být v některých případech chápána jako další porušování čl. 9 odst. 2 Úmluvy.

## 5. Shrnutí

Implementaci Aarhuské úmluvy do právního řádu České republiky lze obecně zhodnotit jako rozporuplnou a ne zcela souladnou s požadavky Úmluvy.

Pro osoby z řad dotčené veřejnosti (zejména NNO) je poměrně snadné účastnit se rozhodovacích řízení v environmentálních záležitostech, dokonce i nad rámec stanovený článkem 6 Úmluvy. Mají následně i přístup k soudnímu přezkumu rozhodnutí v souladu s čl. 9 odst. 2 a do jisté míry i čl. 9 odst. 3.

Na druhou stranu se v právní úpravě i rozhodovací praxi vyskytují podstatné mezery a nesrovnalosti

---

<sup>22</sup> V této souvislosti lze připomenout, že Výbor pro dodržování úmluvy opakovaně potvrdil (např. Dánsko - ECE/MP.PP/2008/5/Add.4), že právo EU má být vykládáno jako součást vnitrostátního práva jednotlivých stran Úmluvy.

<sup>23</sup> NSS tento názor vyjádřil např. v rozhodnutí ze dne 22.2.2008, č.j. 6 As 52/2006-155, nebo ze dne 5.9.2008, č.j. 2 As 68/2007-50.

**Z hlediska právní úpravy je nejzávažnějším problémem skutečnost, že dotčená veřejnost má žádnou nebo jen omezenou možnost účasti v některých environmentálních řízeních a následně tedy i omezený přístup k soudnímu přezkumu rozhodnutí z nich vzešlých.** Toto se týká fyzických osob, s výjimkou vlastníků dotčených nemovitostí, v územním a stavebním řízení a v procesu pořizování územních plánů; zde jde též o nemožnost NNO dosáhnout soudního přezkumu územních plánů). Žádné osoby z řad dotčené veřejnosti (včetně NNO) se nemohou účastnit některých zvláštních řízení, např. vydávání hlukových výjimek nebo řízení podle atomového zákona. **Tyto mezery v právní úpravě představují nesoulad legislativy České republiky s Aarhuskou úmluvou; jejím článkem 9 odst. 2** (co se týče aktivit podle Přílohy I) **i s článkem 9 odst. 3** (v ostatních případech).

**Zvláštní problém představuje chybějící úprava soudního přezkumu nečinnosti úřadů v situaci, kdy nezahájí řízení z moci úřední, přestože jim to zákon ukládá.** V takových případech nemá nikdo z řad dotčené veřejnosti přístup k soudní ochraně. **Jedná se o další rozpor České republiky s článkem 9 odst. 2 i článkem 9 odst 3 Aarhuské úmluvy.**

Výklad Aarhuské úmluvy českými soudy není jednotný ani konzistentní. V některých rozhodnutích soudy (zejména NSS) použily ustanovení Úmluvy, aby jimi podložily progresivní interpretaci českých zákonů (např. podmínek odkladného účinku žalob NNO v případech, když je dotčena ochrana životního prostředí).

**Přesto však, v mnoha jiných případech, převládající „teorie zásahu do práv“ zabraňuje soudům, aby plně vyhověly požadavkům Úmluvy.** To se týká zejména rozsahu přípustných námitek v žalobách podaných nevládními organizacemi. **NNO jsou v žalobách nuceny soustředit se na porušení jejich procesních práv, protože podle výkladu soudů nejsou oprávněny domáhat se věcného přezkumu zákonnosti rozhodnutí v záležitostech životního prostředí.** U rozhodnutí o činnostech spadajících pod čl. 6 Úmluvy se přitom jedná o zřejmé porušení čl. 9 odst. 2 Úmluvy. V dalších případech lze tento přístup považovat za odporující požadavkům čl. 9 odst. 3.

**Zákonné podmínky a rozhodovací praxe soudů ve vztahu k předběžným opatřením (odkladným účinkům) u žalob osob z řad dotčené veřejnosti je - s ohledem na průměrnou délku soudního řízení – i přes některá progresivní rozhodnutí NSS obecně příliš restriktivní.** Výsledkem je často situace, že záměr povolený v napadeném rozhodnutí je realizován dřív, než soud o žalobě rozhodne. **Není možný přímý soudní přezkum stanovisek EIA a závěrů zjišťovacího řízení, což je způsobeno právní povahou těchto aktů v českém systému (nemají formu závazného rozhodnutí a současně výkladem soudů.** **Všechny tyto okolnosti představují rozpor České republiky s požadavkem na účinnou a včasnou nápravu podle ustanovení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy.**