

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2013
VI. ročník SVOČ

Autor: Štěpán Chejn
Konzultant: JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do VI. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Praze dne 15. 4. 2013

.....
Štěpán Chejn

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval konzultantce mé práce JUDr. Petře Humlíčkové, Ph.D., za veškerý čas, který mi věnovala, za ochotu, se kterou se ujala vedení mé práce, a za mnohé inspirativní poznámky.

Obsah

| | |
|---|----|
| 1. Úvod..... | 5 |
| 2. Blíže k Aarhuské úmluvě..... | 6 |
| 2. 1 Právo na informace o životním prostředí | 6 |
| 2. 2 Právo účastnit se na rozhodovacích procesech..... | 7 |
| 2.3 Přístup k soudní ochraně..... | 8 |
| 2. 4 Kontrolní mechanismy dodržování Aarhuské úmluvy | 10 |
| 3. Nedostatky implementace článku 9 Úmluvy v České republice | 12 |
| 3. 1. K otázce aktivní žalobní legitimace fyzických a právnických osob..... | 12 |
| 3. 2 K vyloučení či omezenému rozsahu soudního přezkumu | 18 |
| 3. 3 Neúčinnost soudní ochrany - otázka odkladného účinku žaloby..... | 21 |
| 4. Závěr..... | 27 |
| 6. Přílohy | 29 |
| 6. 1 Příloha č. 1. | 29 |
| 6. 2 Příloha č. 2 | 31 |
| 6. 3 Příloha č. 3 | 31 |
| 6. 4 Příloha č. 4 | 32 |
| 6. 5 Příloha č. 5 | 33 |
| 6. 6 Příloha č. 6 | 33 |
| 6. 7 Příloha 7 | 34 |
| 7. Seznam literatury | 35 |

1. ÚVOD

Vztah mezi životním prostředím, státem, investory a veřejností bývá předmětem mnoha sporů a často se dostává do problematických rozměrů. Pokud celou věc zjednodušíme, lze říci, že na jedné straně stojí investoři, kteří sledují především vlastní finanční profit, a ochrana životního prostředí v jejich případě může ustupovat do pozadí. Na straně druhé pak stojí veřejnost, mimo jiné zastoupená či organizovaná v různých nevládních organizacích, která se zaměřuje na důstojné podmínky života a na kvalitní a nepoškozené životní prostředí. Mezi těmito stranami by pak měl stát nastolovat rovnováhu, a pomocí právních nástrojů určovat převahu toho či onoho zájmu v konkrétních případech. Dle názoru nevládních organizací se však v českém prostředí nebezpečně často dává přednost zájmům, které životní prostředí poškozují, respektive převládá názor, že veřejná správa nedělá pro ochranu životního prostředí tolik, kolik by jistě mohla, případně nedělá to, co by ze zákona dělat měla. Soudní ochrana životního prostředí tak nabývá na významu, ať již je iniciovaná jednotlivcem či ze strany nevládní organizace.

S ohledem na absenci vůle zákonodárce je nejdůležitějším právním předpisem na poli přístupu k soudům ve věcech životního prostředí Aarhuská úmluva (dále příp. pouze Úmluva).¹ Česká republika Aarhuskou úmluvu ratifikovala dne 4. 10. 2004 a při ratifikaci Úmluvy vyslovila názor, že „požadavky kladené na smluvní strany Úmluvy jsou splněny“.² Tato premisa bude v dalších částech práce podrobena určité kritice, neboť ani v současné době, tedy 12 let po vstupu v platnost, nebyly některé její cíle naplněny. V roce 2010 byla ze strany nevládní environmentální organizace Ekologického právního servisu (dále jen „EPS“) podána stížnost pro nesoulad vnitrostátní právní úpravy s požadavky Úmluvy. V srpnu roku 2012 byl znám výsledek - bylo seznáno, že Česká republika skutečně v mnoha ohledech nenaplnila podmínky Úmluvou kladené na smluvní strany. Tato práce si (za cenu jistého nutného zjednodušení) klade za cíl předmětnou stížnost popsat a zkusit zachytit problematické otázky aplikace Úmluvy v České republice. Cílem práce však není prosté sepsání výčtu argumentů ze stížnosti (což by ve výsledku vylučovalo jakoukoliv kritickou polemiku a práce se tak ve většině případů snaží vyhnout opakování), nýbrž pokus o vlastní náhled na problematiku, který v práci tohoto typu bude snad vítaný.

¹ Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, která byla podepsána dne 25. 6. 1998 byla na konferenci Evropské hospodářské komise OSN a vstoupila v platnost 30. 10. 2001.

² Vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva), dostupné na www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=7099

2. BLÍŽE K AARHUSKÉ ÚMLUVĚ

Aarhuská úmluva je v současnosti nejdůležitějším mezinárodně právním dokumentem na úseku práva na informace o životním prostředí a účasti veřejnosti.³ Konceptně je Úmluva rozdělena do 4 částí, přičemž první část se věnuje přístupu k informacím, druhá část se věnuje účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech, třetí část se věnuje přístupu k soudní ochraně a poslední pak procesnímu a institucionálnímu zajištění fungování Úmluvy. Ohlédneme - li od poslední jmenované části, je dle jejího článku 1 Aarhuská úmluva vystavěna na 3 pilířích.

V současné době již Úmluvu ratifikovalo 46 signatářů,⁴ zejména tedy států Evropské unie, ale i mimoevropské státy jako Turkmenistán. Z evropských států ratifikovaly Úmluvu naposledy Island (2011) a Irsko (2012). Na druhou stranu je však třeba uvést, že některé evropské státy dosud Úmluvu neratifikovaly (Švýcarsko). Počet smluvních stran stále stoupá,⁵ nicméně vzhledem k regionálnímu charakteru smlouvy tento vzestupný trend nebude pokračovat dlouho a počet smluvních stran se výhledově ustálí. Ke dni 25. 2. 2005 se stala signatářem také Evropská unie.⁶

Posuzováno optikou vnitrostátních správních soudů, Aarhuská úmluva není self - executing a není jí tak přiznán přímý účinek, respektive jejich ustanovení není možné se přímo dovolávat.⁷ To by však nemělo zbavovat orgány státní správy (včetně soudů) vykládat vnitrostátní předpisy eurokonformně, respektive v souladu s mezinárodněprávním závazkem, který České republice z ratifikace Úmluvy plyne.⁸

2. 1 PRÁVO NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Prvním pilířem Aarhuské úmluvy je přístup k environmentálním informacím. Právo na informace v obecné rovině nevyplývá pouze z Aarhuské úmluvy, ale též z požadavků práva evropského a na ústavněprávní rovině též z čl. 17 Listiny. Jako takové je právo

³ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Právnické učebnice (C.H. Beck), str. 239.

⁴ Viz příloha 1

⁵ Viz příloha 2

⁶ V této souvislosti je třeba podotknout, že Evropská unie na přijetí Aarhuské úmluvy reagovala zejména přijetím nové směrnice o přístupu k informacím o životním prostředí a novelizací několika stávajících směrnic. Směrnice o přístupu k právní ochraně ve členských státech (byť byla navržena, viz Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu k soudní ochraně ve věcech životního prostředí, dostupné na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0624en01.pdf) však nebyla dosud přijata, zejména s ohledem na to, že zjevně v současné době neexistuje dostatečná politická vůle k přijetí této směrnice.

⁷ K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao2/2007, případně nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08.

⁸ K tomu viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07.

na informace předpokladem demokratické a transparentní veřejné správy, která slouží zájmům občanů a je též předpokladem smysluplné a přínosné účasti veřejnosti při povolování záměrů, nejen s environmentálními dopady.⁹ Aarhuská úmluva rozlišuje pasivní a aktivní zpřístupňování informací. Pasivní zpřístupňování znamená zpřístupňování informací na žádost a aktivní zpřístupňování informací pak samotná činnost veřejné správy spočívající v shromažďování informací a jejich následném zveřejňování; žádost není třeba.

Platná právní úprava zakotvuje právo na informace jednak v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a dále v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Ten byl v souvislosti s přijetím směrnice 2003/4/ES, která byla inspirována zejména Aarhuskou úmluvou, podstatně novelizován a lze tak konstatovat, že jeho ustanovení odpovídají jak zmíněné směrnici, tak i ustanovení Aarhuské úmluvy. V praxi pak činí potíže spíše neochota povinných subjektů poskytovat informace na žádost a vztah obou zákonů.¹⁰

2. 2 PRÁVO ÚČASTNIT SE NA ROZHODOVACÍCH PROCESECH

Druhým pilířem Aarhuské úmluvy rozumíme aspekt účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech, který je upraven zejména v člancích 6 až 8 Úmluvy a obecně se skládá ze dvou základních komponentů - práva být slyšen při jednání a práva mít vliv na proces přijímání a obsah rozhodnutí.¹¹ Úmluva vychází z předpokladu, že informovaná veřejnost má zájem se vyjádřit v environmentálních otázkách a zapojit se do rozhodovacího procesu. Oproti právu na informace, které je upraveno v prvním pilíři Úmluvy představuje institut práva účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech silnější nástroj, neboť dává veřejnosti nejen možnost se informovat, ale též aktivně ovlivnit rozhodování o životním prostředí.

Co se týká zejména čl. 6, kde je těžiště právní úpravy, Úmluva na prvním místě garantuje veřejnosti právo na to, aby byla přiměřeně, včas a účinně informována¹², a to hned od počátku řízení, kdy jsou stále otevřeny všechny možnosti a alternativy rozhodování.

⁹ MOTZKE, Radek a Sandra PODSKALSKÁ. *Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*. In Planeta, odborný časopis pro životní prostředí. Ročník XV, číslo 6/2007.

¹⁰ k tomu blíže viz: HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010. Deset let práva na informace o životním prostředí*. Zelený kruh, Praha 2011. str. 4

¹¹ ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo životního prostředí*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2004, 193 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). str. 49

¹² DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). str. 240

Podmínkou uplatnění práva účasti na rozhodovacích procesech je pak možnost veřejnosti předkládat připomínky, informace a názory, které považuje za relevantní. Výsledky procedury účasti veřejnosti pak vždy musí být vzaty v potaz a o přijetí konečného rozhodnutí pak musí být veřejnost informována.¹³

Český právní řád však ve vymezení veřejnosti není zcela kompatibilní s úpravou obsaženou v Aarhuské úmluvě, respektive ani s právem evropským. Úmluva v případě pojmu „veřejnost“ totiž rozlišuje mezi právě mezi veřejností v širokém slova smyslu (tedy jakákoliv fyzická a právnická osoba) a mezi dotčenou veřejností, což jsou fyzické a právnické osoby, které mají na rozhodování zvláštní zájem či mohou být rozhodováním dotčeny, přičemž u nevládních organizací na ochranu životního prostředí se „dotčenost“ dle Úmluvy presumuje.¹⁴ Dotčená veřejnost jako skupina veřejnosti, která je či může být více ovlivněna výsledkem rozhodováním, by měla mít dle Úmluvy větší vliv na rozhodování než skupiny či jedinci ovlivnění v menší míře.¹⁵ Problémem je pak zejména fakt, že české úřady s Aarhuskou úmluvou nepracují a v mnoha případech je okruh účastníků řízení vymezen příliš restriktivně (k tomu níže).

2.3 PŘÍSTUP K SOUDNÍ OCHRANĚ

Obecně je třeba konstatovat, že přístup k právní ochraně ve věcech životního prostředí znamená právo napadat akty (či opomenutí) veřejné správy u nezávislého a nestranného soudu, ovšem až po vyčerpání všech řádných opravných prostředků. Aarhuská úmluva definuje přístup k soudní ochraně v čl. 9 a tento článek tak ze své podstaty završuje a doplňuje články výše nastíněné. Bez adekvátní možnosti ochrany práv by totiž v podstatě jakákoliv účast veřejnosti či žádost o informaci postrádala smysl a správní orgán by mohl rozhodovat zcela dle své libovůle. Výše nastíněná oprávnění by se tak stala nevymahatelnými - přesto či právě proto však implementace předmětných ustanovení čl. 9 Úmluvy činí největší potíže.¹⁶ Ve smyslu Aarhuské úmluvy pak je možné přístup k soudní ochraně definovat tak, že „jednotlivcům z řad veřejnosti je k dispozici právní mechanismus, který mohou využít

¹³ ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo životního prostředí*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2004, 193 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). str. 49

¹⁴ MOTZKE, Radek a Sandra PODSKALSKÁ. *Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*. In Planeta, odborný časopis pro životní prostředí. Ročník XV, číslo 6/2007.

¹⁵ Překlad vybraných kapitol z publikace „THE AARHUS CONVENTION, THE IMPLEMENTATION GUIDE“, český překlad DRHOVÁ Zuzana, ŠIMONA ŠULCOVÁ a MARTA ČERNÁ, MŽP 2001, str. 14

¹⁶ HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010. Deset let práva na informace o životním prostředí*. Zelený kruh, Praha 2011. str. 20

k dosažení přezkumu možných porušení ustanovení Úmluvy ohledně přístupu k informacím a účasti veřejnosti na rozhodování, jakož i tomu odpovídajících ustanovení vnitrostátního práva.“¹⁷

Vzhledem k výše popsanému dělení Úmluvy na pilíře je evidentní, že soudní přezkum, resp. přístup k soudní ochraně, probíhá po následujících liniích - přezkum odepření práva na informace, přezkum odepření práva na účast na rozhodovacích procesech a přístup k právní ochraně ve věcech životního prostředí obecně. Možnost využití soudní ochrany tak existuje pro velké množství situací, namátkou pro případy, že dotčená osoba bude tvrdit, že její žádost o informace byla ignorována, odložena či jinak protiprávně vyřízena, či pro případy, že bude zpochybňována legalita jakéhokoliv rozhodnutí jak z hmotněprávní stránky věci, či ze stránky procesněprávní.¹⁸ Z hlediska Úmluvy je třeba, aby přezkoumání bylo nestranné, provedené nezávislým orgánem, dostatečně rychlé a nenákladné. Dále je stanoveno, aby bylo přiznáváno přiměřené a účinné zadostiučinění či náprava a samotné soudní řízení bylo čestné, spravedlivé, včasné a nikoli nadměrně drahé.¹⁹

Nutno však dodat, že soudní přezkum je dle Aarhuské úmluvy omezený, přičemž minimálně formálně je český systém soudního přezkumu o něco širší. Umožňuje totiž napadat u soudu nejen rozhodnutí o specifických činnostech, ale též proti některým plánům dle čl. 7 Úmluvy, zejména tedy proti územnímu plánu. Osobně považuji toto oprávnění veřejnosti za poměrně logické, neboť právě územní plány často vymezují plochy, na kterých se posléze realizuje činnost s dopadem na životní prostředí, typicky například stavby dopravní infrastruktury. Reálně jsou ovšem i nadále nevládní environmentální organizace ze soudního přezkumu územních plánů a jiných koncepčních dokumentů vylučovány.

Problémy aplikace čl. 9 Úmluvy budou vzhledem k tématu práce zpracovány v samostatné kapitole.

¹⁷ Překlad vybraných kapitol z publikace „THE AARHUS CONVENTION, THE IMPLEMENTATION GUIDE“, český překlad DRHOVÁ Zuzana, Simona ŠULCOVÁ a Marta ČERNÁ, MŽP 2001, str. 23

¹⁸ ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo životního prostředí*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2004, 193 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck)., str. 49 - 50

¹⁹ blíže viz Překlad vybraných kapitol z publikace „THE AARHUS CONVENTION, THE IMPLEMENTATION GUIDE“, český překlad DRHOVÁ Zuzana, Simona ŠULCOVÁ a Marta ČERNÁ, MŽP 2001, str. 24

2. 4 KONTROLNÍ MECHANISMY DODRŽOVÁNÍ AARHUSKÉ ÚMLUVY

Pro řádné zhodnocení otázky v úvodu nastíněné je třeba zmínit alespoň okrajově principy kontroly dodržování Úmluvy. Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy zahrnuje na jedné straně povinnost všech smluvních stran předkládat pravidelné zprávy o stavu implementace a na straně druhé činnost orgánů Úmluvy.²⁰ Pro účely této práce je nejdůležitějším orgánem Compliance Committee, tedy Výbor pro kontrolu dodržování Úmluvy (dále jen „Výbor“) ustaven procesem dle čl. 15 Úmluvy. První výbor byl zvolen v roce 2002 a nápad případů, které Výbor v současnosti řeší, osciluje kolem 12 za rok.²¹ Kontrolní mechanismus Úmluvy je možné spustit 4, respektive 5 způsoby.

Kontrolní mechanismus bývá spuštěn zejména na základě stížnosti z řad veřejnosti, která spatřuje nesoulad vnitrostátní úpravy s Aarhuskou úmluvou. Těchto stížností bylo do konce roku 2012 zaznamenáno 78, přičemž stížnosti proti České republice byly zaznamenány 3.²² Strana může taktéž předložit stížnost pro nesoulad, který spatřuje u jiné smluvní strany. Taková stížnost byla podána pouze jedna, a to Rumunskem proti Ukrajině v případě kanálu Bystroje, kde bylo tvrzeno porušení čl. 6 odst. 2 Úmluvy. Čistě teoreticky může strana předložit stížnost pro vlastní nesoulad, na základě postoupení Sekretariátu a taktéž může Výbor provádět šetření z vlastní iniciativy.

Lze tak konstatovat, že kontrolní mechanismus je z hlediska otevřenosti řízení pro veřejnost velmi benevolentní. Umožňuje totiž podat stížnost nejen smluvním stranám, ale též občanům, kteří tvrdí nesoulad vnitrostátního práva s požadavky Úmluvy, což je z hlediska mezinárodního práva zcela unikátní.²³ Jak je patrné z výše uvedeného, v podstatě jedinou formou rozhodování Výboru jsou právě podněty řad veřejnosti. Zbylé možnosti se tak dosud pohybují v teoretické rovině a nebyly dosud (až na jeden případ) naplněny.

Výbor po projednání stížnosti konstatuje, zda je v konkrétním případě legislativa či praxe veřejné správy či soudnictví v souladu s požadovanými ustanoveními Úmluvy. Mimo nálezu vydává Výbor i doporučení, jaká by měl stát přijmout pro lepší implementaci Úmluvy. Stát by v této souvislosti měl přijmout kroky směřující k odstranění nedostatků či k důsledné aplikaci Úmluvy a k souladnému výkladu vnitrostátního práva s Úmluvou. Je také jisté,

²⁰ JENDROSKA, Jerzy. *Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy. Přehled rozhodnutí Výboru pro dodržování Úmluvy.*

²¹ Příloha č. 3

²² Příloha č. 4

²³ Blíže viz Guidance dokument on the Aarhus Convention Compliance Mechanism, United Nations 2010, dostupné na http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf

že Výbor bude do budoucna postupovat myšlenkově konzistentně a je tak možné vyslovit domněnku, že nálezy Výboru budou mít jakýsi „kvaziprecedenční“ charakter (samozřejmě k Výboru samotnému) a že by se mohly stát inspiračním vodítkem pro činnost vnitrostátních soudů. Problémem ovšem je, že Výbor nemá k dispozici skutečně efektivní nástroj k prosazování Úmluvy. Sankčním mechanismem disponuje pouze Evropská unie, a jestli je Česká republika tlačena k řádné implementaci Aarhuské úmluvy do vnitrostátního právního řádu, je to zejména a právě pod hrozbou sankce ze strany Evropské komise či případně pod hrozbou pozastavení dotací.

Na Českou republiku byly podány ze strany veřejnosti celkem 3 stížnosti. Stížnost, kterou tato práce popisuje, byla podána ke dni 14. 6. 2010 a konstatuje četná porušení článku 9 Úmluvy, přičemž jako hlavní důvod pro podání stížnosti se konstatuje, že „*ani po více než 5 letech od ratifikace Úmluvy se shoda vnitrostátní úpravy s pilířem přístupu k soudní ochraně nijak nelepší, a to přestože většina popsanych problémů byla vícekrát popsána a také sdělena úřadům*“.²⁴

V zásadě je možné rozdělit stížnost do těchto bodů (přestože sama stížnost používá poněkud jiné dělení), které jsou dle tvrzení EPS v nesouladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy. Jsou jimi omezená účast fyzických a právnických osob (z nichž zejména nevládních organizací na ochranu životního prostředí) na soudním přezkumu aktů veřejné správy nemožnost dosáhnout přezkumu některých aktů veřejné správy a neúčinnost soudní ochrany, zejména díky restriktivním podmínkám přiznávání odkladného účinku správních žalob

Řízení o stížnosti bylo zakončeno nálezem ze dne 6. 8. 2012, v němž Výbor konstatoval, že právní řád České republiky skutečně nenaplnuje požadavky kladené Aarhuskou úmluvou. V zásadě Výbor uznal veškeré stížnostní body za oprávněné; s výjimkou problému odkladného účinku správních žalob. Výbor v tomto případě uzavřel, že „*stěžovatel neposkytl dostatečnou a systematickou judikaturu svědčící o restriktivních podmínkách přiznávání odkladného účinku*“²⁵. I vzhledem k tomu, že v předmětné době zvolna docházelo k posunu judikatury v oblasti přiznávání odkladného účinku žalobám nevládních organizací, nebylo dle názoru Výboru v této otázce možné uzavřít, že došlo k nenaplnění předmětného článku Úmluvy.

²⁴ stížnost EPS, dostupné na: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>, pozn: Překlad autora

²⁵ Nález Výboru ze dne 6. 8. 2012, str. 17, dostupné na http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/C50_CzRepFindings.pdf pozn. překlad autora

3. NEDOSTATKY IMPLEMENTACE ČLÁNKU 9 ÚMLUVY V ČESKÉ REPUBLICE

3. 1. K OTÁZCE AKTIVNÍ ŽALOBNÍ LEGITIMACE FYZICKÝCH A PRÁVNICKÝCH OSOB

Soudní ochrana environmentálních zájmů se realizuje skrze správní soudnictví. Správní soudnictví v České republice je historicky vystavěno na principu „subjektivní jurisdikce“, což znamená, že je omezeno v zásadě na ochranu subjektivních práv proti zásahům veřejné správy.²⁶ Jinak řečeno, české pojetí správního soudnictví je založeno na teorii subjektivních veřejných práv a soustředí se tedy na ochranu subjektivních práv osob, do kterých bylo zasaženo či zasahováno v rozporu se zákonem. Soudní řád správní (dále jen „SŘS“) vymezil jako hlavní úkol správního soudnictví ochranu veřejných subjektivních práv; ty definuje jako práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité jednání osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy.²⁷

V této souvislosti si dovoluji malou odbočku zpět k tématu účastenství ve správním řízení. Veřejnost se účastní rozhodování o environmentálních otázkách zejména při povolování různých záměrů, přičemž česká úprava je v tomto směru poměrně nepřehledná, jelikož je upravena ve více předpisech. Zároveň řada předpisů upravuje okruh účastníků řízení jiným způsobem. Obecnou definici účastenství nabízí zákon 500/2004 Sb., správní řád, v § 27, tato úprava je však použitelná pouze subsidiárně. V českém prostředí se pak většina záměrů realizuje dle stavebního zákona, zejména jako územní rozhodnutí a stavební povolení²⁸. Stavební zákon zejména v otázce stavebního řízení taxativně vymezí účastníků stavebního řízení (slovy „pouze“), které je obsahově *lex specialis* k obecné úpravě ve správním řádu a tuto obecnou úpravu tak vylučuje. Byť je možné konstatovat, že judikatura správních soudů obecně účastenství v určitých správních řízeních rozšířila právě o nevládní organizace, je třeba vytknout i jiné problémy české právní úpravy.²⁹

²⁶ ČERNÝ, Pavel. Správní žaloby nevládních organizací jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí. In Přístup k soudům při ochraně životního prostředí: (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů). Editor Pavel Černý, Vítězslav Dohnal. Praha: ASPI, 2004, str. 96

²⁷ k tomu blíže viz VOPÁLKA, Vladimír, Vladimír MIKULE, Věra ŠIMŮNKOVÁ a Miloslav ŠOLÍN. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004., str. 3

²⁸ ČERNÝ, Pavel. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Ekologický právní servis, 2010.

²⁹ Správní soudy v poslední době začaly akcentovat i účastenství nevládních organizací v procesech dle stavebního zákona, který ovšem jiné než taxativně vyjmenované osoby z účastenství na řízení obecně vylučuje. Jako právní základ zde slouží zejména ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny²⁹, jehož ustanovení je ve vztahu speciality k úpravě ve stavebním zákoně. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 5 As 41/2009-91, uvedl, že „absence výslovného odkazu však nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať již věcné, či osobní, bude muset být podle pravidla *lex specialis derogat generali* aplikována před obecnou úpravou, tzn., že ji buď zcela nahradí, nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje“.

Vlastníci sousedních nemovitostí jsou totiž častými účastníky správních řízení dle stavebního zákona, jistě je však možné si představit i jiné, „dotčené“ osoby, kterým svědčí právní zájem ve smyslu Aarhuské úmluvy, kupříkladu nájemci (a to především dlouhodobí) nemovitostí sousedících s výstavbou či jiné osoby (například veřejnost účastnící se procesu EIA). Vzhledem ke své neúčasti v řízení určitá část teorie (a praxe) uvádí, že s ohledem na úpravu účastenství ve stavebním zákoně však tyto osoby účastníky stavebního řízení nejsou, a nemohou později ani napadat rozhodnutí u soudu.³⁰ Přesto bych v případě stavebního řízení (a správního řízení obecně) usuzoval na možnost aktivní žalobní legitimace pro nájemce sousedících nemovitostí. Výše zmíněný závěr je třeba dle mého názoru poupravit v tom smyslu, že důvodem pro odmítání aktivní žalobní legitimace není jejich neúčast ve správním řízení, ale nedostatek tvrzených hmotných práv, která mohou být rozhodnutím porušena.

Za použití výkladu pomocí výkladu právní normy pomocí její důvodové zprávy³¹ lze totiž dojít k závěru, že není z hlediska soudního řádu správního rozhodné, zda byl žalobce účastníkem původního řízení.³² K nastolené otázce lze dle mého názoru použít část odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2013, sp. zn. 2 As 7/2011 - 274, konkrétně: „*Ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy není žalobní legitimace vyloučena ani u opomenutých účastníků správního řízení (tedy osob, které podle zákona být účastníkem měly, avšak správní orgán s nimi takto nejednal), či dokonce osob, které za účastníky správního řízení po právu vzaty nebyly, avšak konečné rozhodnutí ve věci reálně negativním způsobem zasáhlo do jejich právní sféry.*“³³ Je tak třeba hledat spíše negativní vymezení žalobní legitimace - ta by obecně měla být dána vždy, pokud není zcela nepochybně zřejmé, že rozhodnutím správního orgánu k žádnému zásahu do práv dojít nemohlo,

³⁰ K tomu blíže viz HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010. Deset let práva na informace o životním prostředí*. Zelený kruh, Praha 2011., ČERNÝ, Pavel. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Ekologický právní servis, 2010.

³¹ (ta výslovně uvádí, že „v reakci také na výhrady Ústavního soudu, který zrušil dosavadní úpravu správního soudnictví, se odstraňuje vazba žalobní legitimace na účastenství v řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo. Není tedy rozhodné, zda ten, kdo se na soud obrací, byl nebo nebyl účastníkem řízení, případně zda jej správní orgán za účastníka považoval.“)

³² VOPÁLKA, Vladimír, Vladimír MIKULE, Věra ŠIMŮNKOVÁ a Miloslav ŠOLÍN. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004., str. 149

³³ Dále kupříkladu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2011, sp. zn. 2 Afs4/2011 - 67: „je neudržitelnou taková interpretace ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, změnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají, jednak je takový požadavek zpochybnutelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok.“

a to v žádném myslitelném případě. Tento myšlenkový koncept je ovšem nivelizován judikaturou správních soudů s odkazem na teorii dotčených práv (např. aktivní žalobní legitimace nájemců nemovitostí není připouštěna například v otázce územního plánování s ohledem na jejich odvozený právní titul). Některé zákony (jako třeba atomový zákon či horní zákon) pak dokonce vylučují účast veřejnosti mimo žadatele (investora) naprosto úplně. Dle mého názoru by ani taková úprava ovšem neměla *a priori* vylučovat aktivní žalobní legitimaci fyzických osob v následném soudním řízení. Podmínkou ovšem je dostatečně určité tvrzení porušení hmotných práv.

Fyzické osoby se dále v širokém slova smyslu mohou účastnit procesu EIA, tedy posuzování vlivů (záměru) na životní prostředí. Tento proces však není integrální součástí povolovacího řízení, ale samostatným postupem, který je ukončen stanoviskem. To má jakousi hybridní povahu - je procesněprávně závazné (tedy je podmínkou, bez které nemůže řízení proběhnout), ale hmotněprávně nezávazné (tedy výsledek procesu posuzování vlivů na životní prostředí nemusí být žádným způsobem akceptován). Úřad, který o záměru rozhoduje, tak není tímto stanoviskem vázaný, jedinou podmínkou pro vydání finálního rozhodnutí je jen a pouze faktická existence stanoviska.³⁴ Z ustanovení Úmluvy (přičemž ta se na proces EIA plně vztahuje) ovšem plyne, že by jakýkoliv proces vedený dle čl. 6 měl být přezkoumatelný podle článku 9 - navzdory tomu české soudy opakovaně žaloby proti stanovisku zamítaly s odkazem na zmíněnou teorii zásahu do subjektivních práv. Není-li stanovisko EIA závazné rozhodnutí, tak dle konstantní judikatury nemůže zasáhnout do práv účastníků řízení. Přezkum stanovisek EIA je pak dále v řízení pouze iluzorní, neboť úřady, která následná řízení vedou, nejsou kompetentní posuzovat otázky životního prostředí a plně se odkazují na výsledek stanoviska.³⁵ Uvedené ostatně shrnul (s platností i pro nevládní organizace, nejen pro fyzické osoby) ve svém rozhodnutí ze dne 14. 6. 2007, sp. zn. 1 As 39/2006 - 55 Nejvyšší správní soud.³⁶

³⁴ HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010. Deset let práva na informace o životním prostředí*. Zelený kruh, Praha 2011.

³⁵ MOTZKE, Radek a Sandra PODSKALSKÁ. *Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*. In Planeta, odborný časopis pro životní prostředí. Ročník XV, číslo 6/2007.

³⁶ V citovaném rozhodnutí uvedl, že „podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu představuje předmětné stanovisko jen odborný podklad pro vydání následných rozhodnutí, která jsou přezkoumatelná v rámci správního soudnictví. Primárním smyslem správního soudnictví je ochrana subjektivně veřejných práv a přezkum úkonů správních úřadů je proto dán jedině tehdy, pokud takovými úkony mlže dojít k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. Právě proto, že projednávané stanovisko ještě samo o sobě takovýto zásah představovat nemůže, nejedná se o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví ... Předmětné stanovisko může být soudem meritorně přezkoumáno, avšak teprve tehdy, když dojde k reálnému zásahu do právní sféry žalobce správním rozhodnutím, jehož podkladem bude právě toto stanovisko.“

Nevládní organizace jsou aktivně legitimovány k podání žaloby dle § 65 odst. 2 SŘS. Na prvním místě je důležité uvést, že zmíněné ustanovení konstituuje aktivní žalobní legitimaci za podmínky, že nevládní organizace byla účastníkem předchozího řízení před správním orgánem.³⁷ Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu k tomuto ustanovení přímo uvádí, že cílí k ochraně životního prostředí.³⁸

Z důvodů, které však nelze s ohledem na rozsah a cíl této práce zkoumat, podávají žaloby na ochranu životního prostředí v českém prostředí zejména nevládní organizace. Ty mají poměrně snadný přístup k řízení před správním orgánem, jelikož speciální zákony jejich účastenství upravují. S odkazem na předchozí části práce je možné uzavřít, že na základě správního řádu a speciálních zákonů se přiznává nevládním organizacím účastenství v určitých řízeních, kde by jinak bez výslovného zákonného zmocnění účastníky nebyly.³⁹ Tyto nevládní organizace nejsou vyloučeny z žalobní legitimace, nicméně nejsou dle současného výkladu nositeli hmotných práv.⁴⁰ Vzhledem k judikatuře správních soudů aplikujících doktrínu zásahu do subjektivních práv tak mohly namítat před soudem pouze porušení svých procesních práv (zejména tvrzením, že v původním řízení nebyly vypořádány připomínky nevládní organizace, nevládní organizace neměla možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, nebylo možné klást znalcům a svědkům otázky apod.) a musely zároveň tvrdit, že šlo o zkrácení na právech v takovém rozsahu, že to mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí.⁴¹ Nevládní organizace totiž nemohly namítat zásah do „hmotných práv na životní prostředí“ s odkazem na jejich postavení v právním řádu jako právnických osob. Ty jsou obecně právní fikcí, nejsou biologickými organismy, a proto nemohou ani vnímat negativní zásahy do životního prostředí.⁴² Procesní práva jsou dle výkladu správních soudů jediná subjektivní práva nevládních organizací, která jim mohou náležet.⁴³ Soudní výklad v tomto případě jasně naráží na ustanovení Aarhuské úmluvy.

³⁷ Dle toho ustanovení může podat žalobu také ten, kdo tvrdí, že „byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, a že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší (tedy na právech procesních), takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (ve věci samé), k tomu blíže viz: VOPÁLKA, Vladimír, Vladimír MIKULE, Věra ŠIMŮNKOVÁ a Miloslav ŠOLÍN. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004., str. 152

³⁸ Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, dostupná jako tisk 1080 na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=1080&ct1=0>

³⁹ VOPÁLKA, Vladimír, Vladimír MIKULE, Věra ŠIMŮNKOVÁ a Miloslav ŠOLÍN. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004., str. 152

⁴⁰ BROTHÁNKOVÁ, Jana, Marie ŽIŠKOVÁ. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. 2., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 1. 2006. Praha: Linde, 2006. str. 100

⁴¹ Tamtéž

⁴² Ústavní soud uvedené vyjádřil poprvé ve svém nálezu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I ÚS 282/97.

⁴³ ČERNÝ, Pavel. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Ekologický právní servis, 2010.

Aplikace uvedeného přístupu se však následně v případě jednotlivých soudních rozhodnutí lišila. Ve své době průlomový rozsudek vydal Nejvyšší správní soud dne 13. 10. 2010 pod sp. zn. 6 Ao 5/2010 - 43.⁴⁴ Nejvyšší správní soud v konstrukci rozsudku vycházel z přímého účinku unijního práva, konkrétně čl. 10a směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí, respektive i z judikatury Soudního dvora Evropské unie⁴⁵. Ustanovení zmíněného čl. 10a směrnice je promítnutím Aarhuské úmluvy do unijního práva, které však dává státům prostor pro úvahu, jak dosáhnout zajištění přístupu tzv. dotčené veřejnosti k soudní ochraně. Nicméně soud jistě správně dovodil, že vzhledem k povaze návštěvního řádu jako opatření obecné povahy není možné tento přezkoumat v jiném soudním řízení a volná úvaha státu ve smyslu výše nastíněném není možná. Ve svém rozhodnutí pak uvedl, že *„poněvadž je navrhovatel ad a) nevládní organizací ve smyslu čl. 1 odst. 2 cit. směrnice, má se za to, že má právo, jež může být porušeno pro účely posouzení jeho aktivní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy; konkrétně se tedy má za to, že navrhovatel ad a) má právo na příznivé životní prostředí. Jelikož v návrhu na zahájení řízení tvrdil, že právě do tohoto jeho práva bylo vydáním návštěvního řádu zasaženo a toto jeho tvrzení není prima facie nemyslitelné, je třeba uzavřít, že je oprávněn k podání návrhu na zahájení řízení“*. Na základě výkladu vnitrostátního práva souladně s právem unijním se v uvedeném rozsudku konstruovala právní fikce hmotného práva na příznivé životní prostředí, jež náleží nevládní organizaci. Pouze pro úplnost lze dodat, že příslušná část Návštěvního řádu Šumavského národního parku byla citovaným rozsudkem zrušena.

Nicméně, tento rozsudek přes velmi pozitivní emoce, které v neziskovém sektoru vyvolal, neznamenal žádný průlom ve věci aktivní žalobní legitimace nevládních organizací, neboť správní soudnictví v České republice je stále postaveno na teorii zásahu do subjektivních práv. Nejvyšší správní soud posléze sám omezil výklad svého výše nastíněného závěru, kupříkladu v rozsudku ze dne 31. 12. 2012, sp. zn. 2 Ao 9/2011 - 71. Zde

⁴⁴ Žaloba směřovala proti návštěvnímu řádu Šumavského národního parku, který, tak jak byl původně schválen, umožňoval splouvat Teplou Vltavu, čímž dle tvrzení žalobců by však mohlo dojít k narušení populace perlorodky říční.

⁴⁵ v rozsudku C-263/08 - Djurgarden-Lilla Värtnas Miljöskyddsforening Soudní dvůr EU konstatoval, že „i když platí, že posledně uvedený článek tím, že odkazuje na čl. 1 odst. 2 této směrnice ponechává na vnitrostátním zákonodárci, aby určil podmínky, „které mohou být požadovány“, k tomu, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí jakožto sdružení mohla mít právo dosáhnout přezkoumání za výše uvedených podmínek, musí vnitrostátní pravidla takto stanovená jednak zajistit „široký přístup k právní ochraně“, a jednak zajistit ustanovením směrnice 85/337 týkajícím se práva dosáhnout přezkoumání soudem jejich užitečný účinek. Nesmí tedy hrozit, že tyto vnitrostátní pravidla zbaví plně účinnosti ustanovení práva Společenství, která stanoví, že ti, kdo mají dostatečný zájem napadnout záměr, a ti, do jejichž práva je zasaženo, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy.“ dostupné na: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=263/08&td=ALL#>

uvedl, že „v tomto případě byla aktivní legitimace občanského sdružení připuštěna pouze s ohledem na skutečnost, že do českého právního řádu nebyla plně transponována tzv. směrnice EIA.“ V jakémkoliv jiném případě, kde se tedy nejedná o posuzování vlivu záměru dle směrnice EIA, ale kupříkladu o posuzování vlivu koncepcí dle směrnice SEA, již o aktivní legitimaci nevládních organizací jít nemůže. Ty jsou tak nadále vyloučeny ze soudního přezkumu důležitých koncepčních plánů, jako jsou zásady územního rozvoje či územní plány.

Dále je třeba uvést, že Nejvyšší správní soud se nedávno odklonil od předchozí judikatury a v rozsudku ze dne 14. 1. 2013, sp. zn. 2 As 7/2011 - 274, uvedl, že pro účely realizace účasti veřejnosti dle evropského práva i Aarhuské úmluvy plně postačuje, pokud se nevládní organizace (postupem za použití obecného ustanovení správního řádu a ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny) účastní pouze jednoho z druhů řízení dle stavebního zákona, tedy řízení o územním rozhodnutí, neboť ustanovení o účastenství ve stavebním řízení je formulováno uzavřeně a jiné účastníky do řízení nepřipouští.⁴⁶ Z pohledu této práce se zcela evidentně jedná o příklad formalistního rozhodování správních soudů. Zcela mimo právní zájem soudu totiž stojí otázka, že takový postup vzhledem k provázanosti jednotlivých kroků vylučuje účinnou účast veřejnosti. Přestože bylo předmětné vydané územní rozhodnutí napadené i soudně, o žalobě však nebylo v době projednávání kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu meritorně rozhodnuto a nebyl jí též přiznán odkladný účinek. Proto mohlo být zahájeno stavební řízení a v době projednávání kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu byl záměr téměř realizován. V duchu shora nastíněného pak byla kasační stížnost zamítnuta. Soudní praxi zdá se tedy postačuje, aby byly naplněny formální znaky účasti veřejnosti alespoň v jedné části realizace záměru, reálné důsledky takového přístupu pak stojí stranou. Postup, při kterém jsou vylučovány nevládní organizace ze stavebního řízení, byl v minulosti kritizován i Veřejným ochráncem práv, když uvedl, že občanská sdružení mají mít přístup do stavebního řízení, zejména za účelem kontroly podmínek u územního rozhodnutí, dodržování obecných požadavků na výstavbu a kontrolovat ochranu životního prostředí při výstavbě samotné. Ze zkušeností Veřejného ochránce práv pak vyplynulo, že i v průběhu stavebního řízení v některých projektech došlo k zásahům do technologické části projektu, což mělo následně zásadní dopad na životní prostředí⁴⁷.

⁴⁶ Z odůvodnění předmětného rozsudku: „Pokud je alespoň v jedné fázi schvalovacího procesu úprava okruhu účastníků řízení kompatibilní s požadavky zvláštní úpravy a mohou-li být zároveň v této fázi environmentální otázky efektivně posouzeny, pak nemusí být těmto subjektům umožněna účast ve všech navazujících řízeních (pokud to úprava okruhu účastníků řízení v těchto řízeních vylučuje).“

⁴⁷ Práva občanů obce: (obecná část). 3. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, 167 s. Edice dobré správní praxe, str. 110-111

Přístup umožňující účastenství nevládních organizací ve stavebním řízení potvrdily i předchozí rozsudky Nejvyššího správního soudu, kupř. rozsudek ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 5 As 41/2009-102.⁴⁸ Otázkou pak zůstává, proč se Nejvyšší správní soud od této formulace odchýlil a na tomto místě si tak dovoluji s rozsudkem z ledna 2013 nesouhlasit. Z mého pohledu neodpovídá jak požadavkům Aarhuské Úmluvy a požadavkům evropského práva, ale ani požadavku na transparentnost veřejné správy a vstřícnému postoji k veřejnosti.

3. 2 K VYLOUČENÍ ČI OMEZENÉMU ROZSAHU SOUDNÍHO PŘEZKUMU

Jako prvním příkladem rozhodování, kde je vyloučen soudní přezkum, se uvádí rozhodnutí v řízení, kde byl jediným účastníkem řízení žadatel, resp. investor. České právo totiž v některých zákonech definuje účastenství řízení uzavřeným, taxativním výčtem (slovy „pouze“, „jen“) a zároveň stanoví jako účastníka řízení jedinou osobu. Typicky jde o povolování hlukových výjimek či souhlas s jadernými provozy, což bylo ostatně popsáno výše.⁴⁹ Osoby, jejichž práva budou hlukem přesahujícím limity (v případě povolení hlukové výjimky), by tak neměly možnost vydané rozhodnutí napadnout u soudu. Nicméně vzhledem k progresivnímu přístupu soudů k aktivní legitimaci je třeba uvést, že odvození možnosti žalovat od účastenství v předchozím správním řízení je koncept (doufejme) do budoucna překonaný. Druhou otázkou samozřejmě je, jak správní soudy právo aplikují v praxi, nicméně osobně zastávám názor, že se soudní ochrany v řízeních, kde není možné stát se účastníkem předchozího správního řízení, dovolat lze.

Vyloučení samostatného přezkumu stanoviska EIA bylo vysvětleno výše.

Omezený rozsahem a omezený efektivitou postupu je pak soudní přezkum nečinnosti veřejné správy. Ta má v oblasti ochrany životního prostředí poměrně široká oprávnění (lze například zakázat činnost znečišťovatele, který provádí škodlivou činnost bez povolení či v rozporu s podmínkami povolení). V zásadě lze rozlišovat dva způsoby nečinnosti veřejné správy - buď nevydá rozhodnutí v zákonné lhůtě, či neučiní jiný úkon, typicky nezahájí sankční řízení v zákonné lhůtě (řízení o odstranění stavby bez stavebního povolení či řízení s poškozovatelem životního prostředí). V obou případech však nejprve následuje postup dle

⁴⁸ Z odůvodnění předmětného rozsudku lze vyčíst, že Nejvyšší správní soud, „neshledal důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava účastenství dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek. Naopak má za to, že ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje na všechna správní řízení podle stavebního zákona, pokud při nich mohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny.“

⁴⁹ HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010. Deset let práva na informace o životním prostředí*. Zelený kruh, Praha 2011.

správního řádu⁵⁰ a teprve poté by bylo možné podat žalobu k správnímu soudu⁵¹. V mnoha případech však životní poškození již bylo nenávratně poškozeno. Judikatura Nejvyššího správního soudu dále v této souvislosti dovodila, že není možné nařídit správnímu orgánu zahájit řízení z moci úřední. Je sice možné správnímu orgánu nařídit, aby vydal rozhodnutí v řízení vedeném na žádost žalobce, uvedené však nedopadá právě na problémy sankčního řízení, respektive na řízení, které je možné zahájit pouze *ex officio*.⁵²

Co do rozsahu je dále omezen soudní přezkum různých koncepčních dokumentů, který je ovšem jedním z nejučinnějších nástrojů soudní ochrany environmentálních zájmů, protože se realizuje v časně fázi rozhodování o potencionálním záměru.⁵³ Jednak je třeba říci, že zcela soudně nepřezkoumatelná je Politika územního rozvoje. Přestože má dle názoru odborné veřejnosti materiální znaky opatření obecné povahy dle správního řádu, nelze ji dle výkladu Nejvyššího správního soudu⁵⁴ a Ústavního soudu⁵⁵ přezkoumat s ohledem na její spíše politický charakter. Reálnou stránku věci, a to že se ve většině případů na základě Politiky územního rozvoje koncipují lokální koncepční dokumenty, ponechaly soudy stranou s odůvodněním, že to nutně neznamená, že se tyto záměry celorepublikového významu budou realizovat. Veřejnost se dle výše citovaných názorů soudů může dožadovat účasti a přezkumu v následných řízeních, které budou dle Politiky územního rozvoje realizovány. Zamítnutí žaloby pouze pro formální důvody (soudy se totiž de facto nezabývaly obsahem žaloby) však

⁵⁰ MOTZKE, Radek a Sandra PODSKALSKÁ. *Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*. In Planeta, odborný časopis pro životní prostředí. Ročník XV, číslo 6/2007.

⁵¹ PRŮCHA, Petr. *Prostředky obrany před nečinností dle správního řádu*. In *Nečinnost ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference*. Editor Stanislav Kadečka. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, str. 61 - 62

⁵² K tomu viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2006, sp. zn. 4 Ans 1/2005 - 60: „*Proto žalobou na nečinnost se lze domáhat ochrany u soudu jen tehdy, pokud je správní orgán nečinný ve vydání rozhodnutí, kterým má být rozhodováno o právech nebo povinnostech žalobce; pokud úkon správního orgánu není způsobilým zasáhnout do práv a povinností žalobce (tj. není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s.) není v pravomoci soudu poskytovat ve správním soudnictví ochranu proti správnímu orgánu, který je s provedením takového úkonu v prodlení, a nemůže rozhodovat o povinnosti správního orgánu úkon provést.*“

⁵³ ČERNÝ, Pavel. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Ekologický právní servis, 2010

⁵⁴ Viz odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009 - 59: „*Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Politika územního rozvoje České republiky 2008 není opatřením obecné povahy, neboť z formálního a zejména ani z materiálního hlediska nenaplnuje znaky opatření obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle ustanovení § 101a s. ř. s.*“ (případně odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2011, sp. zn. 4 Ao 6/2010 - 37.

⁵⁵ Viz odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10: „*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. Na druhou stranu je však třeba připomenout, že na přípravě návrhu Politiky participuje veřejnost prostřednictvím podávání připomínek dle § 33 odst. 4 stavebního zákona. 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*“

považuji za nešťastné řešení. Vzhledem k tomu, že Politika územního rozvoje je základním státním koncepčním dokumentem, podle kterého se následně připravují místní koncepční dokumenty, je pak pravděpodobné, že se rozhodování o stejných námitkách pouze přesunuje na pozdější dobu. Státní správě i veřejnosti pak vznikají zbytečné výdaje.

Dále je pak třeba uvést, že dle ustáleného soudního výkladu Nejvyššího správního soudu je oprávněn návrh na zrušení územního plánu oprávněn podat ten, kdo byl zkrácen na svém vlastnickém právu (či jiném věcném právu). Zejména tak není umožněno žádat o zrušení územního plánu dlouhodobým nájemcům zemědělské půdy, na „jejichž“ pozemcích je plánována stavba dopravní infrastruktury. Uvedený problém řešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120. O problematice výkladu shora nastíněnému (ke kterému se judikatura ovšem následně přiklonila) svědčí právě skutečnost, že byla aktivní legitimace nájemců zemědělské půdy řešena rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. První senát Nejvyššího správního soudu podal výklad předmětného ustanovení soudního řádu správního poměrně logickým způsobem.⁵⁶ Argumentem pro širokou možnost právní ochrany pak byly i závazky vyplývající z Aarhuské úmluvy. Tento dle mého názoru poměrně osvícený názor nicméně nesdílel rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Ve svém vymezení aktivní legitimace pro podání žaloby uvedl, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu může být jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno.⁵⁷

⁵⁶ „Zúžení žalobní legitimace potenciálních navrhovatelů na pouhé tvrzené porušení hmotných práv nemá podle názoru prvního senátu oporu v soudním řádu správním. V rovině praktické je pak zjevné, že se jedná o požadavek na prokázání nemožného; nikdo není schopen reálně prokázat, že to či ono procesní pochybení pořizovatele územně plánovací dokumentace mohlo mít dopad do jeho hmotných práv ... splnění této podmínky zůstává na libovůli soudu, který v jednom případě může tvrdit, že typově stejné pochybení pořizovatele územního plánu mělo nějaký „hmotně-právní přesah“, a v dalším obdobném případě nikoliv.“ Jiný výklad pak zbytečně zužuje výklad pouze na tvrzené porušení práva vlastnického, přičemž ostatní práva k nemovitostem v předmětném katastrálním území paušálně vylučuje a nezkoumá možnost reálného zkrácení na právech. Absolutizace práva vlastnického tak dle názoru prvního senátu může zakládat nedůvodnou nerovnost.

⁵⁷ „Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových 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 myslí § 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. Uvedené osoby tedy musí své ekonomické či jiné oprávněné zájmy prosazovat zprostředkovaně prostřednictvím těch, kdo jim užívání věci dotčených územním plánem umožnili.“

Přiznávám, že rozporovat názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z pozice studenta 5. ročníku Právnické fakulty se může jevit jako odvážné a možná jako příliš troufalé. Je však třeba podotknout, že aby se dlouhodobý nájemce mohl domoci svých práv, musí se obrátit na vlastníka a teprve tento může následně podat žalobu. Nájemce se tak dostává do situace, kdy jeho právní postavení je dáno zcela na libovůli jiného subjektu. Tento závěr se zdá být zvláště absurdní, přihlédneme-li k tomu, že pozemky nájemce mohou být ve vlastnictví obce, která územní plán zpracovává. Těžko však bude podávat žalobu ke správnímu soudu na výsledky své vlastní práce, byť by porušení práv bylo zjevné. I v případě, že by vlastníkem pozemku nebyla obec, ale jiná osoba soukromého práva, formalistní rozhodování soudů zbytečně zatěžuje více osob, než je bezpodmínečně nutné. Osoby, jimž nesvědčí vlastnické právo k pozemkům, tak mohou namítat pouze porušení svých procesních práv, ocitají se tedy v obdobném postavení jako nevládní organizace, které taktéž vzhledem k doktríně zásahu do subjektivních práv nemohou návrh podat. Přestože tedy byla v jednom výše nastíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu dovozena aktivní žalobní legitimace k zrušení opatření obecné povahy, v jiných posuzovaných případech s ohledem na jinou právní situaci k uvedenému nedošlo.

3. 3 NEÚČINNOST SOUDNÍ OCHRANY - OTÁZKA ODKLADNÉHO ÚČINKU ŽALOBY

Článek 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy obecně formuluje požadavek na určitou kvalitu soudnictví, když stanoví, že „*postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně příkázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady.*“ Dle tvrzení EPS byl v době podání stížnosti tento článek porušován zejména pro zákonné podmínky a soudní praxi přiznávání odkladného účinku. EPS ve stížnosti konstatoval, že soudy interpretují zákonné podmínky pro přiznání odkladného účinku poměrně restriktivně a ty je tak ve většině případů problematické naplnit, zejména v případě nevládních organizací, které s ohledem na doktrínu veřejných subjektivních práv nemohou být napadeným rozhodnutím dotčeny. Dále pak také uvedl, že soudní řízení trvá v České republice obecně velmi dlouho a i v případě přiznání odkladného účinku tento nemívá praktický význam (jako další nesoulad českého práva s Úmluvou byl namítán fakt, že stanovisko EIA není výsledkem správního řízení a nemá formu správního rozhodnutí, a tudíž není soudně přezkoumatelné, což již bylo rozebráno výše).

Od přijetí SŘS je možné upravit dočasné právní postavení žalobce buď přiznáním odkladného účinku správní žalobě či skrze institut předběžného opatření⁵⁸, přičemž smyslem obou institutů je přispět k naplnění samotného základního smyslu správního soudnictví, a to tedy ochraně subjektivního práva hmotného jednotlivce.⁵⁹ Je však třeba říci, že odkladný účinek dle § 73 soudního řádu správního je institutem výjimečným a jeho přiznání je tak *de facto* i *de lege* výjimkou z pravidla, jehož cílem je zejména vytvoření prostoru pro úvahu soudu a poskytnutí procesní ochrany základním právům a svobodám, zejména právu na spravedlivý proces. Vzhledem k chápání odkladného účinku jako výjimky z pravidla pak soudy obecně k jeho přiznávání přistupují velmi restriktivně.⁶⁰

Toto chápání odkladného účinku a správního soudnictví vůbec se objevuje v mnoha soudních rozhodnutích. Důvodem pro přiznání odkladného účinku správní žaloby by mělo být tvrzená schopnost rozhodnutí veřejné správy zcela zásadním, negativním a nevratným způsobem ovlivnit právní sféru žalobce, a to ve fázi před uskutečněním soudního přezkumu. Soud tak ve výsledku prolamuje právní účinky pravomocného rozhodnutí veřejné správy. Na takové rozhodnutí je však až do doby, než je předepsaným způsobem zrušeno, hledět jako na procesně i věcně správné, a to ve všech případech.⁶¹

Odst. 2 § 73 SŘS do novely SŘS provedené ke dni 1. 1. 2012 formuloval podmínky pro přiznání odkladného účinku následovně: „*soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem*“. Jako zásadní problém se ve smyslu výše popsaného jeví právě přiznávání odkladného účinku žalobám nevládních organizací, u nichž bylo naplnění podmínky nenahraditelné újmy pojmově vyloučeno. Soudy totiž přiznávání odkladného účinku správních žalob odmítaly s odkazem na již zmíněnou teorii dotčených práv. Napadené

⁵⁸ Je však třeba uvést, že do 31. 12. 2011 mělo předběžné opatření ve vztahu k odkladnému účinku subsidiární povahu, neboť dle § 38 odst. 3 SŘS (ve znění před novelou) byl návrh na předběžné opatření nepřípustný, bylo-li možné návrhu přiznat odkladný účinek nebo nastával-li tento ze zákona. Od 1. 1. 2012 pak tato podmínka odpadla a žalobce si nyní může vybrat, který z uvedených dvou návrhových institutů dosavadní úpravy využije.

⁵⁹ MAZANEC, Michal. Efektivita soudního přezkumu ve vztahu k institutu odkladného účinku a předběžného opatření podle soudního řádu správního. In *Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví: sborník příspěvků ze semináře!* (ed.) Klára Hrušová, 1. vyd. Praha: LexisNexis CZ, 2008, str. 97

⁶⁰ Viz např. nález Ústavního soudu IV. ÚS 2635/07 ze dne 3. 12. 2007. Ústavní soud konstatoval, že odkladný účinek správní žaloby stejně jako institut předběžného opatření „*mají mimořádný a dočasný charakter, kdy v případě vyhovění návrhu soud před vlastním rozhodnutím ve věci samé prolamuje právní účinky pravomocného rozhodnutí správního orgánu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku je proto vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce popsal slovy o nenahraditelné újmě.*“

⁶¹ K tomu viz usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. 62 Af 42/2011-100.

rozhodnutí však dle tohoto myšlenkového přístupu mohlo zasáhnout pouze do procesních práv nevládní organizace a z povahy věci tak bylo nemyslitelné, aby nevládní organizace unesla břemeno tvrzení „nenahraditelné újmy“.⁶² To však ve výsledku znamenalo nemožnost dosáhnout na efektivní soudní ochranu pro „dotčenou veřejnost“ ve smyslu Aarhuské úmluvy, což bylo mnohokrát kritizováno.⁶³ V prostředí českého právního řádu pak ve spojení s délkou soudního řízení byl tento problém považován za jednu z největších překážek v přístupu k efektivní soudní ochraně životního prostředí.

V roce 2007 však české soudy začaly odkladný účinek žalob na ochranu životního prostředí pomalu judikovat, zejména pod sjednocujícím výkladem předmětného ustanovení Nejvyšším správním soudem.⁶⁴ Argumentací předností evropského práva a souladným výkladem vnitrostátního práva s mezinárodními závazky České republiky Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že návrhům nevládních organizací na přiznání odkladného účinku by mělo být vyhověno. Ačkoliv český právní řád není založený na závaznosti rozsudků vyšších soudních instancí směrem k nižším (mimo rozhodování v konkrétních případech), uvedené znamenalo z pohledu přístupu k soudní ochraně zcela zásadní přelom. Nevládní organizace, které do té doby vedly soudní spory, v mnoha případech své soudní pře vyhrály. Reálný výsledek takového vítězství však byl, jak již bylo mnohokrát naznačeno, velmi sporadický.

Dá se říci, že do jisté míry tento přístup převzaly i prvoinstanční správní soudy. Jako exemplární případ pak lze uvést rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 22 Ca 43/2008.⁶⁵ Soud v odůvodnění svého rozhodnutí poměrně logicky osvětlil nutnost vyhovět návrhům na přiznání odkladného účinku žalobě a odkázal na výše nastíněný právní názor Nejvyššího právního soudu a převzal jej do své argumentace, přičemž své závěry zobecnil v tom smyslu, že pokud jsou splněny ostatní podmínky pro přiznání odkladného

⁶² HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010. Deset let práva na informace o životním prostředí*. Zelený kruh, Praha 2011.

⁶³ ČERNÝ, Pavel. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Ekologický právní servis, 2010; HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010. Deset let práva na informace o životním prostředí*. Zelený kruh, Praha 2011.; DARPÖ, Jan. *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Seventeen of the Member States of the European Union*.

⁶⁴ Ten např. v rozsudku ze dne 14. 6. 2007, sp. zn. 1 As 39/2006 - 60, uvedl, že „právě na základě uvedených ustanovení práva Společenství musí být žalobcům z řad dotčené veřejnosti vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.“

⁶⁵ zpracováno z STEJSKAL, Vojtěch. K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby. In *České právo životního prostředí č. 2/2011 (30)*, str. 17-30., případně z <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/odkladny-ucinek-beskydcan.pdf>

účinku správní žaloby, je třeba jej přiznat.⁶⁶ Judikatura správních soudů postupně tento koncept odkladného účinku přejímala⁶⁷, byť tento proces nebyl samozřejmě zcela bezproblémový, což je dle mého názoru dáno mimo jiné i nemožností napadnout zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížností.

Pouze pro jisté doplnění představy je nutné uvést, že v téže době byla provedena legislativní změna zákona o posuzování vlivu na životní prostředí, kde byla pod tlakem Evropské unie zakotvena explicitní aktivní žalobní legitimace pro nevládní organizace za předpokladu, že se aktivně účastnily původního řízení, tj. ve výsledku možnost podávat žaloby na následné správní rozhodnutí. Poslaneckou iniciativou byl nicméně vyloučen odkladný účinek takové žaloby, a přestože s uvedenou změnou Vláda České republiky vyjádřila nesouhlas, byl tento návrh přijat.⁶⁸ Vláda České republiky ve svém stanovisku k návrhu upozornila, že „*předložený návrh zákona v čl. I bodě 4 (§ 23 odst. 10) oproti zamítnutému vládnímu návrhu zákona ve větě poslední stanoví, že „Odkladný účinek žaloby je vyloučen.“, což představuje nepřímou novelu § 73 odst. 2 soudního řádu správního, který stanoví podmínky, za kterých lze žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přiznat odkladný účinek; v této souvislosti vláda poukazuje na judikaturu správních soudů, podle které správní soudy musí vyhovovat návrhům na přiznání odkladného účinku podávaným z řad dotčené veřejnosti.*“⁶⁹ Nemožnost podat odkladný účinek byla nicméně nakonec přejata i do vládní

⁶⁶ „*ve věcech, v nichž přiznání odkladného účinku navrhuje účastníci z řad dotčené veřejnosti, domáhající se přezkoumání rozhodnutí v záležitostech životního prostředí, je nutno vyložit ustanovení § 73 s. ř. s. ve světle závazků, které plynou státu z mezinárodního a evropského práva. Nelze proto lpět na podmínce nenahraditelné újmy způsobené výkonem nebo jiným právním následkem rozhodnutí žalobci za situace, kdy žalobcem je občanské sdružení hájící ochranu životního prostředí, které samo není subjektem práva na životní prostředí (...), a které - není-li nositelem práva hmotného - může v žalobě namítat pouze porušení svých procesních práv (...), když prokázání takovéto újmy by bylo pro žalobce krajně obtížné či nemožné. Naopak je nutno při posuzování návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě vyjít z povinnosti soudu zajistit realizaci principů přístupu dotčené veřejnosti k soudu, jak jsou formulovány v Aarhuské úmluvě a směrnici o EIA; k tomu ostatně krajské soudy opakovaně vybídl i Nejvyšší správní soud.*“ Nutno podotknout, že právní zájem žalobce nebyl v případě citovaného rozsudku čistě environmentální, ale i navýsost politický. Ukazuje se tak, že odkladný účinek správní žaloby je nástroj vhodný k prosazování nejen zájmů životního prostředí, ale občanské společnosti obecně.

⁶⁷ viz například opět mnohokrát citované usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2008, sp. zn. 5 Ca 120/2008 - 43, kterým byl přiznán odkladný účinek žalobě ve věci stavebního povolení pro část dálnice D8. V tomto konkrétním případě byl odkladný účinek žaloby posléze zrušen, a to na základě znaleckého posudku Ministerstva dopravy, k tomu blíže viz <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/prikklady-z-praxe/pravo-na-soudni-ochranu/odkladny-ucinek-zalob-na-dalnici-d8/> (cit. 15. 3. 2013). K případu se posléze vyjadřoval i Ústavní soud, viz usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2008, sp.zn. IV. ÚS 2174/08.

⁶⁸ usnesení Vlády České republiky č.414/2009 (UV) ze dne 6. 4. 2009, dostupné na [ASPI], cit. 10. 4. 2013

⁶⁹ Pozn. autora: Vzhledem k výše uvedenému si vláda této premisy byla velmi dobře vědoma a Poslanecká sněmovna taktéž. Ze stenografických záznamů ze schůze ze dne 9. 9. 2009, kde byla předmetná novela projednávána, rozhodně nevyplývá, že by cílem zákonodárce bylo nějaké rozšíření přístupu nevládních organizací k soudní ochraně. Naopak z vyjádření zákonodárce i předkladatelů jasně vyplývá frustrace z možné účinné účasti veřejnosti v procesu EIA a z možnosti veřejné kontroly stavby zejména dopravní infrastruktury. Jako jediný důvod pro přijetí novely lze vyčíst právě hrozbu finanční sankce ze strany Evropské unie.

argumentace. K tomu však stačí uvést, že předmětná novela nijaký zvláštní dosah nemá, neboť se většina žalobní legitimace realizuje ve smyslu § 70 zákona o ochraně životního prostředí. Snaha zákonodárců o co nejminimalističtější řešení a o podporu investorů na úkor životního prostředí (zejména právě vyloučením odkladného účinku potenciálních žalob) je však zřejmá.

Obecně lze říci, že trendem, který následoval po citovaných judikátech Nejvyššího správního soudu z roku 2007 a let následujících, bylo sice jisté uvolnění přístupu k aktivní legitimaci, nicméně možná o to více restriktivní nastavení podmínek pro dokázání hrozby či potenciální újmy na životním prostředí.⁷⁰ Přes jistě pozitivní směřování v judikatuře Nejvyššího správního soudu však správní soudy zamítaly návrhy na přiznání odkladného účinku správní žaloby zejména z toho důvodu, že jeho přiznání by *de facto* znamenalo zastavení stavebních prací, což by mělo za následek zdržení výstavby zejména dopravní infrastruktury, dopad na veřejné finance i ohrožení lidského zdraví. Ve výsledku pak správní soudy v některých případech konstruovaly domněnku, že přiznání odkladného účinku by bylo v rozporu s veřejným zájmem.⁷¹ Byť jsem si samozřejmě vědom, že dálniční síť České republiky má k dokonalosti daleko, logika takového závěru mi přijde přinejmenším sporná.

Novelou SŘS, která nabyla účinnosti ke dni 1. 1. 2012, byly podmínky přiznávání odkladného účinku správní žalobě změněny.⁷² Obecně lze konstatovat, že došlo k určitému zmírnění relativně striktně nastavených podmínek pro přiznávání odkladného účinku, což je zřejmé i z prostého jazykového výkladu. Nehodnotí se tedy již „nenahraditelnost“ újmy, ale je zjevné, že soud bude muset nově přistoupit k jakémusi testu proporcionality, tedy zvažovat, zda újma, která by napadeným rozhodnutím potenciálně mohla vzniknout, bude nepoměrně větší, než by vznikla přiznáním odkladného účinku. Z hlediska práce pak představuje exemplární případ tohoto testu usnesení Městského soudu v Praze 23. 1. 2012,

⁷⁰ stížnost EPS, dostupné na:

<http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>, pozn: překlad autora

⁷¹ usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2007, sp. zn. 6 Ca 7/2008, k tomu blíže viz: ČERNÝ, Pavel. *Study on the Implementation of Article 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in 17 of the Member states of the European Union - The Czech Republic*, Brno 2012, pozn. překlad autora

⁷² Nově jsou tak podmínky přiznání odkladného účinku žalobě definovány v § 73 odst. 2 SŘS slovy „soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přiznává žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.“ Nově bylo též doplněno ustanovení § 73 odst. 4 téhož zákona, který stanovil lhůtu pro rozhodnutí o odkladném účinku. Dle tohoto ustanovení „o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. Usnesení o návrhu na přiznání odkladného účinku musí být vždy odůvodněno.“

sp. zn. 6A 4/2012 - 25.⁷³ Soud v usnesení nepřímo konstatoval, že předmětným rozhodnutím bude porušeno právo na příznivé životní prostředí žalobce, na základě zmíněného „testu proporcionality“, (kdy soud vážil jednotlivá práva a v konkrétním případě rozhodl o jejich vzájemném poměru), však rozhodl, že v daném případě je nutné dát přednost ochraně života a zdraví. K uvedenému se ostatně vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 5. 12. 2012, sp.zn. 6 As 65/2012 - 89. I ten v odůvodnění předmětného usnesení akcentoval vážení mezi újmou, která by potenciálně mohla vzniknout žalobci a případnou újmou jiných osob.⁷⁴

Z hlediska odkladného účinku správních žalob tak došlo v poslední době k zcela zásadnímu posunu. Za prvé je možné konstatovat, že při výkladu vnitrostátního práva eurokonformně a v souladu s Úmluvou nevládní organizace naplňují podmínky aktivní legitimace k podání takového návrhu. Za druhé pak došlo k legislativní proměně zákonných podmínek prokázání újmy a čistě teoreticky by mělo být prokázání environmentální újmy v konkrétních případech lehčí, byť to v současné době není dostatečně projudikováno. Na druhou stranu, současné zákonné podmínky pro přiznání odkladného účinku žalobě budou klást vyšší nároky na rozhodovací činnost soudů, především z hlediska poměrování konkrétního střetu zájmů v každém jednotlivém případě. Žalobce bude muset v konkrétním unést důkazní břemeno a stále jej stíhá povinnost tvrzenou újmu na životním prostředí formulovat. Osobně jsem však toho názoru, že by při chápání životního prostředí jako nejvyšší hodnoty měly soudy docházet k závěrům, že přiznání odkladného účinku důvodné je; a to i pro nevládní organizace.

⁷³ Žalobce v uvedeném případě podal žalobu proti rozhodnutí o částečném povolení ke kácení dřevin, přičemž žádal o přiznání odkladného účinku žaloby, a tvrdil porušení práva na životní prostředí. Předmětné stromy však byly určeny k pokácení pro jejich možnou nebezpečnost pro kolemjdoucí a proto byly určeny k pokácení Soud pak daný stav zhodnotil následovně: „*Je pravdou, že vykácení stromů v rozsahu povoleném v rozhodnutí správního orgánu je nevratné a že tyto mohou být vykáceny dříve, než soud napadené rozhodnutí přezkoumá a o žalobě rozhodne. Soud však v daném případě zvažoval újmu žalobce na právu na příznivé životní prostředí ve srovnání s újmou, která by mohla vzniknout na životě a zdraví lidí, případně na jejich majetku. Zejména nebezpečí, že pádem větví či stromů může dojít k ohrožení života a zdraví lidí, vedlo soud k závěru, že toto nebezpečí pro život a zdraví představuje takovou možnost újmy na právu na ochranu života a zdraví, která je větší než možná újma na právu žalobce na příznivé životní prostředí. Žalobce sice tvrdí, že lípy nejsou v takovém stavu, aby hrozilo riziko jejich pádu, či pádu větví, avšak naproti tomu stojí důvody uvedené v napadeném rozhodnutí, které vychází z podkladů, které správní orgán před vydáním rozhodnutí shromáždil. Za této situace má soud za to, že je třeba dát přednost ochraně života a zdraví lidí před právem žalobce.*“

⁷⁴ Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*na rozdíl od předchozí právní úpravy tak již není nutné prokazovat tzv. nenahraditelnou újmu žalobce (resp. důvodnou obavu její hrozby), ale nepoměr mezi následkem (tj. „újmou“), která by žalobci vznikla nepřiznáním odkladného účinku, a případnou újmou, která by mohla vzniknout jiným osobám, pokud by k odložení účinků jinak závazného rozhodnutí došlo. Přiznání odkladného účinku nesmí být současně v rozporu s důležitým veřejným zájmem.*“

4. ZÁVĚR

Cílem předložené práce bylo analyzovat a kriticky zhodnotit současnou právní úpravu ve světle závazků, které vyplývají České republice z Aarhuské úmluvy. Práce se záměrně soustředí na praktické aspekty aplikace příslušných ustanovení vnitrostátního právního řádu, respektive na určité problematické otázky vyplývající ze současné judikatury správních soudů. Téma, limitováno rozsahem práce, bylo zpracováno v určitých minimálních mantinelech, byť jsem si vědom, že v mnoha ohledech by práce zasloužila rozšířit a některé otázky blíže vysvětlit.

Závěry, které z práce plynou, jsou poněkud nejednoznačné - i s ohledem na nejednoznačnost judikatury. Soudy konstantně setrvávají v určité rozhodovací rovině, na druhou stranu je možné doložit i několik poměrně progresivních rozsudků. Souladným výkladem vnitrostátního práva s evropskými, respektive mezinárodněprávními závazky, došly soudy v určitých případech k rozchodu s dřívější judikaturou. Stížnostní body EPS se však ve většině bodů ukázaly jako důvodné. Nevládní organizace ani fyzické osoby (v některých případech) stále nemají přístup do určitých správních řízení a taktéž v některých případech není možné dosáhnout na soudní přezkum aktů (či nečinnosti) veřejné správy.

Dále je třeba podotknout, že aktivita našeho zákonodárského sboru může být kontraproduktivní a stále je patrný určitý distanc státu od veřejnosti. Dle mého názoru je aktivní veřejnost pro stát stále jakousi přítěží, neboť ztěžuje realizaci partikulárních zájmů oproti zájmům veřejnosti (a tento závěr není nutné vztáhnout jen na ochranu životního prostředí). Je ovšem zřejmé, že v poslední době roste poptávka po kontrole státu ze strany veřejnosti a je docela dobře možné, že výhledově dojde k výkladové či legislativní změně. Osobně ovšem zastávám ten názor, že legislativní změny nejsou v současnosti úplně nezbytné, byť by v mnoha případech jisté formulační či právní upřesnění jistě bylo ku prospěchu (kupříkladu zavedení aktivní legitimace pro případy nevydání správního rozhodnutí *ex officio*, jako možné považuji i úvahy na explicitní zakotvení pojmu „dotčená veřejnost“ do českého právního řádu, legislativní zakotvení stanoviska EIA jako klasického správního rozhodnutí či inspirace německou úpravou přiznávání odkladného účinku každé správní žalobě *ex lege* atd.). V případě souladného soudního výkladu by totiž český právní řád mohl požadavky Úmluvy v alespoň minimální míře naplňovat.

Vzhledem k tomu, že stížnost EPS byla zamítnuta právě v oblasti odkladného účinku správních žalob, který osobně považuji za jeden ze zásadních institutů správního soudnictví

(a ve vztahu k ochraně životního prostředí zejména) i s ohledem na to, že se judikatura správních soudů od podání stížnosti změnila a musela reagovat na novelu soudního řádu správního, je v závěru práce věnován odkladnému účinku větší prostor. V otázce přístupu k přiznávání odkladného účinku do jisté doby soudy přistupovaly k tomuto institutu velmi rezervovaně a teprve zhruba od roku 2007 se předmětná soudní praxe mění. V této souvislosti bylo osloveno několik správních soudů s žádostí o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ohledně odkladného účinku. Vzhledem k tomu, že soudy ve většině případů v této věci nevedou žádné zvláštní statistiky, je možné zjistit pouze dílčí informace a to jen pár let nazpět (v několika případech byly náklady na zpracování statistiky vyčísleny na cca 60 000 Kč za zpracování statistiky přiznávání odkladných účinků. Těžko lze pak vyčítat EPS, že ke své stížnosti nedodal „tvrdá data“).

Ze statistik Krajského soudu v Brně⁷⁵ je možné vyčíst, že se po novele SŘS ke dni 1. 1. 2012 nápad návrhů na přiznání odkladného účinku správní žalobě přibližně zdvojnásobil. Stejně tak se zvýšil počet přiznaných odkladných účinků a počet přiznaných odkladných účinků nevládním organizacím (zároveň je však třeba uvést, že Krajský soud v Brně je soudem, který řeší žaloby směřující proti Úřadu na ochranu hospodářské soutěže. V žalobách proti finančnímu plnění obecně pak bývá odkladný účinek navrhován z podstaty věci). Ze statistik Krajského soudu v Praze⁷⁶ a Krajského soudu v Ostravě⁷⁷ taktéž vyplynulo, že se nápad návrhů na přiznání odkladného účinku správní žalobě taktéž zvýšil.

Z takto krátkodobé statistiky však není možné usuzovat na nějaké obecnější závěry, při jisté dávce optimismu však je možné konstatovat, že rozvolnění podmínek pro přiznání odkladného účinku vedlo mezi žalobci ke zvýšení zájmu o tento institut. Z hlediska práva životního prostředí a jeho soudní ochrany to snad do budoucna představuje pozitivní zprávu. Otázkou otevřenou do budoucna pak samozřejmě zůstává, jak na tento posun zareaguje veřejnost a zda bude odkladný účinek pravidelněji a účinněji vyžadovat.

⁷⁵ Příloha 5

⁷⁶ Příloha 6

⁷⁷ Příloha 7

6. PŘÍLOHY

6.1 PŘÍLOHA Č. 1.

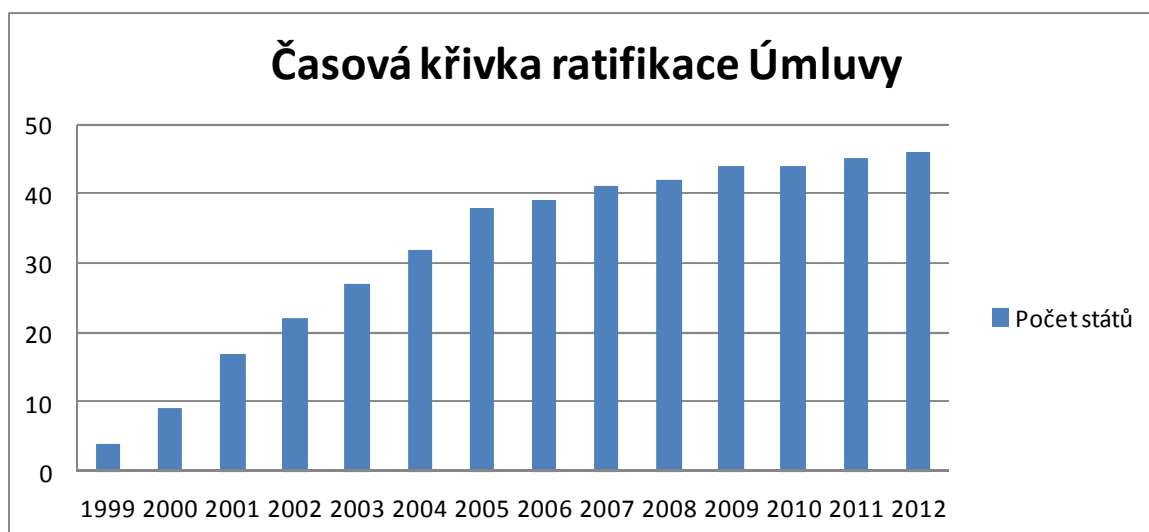
| SMLUVNÍ STRANA | PODPIS SMLOUVY | VSTUP V PLATNOST |
|---------------------|----------------|------------------|
| Albánie | 25. 6. 1998 | 27. 6. 2001 |
| Arménie | 25. 6. 1998 | 1. 8. 2001 |
| Rakousko | 25. 6. 1998 | 17. 1. 2005 |
| Azerbajdžán | | 23. 3. 2000 |
| Bělorusko | 16. 12. 1998 | 9. 3. 2000 |
| Belgie | 25. 6. 1998 | 21. 1. 2003 |
| Bosna a Hercegovina | | 1. 10. 2008 |
| Bulharsko | 25. 6. 1998 | 17. 12. 2003 |
| Chorvatsko | 25. 6. 1998 | 27. 3. 2007 |
| Kypr | 25. 6. 1998 | 19. 9. 2003 |
| Česká republika | 25. 6. 1998 | 6. 7. 2004 |
| Dánsko | 25. 6. 1998 | 29. 9. 2000 |
| Estonsko | | 2. 8. 2001 |
| Evropská unie | 25. 6. 1998 | 17. 2. 2005 |
| Finsko | 25. 6. 1998 | 1. 9. 2004 |
| Francie | 25. 6. 1998 | 8. 7. 2002 |
| Gruzie | 25. 6. 1998 | 11. 8. 2000 |
| Německo | 21. 12. 1998 | 15. 1. 2007 |
| Řecko | 25. 6. 1998 | 27. 1. 2006 |
| Maďarsko | 18. 12. 1998 | 3. 7. 2001 |
| Island | 25. 6. 1998 | 20. 10. 2011 |
| Irsko | 25. 6. 1998 | 20. 6. 2012 |
| Itálie | 25. 6. 1998 | 13. 6. 2001 |
| Kazachstán | 25. 6. 1998 | 11. 1. 2001 |
| Kyrgyzstán | | 1. 5. 2001 |

| | | |
|-----------------|--------------|--------------|
| Lotyšsko | 25. 6. 1998 | 14. 6. 2002 |
| Lichtenštejnsko | 25. 6. 1998 | |
| Litva | 25. 6. 1998 | 28. 1. 2002 |
| Lucembursko | 25. 6. 1998 | 25. 10. 2005 |
| Malta | 18. 12. 1998 | 23. 4. 2002 |
| Monako | 25. 6. 1998 | |
| Černá Hora | | 2. 11. 2009 |
| Nizozemsko | 25. 6. 1998 | 29. 12. 2004 |
| Norsko | 25. 6. 1998 | 2. 5. 2003 |
| Polsko | 25. 6. 1998 | 15. 2. 2002 |
| Portugalsko | 25. 6. 1998 | 9. 6. 2003 |
| Moldávie | 25. 6. 1998 | 9. 8. 1999 |
| Rumunsko | 25. 6. 1998 | 11. 7. 2000 |
| Srbsko | | 31. 7. 2009 |
| Slovensko | | 5. 12. 2005 |
| Slovinsko | 25. 6. 1998 | 29. 7. 2004 |
| Španělsko | 25. 6. 1998 | 29. 12. 2004 |
| Švédsko | 25. 6. 1998 | 20. 5. 2005 |
| Švýcarsko | 25. 6. 1998 | |
| Tádžikistán | | 17. 7. 2001 |
| Makedonie | | 22. 7. 1999 |
| Turkmenistán | | 25. 6. 1999 |
| Ukrajina | 25. 6. 1998 | 18. 11. 1999 |
| Velká Británie | 25. 6. 1998 | 23. 2. 2005 |

Zdroj: vlastní, zpracováno za použití údajů dostupných na:

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#1

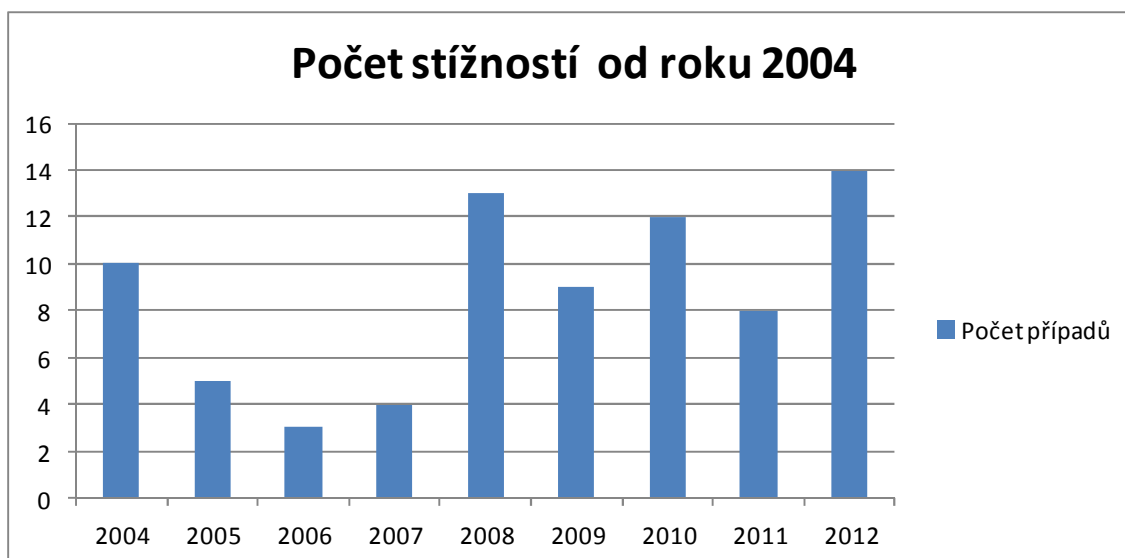
6. 2 PŘÍLOHA Č. 2



Zdroj: vlastní, zpracováno za použití údajů dostupných na:

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#1

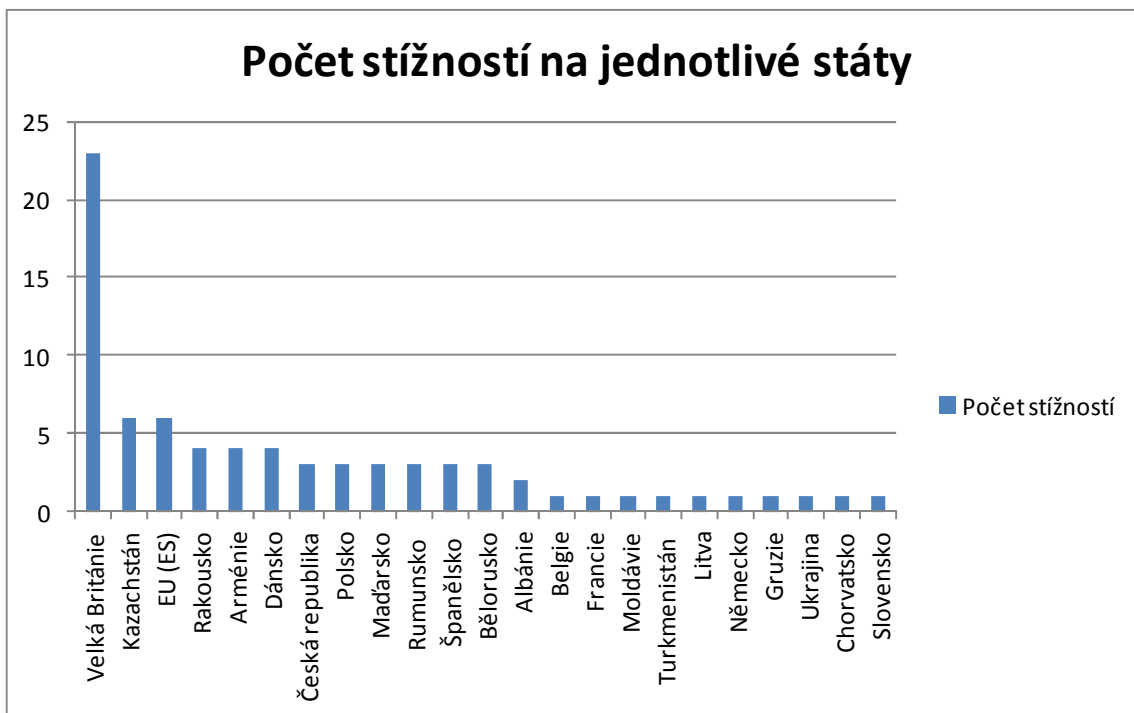
6. 3 PŘÍLOHA Č. 3



Zdroj: vlastní, zpracováno za použití údajů dostupných na:

<http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>

6. 4 PŘÍLOHA Č. 4

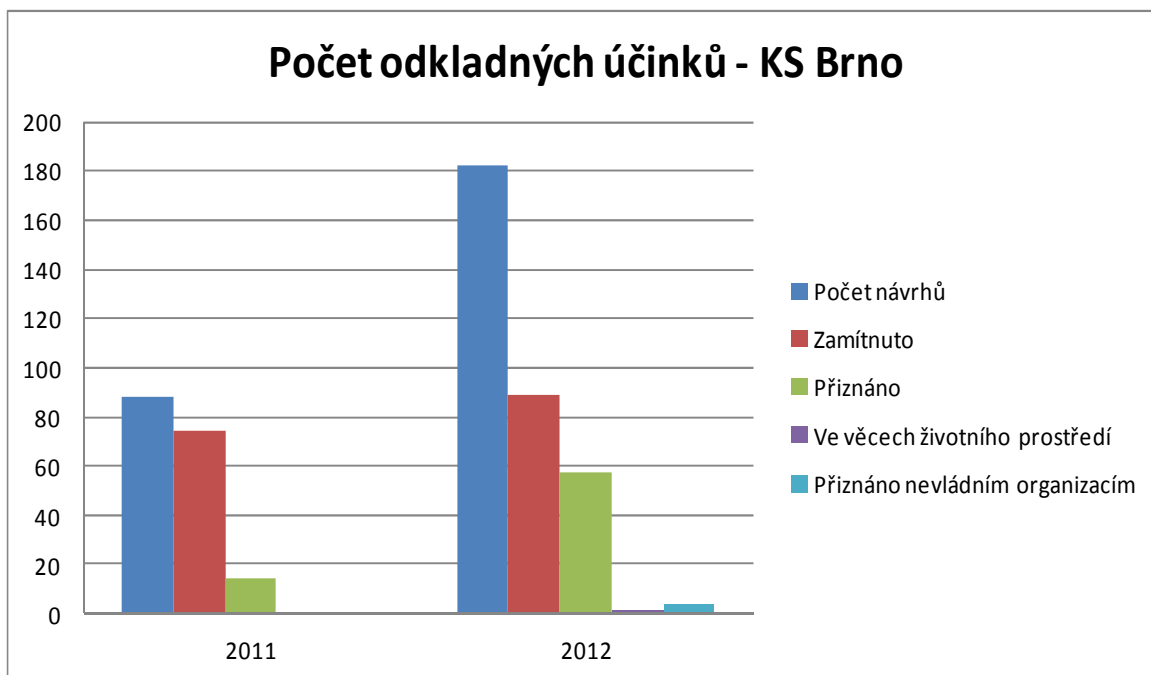


Zdroj: vlastní, zpracováno za použití údajů dostupných na:

<http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>

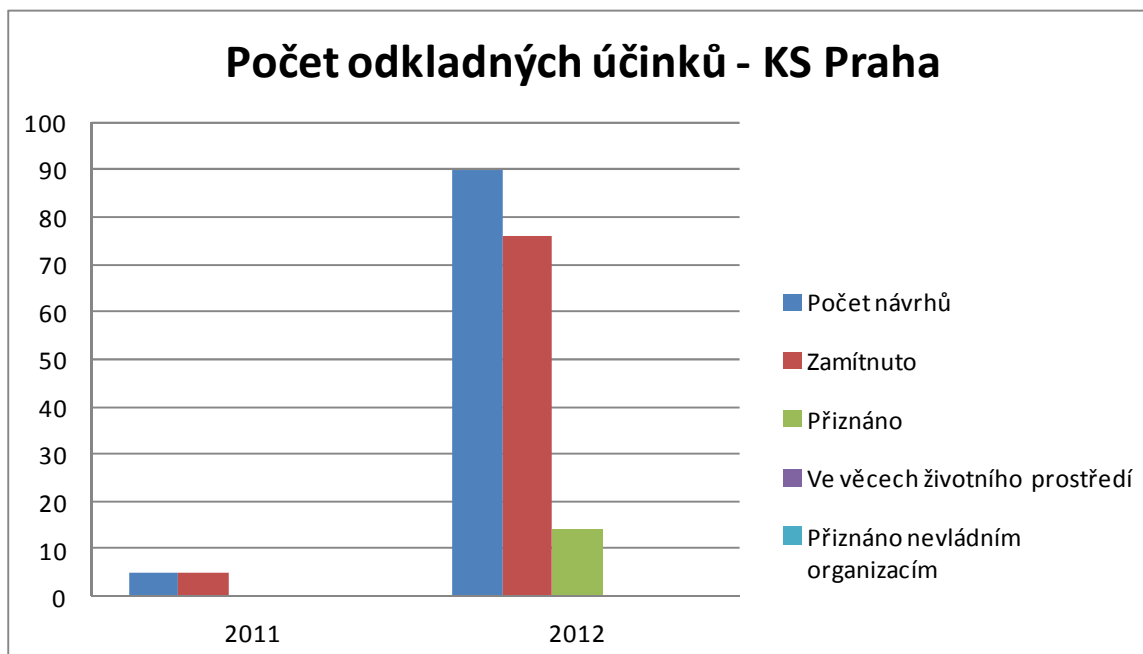
Pozn.: vzhledem k tomu, že stížnost ACCC/C/2012/68 byla vedena proti Evropské unii a zároveň proti Velké Británii, objevuje se ve výsledcích shora uvedeného grafu de facto dvakrát.

6.5 PŘÍLOHA Č. 5



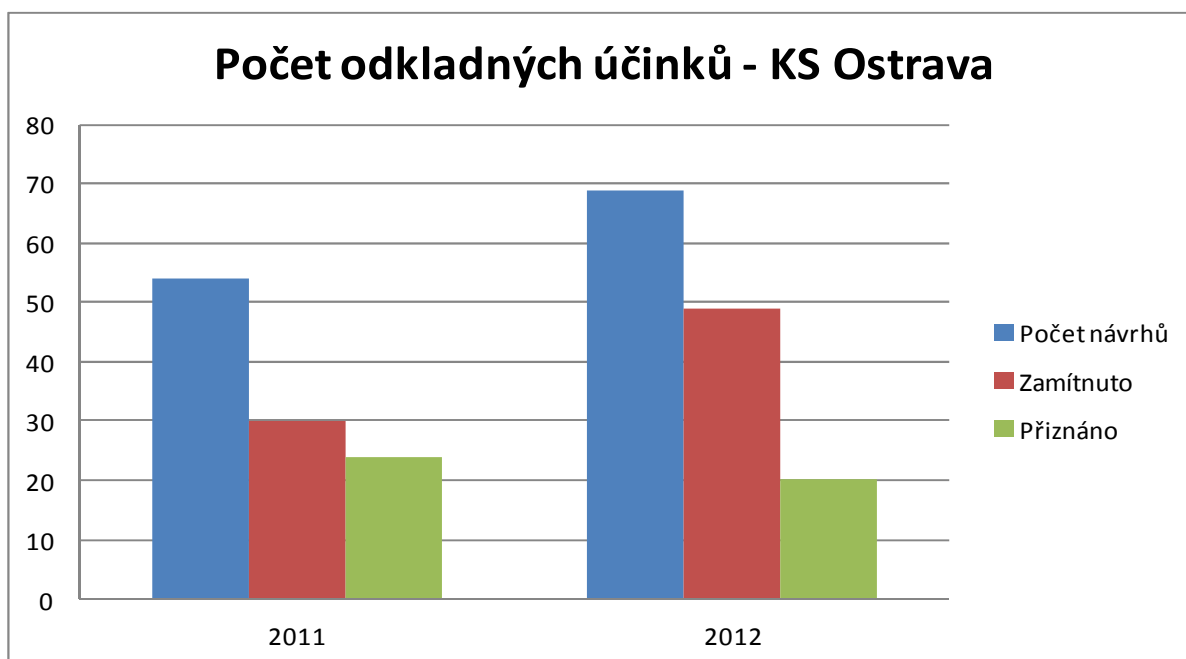
Zdroj: Vlastní, zpracováno na základě žádosti dle zákona č. 106/1999 Sb.

6.6 PŘÍLOHA Č. 6



Zdroj: Vlastní, zpracováno na základě žádosti dle zákona č. 106/1999 Sb.

6.7 PŘÍLOHA 7



Zdroj: Vlastní, zpracováno na základě žádosti dle zákona č. 106/1999 Sb.

7. SEZNAM LITERATURY

DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4003-387.

ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo životního prostředí*. 1. vyd. Beroun: IFEC, 2004, 193 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 80-903-4092-X.

VOPÁLKA, Vladimír, Vladimír MIKULE, Věra ŠIMŮNKOVÁ a Miloslav ŠOLÍN. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-864-9.

BROTHÁNKOVÁ, Jana, Marie ŽIŠKOVÁ. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. 2., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 1. 2006. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-720-1579-6.

Přístup k soudům při ochraně životního prostředí: (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů). Editor Pavel Černý, Vítězslav Dohnal. Praha: ASPI, 2004, 251 s. ISBN 80-735-7028-9.

STEJSKAL, Vojtěch. K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby. In *České právo životního prostředí č. 2/2011 (30)*, str. 17-30.

Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví: sborník příspěvků ze semináře/ (ed.) Klára Hrušová, 1. vyd. Praha: LexisNexis CZ, 2008, 142 str. ISBN 978-80-86920-27-6.

Nečinnost ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference. Editor Stanislav Kadečka. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, 245 s. ISBN 978-807-3579-173. dostupné na: <http://www.ochrance.cz>

Práva občanů obce: (obecná část). 3. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, 167 s. Edice dobré správní praxe. ISBN 978-809-0457-904. dostupné na: <http://www.ochrance.cz>

HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010. Deset let práva na informace o životním prostředí*. Zelený kruh, Praha 2011. ISBN 978-80-87417-05-8. dostupné na: <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/aarhuska-umluva-2010.pdf>

JENDROSKA, Jerzy. *Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy. Přehled rozhodnutí Výboru pro dodržování Úmluvy*. dostupné na: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pristup_k_pravni_ochrane/\\$FILE/OMV-Jendroska_ceske_shrnuti-220110113.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pristup_k_pravni_ochrane/$FILE/OMV-Jendroska_ceske_shrnuti-220110113.pdf)

Překlad vybraných kapitol z publikace „THE AARHUS CONVENTION, THE IMPLEMENTATION GUIDE“, český překlad DRHOVÁ Zuzana, Simona ŠULCOVÁ a Marta ČERNÁ, vydalo MŽP 2001, ISBN 80-7212-17

dostupné na:[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/dokumenty_aarhuska_umluva/\\$FILE/OMV-Navod_na_implementaci_umluvy_kapitoly-20100510.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/dokumenty_aarhuska_umluva/$FILE/OMV-Navod_na_implementaci_umluvy_kapitoly-20100510.pdf)

ČERNÝ, Pavel. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Ekologický právní servis, 2010.

dostupné na:http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/nedostatky_implementation_c19_aarhuske_umluvy.pdf

MOTZKE, Radek a Sandra PODSKALSKÁ. *Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*. In Planeta, odborný časopis pro životní prostředí. Ročník XV, číslo 6/2007.

dostupné na:[http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/E24BD91EAB985E0AC12572590045770C/\\$file/planeta6.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/E24BD91EAB985E0AC12572590045770C/$file/planeta6.pdf)

Guidance dokument on the Aarhus Convention Compliance Mechanism, United Nations 2010, dostupné na:http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf

DARPÖ, Jan. *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Seventeen of the Member States of the European Union*. dostupné na:http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm

Judikatura

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao2/2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 5 As 41/2009-91

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2013, sp. zn. 2 As 7/2011 – 274

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2011, sp. zn. 2 Afs4/2011 – 67

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, sp. zn. 1 As 39/2006 – 55

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010 – 43

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2012, sp. zn. 2 Ao 9/2011 – 71

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 5 As 41/2009-102

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2006, sp. zn. 4 Ans 1/2005 - 60

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009 – 59

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2011, sp. zn. 4 Ao 6/2010 – 37

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, sp. zn. 1 As 39/2006 - 60

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2012, sp.zn. 6 As 65/2012 - 89.

nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08

nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07

nález Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I ÚS 282/97

nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10

nález Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2635/07

usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2008, sp.zn. IV. ÚS 2174/08

rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-263/08 - Djurgarden-Lilla Värtnas Miljöskyddsförening

usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. 62 Af 42/2011-100

usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2008, sp. zn. 5 Ca 120/2008 - 43

usnesení Městského soudu v Praze 23. 1. 2012, sp. zn. 6A 4/2012 - 25.

