



EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS

Strategie využití evropského a národního práva v ochraně životního prostředí – verze 2010

© Ekologický právní servis

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



STÁTNI 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

Obsah

Úvod.....	3
I. Povoloování budoucích zásahů	3
1. Územní plánování	4
1.1 Soudní přezkum územních plánů jako opatření obecné povahy	4
1.2 Pořizování Politiky územního rozvoje	10
1.3 Pořizování zásad územního rozvoje	12
1.4 Zástupce veřejnosti.....	13
1.5 Závěry	14
2. Procesy EIA.....	14
2.1. Soudní přezkum stanovisek EIA	14
2.2 Soudní přezkum závěrů zjišťovacího řízení	16
2.3 Závěry	17
3. Správní řízení, soudní přezkum správních rozhodnutí.....	17
3.1 Účastenství dle zákona č. 500/2004 Sb.	17
3.2 Závazná stanoviska podle § 149 správního řádu.....	19
3.3 Účast veřejnosti v integrovaném povoloování.....	21
3.4 Přístup NNO ke správním soudům a odkladný účinek žaloby	25
II. Obrana proti důsledkům uskutečněných záměrů	28
1. Sousedská žaloba	29
2. Žaloba na ochranu osobnosti	31
3. Závěry.....	32

Úvod

V roce 2007 EPS zpracoval a zveřejnil studii s názvem Strategie využití evropského a národního práva v ochraně životního prostředí“ (dále jen „Strategie“)¹ jako materiál shrnující některé důležité zkušenosti, získané právníky EPS v případech týkajících se ochrany jednotlivců, jejich sdružení a obcí před negativními důsledky plánovaných záměrů (především dopravních staveb) a možné obrany proti již existujícím zásahům do životního prostředí (zejména před emisemi z dopravy). V roce 2008 byla zpracována první aktualizace Strategie. Tento dokument je druhou aktualizací, shrnující zkušenosti z aktuálních případů EPS i související obecné poznatky.

Základní členění Strategie odpovídá dvěma typickým situacím - snaze zabránit plánovanému budoucímu zásahu a odstranit či alespoň zmírnit nebo kompenzovat již existující negativní vlivy.² V obou částech jsou popisovány zkušenosti s hlavními právními nástroji, které právníci EPS v těchto situacích nejčastěji využívají. Ve vztahu k plánovaným budoucím záměrům se jedná o územní plánování, posuzování vlivů na životní prostředí a správní řízení (resp. možnosti účasti veřejnosti a ochrany práv dotčených subjektů v těchto procesech). Část věnovaná existujícím zásahům do životního prostředí se zaměřuje na soukromoprávní prostředky obrany dotčených osob, konkrétně na využívání sousedské žaloby a žaloby na ochranu osobnosti.

I. Povolování budoucích zásahů

Východiskem této části Strategie je (teoreticky platný) princip, podle něž může být jakýkoli budoucí zásah do životního prostředí povolen jen při splnění obecné podmínky, že jeho negativní vlivy nebudou přesahovat únosné zatížení území (srov. § 11 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí). Jinak řečeno, že nebudou překročeny limity vyplývající z konkrétních právních předpisů, chránících jednotlivé složky životního prostředí³. Naplnění této obecné podmínky (ve všech jejích konkrétních dílčích aspektech) by mělo být posuzováno v jednotlivých zákonem předepsaných postupech příslušnými správními orgány. Záměry, jejichž negativní vlivy zřejmě přesáhnou přípustnou míru, by teoreticky neměly být povoleny. Z tohoto obecného principu lze vycházet ve všech „povolovacích“ řízeních – ať již je primárním cílem dotčených subjektů zamezení uskutečnění plánovaného záměru, nebo „jen“ jeho povolení za podmínek, které zajistí jeho únosnost pro jejich životní podmínky a prostředí.

¹ Viz http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/EPS_litigacni_strategie_2007_4.pdf

² Jak ovšem v úvodu Strategie zdůrazňujeme, v praxi dochází k částečnému překrývání těchto situací a souvisejících právních nástrojů. Již při povolování budoucího zásahu by měly být stanoveny omezující (kompenzační) podmínky ve vztahu k jeho očekávaným vlivům na životní prostředí. Existujícího stavu zatížení území určitými negativními vlivy lze naopak využít k argumentaci proti dalším plánovaným zásahům, které by tento stav (zátěž daného území – například hlukem) dále zhoršily.

³ Podle ust. § 12 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb. určují přípustnou míru znečišťování životního prostředí mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy; tyto hodnoty se stanoví v souladu s dosaženým stavem poznání tak, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí.

Strategie se v první části zabývá především **procesy územního plánování a posuzování životního prostředí (SEA a EIA)**. Strategie se také zabývá možnostmi účasti ve správních řízeních o umístění a povolení jednotlivých staveb, soudním přezkumem správních rozhodnutí, účastenstvím v integrovaném řízení, závaznými stanovisky podle § 149 správního řádu a přístupem k národním soudům. V druhé části je pak nastíněna problematika obrany proti důsledkům uskutečněných záměrů.

1. Územní plánování

Důležité změny právní úpravy pořizování a schvalování územních plánů a souvisejících otázek které přineslo nahrazení „starého“ stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) stavebním zákonem novým (č. 183/2006 Sb.) s účinností k 1.1. 2007. Strategie se zaměřuje se především na novou formu vydávání územních plánů obcí a zásad územního rozvoje (tj. územních plánů krajů) jako opatření obecné povahy podle § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, což je významné zejména pro možnost jejich soudního přezkumu (podrobněji viz kapitolu 1.1 této aktualizace). Dále se v obecné rovině věnuje institutu Politiky územního rozvoje (k praktickým zkušenostem s přípravou tohoto „územního plánu pro celou republiku“ viz níže kapitolu 1.2), úpravě procesu přípravy již zmíněných zásad územního rozvoje pro jednotlivé kraje (podrobněji viz kapitolu 1.3) podávání námitek k návrhům územně plánovací dokumentace a postavení „zástupce veřejnosti“ (k praktickým zkušenostem s využíváním těchto nástrojů viz kapitolu 1.4). Zmíněna je rovněž zásadní změna týkající se posuzování vlivů územních plánů na životní prostředí (procesu SEA). Rovněž všechny tyto informace jsou nadále relevantní.

Významnější změny stavebního zákona ve vztahu k územnímu plánování přinesl zákon č. 191/2008 Sb., kterým se prodloužila lhůta pro vydání zásad územního rozvoje z původních tří na pět let. V současnosti tedy kraje (původní termín by stihly jen některé kraje) mohou připravovat zásady územního rozvoje až do roku 2011. Do té doby budou platit dosavadní územní plány velkých územních celků. Tato novela dále změnila § 188 odst. 4 stavebního zákona, podle jehož platného znění se 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. Tato změna souvisí s následující kapitolou, níže se zabýváme otázkou soudního přezkumu územních plánů.

1.1 Soudní přezkum územních plánů jako opatření obecné povahy

Prvním precedenčním rozhodnutím NSS v této oblasti byl rozsudek ve věci návrhu na zrušení změny územního plánu Prahy, týkající se záměru výstavby nové letové dráhy letiště Ruzyně.⁴ V tomto rozsudku se NSS ztotožnil s naší argumentací, že i územní plány schválené do konce roku 2006 je nutno považovat za opatření obecné povahy a že je tedy NSS může přezkoumávat a rušit (což v daném případě s napadenou změnou učinil).⁵

⁴ Rozsudek NSS [ze dne](#) 18.7.2006, č.j. 1 Ao 1/2006-74 (č. 968/2006 Sb.NSS).

⁵ Další informace o rozsudku viz na <http://www.eps.cz/php/index.php?cat=arch&art=news&x=1914089> nebo Černý, P., *Nad rozsudkem Nejvyššího správního soudu o změně územního plánu Prahy a jeho souvislostmi, Právní rozhledy č. 1/2007*

Následně však NSS tento svůj názor změnil usnesením svého rozšířeného senátu ze dne 13.3.2007, č.j. 3 Ao 1/2007-44 vydaným ve věci návrhu na zrušení územního plánu VÚC Břeclavska. Rozšířený senát NSS se přiklonil k názoru, že rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda NSS může přezkoumávat územní plány schválené podle „starého“ stavebního zákona (do konce r. 2006) je skutečnost, zda zvláštní zákon pro vydání tohoto aktu formu opatření obecné povahy výslovně stanoví. Protože tomu tak u územních plánů schválených podle zákona č. 50/1976 Sb. nebylo (viz výše), odmítl NSS citovaným usnesením svého rozšířeného senátu návrh stěžovatelů na zrušení územního plánu VÚC Břeclavska pro údajný nedostatek své pravomoci.

Ve věci územního plánu VÚC Břeclavska jsme následně podali ústavní stížnost. Ústavní soud svým nálezem ze dne 19.11.2008, sp.zn. Pl. ÚS 14/07⁶ naší ústavní stížnosti vyhověl a usnesení rozšířeného senátu NSS zrušil. Ústavní soud dal plně za pravdu „materiálnímu“ výkladu institutu opatření obecné povahy, jak jej provedl NSS v „ruzyňském“ rozsudku z roku 2006 (viz výše) a jehož jsme se v ústavní stížnosti dovolávali.

Mimo jiné Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu uvedl, (s odkazem na svou obecnější judikaturu týkající se práva na přístup k soudní ochraně), že „*nabízí-li se dvojitý možný výklad, je v intencích zásad spravedlivého procesu zvolit interpretaci ústavně konformní, jež poskytuje ochranu právům stěžovatele*“.⁷ Dále výslovně zdůraznil „potřebu efektivní soudní ochrany již ve fázi územního plánování, kterou není možné plně kompenzovat v pozdějších fázích rozhodování.“ Tím opět přímo navázal na „ruzyňský“ rozsudek NSS z roku 2006 (viz výše). Svůj názor podpořil i výše citovanou novelou § 188 odst. 4 stavebního zákona. Konečně Ústavní soud uvedl, že jeho závěry o nutnosti soudního přezkumu územního plánu vyplývají i z požadavku „mezinárodněprávně souladného výkladu“, konkrétně „z požadavků Aarhuské úmluvy, která je na základě rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES součástí práva ES“

Obecný význam nálezu je především v tom, že je s konečnou platností vyřešena otázka přezkoumatelnosti územních plánů, schválených podle „starého“ stavebního zákona. Tyto územní plány musí tedy NSS přezkoumávat.

Jak už bylo uvedeno, s výjimkou Politiky územního rozvoje jsou všechny ostatní typy územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, tj. „územní plány krajů“, územní plány obcí, regulační plány) novým stavebním zákonem jednoznačně označeny jako opatření obecné povahy. Obecně je tedy možnost jejich soudního přezkumu nesporná. Postupně se vyvíjející judikatura NSS v této oblasti se týká především okruhu subjektů, oprávněných podat návrh na zrušení územního plánu nebo jeho změny (tj. otázky „aktivní legitimace“ v tomto typu řízení) a podmínek, za kterých lze návrhu určitého subjektu vyhovět (jinak řečeno rozsahu přípustných námitek, resp. důvodů, pro který lze územní plán nebo jeho část zrušit).⁸

⁶ Viz <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=60659&pos=1&cnt=3&typ=result>. Shrnutí rozsudku viz také na <http://www.eps.cz/cz2134063ak/aktuality/>

⁷ Viz například nálezní sp.zn. II. ÚS 254/01 ze dne 16.12.2003.

⁸ Podrobně se vznikající judikatuře NSS k přezkumu územních plánů vydaných podle nového stavebního zákona věnuje J. Passer v článku „Přezkum územních plánů vydaných podle zákona č. 183/2006 Sb.“, publikovaném ve sborníku z konference „Jaké jsou možnosti soudní ochrany v oblasti životního prostředí v České republice?“ (str. 27-31, dostupný na <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/sbornik-limity-soudni-ochrany-web.pdf>)

Aktivní legitimace k návrhu na zrušení územních plánů (jejich částí a změn)

Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upravena v § 101a s. ř. s. V praxi jednoznačně nejčastější je žalobní legitimace založená na odst. 1, který stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatření obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení musí dojít přímo opatření obecné povahy. Zde je na místě otázka, zda je podmínkou aktivní žalobní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tvrzení zásahu do **hmotného** práva navrhovatele, nebo zda postačuje tvrzení o porušení **procesních** práv.

NSS se ve svých starších rozhodnutích klonil nejprve spíše k „hmotněprávnímu“ přístupu – v různé intenzitě neakceptování dostatečnosti porušení procesních práv.

Poměrně jednoznačnou odpověď na otázku, zda je podmínkou aktivní žalobní legitimace v řízení o zrušení OOP nebo jeho části podle § 101a s. ř. s. tvrzení zásahu do hmotného práva navrhovatele, nebo zda postačuje porušení práva procesního, přineslo až nedávné rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120.⁹ Ve svém usnesení rozšířený senát uvedl: „*Ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace... Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekvantně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno... V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace.*“

Pochybnosti vznikaly také v tom, zda je podmínkou aktivní žalobní legitimace pouze vlastnické právo k nemovitosti v katastrálním území, dotčeném změnou územního plánu anebo může být žalobní legitimace navrhovatele založena i jiným právem k nemovitosti (např. nájemní smlouvou). Odpověď přinesl rozšířený senát NSS taktéž usnesením ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, v němž konstatoval: „*Navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu může být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových*

⁹ Rozšířený senát rozhodoval o otázkách, které mu položil první senát NSS svým usnesením dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 94.

hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou. Nájemce, podnájemce či vypůjčitel však nemohou být v případě územního plánu na svých právech dotčeni způsobem, jaký má mysli § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť jejich práva se nevztahují k území (resp. jeho části), nýbrž k tomu, kdo jim užívání části území umožnil na základě příslušné smlouvy zakládající jejich relativní práva.“ Soud dále řekl, že: „si lze představit, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti, ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští.“

Rozšířený senát NSS se přitom výslovně nevypořádal s otázkou, zda porušeným právem, zakládajícím aktivní legitimaci, nemůže být například i právo na ochranu zdraví, soukromí či na příznivé životní prostředí.

V rozsudku NSS ze dne 22. 10. 2008, č.j. 8 Ao 3/2008 – 59 soud konstatoval, že „tvrzené porušení obecně deklarovaného práva na zdravé životní podmínky, stejně jako domovský status v určité obci, nejsou s to založit žalobci návrhovou legitimaci. V návaznosti na tvrzení navrhovatele, podle něž bydlí v bezprostředním sousedství území dotčeného opatřením obecné povahy, NSS provedl dokazování, z něž vyplynulo, že navrhovatel není vlastníkem pozemků nebo staveb, které mohou být opatřením obecné povahy dotčeny.“ Podle názoru NSS vysloveném v tomto rozhodnutí tedy může založit legitimaci k návrhu na přezkum územního plánu pouze tvrzení o zásahu do vlastnického práva.

Tento výklad dle našeho názoru zcela zřejmě vybočuje z mezí zákonné úpravy (výše citovaného znění § 101a odst. 1 s.ř.s.), resp. nepřipustně jej omezuje. Jestliže je podmínkou procesní legitimace tvrzení, že opatřením obecné povahy bylo zasazeno do právní sféry navrhovatele, nemá zákonný podklad, když je do tohoto okruhu zahrnováno pouze vlastnické právo, příp. jiná věcná práva k nemovitostem. Stejný ústavní základ jako právo vlastnické má rovněž např. právo na ochranu zdraví (čl. 31 LZPS) nebo právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 LZPS). Jejich dotčení lze reálně prokázat, a jak, už bylo řečeno § 101a s.ř.s., který k takovému výkladu prostor dává.

Dle rozhodnutí NSS ze dne 22. 10. 2009, č.j. 4 Ao 2/2009 – 87 je též „výjimečně představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti a ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulovaném územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. Zcela výjimečně je představitelné i dotčení vlastníků vzdálenějších

nemovitostí, například vzdušným dálkovým přenosem exhalací.“ Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že **je vždy třeba posuzovat přípustnost návrhu podle konkrétních okolností věci s tím, že v pochybnostech je nutno se přiklonit k přípustnosti soudní ochrany.**

Stát

K aktivní legitimaci pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy státem se NSS ve svém rozsudku ze dne 25. 11. 2009, č.j. 4 Ao 3/2009 - 97 vyjádřil v tom smyslu, že navrhovateli z titulu postavení tzv. dotčeného orgánu státní správy aktivní legitimace nepřísluší. To však na jeho aktivní legitimaci nic nemění, neb ta mu přísluší z titulu výkonu práv vlastníka dotčených pozemků, přičemž z této pozice může tvrdit nejen dotčení z důvodu pochybení hmotně právních, ale i z důvodu pochybení procesně právních. Reálně vzato tak navrhovatel z titulu výkonu práv vlastníka dotčených pozemků mohl tvrdit i dotčení v důsledku pochybení, která nepřipustně tvrdil z titulu postavení tzv. dotčeného orgánu státní správy.

Obce a městské části

Podle § 101a odst. 3 zákona s.ř.s. má zvláštní žalobní legitimaci k návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, vydaného krajem, obec nacházející se na území příslušného kraje. V rozsudku kterým byl nakonec zrušen územní plán VÚC Břeclavska (3 Ao 1/2007-210) se NSS ve vztahu k aktivní legitimaci obcí – dle našeho názoru nadbytečně – zabýval i otázkou, zda splňují podmínky § 101a odst. 1. s.ř.s.¹⁰ V jiných případech (například přezkum části zásad územního rozvoje kraje Vysočina - rozsudek NSS č.j. 5 Ao 1/2009-186 – tomu tak nebylo).

V rozsudku ze dne 30.10.2008, č.j. 9 Ao 2/2008 – 62 NSS dospěl k závěru, že Městská část Praha – Suchdol byla řádným účastníkem řízení o změně územního plánu v souladu s § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hl. městě Praze, ve spojení s § 25 Statutu (vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy). V tomto řízení podávala zásadní připomínky ve smyslu § 25 odst. 9 Statutu, o kterých odpůrce rozhodl, a toto rozhodnutí je přílohou E napadeného opatření obecné povahy. Vzhledem k tomuto postavení v řízení o vydání opatření obecné povahy je zřejmé, že i městská část může tvrdit ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., že byla opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech, pokud splní další podmínky žalobní legitimace. Městská část je dle zákona č. 131/2000 Sb. a Statutu nositelem procesních i hmotných práv, která je oprávněna v řízení o zrušení opatření obecné povahy hájit.

¹⁰ Vzhledem k charakteru navrhovatelů a) a b) (obce) a k jejich geografické poloze, jakož i k umístění pozemků ve vlastnictví navrhovatelů c) a d) dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený územní plán bude přezkoumávat z hlediska zákonnosti vytyčení koridoru rychlostní silnice R52 a zásahu do území soustavy Natura 2000, neboť pouze tato část napadeného opatření obecné povahy může reálně zasáhnout do jejich práv.

Občanská sdružení

V několika případech podala návrh na zrušení územních plánů také občanská sdružení.¹¹ Ve všech těchto případech NSS návrhy sdružení odmítl s odůvodněním, že nejsou k jejich podání aktivně legitimována, neboť nejsou nositeli „hmotných práv“, jejichž zkrácení je ve smyslu ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. povinno tvrdit (viz výše). Na tom dle názoru NSS nic nemění ani závazky vyplývající z „Aarhuské úmluvy“.

Například v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ao 3/2007 – 116 soud řekl: Dle ustálené judikatury nemůže být aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (jeho části) ten, u koho je pojmově vyloučeno, aby napadené opatření jakkoli atakovalo jeho právní sféru. Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. Tak tomu však není (a nemůže být) v případě navrhovatele, který je občanským sdružením.

V této souvislosti lze však poukázat na to, že v kauze přezkumu územního plánu VÚC Břeclavska vyhověl Ústavní soud explicitně ústavní stížnosti všech stěžovatelů, včetně 3 občanských sdružení. Implicitně tak dle našeho názoru uvedený názor NSS zpochybnil. Dále je nutno poukázat na rozsudek NSS ze dne 13.10.2010, č.j. 6 Ao 5/2010 – 43, v němž NSS aktivní procesní legitimaci občanských sdružení k přezkumu opatření obecné povahy (přes absenci výslovné vnitrostátní úpravy) dovedl z Aarhuské úmluvy a směrnice EIA nutnost přiznat (v tomto případě šlo o opatření obecné povahy vydané podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, konkrétně o návštěvní řád národního parku, nikoli o územní plán).

Zástupce veřejnosti

S obdobnou argumentací jako u občanských sdružení NSS v usnesení ze dne 25. 6. 2008, sp. zn. 5 Ao 3/2008 odmítl aktivní legitimaci „zástupce veřejnosti (§ 24 SZ – postavení). Podle tohoto rozhodnutí „Absence úpravy procesního postavení zástupce veřejnosti v řízení před Nejvyšším správním soudem vzbuzuje řadu nejasností, které.. nelze překlenout ani extenzivním výkladem § 101a s. ř. s

K rozsahu meritorního přezkumu

S problematikou podmínek aktivní legitimace k podání návrhu se prolíná otázka, jaká pochybení je (který) navrhovatel oprávněn namítat, resp. kterými z nich se NSS je povinen ve svém rozhodnutí zabývat. Opět šlo v dosavadní judikatuře NSS především o to, zda ke zrušení územního plánu či jeho části postačuje porušení procesního postupu při schvalování územního plánu (například nevypořádání námítky navrhovatele), nebo zda je na místě územní plán či jeho část zrušit pouze při rozporu jeho obsahu se zákonem. Již před vydáním usnesení rozšířeného senátu ve věci Vysoká nad Labem se praxe NSS klonila ke stanovisku, podle něž pokud se navrhovateli podaří prokázat alespoň pravděpodobnou možnost zásahu do jeho hmotného práva schválením územního plánu, pak k jeho zrušení postačuje i porušení procesního postupu při jeho schvalování. Tak tomu bylo například v případech zakončených

¹¹ Viz rozsudky NSS č.j. 2 Ao 2/2007-73 a 9 Ao 1/2008-34; NSS v těchto případech zrušil části napadených územních plánů na základě návrhů jiných navrhovatelů – fyzických osob (vlastníků dotčených nemovitostí).

rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73 či ze dne 18. 9. 2008, č.j. 9 Ao 1/2008 – 34.

Naopak podle rozsudku ze dne 5. 12. 2007, č.j. 3 Ao 4/2007-84, „*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.*“

Rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120 judikoval: „*Skutečnost, že okruh navrhovatelů je v případě napadení územního plánu návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. zásadně omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovitým věcem na území regulovaném územním plánem, však neznamená, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních práv. Uvedené osoby mohou v procesu vedoucím k vytvoření územního plánu podle toho, jaká absolutní práva a k jakým věcem mají, podávat námítky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) nebo připomínky (§ 52 odst. 3 stavebního zákona), což jim dává řadu procesních práv; jsou-li tato práva porušena, může to znamenat porušení zákonem stanoveného způsobu vydání územního plánu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), a tedy důvod k jeho zrušení. K přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry.*“

V dalším rozsudku ze dne 15.10.2009, č.j. 6 Ao 1/2009-98 se pak soud vyjádřil v tom smyslu, že ochrana zákonnosti územního plánování by neměla překračovat zájmy těch, kterých se týká, a zasahovat tak do vzniklých právních vztahů a práv třetích osob, potenciálně i k jejich neprospěchu, či narušovat právní jistotu a stabilitu bez jakéhokoli podnětu dotčených osob, když lze předpokládat, že značná - blíže neurčená - část osob dotčených procesem územního plánování se necítí být na svých právech dotčena, či je dokonce s výsledkem územního plánování na jejich území spokojena. NSS proto podle § 101d odst. 2 s. ř. s. územní plán odpůrce zrušil pouze v části týkající se ve výroku specifikovaného pozemku navrhovatelů jako nezákonný; ve zbývajících částech návrh zamítl. V jiném rozsudku ze dne 23.9.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-185 pak NSS vyjádřil názor: „*Napadený územní plán je nezákonný i z hlediska obsahového, a to proto, že není v souladu s nadřazeným územním plánem, neboť územní plán velkého územního celku nevymezuje pro obec Vysoká nad Labem žádnou rozvojovou plochu nadmístního významu a napadený územní plán vymezuje plochy pro bytovou výstavbu, které jsou ve svém souhrnu plochou nadmístního významu.*“

1.2 Pořizování Politiky územního rozvoje

Politika územního rozvoje je novým nástrojem územního plánování. Její právní úpravu obsahuje zákon č. 183/2006 Sb. v ustanoveních § 31 až § 35. Obsahem a svými účinky navenek je celostátním územním plánem, přestože ji sám stavební zákon mezi územně plánovací dokumentací neřadí. Hierarchicky stojí na vrcholu všech nástrojů územního plánování, z čehož plyne především její závaznost pro zásady územního rozvoje, obecní územní plány, regulační plány, ale i pro rozhodování stavebních úřadů o umístování staveb (srov. § 31 odst. 4 stavebního zákona).

Vzhledem k tomuto právnímu účinku je zřejmé, že politika územního rozvoje může zasáhnout do subjektivních práv konkrétních právnických a fyzických osob. (přímo kraje a obce, nepřímě osoby se zájmy v území)

Na druhé straně stavební zákon Politiku územního rozvoje výslovně neoznačuje jako opatření obecné povahy, na rozdíl od zásad územního rozvoje, územního nebo regulačního plánu. Přesto však lze tvrdit, že naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy, tj. závaznost pro obecný okruh adresátů a konkrétní předmět úpravy. (Je možné vyložit tak, že není opatřením obecné povahy ve smyslu správního řádu, ale je pro soudní přezkum).

V rozhodnutí NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009 – 59 soud judikoval, že rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda je PÚR opatření obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a s. ř. s., je charakter Politiky z hlediska předmětu její regulace a dále pak i okruh adresátů, kterým je Politika určena. Z tohoto úhlu pohledu posuzoval NSS charakter napadeného aktu. PÚR je podle NSS koncepčním (nikoli realizačním) nástrojem územního plánování a představuje tak základní referenční rámec, který je závazný potud, že je třeba se v tomto rámci pohybovat a vycházet z něho při pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a při rozhodování v území (§ 31 odst. 4 stavebního zákona). Neznamená to však, že Politikou vytyčený úkol bude nutně naplněn. Jedná se o určité (strategicky jistě velmi důležité) vodítko, jakým směrem napřít další fáze územního plánování z hlediska budoucího využití území ČR. V tomto smyslu je tedy třeba chápat závaznost Politiky, která je primárně určena orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o interní předpis, který však s ohledem na účast veřejnosti při jeho vzniku, jež je zákonem formalizována, nese i určitý přesah nad rámec samotné vnitřní činnosti veřejné správy.

NSS dospěl k závěru, že PÚR ČR 2008 není opatření obecné povahy, neboť z formálního a zejména ani z materiálního hlediska nenaplňuje znaky opatření obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle ustanovení § 101a s. ř. s. Tento výklad následně potvrdil i Ústavní soud v usnesení ze dne 2.11.2010, sp.zn. Pl. ÚS 5/10.

Protiargumenty

Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že klíčovým znakem územně plánovací dokumentace pro označení jako opatření obecné povahy je to, že reguluje konkrétní území a v jeho rámci stanoví konkrétné (a nikoliv druhově určené) záměry. V případě zásad územního rozvoje vyplývá předmět regulace z ust. § 36 stavebního zákona. Podle něj cit.: „*zásady územního rozvoje ... vymeží plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, ... stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití...*“ Podobně v případě územních plánů stanoví § 43 stavebního zákona, cit.: „*Územní plán vymeží zastavěné území, plochy a koridory ... pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*“

Z hlediska požadavku na konkrétnost předmětu regulace není rozdíl mezi politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací jiný, než v míře podrobnosti, která je daná rozsahem území, jež politika či územně plánovací dokumentace řeší. Jestliže však dřívější

judikatura NSS připouští, že předmět zásad územního rozvoje, jejichž plochy a koridory se do území promítají rovněž s určitou mírou nepřesnosti, je dostatečně konkrétní pro jejich posouzení jako opatření obecné povahy, lze totéž konstatovat i o politice územního rozvoje.

Ustanovení § 31 odst. 3 stavebního zákona stanoví, že politika je cit.: „*závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.*“ Politika tedy není pouze závazným podkladem pro nižší stupně územně plánovací dokumentace, ale pro veškeré rozhodování v území. Z tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že rozhodování o využití území musí být v souladu se záměry, obsaženými v politice územního rozvoje, ploch a koridorů pro dopravní infrastrukturu. Není tedy přípustné, aby jakýkoliv správní úřad povolil jiné využití území v koridoru nebo ploše, která je stanovena v politice územního rozvoje. Politika územního rozvoje tedy není pouze interním předpisem, závazným pouze pro instančně podřízené složky státní správy, ale i navenek pro další subjekty práv (např. vlastníky nemovitostí v plochách a koridorech stanovených v politice).

Adresátem regulace obsažené v politice územního rozvoje nejsou dle § 31. odst. 3 pouze krajské a obecní úřady jako pořizovatelé územně plánovací dokumentace nižších stupňů, ale všechny další subjekty, které hodlají vstoupit do území regulovaného politikou a provádět v něm změny. NSS se nevypořádal s námitkou stěžovatelů, že ust. § 31 odst. 3 stavebního zákona hovoří o závaznosti politiky územního rozvoje pro rozhodování v území. Pokud by politika byla pouhou nadresortní koncepcí územního plánování, jak tvrdí NSS, bylo by možné, aby stavebník úspěšně žádal příslušné správní orgány o povolení k využití území v rozporu se záměry obsaženými v politice územního rozvoje. To by však bylo v přímém rozporu s citovaným § 31 odst. 3 stavebního zákona.

Z rozhodnutí Ústavního soudu nicméně vyplývá, že soudy politiku územního rozvoje přezkoumávat nebudou (alespoň ne přímo). Toto rozhodnutí lze využít alespoň v tom směru, že při projednávání zásad územního rozvoje není možné automaticky přejímat záměry z politiky, ale právě na úrovni zásad je nezbytné se zabývat tím, zda záměr splňuje všechny požadavky zákona. jinak řečeno, zásady nesmí být s politikou v rozporu (nesmí vymezovat nadregionální záměry, které nejsou obsaženy v zásadách, nebo způsobem, který není v souladu s politikou), ale zároveň neplatí, že vše, co je v politice vymezeno, se do zásad musí převzít – může se ukázat, že záměr není proveditelný.

1.3 Pořizování zásad územního rozvoje

Podle původního znění stavebního zákona měly být zásady územního rozvoje schválené do konce roku 2009, po novele stavebního zákona¹² mají kraje na jejich zpracování čas až do roku 2011. V některých krajích (např. Vysočina, Olomoucký nebo Zlínský) jsou již zásady schválené.

Strategie popisuje zkušenosti se zpracováním a uplatňováním požadavků několika obcí k návrhu Zadání zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále „zadání“). Požadavky obcí mají kromě samotných cílů a požadavků obsažených v zadání směřovat právě k tomu, z jakých konkrétních hledisek má být zadání posuzováno s ohledem na dopady na životní prostředí, resp. trvale udržitelný rozvoj území. Požadavky obcí se v Jihomoravském kraji

¹² Zákon č. 191/2008 Sb.

týkaly především plánovaných rychlostních silnic. Jednotlivé body navrhovaly například varianty koridorů a hlediska jejich posouzení a srovnání, doplnění podkladů a údajů o vlivech zamýšlených staveb na životní prostředí (včetně nepřímých a synergických vlivů) a o jejich ekonomické efektivitě, vypuštění některých staveb bez náhrady, doplnění ochranných a kompenzačních opatření apod. Obecným požadavkem pak bylo srovnání existujících celkových (konceptních) variant řešení výstavby dopravních staveb v kraji. Řada těchto požadavků a návrhů byla zároveň podložena zpracovanými odbornými studiemi (například modely dopravních zátěží, srovnáním vlivů na oblasti Natura 2000 nebo ekonomickým hodnocením).

Obce byly jedinými subjekty, které se v této fázi mohly vyjadřovat. Přesto většina jejich požadavků nebyla zohledněna a kraj je bez bližšího odůvodnění zamítl.¹³ Druhou fází, ve které už ale bude mnohem nižší možnost efektivně ovlivnit podobu Zásad, bude připomínkování jejich již hotového návrhu (v Jihomoravském kraji plánované na podzim 2009). V této fázi se mohou vyjádřit také ostatní subjekty. Veřejnost může podávat klasické připomínky, obce a zástupce veřejnosti (viz níže) mohou využít institutu námitek. Stejně jako v případě Politiky se však veřejnost nemůže nijak vyjadřovat v rámci procesu SEA.

1.4 Zástupce veřejnosti

Prostřednictvím zástupce veřejnosti mohou občané uplatňovat během pořizování zásad územního rozvoje a územních plánů svoje připomínky ve formě námitek, které mají silnější procesní postavení (nejsou jenom „zohledněny“ nebo „vypořádány“, ale musí o nich být při schvalování územně plánovací dokumentace rozhodnuto).

Ustavit zástupce veřejnosti není jednoduchý krok, především z hlediska časového a nutnosti správné formulace jednotlivých podání. Především je třeba, aby podal potřebný počet občanů kraje¹⁴ věcně shodnou připomínku k návrhu zásad. Tito občané poté musí zmocnit zástupce, který za ně podá námitku k návrhu zásad.¹⁵ To vše musí stihnout ve lhůtě 30 dní, kterou jim k tomu poskytuje stavební zákon.

Významným problémem je také samotné postavení (rozsah práv) zástupce veřejnosti. Pokud by zástupce fungoval jako jakýsi „kvazi dotčený orgán“ a mohl zastupovat významný počet občanů kraje a jejich požadavky již během pořizování návrhu, kdy je skutečně možné jeho podobu nějakým způsobem ovlivnit, jednalo by se o zajímavý a využitelný institut. Podobný výklad by dokonce mohl vyplývat z § 23 odst. 1 stavebního zákona, kde se uvádí, že veřejnost může být *při pořizování návrhu*, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti. Občané Jihomoravského kraje se pokusili tuto možnost využít, krajský úřad však nesouhlasil a odmítl se zástupci veřejnosti jednat právě

¹³ V podrobnostech viz vyhodnocení požadavků k vyhodnocení ZÚR JMK, dostupné z <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=31205&TypeID=2>

¹⁴ Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.

¹⁵ Ze stavebního zákona (§ 23 odst. 2) totiž není zřejmé, zda mohou občané oba kroky spojit, tj. podání připomínky i zmocnění, nebo musí být učiněny samostatně s určitým časovým odstupem.

s odvodněním, že zástupce mohou zmocnit pouze občané, kteří podali připomínky k návrhu (a ten samozřejmě v tomto případě zatím neexistoval).

V současnosti je tak činnost zástupce restriktivně omezena na pouhé podání námítky k návrhu zásad územního rozvoje a případně podání opravného prostředku proti rozhodnutí o námítce. Zástupce veřejnosti nemůže dokonce podle stávající judikatury NSS podat ani návrh na zrušení zásad územního rozvoje jako opatření obecné povahy (viz výše kapitolu 1.1). Je zřejmé, že při porovnání požadavků kladených na zmocnění zástupce a na efekt, kterého se tím může dosáhnout, nepředstavuje tento institut téměř žádné zlepšení v zapojení veřejnosti.

1.5 Závěry

Soudní přezkum územních plánů jako opatření obecné povahy je potenciálně a částečně i fakticky velmi efektivním způsobem ochrany území před záměry, které by mohly poškozovat životní prostředí. Formální podmínkou k využití této možnosti (za současné úpravy) není ani aktivní účast v procesu pořizování územního plánu, jehož zrušení (resp. jeho části) bude navrhováno, i když ji nepochybně lze doporučit. Problémem omezujícím účinnost tohoto nástroje může být vázanost každého územního plánu obsahem „nadřazené“ územně plánovací dokumentace včetně politiky územního rozvoje, přičemž možnost jejího soudního přezkumu je z výše uvedených důvodů nejistá. To platí zejména pro Politiku územního rozvoje, v jejímž případě není jisté, jak by případný pokud o její soudní přezkum dopadl. Ve prospěch její přezkoumatelnosti jako opatření obecné povahy lze argumentovat nálezem Ústavního soudu ve věci ÚP VÚC Břeclavska.

2. Procesy EIA

Zejména z hlediska požadavků evropského práva (viz směrnici 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnic 97/11 ES a 2003/35/ES – dále jen směrnice EIA) by proces EIA měl být základním nástrojem nejen pro objektivní posouzení vlivů konkrétních plánovaných záměrů na životní prostředí, ale i pro vyloučení realizace takových projektů (resp. těch jejich variant), které by pro životní prostředí představovaly neúnosnou zátěž (pokud není jeho realizace vyloučena již na úrovni územního plánu nebo jiného koncepčního dokumentu – viz předchozí část).

Specifikem české právní úpravy (na rozdíl od většiny členských států ES) je samostatný proces EIA, oddělený od následného povolování záměru, zakončený vydáním nezávazného „závěrečného stanoviska příslušného orgánu“. Detailní rozbor této koncepce (jejích pozitiv a negativ) přesahuje možnosti této Strategie; zmíněny jsou pouze její dílčí důsledky. Pouze na okraj vyjadřujeme přesvědčení, že určitá podoba integrace procesu EIA a navazujících řízení je do budoucna zřejmě nevyhnutelná.

2.1. Soudní přezkum stanovisek EIA

Podle našeho názoru by měly správní soudy přezkoumávat stanoviska EIA přesto, že se podle českého práva nejedná o závazné rozhodnutí. Tento názor vychází zejména z požadavků evropského práva, konkrétně článku 10a směrnice EIA. Podle něj je povinností členských států ES zajistit, aby osoby, z řad dotčené veřejnosti měly přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti (po stránce hmotné i procesní) jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na

kteřá se vztahují ustanovení směrnice EIA o účasti veřejnosti.¹⁶ Vydání stanoviska EIA podle české právní úpravy je nepochybně „aktem“ ve smyslu čl. 10a směrnice EIA. Navíc z tohoto ustanovení vyplývá, že soudní přezkum musí být „včasný a účinný“, tedy má se vztahovat k počátečním fázím procesu environmentálního rozhodování (jehož je proces EIA součástí, jak vyplývá především z čl. 9 směrnice EIA). K obdobným závěrům lze dospět výkladem ustanovení článků 2 odst. 5 a 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy, na jejímž základě byl čl. 10a do směrnice EIA vložen.¹⁷

Tato argumentace byla obsažena v žalobách podaných právníky EPS proti několika stanoviskům EIA.¹⁸ Správní soudy ovšem všechny podané žaloby proti stanoviskům EIA odmítly.

Argumentace byla proto dále rozpracována v kasačních stížnostech k NSS. Spolu s nimi jsme podali návrhy na předložení otázky, zda stanovisko EIA musí být „přímo“ přezkoumatelné soudem, Evropskému soudnímu dvoru podle čl. 234 Smlouvy o založení ES (podle našeho názoru přitom měl NSS dát podnět k řízení o této předběžné otázce i bez návrhu).¹⁹

NSS si byl výše uvedených ustanovení evropského a mezinárodního práva vědom. Přesto postup soudů odmítajících žaloby proti stanoviskům EIA akceptoval a všechny související kasační stížnosti odmítl.²⁰ V odůvodněních svých rozhodnutí týkajících se této otázky NSS uvedl, že směrnice (ani Aarhuská úmluva) nevyžadují, aby stanoviska EIA byla soudem přezkoumávána samostatně (přímo), ale že postačuje jejich přezkoumání v pozdější fázi, pokud jsou zároveň splněny podmínky spravedlnosti, nestrannosti, včasnosti a finanční dostupnosti takového přezkumu. Takovouto možnost podle NSS představuje postup podle § 75 odst. 2 s.ř.s., tedy možnost přezkoumat k návrhu žalobce stanovisko EIA jako akt, který je podkladem žalobou napadeného rozhodnutí).

Tento přístup je sice možný, přináší však dle našeho názoru podstatné problémy. Přezkum stanoviska EIA až v rámci žaloby proti navazujícímu rozhodnutí je nevyhovující, neboť stanoviska EIA budou v případě tohoto postupu prohlašována za nezákonná (spolu s územním rozhodnutím) vesměs až několik let po jejich vydání. S tím dále souvisí již uvedený týkající se možnosti dosáhnout odkladného účinku žaloby nebo předběžného opatření. Je nutno dodat, že i na tuto otázku NSS v rozhodnutích týkajících se žalob proti stanoviskům EIA reagoval, když opakovaně uvedl, že na základě uvedeného požadavku směrnice a Aarhuské

¹⁶ Definice dotčené veřejnosti je obsažena v článku 1 odst. 2 platného znění směrnice EIA, jedná se o fyzické nebo právnické osoby, které jsou nebo mohou být ovlivněny rozhodováním ve věcech životního prostředí, na něž se vztahují požadavky směrnice EIA, anebo které mají na tomto rozhodování určitý zájem“ přičemž platí, že „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.“

¹⁷ Aarhuská úmluva se vztahuje na všechny činnosti podléhající procesu EIA – vyplývá to obecně z bodu 20 její Přílohy I (řada konkrétních záměrů, včetně dopravních staveb, odpovídá dalším bodům této přílohy). V souladu s rozhodnutím Rady ES č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005, je Aarhuská úmluva součástí komunitárního práva jako tzv. „smíšená smlouva“. 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.

¹⁸ Šlo o stanoviska týkající se nových dopravních staveb (záměrů rozšíření dálnice D1, výstavby rychlostních silnic R52 a R55) a dále průmyslových zón v Nošovicích a Valašském Meziříčí.

¹⁹ Článek 234 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství.

²⁰ Viz například rozsudek ze dne 29.8.2007, č.j. 1 As 13/2006-63, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 1461/2008 (týkající se stanoviska EIA k záměru rychlostní silnice R55).

úmluvy „musí být žalobcům z řad dotčené veřejnosti vyhovováno 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)“.

NSS rovněž odmítl předložit podle čl. 234 SES předběžnou otázku ESD, týkající se výkladu vztahu mezi požadavky čl. 10a směrnice EIA a českou úpravou přezkumu rozhodnutí správních orgánů, a to s odůvodněním, že se v daném případě jedná o tzv. „*acte clair*“.²¹ S tímto názorem lze nepochybně polemizovat, neboť zřejmě existují dva konzistentní výklady ustanovení článku 10a směrnice EIA ve vztahu k uvedené sporné otázce. Nejde tedy o případ, kdy by správní aplikace komunitárního práva byla tak zjevná, že neponechává žádné pochybnosti.²²

2.2 Soudní přezkum závěrů zjišťovacího řízení

Obdobný problém jako u stanovisek EIA nastává i u závěrů zjišťovacího řízení dle § 7 zákona EIA, pokud tímto závěrem posuzování končí (v případě projektů podle kategorie II Přílohy 1 zákona EIA, resp. přílohy II směrnice EIA. Ani tyto závěry nemají povahu rozhodnutí podle správního řádu.

Podle § 7 odst. 3 zákona EIA musí být odůvodněn, ale zákon nestanoví v tomto směru žádné podrobnosti. V praxi je závěr zjišťovacího řízení (zvláště pokud stanoví, že proces EIA nebude u záměrů dle přílohy II pokračovat) často odůvodněn pouze formálně, bez objasnění důvodu, proč záměr nebude mít podstatný vliv na životní prostředí.²³ Navíc pokud je proces EIA ukončen závěrem zjišťovacího řízení, nevznikne obcím a občanským sdružením, která se ho účastnily, právo na účast v navazujících správních řízeních (viz § 23 odst. 9 zákona EIA).

Ve dvou případech jsme proto podali žaloby proti závěrům zjišťovacího řízení o dalším neposuzování záměrů „kategorie II“. Obě žaloby krajský soud odmítl s obdobnou argumentací, jako u žalob proti stanoviskům EIA (viz výše). V kasačních stížnostech jsme proto kromě argumentace shodné s případy týkajícími se stanovisek zdůrazňovali i odlišné aspekty závěrů zjišťovacího řízení. Tvrdili jsme, že závěr (ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s.) vždy zakládá buď povinnost osoby, která hodlá uskutečnit posuzovaný záměr, provést další posouzení jeho vlivů na životní prostředí nebo naopak její právo (bez dalšího posuzování) žádat příslušné správní orgány o povolení záměru. Argumentovali jsme v tomto směru i judikaturou Ústavního soudu a NSS, která v jiných oblastech směřuje k „materiálnímu chápání“ pojmů „založení práv nebo povinností.“²⁴ Poukazovali jsme rovněž rozhodnutí Evropského soudního dvora, které potvrdilo, že požadavek na možnost soudního přezkumu rozhodnutí o tom, že záměr dle přílohy II směrnice EIA nebude posuzován v „plném rozsahu,“ ze směrnice EIA vyplývá.²⁵ Přesto NSS zamítl kasační stížnosti i v obou těchto případech.

²¹ Blíže viz Bobek, M., Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES, Praha, C.H.Beck, 2004, str. 34 a násl., a tam citovanou judikaturu ESD.

²² Srov. rozsudek ESD C-283/81 ve věci CILIFT, podrobněji viz Bobek, M., práce citovaná v předchozí poznámce, str. 36-41. Viz také článek J. Passera „Přezkum územních plánů vydaných podle zákona č. 183/2006 Sb.“ citovaný výše v poznámce č. 10.

²³ K rozporu této praxe se směrnicí EIA viz rozsudek C-87/02 *Komise v Itálie*.

²⁴ Srov. například rozsudek ze dne 23.3.2005, č.j. 6 A 25/2002-42, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 906/2006 Sb. NSS.

²⁵ Viz např. Rozsudek C-435/97 Bozen (WWF a další).

2.3 Závěry

Názor o nutnosti „přímého“ přezkumu stanovisek EIA a závěrů zjišťovacího řízení soudy se nepodařilo prosadit. Výsledkem soudních řízení o této otázce bylo ovšem získání závěrů NSS, podle nichž stanovisko EIA musí být přezkoumatelné (podle § 75 odst. 2 s.ř.s.) v rámci žalob proti rozhodnutím, jejichž je podkladem, a zároveň ze směrnice EIA a Aarhuské úmluvy vyplývá, že soudy musí žalobám proti „konečným rozhodnutím“ přiznávat odkladný účinek, aby nedošlo k uskutečnění záměru před ukončením soudního přezkumu (není ovšem zřejmé, co NSS bude považovat za „konečné rozhodnutí“

3. Správní řízení, soudní přezkum správních rozhodnutí

3.1 Účastenství dle zákona č. 500/2004 Sb.

Podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. jsou účastníky řízení kromě osob, na něž se vztahuje § 27 odst. 1, také „další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“ Za osobu, která může být ve svých právech a povinnostech „přímo dotčena“, lze považovat takovou, u které může vydáním rozhodnutí dojít ke změně jejího právního postavení (majetkového či jiného stavu) ve srovnání s předchozím stavem.

Je vždy věcí správního uvážení příslušného správního orgánu, se kterými osobami bude jednat jako s účastníky podle § 27 odst. 2. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že pro získání postavení účastníka je dostačující pouhá možnost, tedy odůvodněný předpoklad, že práva nebo povinnosti určité osoby budou rozhodnutím přímo dotčeny.²⁶ Správní orgán je povinen s osobami, o nichž je mu známo, že tomuto kritériu vyhovují, jednat jako s účastníky z úřední povinnosti (žadatel je podle § 45 odst. 1 povinen tyto osoby, pokud jsou mu známy, označit v žádosti). Pokud se však někdo považuje za účastníka a správní orgán s ním z vlastní iniciativy nejedná, může se tohoto postavení vždy sám aktivně domáhat podle § 28 odst. 1 (viz dále).

V § 28 odst. 1 nového správního řádu je odlišně od dřívější právní řešena situace, kdy osoba, s níž správní orgán nejedná jako s účastníkem, prohlásí (tvrdí), že účastníkem je. Podle citovaného ustanovení platí, že *za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.* Jestliže tedy správní orgán nezačne sám s určitou osobou jednat jako s účastníkem, avšak tato osoba se o řízení dozví, domnívá se, že účastníkem řízení je (z kteréhokoli z výše uvedených důvodů), a přihlásí se správnímu orgánu, je správní orgán povinen s touto osobou začít jednat jako s účastníkem, a to až do případného vydání usnesení o tom, že tato osoba účastníkem není.

Oznámení (tvrzení) o svém účastenství může osoba učinit písemně nebo ústně do protokolu s náležitostmi podle § 37 odst. 2. Je vhodné v podání uvést, z jakých důvodů se za účastníka považuje, případně i na základě kterého odstavce § 27 správního řádu.

O tom, zda osoba, která oznámila své účastenství, účastníkem je či není, vydá správní orgán usnesení. Tím je splněn požadavek vyjádřený v dřívější judikatuře Ústavního soudu, podle níž

²⁶ Srov. například náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 600/99 (Sb.n.u. ÚS sv. 24, str. 167) nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4. 2004 č.j. 6 A 31/2001-91 (č. 683/2005 Sb.NSS).

zjištění, že osoba nemůže být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právních poměrech, musí být vždy podloženo silou procesního rozhodnutí správního orgánu.²⁷ Pokud správní orgán v usnesení konstatuje, že osoba účastníkem je, musí uvést, podle kterého ustanovení správního řádu, případně zvláštního předpisu (z výše uvedeného vyplývá, že tato skutečnost má vliv na rozsah procesních práv účastníka). Pokud správní orgán dojde k závěru, že osoba, která oznámila své účastenství, účastníkem není, svůj názor dostatečně odůvodní (je na něm, aby tuto skutečnost prokázal). Usnesení podle § 28 odst. 1 se oznamuje pouze osobě, která tvrdí, že je účastníkem; ostatní účastníci se o něm vyrozumí.

Proti usnesení o tom, že není účastníkem, může ten, o jehož sporné účastenství se jedná, podat odvolání. To však podle § 76 odst. 5 nemá odkladný účinek (navíc § 28 odst. 1 výslovně stanoví, že jeho podání nebrání dalšímu projednávání a případnému rozhodnutí věci). V době rozhodování o takovém odvolání tedy osoba, která je podala, nemá postavení účastníka řízení, jehož se původně domáhala.

Jestliže nadřízený orgán odvolání vyhoví, stává se sporný účastník účastníkem nesporným. Podle § 28 odst. 2 může v takovém případě učinit úkony, k nimž ostatním účastníkům uběhla lhůta, do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání, aniž by musel žádat o prominutí zmeškání lhůty (po uplynutí patnáctidenní lhůty by již o prominutí jejího zmeškání žádat musel). Může tedy například navrhnout důkazy nebo se vyjádřit k podkladům rozhodnutí, i když již uběhla lhůta stanovená k těmto úkonům pro ostatní účastníky správním orgánem, případně zvláštním zákonem.

Pokud již bylo ve věci vydáno rozhodnutí, měl by je správní orgán účastníkovi dodatečně doručit. Až dnem doručení mu v takovém případě začne běžet patnáctidenní lhůta pro odvolání. Jestliže by mu správní orgán rozhodnutí nedoručil, může se uplatnit i lhůta k odvolání podle § 84 odst. 1 (pokud je prokazatelné, že se účastník s obsahem rozhodnutí seznámil jiným způsobem). Konečně pokud by šlo o případ doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou (§ 25 odst. 2), běží účastníkovi patnáctidenní lhůta k podání odvolání již ode dne doručení rozhodnutí, zrušujícího usnesení o tom, že není účastníkem.

Pokud se osoba, s níž správní orgán nejednal jako s účastníkem, domáhá postavení účastníka až v odvolání proti rozhodnutí ve věci, nevydává již správní orgán o účastenství této osoby samostatné usnesení, ale postoupí její odvolání spolu se spisem odvolacímu (nadřízenému) správnímu orgánu (§ 88 odst. 1). Tento orgán posoudí otázku, zda odvolatel je či není účastníkem, v rámci rozhodování o jeho odvolání.²⁸ Pro lhůtu k podání odvolání v tomto případě platí § 84 odst. 1.

V praxi se setkáváme hned s několika problémy. Jedním z nich je ten, kdy se osoba přihlásí jako účastník do řízení dle § 27/2 správního řádu. Před rozhodnutím prvostupňového orgánu o předmětu řízení, rozhodne správní orgán usnesením dle § 28/1 SŘ, že osoba není účastníkem. Osoba se odvolá proti usnesení. Než je však o jejím odvolání rozhodnuto, rozhodne prvostupňový orgán o předmětu řízení. Osoba nemá možnost podat odvolání proti předmětu řízení, protože v této době není účastníkem (usnesení je vykonatelné i přes podané odvolání). Osoba podá tedy rovnou žalobu dle § 65/1 SŘS proti rozhodnutí prvostupňového orgánu o předmětu řízení. Soud by měl správně řízení o žalobě přerušit dle § 48/2 SŘS do doby

²⁷ Srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 600/99 (Sb.n.u. ÚS č. 24, str. 167) a II. ÚS 203/94 (Sb.n.u. ÚS č. 4 str. 319).

²⁸ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 8. 1998, č.j. . 5 A 27/96 (SJS 749/2001).

rozhodnutí o odvolání proti usnesení o neúčastenství. Následně druhostupňový orgán rozhodne o odvolání proti usnesení o neúčastenství např. tak, že se usnesení zrušuje a věc se vrací k novému projednání prvostupňového orgánu. Ten však již o předmětu řízení mezitím rozhodl. Osoba se právní mocí druhostupňového rozhodnutí o odvolání opět stává účastníkem. Ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí o odvolání by měla podat osoba odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ve věci samé dle § 28/2 SŘ. Odvolací orgán, který bude rozhodovat o odvolání, by měl rovněž posoudit účastenství osoby – není účelné, aby se tímto v této fázi řízení zabýval prvostupňový orgán. Co však s již podanou žalobou? Lze ji vzít v tento moment již zpět bez obav ze ztráty lhůty apod.?

Dalším častým problémem je, pokud se osoba dozví o řízení až po vydání rozhodnutí ve věci samé. Dodatečně podá odvolání, kde zároveň tvrdí své účastenství. Prvostupňový orgán vyhodnotí podané odvolání jako podnět k přezkumu podle § 94 SŘ a sdělí osobě, že nejsou důvody pro zahájení přezkumného řízení. Jedinou obranou je žaloba na nečinnost – nerozhodnutí o podaném odvolání.

Nová procesní úprava řízení ve věcech životního prostředí, především nový správní řád a stavební zákon, přináší řadu problémů, s nimiž se v praxi setkáváme a do budoucna se jejich řešením budeme nadále nepochybně zabývat; předpokládané problémy (například snahy o restrikci rozsahu účastníků nebo zneužívání vylučování odkladného účinku odvolání) se však potvrzují.

3.2 Závazná stanoviska podle § 149 správního řádu

Jednou z nových právních konstrukcí, které s účinností od 1. 1. 2006 zavedl zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, je úprava „rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem“, obsažená v § 149 tohoto zákona. Jedná se o takový úkon správního orgánu, který

- není samostatným rozhodnutím ve správním řízení,
- je vydán dotčeným orgánem²⁹ na základě zmocnění ve zvláštním zákoně
- je závazný pro výrokovou část (navazujícího) rozhodnutí správního orgánu.

V teorii panuje obecná shoda, že o tom, zda úkon správního orgánu má mít povahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, nerozhoduje jeho formální označení, ani případná existence či neexistence výslovného odkazu na § 149 správního řádu ve zvláštním předpise. Rozhodující naopak je, zda úkon naplňuje výše uvedené základní znaky závazného stanoviska. Přesto není v praxi vždy jednoduché dosáhnout shody na tom, zda konkrétní akt (úkon) správního orgánu má být vydáván ve formě závazného stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu či nikoli.

Postup při vydávání závazných stanovisek

Správní orgány se při vydávání závazných stanovisek řídí částí čtvrtou správního řádu. Ze znění § 154 správního řádu pak vyplývá, že se na postup při vydávání závazných stanovisek „přímo“ vztahují základní zásady činnosti správních orgánů, upravené v §§ 2-8 a speciální pravidla, obsažená v §§ 155-158, pokud ovšem § 149 nebo zvláštní předpis nestanoví jinak

²⁹ Pojem „dotčené orgány“ a jejich postavení vymezuje správní řád v § 136. Podle odst. 1 písm. b) tohoto ustanovení je dotčeným orgánem mj. správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska

(speciální odchýlnou úpravou vůči § 156 je např. § 149 odst. 5, týkající se přezkumného řízení o závazném stanovisku). Dále se „obdobně“ použijí v § 154 vyjmenovaná ustanovení části druhé a třetí zákona (například úprava doručování, zastupování, počítání času atd.) a „přiměřeně“ i další ustanovení tohoto zákona „pokud jsou potřebná.“³⁰ Již z tohoto je zřejmé, že obsah právní úpravy místo kýženého zjednodušení správních postupů je problematický sám o sobě, není dostatečně provázaný se zvláštními předpisy a navíc umožňuje interpretace, s nimiž pravděpodobně autoři zákona vůbec nepočítali.³¹

Nejasnosti mohou nastávat i ohledně postupu při přezkumu závazných stanovisek. Proti závaznému stanovisku nelze podat samostatné odvolání. Účastníci řízení o vydání rozhodnutí, jehož je závazné stanovisko podkladem, se však proti jeho obsahu mohou odvolat „v rámci“ odvolání proti navazujícímu rozhodnutí. V tom případě o této části jejich odvolání rozhoduje orgán nadřízený tomu orgánu, který vydal závazné stanovisko. Zákon stanoví pouze možnost „potvrzení nebo změny“ závazného stanoviska. To znamená, že nadřízený orgán nemůže v rámci odvolacího řízení závazné stanovisko zrušit a věc vrátit k novému projednání. Tím se omezuje možnost dotčených osob ovlivnit obsah závazného stanoviska v případě jeho změny nadřízeným orgánem. Není také zcela jasné, jakou formou má nadřízený orgán „potvrzení nebo změnu“ závazného stanoviska vlastně provést. Půjde zřejmě o zvláštní typ aktu správního orgánu, který bude mít obdobnou povahu jako závazné stanovisko samotné. Nezákoně závazné stanovisko lze dále zrušit nebo změnit v tzv. přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko

Soudní přezkum závazných stanovisek

Co se týče soudního přezkumu závazných stanovisek ve správním soudnictví, dosavadní judikatura NSS je značně rozporná. V rozsudku ze dne 28.7.2009, č.j. 2 As 34/2009-65, NSS odmítl závěr krajského soudu, podle něž nesouhlas orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., vydaný formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, není možné přezkoumat (podle § 75 odst. 2 s.ř.s.) v rámci přezkumu následného územního rozhodnutí či stavebního povolení, neboť proti němu lze podat samostatnou správní žalobu. NSS v předmětné věci konstatoval, že pokud § 149 odst. 1 správního řádu výslovně charakterizuje závazné stanovisko jako úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím, pak „*de lege lata může mít závazné stanovisko povahu samostatného a proto i samostatně soudně přezkoumatelného rozhodnutí pouze v případě, kdy tak stanoví zákon jako lex specialis k správnímu řádu*“.

Zcela opačný názor však NSS vyslovil v rozsudku ze dne 13.8.2009, č.j. 7 As 43/2009-52. V předmětné věci bylo na základě správní žaloby „přímo“ přezkoumáváno závazné

³⁰ U závazných stanovisek přicházejí v tomto směru v úvahu zejména ustanovení o vedení spisu a protokolu, úkonech účastníků (resp. v tomto případě „dotčených osob“), nahlížení do spisu, podkladech pro vydání závazného stanoviska, jeho oznamování a řada dalších. Zvlášť významné bude analogické použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68), a to zejména v souvislosti s níže uvedenými problémy týkajícími se přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení. Stejně tak by se při vydávání závazných stanovisek podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, mělo aplikovat ustanovení § 70 tohoto zákona o účasti občanských sdružení v řízeních, jejichž výsledkem mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem.

³¹ K celkovému hodnocení nového správního řádu viz například Černý, P. *Nový správní řád (nejen) z pohledu osob dotčených rozhodováním*, VIA IURIS č. 1/2006 (příloha časopisu Právní fórum č. 2/2006), str.1.

stanovisko vydané podle § 14 odst. 3 zákona 20/1987 Sb., o státní památkové péči. NSS v odůvodnění tohoto rozsudku mimo jiné uvedl, že

- obecné zásady o nutnosti restriktivního výkladu důvodů pro odepření soudního přezkumu činnosti veřejné správy nemohou být změnou právní úpravy správního řízení dotčeny, neboť mají ve svém jádru ústavní povahu,
- úprava v § 149 správního řádu se týká výlučně postupu „uvnitř“ správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímou, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek. Závazná stanoviska tak dle NSS jsou „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 s.ř.s. Zároveň je nelze považovat za rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b) tohoto zákona. Není tedy důvodné posuzovat zákonost těchto aktů v režimu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s., ale je na místě jejich samostatný (přímý) soudní přezkum.

Je obtížné předjímat, jak se k těmto rozdílným názorům v budoucnu postaví rozšířený senát NSS. Na jedné straně odůvodnění druhého z výše citovaných rozsudků odpovídá „materiálnímu přístupu“ k povaze správních aktů a k podmínkám žalobní legitimace ve správním soudnictví. Na druhé straně je výklad připouštějící samostatný soudní přezkum závazných stanovisek podle § 149 správního řádu zřejmě dosti nekompatibilní se zamýšlenou povahou tohoto institutu jako „nesamostatného“ správního aktu, adresovaného primárně orgánu veřejné správy, vydávajícímu navazující („finální“) správní rozhodnutí. Jednou z mála jistot tak zůstává, že nějaká forma přezkumu závazných stanovisek ve správním soudnictví je nepochybně přípustná a nutná – přičemž všechny výše uvedené nejasnosti mohou zvýšit pravděpodobnost úspěšnosti návrhů směřujících proti závazným stanoviskům.

3.3 Účast veřejnosti v integrovaném povolování

V rámci integrovaného povolování se setkáváme se dvěma praktickými problémy, které potenciálně snižují efektivitu účasti veřejnosti v řízení o integrovaném povolení. Jde jednak o praktické implikace komplikovaného zákonného vymezení okruhu účastníků řízení podle zákona o integrované prevenci, které explicitně nevymezuje postavení občanů, jejichž práva mohou být povolováním provozem dotčena. Situace může být praktickou překážkou realizace jejich účastenských práv, zejména pak práva iniciovat soudní přezkum vydaného integrovaného povolení nebo jeho změny. Druhým problémem je nezákonné omezování přístupu veřejnosti k informacím uvedených v žádosti provozovatele, které provozovatel označí jako chráněné. Správní orgány takto v některých případech postupují s odkazem na zákonnou ochranu některých veřejných zájmů, zejména pak obchodního tajemství, aniž by zohlednily požadavek prokazatelné existence chráněného zájmu v době, kdy poskytnutí informace odpírají.

Účastenství v integrovaném řízení – práva dotčené veřejnosti

Zákon o integrované prevenci rozlišuje dvě formy účasti veřejnosti v integrovaném řízení. První formou je právo široké veřejnosti, tj. kohokoliv, vyjádřit se v příslušné lhůtě³² k předložené žádosti provozovatele, přičemž takto podané připomínky musí být podle § 13 odst. 5 zákona o integrované prevenci úřadem v plné míře vypořádány v odůvodnění rozhodnutí. Druhou formou je pak plnoprávné účastenství v řízení podle § 7 odst. 1 a 2 zákona o integrované prevenci, včetně práva podávat opravné prostředky, a případně také

³² „... Úřad a obec tyto informace vyvěsí na portálu veřejné správy a na svých úředních deskách na dobu 30 dnů. V této lhůtě může každý zaslat úřadu své vyjádření k žádosti.“

iniciovat přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví.

Podle § 7 odst. 1 zákona o integrované prevenci jsou účastníky řízení provozovatel zařízení, obec a kraj, na jejichž území je nebo má být zařízení umístěno, občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, a také obce nebo kraje, na jejichž území může toto zařízení ovlivnit životní prostředí.³³ V § 7 odst. 2 je pak v souladu s uplatněným principem subsidiarity, okruh účastníků integrovaného řízení rozšířen také na toho, kdo by jím byl podle zvláštních právních předpisů.

Jedním z vodítek při interpretaci výše uvedených ustanovení zákona o integrované prevenci je také kodifikované znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění (dále jen „směrnice IPPC“). Podle čl. 15 odst. 1 a Přílohy V směrnice IPPC jsou státy povinny všem subjektům, na něž se vztahuje definice „dotčené veřejnosti“, zajistit „včasnou a účinnou“ možnost účasti v procesu integrovaného povolování. Dotčenou veřejností podle čl. 2 odst. 15 směrnice IPPC je každý, kdo je nebo by mohl být ovlivněn rozhodováním ohledně udělení nebo aktualizace integrovaného povolení nebo podmínek povolení, nebo kdo má na tomto rozhodování určitý zájem. Vyjádření „dotčené veřejnosti“ musí přitom být při rozhodování vzata v úvahu a rozhodnutí se s nimi musí vypořádat (15 odst. 4 směrnice IPPC). Kromě toho členské státy ES mají povinnost zajistit, aby osoby z řad dotčené veřejnosti měly přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti v integrovaném řízení, a to po stránce hmotné i procesní (čl. 16 směrnice IPPC).³⁴ Tato práva jsou v českém právním řádu v plném rozsahu zaručena jen účastníkům řízení. Lze tedy konstatovat, že požadavek plnoprávné účasti občanů bezprostředně dotčených provozem zařízení projednávaného v integrovaném řízení je nejen v souladu se směrnicí IPPC, ale dokonce je i předpokladem její správné implementace.

Vymezení účastníků řízení v §7 odst. 1 a 2 zákona o integrované prevenci je tedy třeba interpretovat konformně s výše uvedeným požadavkem směrnice IPPC tak, aby možnost plnoprávné účasti v integrovaném řízení měli všichni občané, jejichž práva jsou nebo mohou být provozem projednávaného zařízení dotčena. Je zřejmé, že výčet účastníků v § 7 odst. 1 zákona o integrované prevenci neodpovídá definici dotčené veřejnosti, tak jak vyplývá z čl. 2 odst. 15 směrnice IPPC (zákon o integrované prevenci definici dotčené veřejnosti neobsahuje). Občané se sice mohou podle § 8 odst. 2 v řízení vyjádřit, jejich postavení však neodpovídá postavení účastníka - je výrazně slabší (není jim zasláno znění žádosti, neúčastní se ústního projednání žádosti atd.).

³³ V obou posledně jmenovaných případech za předpokladu, že se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění tzv. stručného shrnutí údajů ze žádosti.

³⁴ Výše uvedená ustanovení byla do směrnice inkorporována v souvislosti se skutečností, že ES jako celek je stranou Aarhuské úmluvy (jedná se o požadavky obsahově shodné s požadavky čl. 6 a čl. 9 Aarhuské úmluvy). Stalo se tak v roce 2003 směrnicí č. 35/2003, o účasti veřejnosti při tvorbě plánů a programů, které se vztahují k přírodnímu prostředí a doplňující s ohledem na účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně směrnice Rady č. 85/337/EHS a č. 96/61/ES (2008/1/ES). Jedná se tedy o jeden ze způsobů, kterým ES naplňuje své závazky z této úmluvy. Zde je vhodné uvést, že ES rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005 Aarhuskou úmluvu ratifikovalo, čímž úmluva jako taková získala povahu součásti komunitárního práva (srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 968/2006 Sb. NSS)

Cestou k zajištění konformity postupu správních úřadů s požadavky směrnice IPPC je správná interpretace druhého odstavce § 7 zákona o integrované prevenci, který rozšiřuje okruh účastníků také na ty, kteří by jimi byli podle zvláštních právních předpisů. Zákon zde odkazuje na řadu složkových předpisů. Klíčovým ustanovením, které je však třeba aplikovat, je ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, které přiznává postavení účastníka řízení také osobám, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.³⁵

Přestože správní orgán je povinen s osobami, o nichž je mu známo, že splňují kritéria účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu, jednat jako s účastníky z úřední povinnosti, nelze v případě integrovaného řízení z praktických důvodů očekávat, že tak skutečně učiní.³⁶ Pravděpodobněji lze předpokládat, že úředníci budou inklinovat k vypořádání všech individuálních připomínek občanů v režimu § 8 odst. 2 zákona o integrované prevenci. Občané žijící v lokalitě, kde je umístěno zařízení spadající do režimu integrovaného povolování, se však s tímto postupem správního orgánu nemusí spokojit. V případě, že činnost povolovaného zařízení může, např. v důsledku znečištění ovzduší, vod apod., zasáhnout do jejich práv, mohou se domáhat svých plných účastnických práv, včetně souvisejícího práva iniciovat soudní přezkum vydaného integrovaného povolení (příp. rozhodnutí o jeho změně), a to postupem dle § 28 správního řádu.

Přístup k informacím v integrovaném řízení – ochrana údajů podle §8 odst. 4 zákona o integrované prevenci

Předpokladem efektivní účasti v integrovaném řízení je i možnost dostatečně se seznámit s podklady rozhodnutí správního orgánu – tj. především žádosti provozovatele o vydání či změnu integrovaného povolení. Tento požadavek však vůči veřejnosti zůstává ve jménu ochrany některých veřejných zájmů (typicky obchodního tajemství) v praxi nenaplněn, a to často v rozporu se zákonem.³⁷ Důvodem bývá nesprávný postup správního orgánu při aplikaci ochrany veřejných zájmů podle § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci.

Podle § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci je úřad povinen zabezpečit ochranu obchodního tajemství, osobních údajů a dalších údajů chráněných podle zvláštních právních předpisů, pokud jsou tyto údaje označeny v žádosti provozovatele jako chráněné. Taxativně též vymezuje údaje, u kterých tuto ochranu uplatnit nelze.³⁸ Z dikce uvedeného ustanovení vyplývá, že k uplatnění ochrany údajů je třeba kumulativního splnění dvou podmínek:

³⁵ Shodně PETRŽÍLEK – TICHÁ, kapitola I.3.2.

³⁶ Zajímavé je v této souvislosti poukázat také na povinnost žadatele, v daném případě provozovatele zařízení, označit další jemu známé účastníky (viz. § 45 odst. 1 správního řádu). Přestože se na první pohled zdá nerealistické, aby provozovatel a správní orgán identifikovali všechny osoby, které mohou být povolovaným provozem dotčeny na svých právech, existuje možnost, že v určitých případech to možné je. Příkladem může být situace, kdy v rámci předcházejícího řízení EIA byly individualizovány (např. hlukovými, rozptylovými studii) osoby, na které provoz zařízení bude mít bezprostřední dopad. V takovém případě, by nesplnění povinností podle § 27 odst. 2 a 45 odst. 1 správního řádu mohlo v důsledku vést i nezákonnosti celého řízení.

³⁷ V jednom z řízení, kterého se EPS účastnil, označil provozovatel za chráněné všechny údaje ze žádosti s výjimkou údajů, které zákon o integrované prevenci z této ochrany vylučuje. Krajský úřad poté odmítl s odkazem na ochranu podle § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci poskytnout EPS tzv. rozptylovou studii a hlukovou studii, které zcela zjevně nesplňují kritéria obchodního tajemství a navíc byly i nedílnou součástí dokumentace v předcházejícím řízení EIA.

³⁸ Jedná se o údaje základní údaje o provozovateli, popis zařízení a jeho umístění, tzv. stručné shrnutí údajů, seznam a popis zdrojů a množství emisí a popis dalších vlivů zařízení na životní prostředí a návrh závazných podmínek provozu.

1. Existenci chráněného veřejného zájmu (obchodní tajemství, osobní údaje, údaje chráněné podle zvláštních právních předpisů)
2. Označení konkrétního údaje jako chráněného provozovatelem.

Úřad je tedy povinen aktivně zkoumat zda údaj, který je provozovatelem označený jako chráněný, splňuje kritéria chráněného veřejného zájmu, a v případě že ne, ochranu neposkytnout. Provozovatelé nejčastěji zdůvodňují svůj požadavek na ochranu údajů v žádosti existencí obchodního tajemství. Zde je třeba uvést, že existence obchodního tajemství je podmíněna naplněním všech jeho zákonných znaků, tak jak vyplývají z ust. § 17 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ObchZ“) – tj. musí se jednat o skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy, související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje.

S uplatňováním ochrany údajů dle § 8 odst. 4 souvisí i otázka její možné aplikace vůči účastníkům integrovaného řízení a případné kolize s ústavně zakotveným právem účastníka řízení nahlížet do spisu a vyjádřit se k podkladům správního rozhodnutí.³⁹

Podle § 38 odst. 6 správního řádu lze právo účastníka řízení nahlédnout do spisu omezit pouze v souvislosti s ochranou některých, taxativně vymezených, veřejných zájmů. Těmito veřejnými zájmy jsou ochrana utajovaných informací ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o utajovaných informacích a bezpečnostní způsobilosti, případně ochrana údajů, na které se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. I v takovém případě by však měl správní úřad pečlivě vážit, zda zájem na ochraně těchto veřejných zájmů je v konkrétním případě silnější než výše uvedená, Listinou zaručená, práva účastníka. Navíc, i v případě, že informace obsažené ve spise formálně podléhají ochraně podle § 38 odst. 6 správního řádu, nelze právo účastníka nahlédnout do spisu omezit, pokud se jedná o informace, které slouží k provedení důkazu v řízení. Přikláníme se k názoru, že ust. § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci je třeba ve vztahu k účastníkům integrovaného řízení vykládat restriktivně – tj. v hranicích uplatnění § 38 odst. 6 správního řádu. Tomu nasvědčuje jednak taxativní formulace důvodů, pro které je možné přístup účastníků k informacím ze spisu omezit, a také uplatnění obecných principů veřejné správy coby služby veřejnosti, procesní rovnosti účastníků, jakož i principu efektivní účasti veřejnosti na rozhodování, tak jak vyplývá z čl. 24 a násl. Preambule směrnice IPPC.

Význam efektivní účasti veřejnosti v procesu integrovaného povolování nelze podceňovat. Jedná se o naplnění jednoho ze základních principů tohoto environmentálně významného procesu a jakékoliv nadbytečné omezování občanů v možnostech uplatnit své připomínky a obavy může mít v důsledku negativní vliv na kvalitu jeho výsledku. Otázkou zůstává, zda zákonodárcem zvolená cesta chybějící transpozice definice „dotčené veřejnosti“ ze směrnice IPPC a komplikovaného vymezení jejího postavení v integrovaném řízení nepovede v praxi k omezení intenzity, s jakou bude veřejnost svá práva v integrovaných řízeních uplatňovat. Stejný dopad může mít samozřejmě i nesprávná aplikace veřejnoprávní ochrany údajů podle § 8 odst. 4 zákona o integrované prevenci. Tento stav by v budoucnosti byl jistě nežádoucí. Účast veřejnosti v integrovaném řízení totiž umožňuje občanům aktivně hájit svá dotčená

³⁹ Viz čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 36 odst. 3 správního řádu, příp. výklady k právu na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny).

práva, což dlouhodobě přispívá, slovy Preambule směrnice IPPC, ke „zvyšování zodpovědnosti a transparentnosti rozhodovacího procesu a přispívá k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k veřejné podpoře učiněných rozhodnutí.“

3.4 Přístup NNO ke správním soudům a odkladný účinek žaloby

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.⁴⁰

Jestliže 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.⁴¹ 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“⁴² 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 zákonem. 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 environmentálních 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 účinku⁴³:

- 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

⁴⁰ Pro tuto neradostnou situaci se vžívá rčení: "Nevládka má pravdu, investor má stavbu."

⁴¹ zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

⁴² Soudy dosud zastávají spornou tezi, že právnické osoby nejsou biologickými organismy a tak se nemohou dovolávat práva na příznivé životní prostředí.

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

Povinnost prokázat vznik nenahraditelné újmy má žalobce (navrhovatel), zatímco žalovaný (správní orgán) může namítat a prokazovat, že se přiznání odkladného účinku dotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob anebo že přiznání odkladného účinku je v rozporu s veřejným zájmem.⁴⁴

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.

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.⁴⁵

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.

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.⁴⁶

V praxi bývá nejúčinnější argumentace mezinárodními závazky ČR a právem EU. Nejvyšší správní soud opakovaně vyslovil tento právní názor⁴⁷: *Na základě čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy (č. 124/2004 Sb.m.s.) musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti⁴⁸,...i, vyhovováno 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*

⁴⁴ Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23.10.2003, sp. zn. 52 Ca 9/2003

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

⁴⁶ zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

⁴⁷ Nejvyšší správní soud - 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

⁴⁸ Čl.2 odst.5 Aarhuské úmluvy: „dotčená veřejnost“ je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodnutím, 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.

realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhovováno 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.

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 trhačích 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.⁴⁹ 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.⁵⁰

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.⁵¹

Specifickým problémem je přiznání odkladného účinku žalobě proti tzv. územnímu rozhodnutí⁵², 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.⁵³ Ovšem nový stavební zákon⁵⁴ 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 výjimečně⁵⁵ a zastaralý přístup mnohdy přetrvává.⁵⁶

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.⁵⁷

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 judikatury NSS⁵⁸ prosazovat, že odkladný účinek nemá navrhovatele chránit pouze před

⁴⁹ Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29.11.2005, sp. zn. 30 Ca 28/2005

⁵⁰ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27.10.2009, č. j. 10 Ca 302/2009-45

⁵¹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. července 2007, sp. zn. 6 Ca 7/2008

⁵² § 76 z. č. 183/2006 Sb.

⁵³ 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)

⁵⁴ nový stavební zákon z. č. 183/2006 Sb., starý stavební zákon z.č. 50/1976 Sb.

⁵⁵ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20.03.2008, č. j. 22 Ca 43/2008-35

⁵⁶ např. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23.1.2008, č. j. 31 Ca 154/2007-82

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

⁵⁸ Nejvyšší správní soud - 1 As 13/2007-63 ze dne 29.08.2007, 1 As 39-2006-55 ze dne 14.06.2007, 5 As

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 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 neznamená 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 zákon⁵⁹ a novou judikaturu.⁶⁰

II. Obrana proti důsledkům uskutečněných záměrů

Činnosti, které již byly povoleny, musí po celou dobu, kdy jsou provozovány splňovat podmínky k ochraně životního prostředí. Nejčastěji jde o různé limity (hluk, emise, imise) omezení (nezasahovat nad míru přiměřenou poměrům do vlastnických práv sousedů) a zákazy (poškození biotopů chráněných druhů). Dodržování mají z vlastní iniciativy i na základě podnětů soukromých osob kontrolovat správní úřady. Mají možnost činnost omezit, zakázat, uložit nápravná opatření, pokuty. Pokud důsledky činnosti přímo ohrožují nebo poškozují konkrétní osoby, mohou se domáhat ochrany svých práv u soudu žalobami – požadovat zdržení se zásahů, nápravy protiprávních následků, náhrady škody, kompenzací. Soukromoprávní prostředky ochrany je na místě využívat především tam, kde orgány veřejné správy (zejména krajské hygienické stanice a Ministerstvo zdravotnictví, ale i stavební úřady a úřady obecní) selhaly při své povinnosti chránit lidi před těmito negativními vlivy. V některých případech se soudní ochrana uplatňuje paralelně vedle ochrany poskytované orgány veřejné správy.⁶¹

Základem soukromoprávní ochrany před hlukem je občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb.). Obsahuje řadu nástrojů, které lze využít při ochraně zdraví a zdravých životních podmínek lidí před hlukem, zápachem, prachem, kouřem, zastíněním a dalšími důsledky uskutečněných záměrů.

Obecně je nutno v souvislosti se soukromoprávními prostředky zdůraznit, že žalobce musí v průběhu soudního řízení prokázat to, co tvrdí (soud na rozdíl od správního orgánu není povinen sám zjišťovat stav věci). Žalovanému tedy v podstatě postačí se bránit tvrzením, že žalobce neprokázal dostatečně, že právě on je za porušení žalobcových práv zodpovědný anebo že žalobce neprokázal, že k zásahu do jeho práv vůbec došlo (hluk je přiměřený poměrům, škoda na zdraví nevznikla atd.).

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

⁵⁹ z. č. 183/2006 Sb.

⁶⁰ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20.03.2008, č. j. 22 Ca 43/2008-35

⁶¹ Například stavební orgány mohou odkázat účastníky jimi vedených správních řízení na soud, aby závazně vyřešil jejich údajně *občanskoprávní námitky*. Do doby rozhodnutí civilního soudu správní orgán řízení přeruší. Tato situace může nastat v průběhu územního řízení o umístění stavby, která bude zdrojem hluku, případně při řízení stavebním.

1. Sousedská žaloba

Základem pro tuto žalobu je ustanovení § 127 občanského zákoníku, podle nějž vlastník věci nesmí hlukem „nad míru přiměřenou poměrům“ obtěžovat „sousedy“ nebo vážně ohrožovat výkon jejich práv. Na základě tohoto ustanovení jsme se rozhodli ve větším počtu vhodných případů podat jménem obtěžovaných lidí žaloby proti hluku (v budoucnu též znečišťování ovzduší) provozem na pozemních komunikacích.⁶² Vycházeli jsme přitom především z následujících úvah:

Žalobcem může být podle našeho názoru každý člověk, který je obtěžován nadměrným hlukem. Žalobcem nemůže být firma, občanské sdružení nebo jiná právnická osoba, protože tyto subjekty z povahy věci nemohou být hlukem obtěžovány. Jedinou výjimkou je obec. Ta může podat sousedskou žalobu za předpokladu, že jsou nadměrnému hluku vystaveny prostory v jejím vlastnictví, které používají občané této obce (např. chodník, dětské hřiště, obecní budovy atd.).⁶³

Žalovaným může být každý, kdo při užívání předmětu svého vlastnictví (své věci) obtěžuje hlukem své okolí. Žalovaným rovněž může být majitel továrny či dílny, která je zdrojem hluku, tedy např. i vlastník silnice přestože sám hluk nezpůsobuje.⁶⁴ V případě pozemních komunikací je vlastník či správce určen zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Ustanovení § 9 tohoto zákona říká, že vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát, vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se komunikace nachází a vlastníkem místních komunikací je příslušná obec.⁶⁵

Obtěžování musí být „nepřiměřené poměrům“ (neboli hluk či znečišťování musí dosahovat hladiny, která je „nad mírou přiměřenou poměrům“). Jedná se o značně nejasný termín. Soud musí vycházet z obvyklých společenských názorů a z míry hlučnosti (míra tolerance), která je v tom kterém místě obvyklá. Při posuzování míry přiměřenosti poměrům by měl přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, například jak dlouho hluk trvá, v kterou denní dobu, jaké je jeho frekvenční složení, zda jde o hluk pro dané místo obvyklý, atd.

Zcela mimo pochybnost je však to, že pokud hluk překračuje hygienické limity, jedná se vždy rovněž o hluk, který je nepřiměřený poměrům. Hygienické limity hluku, stanovené nařízením vlády č. 148/2006 Sb., představují (teoreticky) mezní hodnoty, kdy lidské zdraví ještě není poškozováno.⁶⁶ Stav, kdy dochází nebo může docházet k poškození zdraví, nelze

⁶² Přehled některých konkrétních případů viz na <http://hluk.eps.cz/index.php?page=kauzy>

⁶³ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 1999, sp.zn. 2 Cdon 330/97.

⁶⁴ Srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 15. března 2007, č.j. 1 As 7/2006, podle jehož odůvodnění odpovědnost za dodržování hlukových limitů nesou vlastníci, případně správci pozemních komunikací, neboť „jen tyto osoby mohou organizačními a technickými opatřeními řešit hygienické závady, spočívající v nadlimitní úrovni hluku, ohrožující zdraví. Zejména u letišť, železnic a pozemních komunikací je zcela nereálná představa, že za omezení hluku by odpovídali vlastníci jednotlivých automobilů, letadel či železničních vozů“.

⁶⁵ Viz např. rozsudek MS Praha ze dne 30.1.2008, sp. zn. 54 Co 390/2007, kde soud řekl: Vlastník komunikace, která je zdrojem hluku, je pasivně legitimovaným. Na této skutečnosti nemění nic ani to, že není správcem komunikace. Povinnost zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity je vlastníku komunikace, případně jejímu správci explicitně uložena ust. § 30 zák.č. 258/2000 Sb.. o ochraně veřejného zdraví.

⁶⁶ Tomu odpovídá i definice hluku uvedená v § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, kde je explicitně řečeno, že hlukem je „zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis.“

v žádném případě považovat za přiměřený poměrům.

Překračování hygienických limitů hluku však ve většině případů nebude znamenat pouze obtěžování nad míru přiměřenou poměrům, ale rovněž **vážné ohrožení výkonu práv vlastníka**. Při vážném ohrožení výkonu práv by se soud neměl zabývat otázkou *přiměřenosti poměrům*. Vážné ohrožení práv je nezákonné ve všech případech a soud by takové jednání měl bez bližšího zkoumání místních okolností případu a hledání míry přiměřenosti zakázat.

Soud může na základě sousedské žaloby přikázat žalovanému, aby se nezákonného jednání (obtěžování nebo ohrožování) zdržel. Jakým způsobem žalovaný zdroj hluku omezí, zůstává na něm. Soud mu nemůže rozsudkem přikázat konkrétní opatření. Opatření přijatá žalovaným nicméně musí být efektivní a vést ke splnění výroku rozsudku, jinak mu hrozí exekuční řízení.

Žalobní návrh je třeba formulovat tak, že žalovaný je povinen zdržet se obtěžování žalobce hlukem z (v žalobě uvedeného) pozemku žalovaného (případně i z jiné věci patřící žalovanému), pronikajícím na (v žalobě uvedené) nemovitost žalobce. Žalobce by měl rovněž zvážit, zda trvat na obvyklé lhůtě ke splnění rozsudku (3 dny), nebo z důvodu složitosti přijetí možných nápravných opatření (protihlukové stěny, výměna povrchu vozovky, omezení provozu atd.) navrhnout žalovanému lhůtu přiměřeně delší.

Možnost dovolat se ochrany před hlukem způsobeným provozem na pozemní komunikaci prostřednictvím sousedské žaloby byla ve sporu týkajícím se obtěžování hlukem v okolí pražské magistrály, a to s definitivní platností rozsudkem Nejvyššího soudu ve věci sp.zn. 22 Cdo 3281/2008. Nejvyšší soud mimo jiné uvedl, že sice obecně platí, že opírá-li se napadený výkon vlastnického práva o úřední povolení a žalovaný nepřekročil meze tohoto povolení, je třeba považovat výkon vlastnického práva za oprávněný, jde však jen o oprávnění z hlediska veřejného práva. Bude-li tedy obtěžování vycházet z činnosti, ke které bylo vydáno úřední povolení, nevylučuje to ochranu proti obtěžování způsobenému touto činností podle § 127 odst. 1 obč. zák. V případě, že obtěžování překračuje meze stanovené správním předpisem, přesahuje zpravidla i míru přiměřenou poměrům, ale nemusí tomu být naopak. **Nárok na ochranu bude dán, pokud v době rozhodování soudu bude imise sice v mezích daných správním předpisem, půjde však nepochybně o obtěžování „nad míru přiměřenou poměrům“.** Jestliže tedy byla uplatněna občanskoprávní žaloba na ochranu před hlukem podle § 127 odst. 1 obč. zák., lze sice podpůrně přihlídnout k veřejnoprávní úpravě, obsažené v zákoně na ochranu veřejného zdraví č. 258/2000 Sb., a v navazujících prováděcích a jiných právních předpisech (zejména nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací), nicméně soud primárně aplikuje citovanou občanskoprávní úpravu o ochraně před hlukem, která těmito veřejnoprávními předpisy není dotčena.

Z uvedeného zároveň vyplývá, že před důsledky občanskoprávní odpovědnosti za hluk z provozu na komunikaci nemůže jejího vlastníka „ochránit“ ani povolení výjimky z hlukových limitů příslušnou hygienickou stanicí podle § 30 zákona č. 258/2000 Sb.

Ohledně náznaku námitky nedostatku pasivní legitimace na straně žalovaného hlavního města Prahy Nejvyšší soud odkázal na svoji již ustálenou judikaturu, podle níž vlastníku sousední nemovitosti náleží vůči obci ochrana podle § 127 odst. 1 obč. zák.

Také námitku ohledně údajné nevykonatelnosti rozsudku odvolacího soudu označil Nejvyšší soud za nepřipadnou za situace, kdy žalovanému byla toliko uložena negativní povinnost ve smyslu § 127 odst. 1 obč. zák. a nesplnění soudem uložené povinnosti je možné v rámci výkonu rozhodnutí vynutit ukládáním pokut podle § 351 o. s. ř. Dovozuje-li dále žalovaný z jím nově předloženého důkazu, že jedinou variantou protihlukového řešení ke splnění rozsudkem odvolacího soudu stanovených hlukových kritérií v dané lokalitě je výstavba raženého tunelu, tato námitka je z hlediska účelu dovolacího přezkumu, jímž je posouzení správnosti rozhodnutí odvolacího soudu, bezpředmětná, neboť odvolací soud neuložil žalovanému, jakým konkrétním způsobem má splnit povinnost vyplývající pro něj z rozsudku odvolacího soudu.

2. Žaloba na ochranu osobnosti

Osobnost každého člověka je chráněna celou řadou právních předpisů, včetně předpisů mezinárodních a předpisů ústavní síly. Občanský zákoník zakotvuje ochranu osobnosti v ustanovení § 11, podle něž má každá fyzická osoba právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy. Výčet osobnostních práv v § 11 není uzavřený a neustále se vyvíjí. Dnes je bezpochyby nutné do výčtu osobnostních práv zařadit i právo na příznivé životní prostředí, které má např. v praxi Evropského soudu pro lidská práva velmi blízko k právu na ochranu soukromí.⁶⁷

Nadměrným hlukem či znečišťováním ovzduší může být protiprávně zasahováno do práva na ochranu zdraví, práva na ochranu soukromí a práva na ochranu příznivého životního prostředí, které jsou dílčími složkami práva na ochranu osobnosti.

V rámci dokazování musí žalobce prokázat, že došlo k zásahu do práva na ochranu osobnosti, že je tento zásah neoprávněný a že žalovaný je tím, kdo to způsobil. K odpovědnosti za zásah do práva na ochranu osobnosti postačí, že jde o zásah, který je způsobilý osobnost pouze ohrozit, nikoliv nutně poškodit.

Žalovaným bude ten, kdo při užívání předmětu svého vlastnictví (své věci) obtěžuje své okolí. Na rozdíl od žalobce může být žalovaným i firma, obec, nevládní organizace či stát.

Žalobou na ochranu osobnosti se lze domáhat

- upuštění od konkrétních neoprávněných zásahů (tzv. zdržovací žaloba)
- odstranění trvajících následků neoprávněného zásahu (tzv. odstraňovací, restituční žaloba) a
- přiměřeného zadostiučinění (tzv. satisfakční žaloba).

V praxi jsme se podíleli na žalobě na ochranu osobnosti v případě zamoření bytů, jejichž vlastníkem je město Praha, azbestovými vlákny při neodborné rekonstrukci. Nájemci se v tomto případě domáhají vyčištění svých bytů, tedy primárně odstranění trvajících následků

⁶⁷ Viz například rozsudky ESLP ve věcech Lopéz Ostra v. Španělsko ze dne 9.12. 1994, Guerra v. Itálie ze dne 19.2. 1998, Hatton et all. v. Spojené království ze dne 9.7. 2003, Moreno Gómez v. Španělsko ze dne 16.11. 2004 a řadu dalších. Podrobněji viz například Repík, B.: Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí (první část), Bulletin advokacie č. 7-8/2005, str. 22-23.

a současně i upuštění od pokračujícího zásahu.⁶⁸ Pro účely žaloby na ochranu osobnosti proti zásahům spočívajícím v nadměrném hluku či znečištění ovzduší přichází zásadně do úvahy žaloba zdržovací, případně v kombinaci s žalobou satisfakční.

3. Závěry

Soukromoprávní nástroje ochrany před důsledky existujících dopravních staveb, případně jiných závažných zdrojů znečištění, jsou doposud příliš nevyzkoušenou cestou ke snížení zásahů do životního prostředí a zároveň zvýšení odpovědnosti znečišťovatelů za důsledky jejich jednání. Zejména při systematickém selhávání odpovědných správních orgánů (typicky při ochraně před hlukem z dopravy) jde často o jediný teoreticky možný nástroj na dosažení změny. K naději na jeho úspěšné využití je nezbytný vhodný výběr případu a dostatečné podklady (autorizovaná měření, znalecké posudky), neboť zejména zpočátku je nutno očekávat spíše rezervovaný přístup soudů.

⁶⁸ Pro podrobnější informace viz <http://www.eps.cz/php/index.php?cat=arch&art=news&x=1982819>