



Ekologický právní servis

Odkladné účinky správních žalob nevládních organizací ve věcech životního prostředí

© Ekologický právní servis, 2010

Pavel Černý, Jan Plšek

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

1. Shrnutí problému

Pokud pro soudní spory mezi nevládní organizací a správním úřadem bylo dříve typické odmítnutí žaloby, dnes bývá nejčastějším výsledkem prázdne akademické vítězství bez praktických důsledků.

Soudní řízení v ČR trvá obvykle několik měsíců či spíše let. Než soud rozhodne, zůstává žalované správní rozhodnutí platné (nejčastěji povolení) a tak je možné sporný záměr provést (např. stavět dálnici, kácet dřeviny). Životní prostředí je tak nevratně poškozeno a pozdější rozsudek soudu, ať už je jakýkoli, na tom fakticky nemůže nic změnit.

Pokud se u soudu zpětně ukáže, že činnost byla povolena v rozporu se zákonem, mělo by teoreticky následovat uvedení do původního stavu a pokud to není možné, tak náhrada škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.¹ Ovšem v oblasti ochrany životního prostředí nebývá uvedení do původního stavu často vůbec možné a i tam, kde by možné bylo (např. odstraněním stavby), úřady nápravné kroky odmítají. Poukazují při tom na "dobrou víru" toho, kdo konal na základě tehdy platného vydaného povolení. Ani náhrada škody nebývá možná, neboť podle „teorie dotčených práv“ nemají nevládní organizace ve vztahu k životnímu prostředí hmotná práva, takže poškozením životního prostředí jim formálně žádná škoda nemůže vzniknout.

Vzniku této neutěšené situace může zabránit tzv. odkladný účinek žaloby. Pokud je správní žalobě přiznán odkladný účinek, tak se do skončení soudu pozastavují veškeré právní účinky žalovaného povolení. Tím povolení dočasně pozbývá platnosti a nelze tedy na jeho základě např. stavět dálnici či kácet dřeviny.

Odkladný účinek správní žalobě soud přiznává, pokud jsou pro to v daném případě splněny podmínky předepsané zákonem². Soud o odkladném účinku rozhoduje přednostně, takže se na něj nečeká zdaleka tak dlouho jako na konečné rozhodnutí. Problém je ale v tom, že v enviromentálních kauzách české soudy sahají k tomuto preventivnímu opatření jen neochotně a odkladný účinek většinou přiznán není nebo je záhy zrušen. Přitom je zřejmé, že rozhodnutí o odkladném účinku bývá často klíčové pro faktický úspěch v celém sporu.

Zákonné podmínky přiznání odkladného účinku:

- 1) přiznání odkladného účinku musí navrhnout účastník (nevládní organizace)
- 2) k návrhu se musí vyjádřit druhá strana (správní orgán)
- 3) navrhovatelem musí být prokázáno, že by pro něj výkon nebo jiné právní následky žalovaného správního rozhodnutí znamenaly nenahraditelnou újmu
- 4) přiznání odkladného účinku se nesmí dotknout nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob
- 5) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s veřejným zájmem

Povinnost prokázat vznik nenahraditelné újmy má žalobce (navrhovatel), zatímco žalovaný (správní orgán) může namítat a prokazovat, že se přiznání odkladného účinku dotkne

¹ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

² §73 z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.)

nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob anebo že přiznání odkladného účinku je v rozporu s veřejným zájmem.³

2. Protichůdné argumenty stran

Žalovaný (správní úřad) obvykle namítá rozpor odkladného účinku s veřejným zájmem. Žalobce (nevládní organizace) naproti tomu tvrdí, že ochrana životního prostředí je taktéž veřejným zájmem a že v dané situaci tento veřejný zájem převažuje. Soudy obvykle namítané veřejné zájmy skutečně poměřují. Žalovaný orgán může také tvrdit, že sporný záměr je realizován ve veřejném zájmu a tím je dán rozpor. Proti tomu lze namítnout, že odkladným účinkem se naplnění dotyčného veřejného zájmu nehatí, ale pouze dočasně pozastavuje a tak se vlastně o skutečný rozpor nejedná.

Dalším argumentem žalovaného bývá nepřiměřené dotčení práv třetích osob, které je zpravidla spatřováno v tom, že investor má již nasmlouvány dodávky a práce a tak jemu a jeho obchodním partnerům hrozí škoda a ušlý zisk. Žalobce pak obvykle namítá, že už dávno upozorňoval na nezákonnost celého povolovacího řízení, což investor věděl a tak uzavíral kontrakty na vlastní nebezpečí. Dá se také říct, že je naopak v zájmu třetích osob, aby se dodávky a práce pozastavily, protože se tím předejde škodám z případného uvádění věcí do původního stavu. Ohledně ušlého zisku lze poukazovat na jiné investiční příležitosti v daném oboru v jiných lokalitách. Obecně se dá říct, že odkladný účinek se skoro vždy dotkne nabytých práv třetích osob, ale jde o to, zda se dotkne nepřiměřeným způsobem, zejména v porovnání s hodnotou ohroženého environmentálního statku.

Nejdůležitějším úkolem žalobce je prokázání "nenahraditelnosti" hrozící újmy. Životní prostředí je typickou nenahraditelnou hodnotou a odkladný účinek se tedy zdá být jako stvořený pro environmentální spory. Avšak nevládním organizacím bývá namítáno, že mohou u soudu žalovat pouze porušení procesních práv a nikoli hmotných a tak jim formálně poškozením životního prostředí žádná újma nemůže vzniknout. Proti tomu stojí názor, že "nenahraditelnou újmu" zákon nemíní pouze újmu na právech, která jsou předmětem soudního řízení, ale v širším smyslu újmu na zájmech, na jejichž obranu žalobce v řízení vystupuje a svá procesní práva uplatňuje.⁴ Pokud je tedy žalobcem právnická osoba, která se zabývá ochranou životního prostředí, potom je poškození životního prostředí poškozením jejich zájmů. Tomuto širšímu výkladu svědčí mezinárodní závazky ČR a judikatura NSS (viz. níže).

Snad ještě větším problémem "nenahraditelné újmy" je nevyjasněnost rozsahu škod, které soud může uznat. Pro vztahy v životním prostředí je typická nesmírná provázanost a tak je obtížné hrozící škody popsat a prokázat. Tento problém se projevuje např. v situaci, kdy je výstavba dálnice povolována postupně po jednotlivých úsecích řadou stavebních povolení. Při žalobě určitého dílčího stavebního povolení ekologové pochopitelně tvrdí široký negativní dopad na celý region, kdežto soud bývá ochoten zvažovat pouze dopad na pásu tělesa vozovky, navíc u každého žalovaného stavebního povolení (úseku) zvlášť.⁵

³ Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23.10.2003, sp. zn. 52 Ca 9/2003

⁴ Např. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27.10.2009, č. j. 10 Ca 302/2009-45

⁵ Např. již citované Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27.10.2009, č. j. 10 Ca 302/2009-45

Obecnou námitku proti přiznání odkladného účinku uvádí obvykle samy soudy. Tvrdí, že odkladný účinek je v koncepci správního soudnictví mimořádné opatření a jeho užití je proto možné jen výjimečně. Při takovém pojetí lze argumentovat, že právě mimořádná hodnota ohroženého environmentálního statku představuje mimořádnou situaci a tedy důvod k použití mimořádného opatření. Mimořádnost situace lze vidět i v tom, že v daném případě není možné (či pravděpodobné) uvedení věcí do původního stavu a ani náhrada škody. Pak se dá tvrdit, že jediným spravedlivým řešením zabezpečujícím včasnou a účinnou soudní ochranu (a tím zachování smyslu soudního přezkumu) je přiznání odkladného účinku.

3. Mezinárodní, Unijní a národní právo, jehož se strany dovolávají

V praxi bývá nejúčinnější argumentace mezinárodními závazky ČR a právem EU. Nejvyšší správní soud opakovaně vyslovil tento právní názor⁶:

Na základě čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy (č. 124/2004 Sb.m.s.) musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti⁷, tedy i stěžovateli, 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 nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS („směrnice EIA“), neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.

Na vnitrostátní (národní) úrovni je pro odkladný účinek klíčovým ustanovením již zmíněný §73 z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

4. Příklady z praxe

V oblasti odkladných účinků správních žalob se nedá říct, že by soudy rozhodovaly příliš jednotně a systematicky. Ukažme si alespoň určité tendence.

Odkladný účinek často není přiznán z toho důvodu, že navrhovatel podle soudu dostatečně neprokázal možný vznik nenahraditelné újmy. Tak např. nebyl odkladný účinek přiznán žalobě proti povolení hornické činnosti a trhacích prací, protože žalobce pouze tvrdil, že by výkon rozhodnutí mohl nepříznivě ovlivnit stavy podzemních a povrchových vod natolik že by to vedlo ke škodám na lesních porostech, avšak nepředložil žádné konkrétní důkazy.⁸ Jindy zase odkladný účinek žalobě nebyl přiznán s odůvodněním, že žalobce namítal nenahraditelnou újmu pro celou CHKO, kdežto napadené stavební povolení se týkalo pouze dílčího úseku dálnice. Ovšem když se soud v tomtéž rozhodnutí zabýval otázkou rozporu s veřejným zájmem, paradoxně bral v úvahu rozestavěnost dálnice v celé délce.⁹

⁶ Viz rozsudky 1 As 13/2007-63 ze dne 29.08.2007, 1 As 39-2006-55 ze dne 14.06.2007, 5 As 53/2006-46 ze dne 28.06.2007, 4 As 70/2006-72 ze dne 26.06.2007, 2 Aps 1/2008-77 ze dne 15.05.2008

⁷ Čl.2 odst.5 Aarhuské úmluvy: „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.

⁸ Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29.11.2005, sp. zn. 30 Ca 28/2005

⁹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27.10.2009, č. j. 10 Ca 302/2009-45

Pozoruhodný názor na povahu "nenahraditelné újmy" nalezneme v usnesení, kdy soud přiznal odkladný účinek žalobě enviromentální nevládní organizace s jednoduchým odůvodněním, že nenahraditelná újma spočívá nikoli v hmotné škodě či ušlém zisku, ale v tom, že kdyby soud rozhodl až po realizaci stavby, pozbyla by soudní ochrana smyslu.¹⁰

Pokud jde o nepřiměřeně dotčená práva třetích osob, soud takový zásah spatřoval např. ve faktickém zastavení prací, s tím spojených prodlevách v harmonogramu výstavby dálnice, vedoucí k prodražení stavby, dále ve významném dopadu do veřejných rozpočtů a v důležitém zájmu na ochraně života a zdraví obyvatel obcí.¹¹

Specifickým problémem je přiznání odkladného účinku žalobě proti tzv. územnímu rozhodnutí¹², ve kterém stavební úřad závazně rozhoduje o využití určitého území a které obvykle předchází stavebnímu povolení. Sporné je, zda vůbec může územní rozhodnutí žalobci přivodit újmu, když samo o sobě ještě nezakládá potenciálnímu stavebníkovi právo stavět. Soudy doposud trvaly na názoru že taková újma je zde pojmově vyloučena.¹³ Ovšem nový stavební zákon umožňuje stavbu řady drobných staveb a stavebních činností již na základě územního rozhodnutí, a to buď bez dalšího nebo na základě ohlášení stavebnímu úřadu. Z toho je zřejmé, že dřívější apriorní zamítání odkladných účinků žalob proti územnímu rozhodnutí už není na místě, což ale soudy uznávají zatím spíše výjimečně¹⁴ a zastaralý přístup mnohdy přetrvává.¹⁵

Je vhodné dodat, že soud může odkladný účinek sám kdykoli zrušit, pokud se v průběhu řízení ukáže, že pro přiznání nejsou důvody nebo že tyto důvody odpadly.¹⁶ Zrušení odkladného účinku bývá v praxi časté. Při předkládání důkazů pro jeho zrušení zákon v § 73 s. ř. s. nepožaduje výslovně vyjádření druhé strany (na rozdíl od návrhu na jeho přiznání) a tak když např. investor dodatečně předloží nový znalecký posudek, soud obvykle nedá žalobci možnost se k němu vyjádřit. Takový postup je ale v rozporu s dalšími ustanoveními zákona¹⁷ a s ústavně zaručeným právem na vyjádření k prováděným důkazům.¹⁸

Neochotě soudů přiznávat odkladné účinky v enviromentálních kauzách lze rozumět tam, kde se jedná o zjevně kverulantské žaloby. S takovým postojem však nelze souhlasit tam, kde žaloby mají věcný základ, jsou podávány renomovanými nevládními organizacemi a je z nich patrné, že v daném případě skutečně hrozí vážné škody na životním prostředí. Fyzické a právnické osoby mohou své statky hájit před nezákonným postupem státu u soudu, avšak životní prostředí se "samo" hájit nemůže. Enviromentální statky patří "všem a nikomu" a k jejich ochraně je povolán stát. Ovšem kdo ochrání životní prostředí před nezákonným postupem samotného státu?

¹⁰ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. září 2009, č. j. 8 Ca 90/2009-54

¹¹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. července 2007, sp. zn. 6 Ca 7/2008

¹² § 76 z. č. 183/2006 Sb., stavebního zákon

¹³ Např. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5.11.2004, č. j. 57 Ca 14/2004-40 (publikováno pod č. 455/2004 Sb.NSS)

¹⁴ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20.03.2008, č. j. 22 Ca 43/2008-35

¹⁵ Např. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23.1.2008, č. j. 31 Ca 154/2007-82

¹⁶ § 73 odst. 4 z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

¹⁷ § 123 z. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve spojení s § 64 z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

¹⁸ Čl.38 odst.2 Listiny základních práv a svobod, taktéž Evropský soud pro lidská práva, rozsudek Krčmář a ostatní proti České republice ze dne 3. března 2000 (stížnost č. 35376/97)

5. Doporučení

Nejdůležitější doporučení environmentálním nevládním organizacím a jejich právníkům k podávání návrhů na přiznání odkladného účinku správním žalobám lze shrnout takto:

- Na základě čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS a na základě výše citované judikatury NSS prosazovat, že odkladný účinek nemá navrhovatele chránit pouze před nenahraditelnou újmou na procesních právech, ale má chránit před nenahraditelnou újmou v celé sféře práv a oprávněných zájmů - a to zejména takových, na jejichž obranu navrhovatel v řízení vystupuje a uplatňuje svá procesní práva.
- Důkladně popsat a doložit hrozící nenahraditelnou environmentální újmu. Vedle širších ekologických souvislostí pro jistotu uvést i konkrétní hrozící škody na daném místě fyzicky zasaženém sporným záměrem.
- Připomínat uznaný a zákonem podpořený veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Ve střetu s ostatními veřejnými zájmy argumentovat, že odkladný účinek neznamena pro jiné veřejné zájmy jejich popření, ale pouze dočasný odklad jejich realizace.
- Prosazovat přiznávání odkladného účinku i žalobám proti územním rozhodnutím s poukazem na nový stavební zákon a novou judikaturu.

Příloha: Vzor konkrétní argumentace pro návrh na přiznání odkladného účinku

Žalobce navrhuje, aby byl jeho žalobě přiznán odkladný účinek. Podle ustanovení § 73 s. ř. s. soud žalobě odkladný účinek přizná, pokud jsou současně splněny tyto tři podmínky:

- 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenají pro žalobce nenahraditelnou újmu
- 2) přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob
- 3) přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem

Žalobce má za to, že v jeho věci jsou všechny tři tyto podmínky splněny a na podporu svého názoru předkládá následující argumentaci.

1. Právní následky rozhodnutí znamenají pro žalobce nenahraditelnou újmu

1.1. Extenzivní výklad

Základní otázkou, jež musí být v souvislosti s návrhem na přiznání odkladného účinku řešena, je zřejmě osvědčení relevantního vztahu mezi žalobcem (občanským sdružením) a hrozící nenahraditelnou újmou.

Nabízí se úzký výklad, podle kterého újma musí vznikat ve sféře hmotných práv žalobce. Ovšem tato podmínka je vzhledem k osobě žalobce současně nesplnitelná. Takový výklad žalobce odmítá jako příliš restriktivní a ve svých důsledcích nezákonný.

Žalobce je občanským sdružením, jehož posláním a prvořadým zájmem je (v souladu s jeho stanovami) ochrana přírody a krajiny a také životního prostředí. Zároveň zde hrozí nenapravitelná škoda na environmentálním statku způsobená právními následky napadeného rozhodnutí.

Žalobce si je vědom toho, že podle převažující judikatury nemá být nositelem hmotných práv na ochranu přírody a krajiny a životního prostředí, ale toliko jen práv procesních (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č.j. 7 A 139/2001-67 nebo náleží Ústavního soudu I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998 či náleží Ústavního soudu III. ÚS 3118/07 ze dne 10. 7. 2008).

Žalobce ovšem připomíná, že však nejde o názor výlučný a jednoznačně přijímaný. K opačnému závěru dospěl NSS ve svém rozsudku ze dne 29. 3. 2007, č.j. 2 As 12/2006-111, v němž výslovně uvedl, že „občanská sdružení, 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“.

Dále lze poukázat na rozsudek Městského soudu v Praze, ze dne 2. 3. 2007, č.j. 10 Ca 208/2006-44, v němž tento soud vyslovil právní názor, že občanská sdružení mají ve správních řízeních stejná procesní práva jako ostatní účastníci (což ostatně jednoznačně vyplývá z čl. 37 odst. 3 Listiny), a že proto „soud při přezkoumávání rozhodnutí napadených těmito zástupci veřejnosti přezkoumává i hmotněprávní podmínky vydaných povolení a rozpor i s hmotněprávní úpravou“.

Lze tedy konstatovat, že právní názor, podle něž se občanská sdružení nemohou v řízeních, jichž se účastní na základě zvláštních právních předpisů, dovolávat práva na příznivé životní prostředí, resp. obecně hmotných práv, a tedy dovozovat svou žalobní legitimaci z § 65 odst. 1 s.ř.s., je sice v soudní praxi rozšířený, ale zdaleka ne bezrozporný a jednoznačný. Kromě toho lze pochybovat o jeho souladu s mezinárodními závazky České republiky (viz níže).

Podle žalobce je podmínku „nenahraditelné újmy“ třeba vykládat tak, že pokud žalobce je občanské sdružení, jehož posláním je ochrana přírody a krajiny a životního prostředí, má se za to, že škoda na zákonem chráněném enviromentálním statku se nachází ve sféře jeho oprávněných zájmů (uvedených mj. v cílech činnosti v jeho stanovách), tzn. že tedy „pro něj znamená“ zásadní újmu. Na podporu širší interpretace § 73 s. ř. s. předkládá žalobce následující argumenty.

1.1.1. Argument aplikační přednosti mezinárodních smluv

Nejvyšší správní soud, jako orgán zajišťující mimo jiné jednotu a zákonnost rozhodování soudů ve správním soudnictví (viz § 12 odst. 1 s. ř. s.), ve své judikatuře opakovaně vyslovil tento právní názor: „*Na základě čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy (č. 124/2004 Sb. m. s.) musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti, tedy i stěžovateli, 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 nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.*“

Tento názor byl zopakován v těchto judikátech NSS:

- č.j.: 1 As 39-2006-55 ze dne 14. 06. 2007
- č.j.: 5 As 53/2006-46 ze dne 28. 06. 2007
- č.j.: 4 As 70/2006-72 ze dne 26. 06. 2007
- č.j.: 1 As 13/2007-63 ze dne 29. 08. 2007
- č.j.: 2 Aps 1/2008-77 ze dne 15. 05. 2008

Definice pojmu „dotčená veřejnost“ dle čl. 2 odst.5 Aarhuské úmluvy zní: „*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**“.

Obdobně byl tento názor vysloven i v těchto judikátech, kde byl odkladný účinek přiznán:

- usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 3. 2008, spis. zn. 22 Ca 43/2008
- usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2008, spis. zn. 5 Ca 120/2008

Čl. 1 odst. 2 a čl. 95 odst.1 Ústavy zakládají povinnost soudů vykládat vnitrostátní právo v souladu se závazky, které pro Českou republiku z uvedené mezinárodní smlouvy vyplývají. Pokud existuje několik možných výkladů vnitrostátní normy, musí soud zvolit ten z nich, který šetří podstatu a smysl mezinárodního závazku.

Tato obecná povinnost se neomezuje pouze na případy „self-executing“ ustanovení mezinárodních smluv, ale je nutno k ní přihlížet i ve vztahu k ostatním mezinárodním závazkům (srov. k tomu např. Kühn, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu“, in: Právník č.5/2004, str. 471-501). Je proto povinností správních soudů vyložit vnitrostátní právní úpravu tak, aby odpovídala požadavkům čl. 9 Aarhuské úmluvy.

Obdobná povinnost soudům vyplývá i z čl. 10a platného znění směrnice EIA, resp. z principu tzv. nepřímého účinku této směrnice s ním spojené povinnosti „eurokonformního“ výkladu vnitrostátního práva.

V této souvislosti žalobce dále poukazuje na judikaturou ESD formulovaný požadavek efektivnosti ochrany práv, která vyplývají z komunitárního práva. Z tohoto požadavku ESD dovodil povinnost vnitrostátních soudů přiznat příslušný procesní prostředek k ochraně práv vyplývajících z komunitárního práva i tomu, kdo by jej jinak podle vnitrostátních procesních předpisů neměl (srov. např. rozhodnutí ESD ze dne 19. 6. 1990 ve věci *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factorame*, C-213/89, body 20. a 21., nebo ze dne 11. 7. 1991 ve spojených věcech *Verholen and others v Sociale Verzekeringsbank Amsterdam*, C-87/90, 88/90 a 89/90, zejména body 16. a 24).

1.1.2. Argument doslovného (širokého) výkladu pojmu „újma“

Zákonodárce v § 73 s. ř. s použil pojem „újma“. Žalobce si dovoluje podotknout, že podle právní teorie pojem „újma“ v sobě zahrnuje jak majetkovou škodu (*damnum emergens* a *lucrum cessans*), tak nemajetkovou újmu. Žalobce se domnívá, že zničení či poškození zákonem chráněného environmentálního statku lze kvalifikovat jako nemajetkovou újmu, tedy újmu ve smyslu § 73 s. ř. s. Tento výklad je ve vztahu k žalobci jako subjektu naplňující znaky „dotčené veřejnosti“ na místě i s ohledem na skutečnosti uvedené v předchozím bodě.

1.1.3. Argument absence odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

Pokud není odkladný účinek žalobě přiznán a později je meritorní správní rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno, lze se postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu

způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem domáhat náhrady škody (viz také III.ÚS 156/05 ze dne 9. 6. 2005). Žalobce, který podle výše citované judikatury nemá být nositelem hmotných práv na ochranu přírody a krajiny a životního prostředí, se ale obává, že v jeho věci má takový postup malou naději na úspěch.

Proto hrozí vysoké riziko stavu, kdy za nezákonnost správního rozhodnutí, v jehož důsledku vznikne škoda na zákonem chráněném enviromentálním statku, nebude veřejná moc moci být nijak hnána k zodpovědnosti. Pokud se výkonná moc při nakládání s veřejnými enviromentálními statky nebude obávat přiznávání odkladných účinků žalobám ve správním soudnictví, nebude se obávat ničeho.

1.1.4. Argument mimořádnosti situace

Žalobce si je vědom toho, že přiznání odkladného účinku podle § 73 s. ř. s. je prostředek mimořádný. Nicméně je přesvědčen, že v jeho věci jde o mimořádnou situaci, kdy je na místě odkladný účinek přiznat. Žalobce zde hájí hodnoty, které svým významem podstatně přesahující jeho vlastní zájem. Žalobce se proto domnívá, že celospolečenský význam hrozící nenahraditelné újmy ospravedlňuje výjimečné použití extenzivního výkladu § 73 odst.2 s. ř. s.

Žalobce na okraj ještě uvádí, že občanská sdružení podporující ochranu přírody a krajiny a životního prostředí nejsou spolky „kverulantů“, ale jedním z uznávaných pilířů moderní demokracie a fungujícího právního státu. Jejich místo je zejména tam, kde vzniká vakuum mezi veřejnou mocí a soukromými zájmy občanů.

To jsou právě i případy jako je tento, kdy lze jednoznačně doložit ohrožení enviromentálního statku, který „patří všem a nikomu“ a není zde tedy nikdo, kdo by jej mohl hájit vůči svévoli veřejné moci ve smyslu principu *vigilantibus iura scripta sunt*. Proto by se věcně podloženým námitkám těchto občanských sdružení mělo dostávat stejného respektu jako námitkám soukromých subjektů hájících svá soukromá práva.

NSS k významu občanských sdružení mj. poznamenal následující (viz usnesení ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 70/2008-63): „... je nutno si plně uvědomit důležitost existence subjektů občanské společnosti (ať již se jedná o nevládní neziskové organizace všech možných forem či o jednotlivce) při hájení veřejných zájmů“.

1.1.5. Argument tzv. Radbruchovou tezí

Ve prospěch výkladu nad rámec doslovné dikce zákona lze poukázat i na tzv. Radbruchovu tezi. Nejvyšší správní soud ve svém usnesení Vol 5/2006-37 ze dne 26. 6. 2006 ji zmínil těmito slovy: „Jeho (roz. soudu) úkolem je však nalézat jeho (roz. zákona) smysluplný výklad v duchu Radbruchovy teze, podle níž „musí interpret rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, takže zákon může být moudřejší než jeho autor – on právě musí být moudřejší než jeho autor“ (G. Radbruch, *Rechtsphilosophie, Heidelberg, 1999, str. 107*).“

„Radbruchovu tezi“ podobně cituje NSS v těchto judikátech: č.j.: 2 As 68/2006-60 ze dne 14. 3. 2007, č.j.: 2 As 65/2006-72 ze dne 7. 3. 2007 a č.j.: 8 As 27/2005-214 ze dne 8. 11. 2006. Ústavní soud Radbruchovu tezi použil jako interpretační vodítko v III. ÚS 671/02 ze dne 16. 1. 2003.

1.2. Prokázání nenahraditelnosti újmy

Nenahraditelnost újmy žalobce spatřuje v nezákonném zničení nebo poškození zákonem chráněného environmentálního statku.

Vždy použít konkrétní environmentální argumentaci pro konkrétní případ

2. Přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob

Žalobce připouští, že se přiznání odkladného účinku dotkne nabytých práv třetích osob, má ale za to, že se tak nestane „nepřiměřeným způsobem“.

Vždy použít konkrétní argumentaci pro konkrétní případ

3. Přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem

Žalobce si je vědom toho, že mu nepřísluší posuzovat, co je a co není veřejným zájmem. Přesto si dovoluje přednést následující argumentaci. V moderním demokratickém právním státě je výkonná moc povolána určovat a realizovat veřejný zájem jen v mezích zákona - nezákonný postup nemůže být postupem ve veřejném zájmu.

3.1 K pojmu veřejného zájmu

Žalobce, jako občanské sdružení hájící dle svých stanov ochranu přírody a krajiny a životního prostředí (tedy „dotčená veřejnost“ ve smyslu Aarhuské úmluvy), svou žalobou hájí tyto veřejné zájmy. Nečiní tak ovšem tím, že by je prosazovalo na úkor jiných veřejných zájmů, neboť k tomu nemá a nemůže mít mandát. Činí tak pouze tím, že trvá na tom, aby moc výkonná při realizaci jednoho veřejného zájmu (stavba) na úkor druhého veřejného zájmu (ochrana přírody a krajiny a životního prostředí) postupovala striktně v souladu se zákonem.

Žalobce pro sebe ani pro „životní prostředí“ nechce získat žádné plnění (dare, facere, pati, omittere), trvá pouze na zákonnosti výkonu veřejné moci (a její zodpovědnosti vůči občanům za svá jednání, resp. rozhodování).

Ústavní soud na téma veřejný zájem (Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005; 327/2005 Sb.) uvedl následující: „Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.“

Žalobce chtěl tímto říct jen tolik, že pokládání určitého kolektivního zájmu za „veřejný zájem“ ve smyslu § 73 s. ř. s není věcí libovůle a nemůže být tedy výsledkem libovolné argumentace a libovolného dokazování ad hoc ze strany veřejné moci. Tvrzení „veřejného zájmu“ musí být v právním státě výsledkem zákonem předvídaného schvalovacího procesu.

3.2 Presumpce zákonnosti napadených správních aktů - *summum ius, summa iniuria*

Výkonná moc může namítnout presumpci zákonnosti úředních rozhodnutí, resp. může tvrdit, že dokud nejsou její správní akty soudem jako nezákonné zrušeny, nelze formálně hovořit o nezákonnosti jejího postupu a tím pádem ani zpochybňovat veřejný zájem. Zde by žalobce rád vyzval soud, aby důkladně zvážil všechna pro a proti takového pojetí práva v této konkrétní věci.

Jestliže by nastala situace, že žalobcově žalobě odkladný účinek přiznán nebude, presumovaně zákonným postupem dojde k nenávratnému zničení environmentálních statků a teprve následně se před soudem ukáže nezákonnost postupu správních orgánů, nezbylo by soudu než vydat rozsudek, který by sice konstatoval porušení práva, ale faktický stav bezpráví by nemohl nikdo nijak řádně zhojit. Byl by to pak takový rozsudek, který Krajský soud v Ostravě ve svém usnesení ze dne 20. 3. 2008, spis. zn. 22 Ca 43/2008 výmluvně pojmenoval jako „*prázdne vítězství s významem nanejvýš akademickým*“.

Jak bylo výše obšírně rozebráno, žalobce ve své věci nehájí své soukromé zájmy, ale zasazuje se o věc veřejnou. Takový rozsudek by tedy nebyl jen „prázdňým vítězstvím“ samotného žalobce, ale mnohem spíš veřejnou prohrou. A nešlo by jen o prohru ohledně environmentálního statku, ale o prohru práva jako takového.

Takový rozsudek ač „de iure“ právem, byl by „de facto“ posvěcením bezpráví a libovůle výkonné moci. Představoval by snížení důvěryhodnosti a respektu občanů v moc soudní, obecně selhání právního státu, porušení principu efektivní (časově i věcně) vymahatelnosti práva a poškození důvěry v právo, v jeho smysluplnost a opodstatněnost.

Právní teorie tzv. kontinentálního právního systému, budovaného na odkazu římského práva, za dobu své dlouhé existence vyvinula řadu tzv. korektivů spravedlnosti, tedy institutů k odvrácení zjevné nespravedlnosti, kterou někdy může v praxi přinést přehnaně dogmatická aplikace pozitivního práva.

Z těch nejstarších známých by žalobce rád vzpomenul slavnou Ciceronovu větu „*summum ius, summa iniuria*“ (vrchol práva, vrchol bezpráví), kterou je v konkrétní věci apelováno na svědomí soudce tvrzením, že dokonalé dodržování práva je za daných okolností dokonalým bezprávím (viz k tomu například rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2007, č.j.: 2 Afs 36/2007-86).

Z novodobých korektivů si žalobce dovoluje znova připomenout tzv. Radbruchovu formuli. Ústavní soud ji cituje takto (viz Pl.ÚS 48/05 ze dne 25. 4. 2007 a Pl.ÚS 38/06 ze dne 6. 2. 2007): „*Konflikt mezi spravedlností a právní jistotou patrně lze řešit jen tak, že pozitivní právo, zajišťované předpisy a mocí, má přednost i tehdy, pokud je obsahově nespravedlivé a neúčelné, vyjma toho, jestliže rozpor mezi pozitivním zákonem a spravedlností dosáhne tak nesnesitelné míry, že zákon musí jako ‚nenáležitě právo‘ spravedlnosti ustoupit.*“ (G. Radbruch, *Gesetzliches Unrecht und Übergesetzliches Recht*. 1946. Opětovně publikováno in: G. Radbruch, *Rechtsphilosophie. Studienausgabe*. Hrsg. R. Dreier, S. L. Paulson, 2. Aufl., Heidelberg 2003, s. 216.)

Žalobce chtěl těmito citáty vyjádřit své přesvědčení, že podle starověké i novověké právní teorie se soudce nemusí cítit být vázán takovým výkladem zákona, který by v konkrétní věci vedl ke zjevné a intenzivní nespravedlnosti, tedy k důsledku, který zákonodárce nemohl zamýšlet. Žalobce se domnívá, že v jeho věci právě taková nespravedlnost hrozí.

Žalobce je přesvědčen, že nepřiznání odkladného účinku předložené žaloby s poukazem na presumpci zákonnosti napadených správních aktů, v jehož důsledku by byly nenahraditelně zničeny enviromentální statky cestou, která by byla jako nelegální soudem označena až dodatečně, by znamenalo přesně onu situaci nazývanou „*summum ius, summa iniuria*“.

Žalobce tedy žádá soud, aby využil možností, které mu zákon dává a takový důsledek aplikace práva nepřipustil, tzn. aby předmětné žalobě odkladný účinek co nejdříve přiznal.