

**Univerzita Karlova v Praze**  
**Právnická fakulta**

**Soudní ochrana práva na příznivé životní prostředí v České republice**

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

Rok odevzdání: **2013**

Autor: **Michaela Ligdová**

Ročník SVOČ: **6.**

Konzultant: **JUDr. Karolína Žáková, Ph.D.**

## **Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce**

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do 6. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracovala 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.

V Praze dne 15. 4. 2013

.....

Michaela Ligdová

# OBSAH

<b>1. ÚVOD</b>	<b>4</b>
<b>2. KOMU SVĚDČÍ PRÁVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ DLE VYSOKÝCH ČESKÝCH SOUDŮ?</b>	<b>5</b>
2.1. HNUTÍ DUHA V. ČEZ (NÁLEZ ÚS SP. ZN. III. ÚS 70/97)	7
2.2. DĚTI ZEMĚ V. ČEZ (USNESENÍ ÚS SP. ZN. I. ÚS 282/1997)	11
2.3. JIHOČESKÉ MATKY V. SÚJB (USNESENÍ ÚS SP. ZN. IV. ÚS 1791/07)	12
<b>3. ACTIO POPULARIS V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ</b>	<b>15</b>
<b>4. MOŽNÝ POSUN VE VÝKLADU POSTAVENÍ PRÁVNICKÝCH OSOB JAKO SUBJEKTŮ PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ</b>	<b>19</b>
4.1. JIHOČESKÉ MATKY V. SÚJB (ROZHODNUTÍ NSS Č.J. 2 As 12/2006-111)	19
4.2. PERLORODKA ŘÍČNÍ (ROZHODNUTÍ NSS Č.J. 6 Ao 5/2010-43): PŘÍZNÁNÍ PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ DLE PRÁVA EU	21
<b>5. ZÁVĚR</b>	<b>29</b>
<b>6. BIBLIOGRAFIE</b>	<b>30</b>

# 1. Úvod

Studentská odborná práce se zabývá problematikou soudní ochrany práva na příznivé životní prostředí v České republice<sup>1</sup>. Cílem práce je analyzovat specifika rozdílného přístupu českých soudů k fyzickým a právnickým osobám, kdy dle současné judikatury mají právnické osoby přístup k soudní ochraně ve věcech práva na příznivé životní prostředí ztížený. Tato skutečnost je problematická především s ohledem na fakt, že jsou to nejčastěji právnické osoby (různá ekologická sdružení či nevládní organizace), které se aktivně o příznivé životní prostředí starají.

Jelikož je právo životního prostředí součástí práva veřejného, bude pro tuto práci obecně klíčová zejména role správních soudů. Přestože výklad práva na příznivé životní prostředí mohou provádět a provádějí i v rámci přezkumu správních aktů i krajské soudy, budeme se v této práci zabývat až na výjimky relevantní judikaturou Nejvyššího správního soudu (dále též NSS).

Právo na příznivé životní prostředí však díky svému zakotvení v Listině spadá pod ochranu ústavního soudnictví, jako takové je například spolu s právem na život příkladem práv „jejichž výkladem soudy poskytly účinné nástroje k efektivnímu vynucení základních standardů při ochraně životního prostředí.“<sup>2</sup> Tato práce tedy pracuje i s relevantní judikaturou Ústavního soudu.

---

<sup>1</sup> Čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Každý má právo na příznivé životní prostředí.“

<sup>2</sup> CARNWATH, Robert. Access to Environmental Justice in: *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?: sborník z mezinárodní konference : [Praha 22.5.2008]*. Praha: Zelený kruh, 2008, s. 34. ISBN 978-80-903968-2-1. [online]. [cit. 2013-04-14]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/sbornik-limity-soudni-ochrany-web.pdf>, str. 8.

## 2. Komu svědčí právo na příznivé životní prostředí dle vysokých českých soudů?

Práva na příznivé životní prostředí se lze v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat v rámci zákonů, které jej provádějí. Fyzické i právnické osoby proto nejčastěji namítají porušení zákonů, které můžeme považovat za projevy tohoto práva – nejčastěji zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen zákon o ochraně přírody a krajiny). Zákon o ochraně přírody a krajiny výslovně požaduje v § 70 odst. 1 ochranu přírody a krajiny za účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů. Za další projev tohoto práva můžeme označit územní plánování.<sup>3</sup> Soudní ochranou se v případě porušení uvedených zákonů míní soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů, který je možný na základě ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen SŘS).

Konkrétně § 65 odst. 1 SŘS stanoví, že žalobu na zrušení rozhodnutí správního orgánu může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Občanská sdružení či jiné tzv. nestátní neziskové organizace (NNO) jsou v praxi limitovány podmínkou účasti v předchozím správním řízení<sup>4</sup> (neboť v českém právním řádu zatím neexistuje institut *actio popularis*, o čemž je pojednáno níže v kapitole 3.1.). Vzhledem k tomu, že jim není přiznáno hmotné právo na příznivé životní prostředí, mohou jen těžko namítat přímé zkrácení na svých právech (jinou otázkou by to bylo v případě např. práva na informace, na kterém zkráceny být mohou). Pro případ návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je obdobně třeba nejen toto dotčení na právech tvrdit, musí se jednat také o pravděpodobné dotčení,<sup>5</sup>

<sup>3</sup> PEKÁREK, Milan. Právní aspekty řešení střetů zájmů v území, In: *Dny práva - 2009 - Days of Law: the Conference Proceedings*. 1. edition. Brno: Masaryk University, 2009. ISBN 978-80-210-4990-1, str. 2141.

<sup>4</sup> ČERNÝ, Pavel. Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany? In: *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?: sborník z mezinárodní konference : [Praha 22.5.2008]*. Praha: Zelený kruh, 2008, s. 34. ISBN 978-80-903968-2-1. [online]. [cit. 2013-04-14]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/sbornik-limity-soudni-ochrany-web.pdf>, str. 9.

<sup>5</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka. Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů, In: *Dny práva - 2009 - Days of Law: the Conference Proceedings*. 1. edition. Brno: Masaryk University, 2009. ISBN 978-80-210-4990-1, str. 1963, [online]. [cit. 2013-04-14]. Dostupné z: [http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2009/files/sbornik/sbornik.pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/sbornik/sbornik.pdf).

ačkoli v pochybnostech je nutné rozhodnout spíše ve prospěch aktivní legitimace, aby nedocházelo k *denegatio iustitiae*.

Lze tedy říci, že správní soudnictví v České republice je založeno na „teorii dotčených práv“<sup>6</sup>, jejíž jádro tvoří ustanovení § 2 soudního řádu správního, které uvádí, že soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům, a ustanovení § 65 téhož zákona, které stanovuje podmínky práva na napadení správního rozhodnutí.<sup>7</sup>

Vzhledem k zakotvení práva na příznivé životní prostředí v Listině je důležité zabývat se aktivní legitimací k ochraně tohoto práva před Ústavním soudem, především v rámci řízení o ústavní stížnosti.

Obecné podmínky pro podání ústavní stížnosti nalezneme jednak v Ústavě v čl. 87, pro toto konkrétní právo v odst. 1 písm. d), který uvádí, že Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Čl. 88 odst. 1 Ústavy doplňuje, že zákon stanoví podmínky kdo a za jakých okolností může podat návrh na zahájení řízení a další pravidla pro řízení před soudem. Tímto zákonem je zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen zákon o Ústavním soudu), který podmínky pro podání ústavní stížnosti stanovuje na několika místech. Ustanovení § 27 odst. 1 tohoto zákona uvádí, že návrh na zahájení řízení před Ústavním soudem může podat ten, komu tento zákon takové oprávnění přiznává, tedy může se stát navrhovatelem, přičemž oprávnění podat ústavní stížnost proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci má podle § 72 odst. 1 písm. a) fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci (dále jen "zásah orgánu veřejné moci") bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Tato osoba je potom označována jako *stěžovatel*. Další obecnou podmínkou pro podání stížnosti je dodržení lhůty a vyčerpání opravných prostředků podle § 72 odst. 3 až 5 zákona<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> PAVLORKOVÁ, Eva. Rozsah argumentů nevládních organizací přípustných u soudů. [online]. [cit. 2013-03-07]. Dostupné z: <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/ostatni/rada/omezeni-rozsahu-argumentu-nevladnich-organizaci-pripustnych-u-soudu>.

<sup>7</sup> Tamtéž.

<sup>8</sup> Odst. 3: „Ústavní stížnost lze podat ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení.“

Jednou ze základních podmínek je tedy účast osoby – stěžovatele – v řízení, jehož výsledkem bylo pravomocné rozhodnutí, kterým byla stěžovateli porušena jeho základní práva nebo svobody zaručené ústavním pořádkem, případně existence jiného zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Pro splnění této podmínky a získání procesní legitimace k podání ústavní stížnosti tak vzniká (na rozdíl od otázky, zda může být nositelem subjektivního práva na příznivé životní prostředí) určitá výhoda pro právnické osoby. Právnickým osobám dává možnost účastnit se správního řízení zejména zákon o ochraně přírody a krajiny, za určitých podmínek také zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, stavební zákon a jiné zákony.<sup>9</sup> Oproti tomu fyzické osoby mají účast ve správním řízení podstatně komplikovanější, neboť v jejich případě je účastenství podmíněno přímým dotčením na právech nebo povinnostech<sup>10</sup>, které je v oblasti ochrany životního prostředí naplněno nejčastěji vlastnickým či jiným věcným právem, a to zejména k pozemku. Pokud fyzická osoba nebyla účastníkem správního řízení (případně nebyla přímo dotčena opatřením nebo jiným zásahem) a nemůže tudíž podat oprávněně ústavní stížnost a požádat o přezkum napadeného rozhodnutí, možnost domáhat se práva na příznivé životní prostředí se značně komplikuje<sup>11</sup>.

Klíčovými z hlediska otázky aktivní legitimace v případě práva na příznivé životní prostředí jsou zejména rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97, sp. zn. I. ÚS 282/1997 a sp. zn. IV. ÚS 1791/07 (pro lepší orientaci v textu bude nálezný sp. zn. III. ÚS 70/97 označován jako „Hnutí Duha v. ČEZ“, usnesení sp. zn. I. ÚS 282/1997 jako „Děti Země v. ČEZ“ a usnesení sp. zn. IV. ÚS 1791/07 jako „Jihočeské matky v. Státní úřad pro jadernou bezpečnost“).

## **2.1. Hnutí Duha v. ČEZ (nálezný ÚS sp. zn. III. ÚS 70/97)**

V ústavní stížnosti ve věci Hnutí Duha v. ČEZ bylo jádrem sporu stavební povolení vydané pro stavbu meziskladu vyhořelého jaderného paliva v jaderné elektrárně Dukovany.

---

Odst. 5: „*Jestliže zákon procesní prostředek k ochraně práva stěžovateli neposkytuje, lze podat ústavní stížnost ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv nebo svobod dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy k takovému zásahu došlo.*“

<sup>9</sup> Např. zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečišťování.

<sup>10</sup> Viz § 27 správního řádu.

<sup>11</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 pod č.j. 1 Ao 1/2009 – 120, kde soud dovozuje, že „*aktivní procesní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se odvíjí od tvrzeného porušení práv vydaným opatřením, a to jak práv hmotných, tak práv procesních. Porušení práv územním plánem dotčených není omezeno pouze na právo vlastnické.*“

Hnutí Duha vstupuje do věci ve chvíli, kdy je mu oznámeno zahájení předmětného stavebního řízení s uvedením možnosti zúčastnit se ústního jednání, kde mohou být vzneseny námitky a připomínky. V této fázi dochází k určitému pochybení občanského sdružení, neboť nejprve oznámí správnímu úřadu jméno osoby, která je za něj oprávněna jednat, ale tato osoba se následně na ústní jednání nedostaví. I přes zastoupení jinými dvěma osobami nevzneslo Hnutí Duha žádné připomínky ani námitky, ačkoli muselo vědět, že k pozdějším námitkám se nebude přihlížet. Později se tato skutečnost stala jednou z procesních vad sporu.

Příslušný okresní úřad rozhodl o vydání stavebního povolení pro mezisklad vyhořelého paliva jaderné elektrárny Dukovany kladně. Proti tomuto rozhodnutí podalo Hnutí Duha jako účastník řízení odvolání, o kterém rozhodovalo tehdejší Ministerstvo hospodářství, které napadené rozhodnutí potvrdilo a změnilo pouze dvě právní formulace a dvě podmínky stavby. Ministerstvo nepřihlíželo k námitkám Hnutí Duha, neboť byly i přes upozornění stavebního úřadu podány až po konci ústního jednání. Proti tomuto rozhodnutí Ministerstva hospodářství podalo Hnutí Duha žalobu k Vrchnímu soudu v Praze.

Svoji aktivní legitimaci opřelo jednak o účastenství ve správním řízení a jednak o tvrzené dotčení na svých subjektivních právech, a to především právu na příznivé životní prostředí. V žalobě se namítá porušení stavebního zákona, když se stavební úřad nevypořádal s vymezením neurčitého pojmu "dočasného skladování" vyhořelého jaderného paliva, a dále s otázkou licencování kontejnerů pro skladování vyhořelého jaderného paliva v zemi jejich původu i v České republice. Nezabýval se ani otázkou, jak bude naloženo s vyhořelým jaderným palivem po zaplnění skladu, řešení odložil na kolaudační řízení, jehož účastníkem už Hnutí Duha podle svého názoru nemůže být, v důsledku toho je tedy zbaveno možnosti se k těmto otázkám ve správním řízení později vyjádřit.

Dále se v žalobě poukazuje na skutečnost, že podkladem pro vydání stavebního povolení nebyla projektová dokumentace, jejíž předložení vyžadovalo územní rozhodnutí. Hnutí Duha se cítilo dotčeno na svých procesních právech účastníka správního řízení také nesprávnou interpretací zásady koncentrace ve stavebním řízení, protože nebyly přijaty a zohledněny jeho námitky uplatněné po ústním jednání ve stavebním řízení, ani námitky uplatněné v rámci projednávání vlivu stavby na životní prostředí.

Vrchní soud v Praze řízení zastavil a důvodem byl právě nedostatek aktivní legitimace Hnutí Duha jako právnické osoby, pokud jde o domáhání se zrušení rozhodnutí zasahujícího



do jeho subjektivních práv, pokud tvrzeným subjektivním právem je právo na příznivé životní prostředí. Podle argumentace Vrchního soudu „už pojmově nejde o subjektivní právo žalobce, nýbrž o veřejný statek ... S ohledem na čl. 41 Listiny, podle něhož je možno se práva uvedeného v čl. 35 domáhat pouze v rámci zákonů, které jej provádějí, Vrchní soud v Praze s poukazem na příslušná ustanovení zákonů ... konstatuje pro občanská sdružení, působící v oblasti životního prostředí, pouze subjektivní práva toliko procesního charakteru (tj. právo po splnění určitých podmínek a v určitých formách účastnit se správního řízení). Jelikož dle přesvědčení Vrchního soudu v Praze žalobce netvrdí, že byl ve svých procesních právech zkrácen, tím méně že by rozhodnutí ve věci bylo pro takovou procesní vadu nezákonné, nelze proto mít za to, že by žalobce byl rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech.“

Usnesení Vrchního soudu v Praze o zastavení řízení bylo předmětem ústavní stížnosti, kterou Hnutí Duha k Ústavnímu soudu podalo. Cítilo se jím být kráceno na svých základních právech a svobodách, kromě jiných také právu na příznivé životní prostředí, a tvrdilo také průtahy v řízení před soudem. Zásadně také nesouhlasilo s argumentací Vrchního soudu ohledně povahy životního prostředí jako veřejného statku, která by následně vylučovala možnost existence odpovídajícího subjektivního práva.

Podle Hnutí Duha disponuje životní prostředí na rozdíl od jiných veřejných statků znakem distributivnosti (lze jej členit z hledisek území, složek a zdrojů) a jeho povaha veřejného statku nevylučuje možnost existence subjektivních práv. Podle názoru Vrchního soudu v Praze však „žalobce je neoprávněnou osobou proto, že již pojmově nemůže být nositelem práva, které tvrdí, resp. proto, že to, co je tvrzeno, právem (subjektivním oprávněním) vůbec není.“

Otázku aktivní legitimace řešil v daném případě Ústavní soud s odkazem na odbornou literaturu. Uvedl, že „podmínkou podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je účastenství v předmětném správním řízení a kumulativně i tvrzení o zkrácení na svých právech žalobou napadeným správním rozhodnutím. Při interpretaci uvedených ustanovení občanského soudního řádu dochází doktrína i judikatura k závěru, podle něhož ‚otázka aktivní legitimace věcné ... je řešena v řízení samém a její nedostatek povede k zamítnutí žaloby‘, pokud ovšem není ‚již při nápadu žaloby zcela zřejmé, že je vůbec pojmově vyloučeno, aby ten, kdo tvrdí porušení práva, mohl být jeho subjektem (například právnická osoba tvrdí porušení práva, jehož subjektem může být jen osoba fyzická a opačně), jinak

*řečeno, kdy nedostatek věcné legitimace je zcela a bez pochybnosti zřejmý, má být řízení zastaveno ... proto, že žaloba byla dána neoprávněnou osobou.‘ Ve srovnání s vymezením procesní legitimace ve správním řízení ... je tudíž procesní legitimace k účasti na řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů ... stanovena pro užší okruh subjektů (tj. nikoli každý účastník správního řízení disponuje oprávněním podat správní žalobu, nýbrž toliko ten, jenž tvrdí, že žalobou napadeným rozhodnutím byl zkrácen na svých právech).“*

Podle výkladu Ústavního soudu ohledně povahy životního prostředí jako veřejného statku a otázek jeho distributivnosti zde pouze připomeneme, že životní prostředí je veřejným statkem, což však nevylučuje existenci práva na příznivé životní prostředí jako práva subjektivního ani možnosti v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat<sup>12</sup>.

Podle názoru Ústavního soudu Vrchní soud v Praze zastavil řízení neoprávněně a stěžovatel (Hnutí Duha) tak by krácen na svých ústavně zaručených právech, kromě jiných i na právu na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny.

Ústavní soud se zabýval také námitkami ve věci tvrzeného zkrácení na procesních právech: *„Námítky stěžovatele, obsažené ve správní žalobě, se týkají i tvrzeného dotčení v procesních právech účastníka správního řízení nesprávnou interpretací zásady koncentrace ve stavebním řízení, nepřihlízející k § 3 odst. 4 a § 32 odst. 1 správního řádu, když nebyly přijaty námitky uplatněné po ústním jednání ve stavebním řízení, jakož i námitky uplatněné v rámci projednávání vlivu stavby na životní prostředí ... a v rámci územního řízení. Vrchní soud v Praze v rozporu s právním závěrem, který sám učinil, když pro občanská sdružení v oblasti ochrany životního prostředí přiznává subjektivní procesní práva, zastavil řízení ... , ačkoli ... stěžovatel byl účastníkem v předmětném správním řízení a ve správní žalobě tvrdí, že byl zkrácen na svých procesních právech.“*

Ústavní soud proto konstatoval, že došlo *„k porušení základních práv stěžovatele, plynoucích z čl. 38 odst. 2, čl. 36 odst.1, jakož i čl. 35 odst. 1 a čl. 41 Listiny, protože ... usnesení Vrchního soudu v Praze ... zrušil.“*

V tomto nálezu tedy Ústavní soud přiznal Hnutí Duha, a tím tedy i dalším občanským sdružením resp. právnickým osobám, subjektivní procesní právo domáhat se přezkumu

---

<sup>12</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996.

rozhodnutí, kterým bylo zasaženo do práva na příznivé životní prostředí. Aktivní legitimace v procesním aspektu čl. 35 odst. 1 Listiny tedy podle tohoto nálezu právníckým osobám náleží.

## 2.2. Děti Země v. ČEZ (usnesení ÚS sp. zn. I. ÚS 282/1997)

V případě Děti Země v. ČEZ však byl výsledek zcela opačný. Ačkoli rozhodnutí bylo vydáno necelého půl roku po nálezu ve věci Hnutí Duha v. ČEZ, ústavní stížnost občanského sdružení Děti Země byla odmítnuta pro podání neoprávněnou osobou.

Občanské sdružení Děti Země napadlo rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým se cítilo být kráceno na svých ústavně zaručených právech v oblasti životního prostředí, a to v celém článku 35 Listiny, neboť se považuje za nositele subjektivních práv, která z tohoto článku vyplývají. Nejprve byla předmětem zkoumání aktivní legitimace občanského sdružení jako právnícké osoby, Ústavní soud však již dříve<sup>13</sup> vyslovil názor, že je možné poskytovat ochranu ústavně zaručených práv i právníckým osobám, ovšem *„na rozdíl od osoby fyzické se právnícká osoba může domáhat ochrany jen takových práv chráněných Listinou základních práv a svobod, které odpovídají jejímu právnímu postavení, resp. pokud jsou svou povahou pro ni použitelná.“*

Podle názoru Ústavního soudu však čl. 35 Listiny na právnícké osoby vztahovat nelze, alespoň pokud jde o právo na příznivé životní prostředí a právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí, neboť je *„zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právníckých osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Životním prostředím chápe ‘...vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje‘.“*

Ve své argumentaci však Ústavní soud neinterpretuje pouze čl. 35 odst. 1 Listiny, ale také odst. 2 tohoto článku když uvádí, že nelze ani *„ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, považovat za konkretizaci čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Ostatně to by nebylo možné ani tehdy, kdybychom připustili, že citované ustanovení Listiny základních práv a svobod platí i pro právnícké osoby. Je si totiž třeba uvědomit, že*

---

<sup>13</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/93 ze dne 19. 1. 1994.

*citovaná Listina v čl. 35 odst. 2 hovoří o právu na (včasné a úplné) informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, kdežto zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v ustanovení § 70 upravuje oprávnění organizační jednotky občanského sdružení požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby byla předem informována o ‘...zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny...’. Jde tedy o věci rozdílné.“ Z uvedených důvodů Ústavní soud návrh podaný občanským sdružením odmítl.*

V tomto případě Ústavní soud odmítl návrh ústavní stížnosti občanského sdružení jako podaný zjevně neoprávněnou osobou, zabýval se zejména hmotnou stránkou ústavních práv spojených s životním prostředím, neboť právě porušení hmotného práva občanské sdružení tvrdilo. Hlavní otázkou řešenou v usnesení bylo, zda lze na právnické osoby aplikovat ústavní práva vztahující se k životnímu prostředí, když tyto osoby samy o sobě nepociťují změny v životním prostředí jako živé organismy. Zejména z tohoto důvodu Ústavní soud právnickým osobám subjektivní hmotná práva vyplývající z čl. 35 odst. 1 Listiny nepřiznal.

### **2.3. Jihočeské matky v. SÚJB (usnesení ÚS sp. zn. IV. ÚS 1791/07)**

Posledním usnesením Ústavního soudu, kterým se v této podkapitole budeme zabývat, je usnesení Jihočeské matky v. Státní úřad pro jadernou bezpečnost. V této věci je právo na příznivé životní velmi úzce propojeno s právem na spravedlivý proces a aktivní legitimací právnických osob podle atomového zákona. Předmětem sporu bylo povolení k provozu 1. bloku Jaderné elektrárny Temelín vydané Státním úřadem pro jadernou bezpečnost. Proti tomuto rozhodnutí podalo občanské sdružení Jihočeské matky rozklad k předsedkyni Státního úřadu, která jej však jako nepřipustný zamítla s odůvodněním, že se jednalo o návrh podaný osobou, která nebyla účastníkem řízení podle zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využití jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon). Toto zamítavé rozhodnutí napadlo občanské sdružení správní žalobou u Městského soudu v Praze, který ji odmítl s odůvodněním, že k podání žaloby sdružení Jihočeské matky nebylo aktivně legitimováno. Proti rozhodnutí Městského soudu podalo občanské sdružení kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, který ji zamítl, což vedlo Jihočeské matky k podání ústavní stížnosti.

Nejvyšší správní soud však v odůvodnění kromě jiného konstatoval, že „[j]iná situace by nastala, pokud by k uvedení jaderné elektrárny do provozu dostačovalo jediné správní řízení. ... Pokud by totiž bylo řízení podle atomového zákona jediným řízením nutným k

*uvedení atomové elektrárny do provozu, znamenalo by vyloučení všech osob kromě žadatele o povolení z účasti v něm také potenciální porušení práva na příznivé životní prostředí podle článku 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve vztahu k osobám, které jsou způsobilé tato práva mít,“ z čehož lze dovodit, že by v uvedeném případě mohlo být porušeno i právo na spravedlivý proces a na účinné opravné prostředky dle článku 36 odst. 1 a 2 Listiny.*

*Sdružení Jihočeské matky odkazovalo též na ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, „podle níž každý, do jehož občanských práv nebo závazků bylo zasazeno, se může dovolávat práva na spravedlivý proces před nezávislým soudem. Vyjádřil [stěžovatel – sdružení] přesvědčení, že správní žaloba neměla být odmítnuta, neboť ve věci se jednalo o občanská práva a závazky - konkrétně právo na život, zdraví a nerušený výkon vlastnického práva -, která jsou v České republice přiznána každému jedinci na základě článků 6 odst.1, 11 odst. 1 a 31 Listiny, k nimž navíc přistupuje právo na životní prostředí dle článku 35 odst. 1 Listiny; šlo o spor podstatný, skutečný a závažný, týkající se jak samotné existence přiznaných práv, tak i jejich rozsahu a podmínek výkonu.“*

*Na svých právech se sdružení cítilo kráceno také tím, že v důsledku aplikace ustanovení o úcastenství podle atomového zákona nemohlo v řízení vyjádřit ani své připomínky či námitky. Porušení svých práv pocíťovalo sdružení jako stěžovatel také proto, že „žádná jiná správní řízení o povolení provozu JET, a to ani řízení o posuzování vlivů na životní prostředí, jichž by se mohl rozumně účastnit, nikdy v minulosti neproběhla. Předmětné řízení před Státním úřadem pro jadernou bezpečnost je tudíž právě oním jediným povolovacím řízením, jehož by se mohl zúčastnit.“*

*Ústavní soud tedy rozhodoval o tvrzeném porušení práva na spravedlivý proces, konkrétně práva na přístup k soudu, neboť „obecné soudy se správní žalobou stěžovatele odmítly zabývat s odůvodněním, že k jejímu podání nebyl aktivně legitimován.“ Důležitým bodem argumentace Ústavního soudu je konstatování, že „právní osoba, v daném případě občanské sdružení, si nemůže oprávněně stěžovat na porušení základních práv nebo svobod svých členů, mají-li tato práva individuální charakter.“ Podle názoru Ústavního soudu podaná stížnost mířila na ochranu základních hmotných práv členů sdružení jako fyzických osob, a kromě nich také blíže neurčeného okruhu fyzických osob žijících v blízkosti jaderné elektrárny Temelín.*

Sdružení jako stěžovatel „*byl a je sice subjektem základního procesního práva na spravedlivý proces, resp. na přístup k soudu či na soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, to ovšem za podmínky, že předmětem rozhodování orgánu veřejné správy byla jeho hmotná základní práva a svobody. Tak tomu však v daném případě nebylo. V řízení o povolení provozu 1. bloku Jaderné elektrárny Temelín se nejednalo a nemohlo jednat o žádné z hmotných základních práv stěžovatele, jako např. právo na život dle čl. 6 Listiny, na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí dle čl. 7 Listiny, na ochranu soukromého a rodinného života dle čl. 10 Listiny a na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny ve spojení s článkem 41 odst. 1 Listiny, a to z toho prostého důvodu, že tato základní práva, stěžovatelem ‘prosazovaná’, náleží pouze osobám fyzickým. A protože tedy subjektem uvedených základních hmotných práv nemohou být právnické osoby, nesvědčí jim v tomto rozsahu základní právo dle článku 36 odst. 2 Listiny na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy.*“

Stěžovatel v tomto případě neměl dostatek aktivní legitimace k domáhání se práva na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy (Státního úřadu pro jadernou bezpečnost v řízení podle atomového zákona) a z tohoto důvodu ani dostatek aktivní legitimace k prokázání tvrzení porušení práva na příznivé životní prostředí v ústavní stížnosti. Tím, že sdružení nepřísluší hmotná práva, která byla porušena jeho nepřipuštěním do řízení podle atomového zákona, nemohlo být na těchto hmotných právech zkráceno. Ústavní soud opět vyjádřil svůj názor, že právo na příznivé životní prostředí ve smyslu práva hmotného právnickým osobám nenáleží a nemůže proto v jejich případě dojít k jeho porušení. Otázkou, zda bylo nebo nebylo povolovací řízení podle atomového zákona jediným řízením, které k JET proběhlo, se Ústavní soud nezabýval, protože i kdyby tomu tak bylo, nemohlo toto řízení poškodit hmotná práva náležející přímo stěžovateli<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Sdružení navrhovalo ve své stížnosti také zrušení ustanovení § 14 odst. 1 (jeho druhé věty) atomového zákona, ve znění: „*Úřad postupuje ve správním řízení nezávisle na řízení jiného správního úřadu. Žadatel je jediným účastníkem řízení.*“ Zrušení požadovalo za předpokladu, že neshledá „*Ústavní soud možnost jeho ústavně konformní interpretace.*“ Tento návrh byl odmítnut.

### 3. *Actio popularis* v právu životního prostředí

Z judikatury Ústavního soudu můžeme dovodit, že možnost, že by občanské sdružení bránilo ústavně zaručená práva a svobody svých jednotlivých členů, je pro tento soud nepřijatelná a znamená neúspěch ústavní stížnosti z důvodu nedostatku aktivní legitimace.

Nedostatek aktivní legitimace občanských sdružení by v tomto případě mohlo překlenout zavedení tzv. *actio popularis*, neboli žalobě ve veřejném zájmu. Tato žaloba místo subjektivních práv žalobce chrání veřejný zájem jako takový, je tedy určena k obraně proti zásahu do veřejného zájmu a není nutná existence individuálních práv subjektu, která by mohla být porušena. O *actio popularis* hovoříme také tehdy, pokud byla žaloba podána „na ochranu práv určité skupiny osob v případě, že došlo k zásahu do jejich práv.“<sup>15</sup> V takovém případě je však třeba, aby byla skutečně způsobena újma alespoň jedné osobě. Tato osoba nicméně nebude žalobcem, tím může být jen osoba k tomu zákonem zmocněná.

Zákonným ustanovením, které bychom mohli považovat za právní základ žaloby ve veřejném zájmu je § 66 zákona č. 150/2002, soudní řád správní. Toto ustanovení dává nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv možnost podat žalobu, pokud shledá nebo prokáže závažný veřejný zájem<sup>16</sup>. Toto ustanovení však není v praxi příliš využívané a někteří autoři ho tak označují za „mrtvé“ či „prázdné“.<sup>17</sup>

Soudy v České republice v oblasti práva životního prostředí (a nejen v něm) obecně *actio popularis* nerady připouští. Důkazem nám může být judikatura Ústavního soudu, ačkoli ne přímo v environmentálních věcech. Již v roce 1994 ve svém usnesení sp. zn. II. ÚS 178/94, které se týkalo voleb do zastupitelstev obcí, Ústavní soud uvedl, že „[z]ákon o Ústavním soudu nezná tzv. *actio popularis*, ale ani jiný druh ústavní stížnosti, kterou by bylo možno podat za někoho jiného nebo jménem někoho jiného.“ Dovojuje tak z dikce zákona, neboť stížnost může podat pouze osoba, která tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem nebo zásahem orgánu veřejné bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Ústavní stížnost tedy byla v tomto případě odmítnuta.

<sup>15</sup> KOUKALOVÁ, Jana. DISKRIMINACE A PORUŠOVÁNÍ PRÁV ZAMĚSTNANCŮ OBCHODNÍMI ŘETĚZCI V ČESKÉ REPUBLICE. [online]. [cit. 2013-04-13]. Dostupné z: <http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/eps-diskriminace-retezce.pdf>, str. 5.

<sup>16</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007 pod č.j. 8 As 27/2006-70.

<sup>17</sup> ČERNÝ, Pavel. Cit. dílo, str. 9.

Podobná situace se opakovala také o pět let později, stěžovatelem bylo v tomto případě občanské sdružení, tedy právnická osoba. Stížnost řešená usnesením ze dne 11. 5. 1999 pod sp. zn. I. ÚS 74/99 se týkala zdražování služeb telefonní společností a podalo ji občanské sdružení, které mělo ve svých stanovách jako jeden z hlavních cílů vytyčeno působení v oblasti občanské kontroly telekomunikačních služeb. S návrhem neuspělo, neboť podle Ústavního soudu ani tato skutečnost neznamenal, že „*se toto občanské sdružení může obracet samo na Ústavní soud k prosazování individuálních zájmů svých členů, eventuálně dalších subjektů*“ v této oblasti. Ústavní soud opět ze znění zákona dovodil, že nelze „*podat ústavní stížnost ve prospěch třetí osoby, eventuálně v zájmu ochrany veřejných zájmů. Tzv. actio popularis není přípustná.*“

Dále můžeme uvést také novější usnesení sp. zn. II. ÚS 265/07 ze dne 6. 6. 2007 ve věci oprávnění zastupitelstva obce podat ústavní stížnost proti trestnímu stíhání jeho členů v souvislosti s jeho rozhodováním a hlasováním. Ústavní soud se zde zabýval aktivní legitimací zastupitelstva obce. V souladu se zákonem opět dovodil, že „*aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí má pouze ta osoba, která byla účastníkem v řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno; nemůže to tedy za ni učinit osoba jiná - zákon o Ústavním soudu nepřipouští tzv. populární žalobu. To platí i o jiném zásahu než rozhodnutí.*“ Podmínku účastenství v řízení nelze prominout, stejně jako zásah do subjektivních práv, podle Ústavního soudu je tak „*třeba trvat na tom, že musí jít o zásah individualizovaný a ochrany před ním se může u Ústavního soudu dovolávat pouze ten územně samosprávný celek, jehož právo na samosprávu jím bylo přímo dotčeno. Ani komunální stížnost nevykazuje znaky populární žaloby (actio popularis).*“

Jako poslední příkladné rozhodnutí uvedeme náleží Ústavního soudu pod sp. zn. III. ÚS 2671/09 ze dne 3. 3. 2011, který řešil ochranu minoritních akcionářů při rozdělení společnosti a návrh na vyslovení neplatnosti usnesení valné hromady. Není třeba tento náleží nijak více rozvádět, můžeme jen konstatovat, že Ústavní soud zde potvrdil, že „*v řízení o ústavní stížnosti nelze uplatnit tzv. actio popularis.*“

Podíváme-li se na judikaturu Nejvyššího správního soudu, nebude se názorově od Ústavního soudu příliš lišit. Jako první příklad můžeme použít rozsudek ze dne 12. 8. 2005 pod č.j. 5 A 90/2002-66 ve věci rozhodnutí o umístění stavby. V tomto případě bylo žalobcem občanské sdružení, které mělo jako hlavní cíl ochranu přírody a krajiny. Namítalo, že



výstavbou administrativní budovy budou nedostatečně osvětleny učebny základní školy na sousedním pozemku. Nejvyšší správní soud zde vyslovil názor, že i v tomto případě (můžeme říci ochraně obecného veřejného zájmu, neboť odpovídající podmínky v základní škole za takový považovat lze) „*platí obecná procesní zásada, podle níž si každý účastník střeží svá práva.*“ Již podle dřívější judikatury správních soudů „*není občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana krajiny a přírody, před soudem oprávněno, aby si žalobou osvojilo námitky třetích osob uplatněné ve správním řízení a týkající se porušení práv těchto osob a to ani tehdy, jestliže taková osoba sama žalobu u soudu nepodala. Občanské sdružení se může žalobou domáhat u soudu ochrany jen proti tvrzenému porušení vlastních, totiž procesních práv, na nichž bylo zkráceno.*“ Nejvyšší správní soud nechtěl připustit tuto žalobu „v cizím zájmu“, kterou podává jiná než legitimovaná osoba, také proto, že by pak podle jeho názoru přiznal žalobci (neoprávněnému) „*více práv než jaká mají všichni ostatní žalobci v žalobním řízení ve správním soudnictví a tím by narušil Ústavou garantovanou rovnost účastníků soudního řízení podle čl. 96 Ústavy.*“

Jako další příklad nám může posloužit usnesení ze dne 21. 7. 2009 pod č.j. 1 Ao 1/2009 – 120, které se zabývalo námitkami k územnímu plánu. Soud v tomto případě také konstatoval, že k aktivní legitimaci „*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. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis.*“ Je proto nutné zkoumat každý případ samostatně, tedy zda „*porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že a priori vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře*“, v pochybnostech se však Nejvyšší správní soud přiklání k přípustnosti soudní ochrany.

Posledním příkladným rozhodnutím je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2012 pod č. j. 7 Ao 5/2011-100, zabývající se zrušením územního plánu. Soud zde opět konstatoval, že „*nestačí, pokud navrhovatelé namítají porušení procedurálních pravidel, které sice mohlo objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, aniž současně tvrdí, že se nezákonnost dotýká jejich právní sféry. Navrhovatelé nemají oprávnění podat actio popularis. Přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy je proto ve smyslu ustanovení §101a s. ř. s. dána jen tehdy, pokud je tvrzeno zkrácení vlastních práv.*“

Judikatura Nejvyššího správního soudu je v této otázce poměrně konstantní a jak jsme již uvedli, příliš se neliší od judikatury Ústavního soudu. Ačkoli je logické, že by každý měl být strážcem zejména svých práv, *actio popularis* by si v právu životního prostředí jistě našla své místo. Pokud považujeme životní prostředí za veřejný statek, pak je na místě, aby mu byla poskytnuta jakási „veřejná ochrana“, což by se mohlo dít právě prostřednictvím veřejné žaloby. Mohla by se stát prostředkem ochrany životního prostředí nejen z antropocentrického pohledu (teda ochrana prostředí pro život člověka), neboť by umožnila občanským sdružením nebo jiným NNO žalovat poškození životního prostředí jako poškození veřejného zájmu bez podmínky zásahu do práv konkrétních subjektů.

V případě, že by NNO byla zmocněna k ochraně práv fyzické osoby plnou mocí pro zastupování, by snad situace byla jiná, nereflektovala by však zcela základní myšlenku, že občanská sdružení a jiné organizace by měli mít možnost hájit zájmy svých členů na základě principu jejich sdružení za tímto účelem, nikoli tedy jen jako prostředníci mezi fyzickou osobou a státní mocí. Tento přístup by ani nezahrnoval možnost bránit životní prostředí jako hodnotu samu o sobě, na které by měl mít zájem každý, nicméně formálně by byl zřejmě po právu. Nepřípustnost *actio popularis* bychom také mohli považovat za nedodržení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy<sup>18</sup>, vzhledem k názoru tuzemských soudů na její přímou aplikovatelnost uvedených výše v této práci se tato otázka zřejmě ještě dlouho nestane předmětem veřejné diskuse.

Jiným typem právnické osoby, v tomto případě veřejného práva, je obec, která podobně jako občanské sdružení může chtít hájit zájmy svých členů – občanů. Je tedy otázkou, zda se obec může domáhat práv svých občanů před soudy, ačkoli zjevně na stejném principu, jak se o to léta snaží občanská sdružení. Obecně může podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy podat ústavní stížnost orgán územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu. Mohla by tedy obec podat ústavní stížnost na stát pro porušení práva na příznivé životní prostředí jejich občanů? Základních práv je však možné domáhat se i u obecných soudů, Ústavní soud by měl fungovat jako *ultima ratio*. První obcí, která se o tuto argumentaci v České republice pokusila, bylo město Ostrava, které podalo neobvyklou žalobu k

---

<sup>18</sup> „Navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - strany zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.“

Městskému soudu v Praze. Bohužel, u Městského soudu žaloba neuspěla a momentálně se čeká na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu po podání kasační stížnosti.

## **4. Možný posun ve výkladu postavení právnických osob jako subjektů práva na příznivé životní prostředí**

Již jsme uvedli, že Ústavní soud nepovažuje právnické osoby za nositele práva na příznivé životní prostředí, pokud se zabýváme hmotným aspektem tohoto práva. Důvodem tohoto tvrzení je zejména fakt, že právnická osoba není biologickým organismem (s čímž nelze polemizovat), a jako taková tedy nemůže pociťovat pozitivní či negativní změny v kvalitě životního prostředí (s čímž naopak polemizovat lze). Ústavní soud za dobu své existence posunul svůj výklad v otázce práva životního prostředí pouze v tom smyslu, že právnickým osobám přiznal možnost tvrdit zkrácení na jejich procesních právech, které s uplatňováním práva na příznivé životní prostředí souvisí.<sup>19</sup>

Kromě Ústavního soudu mohou vykládat obsah práva na příznivé životní prostředí také jiné soudy (prakticky všechny), my se v této části zaměříme na interpretaci tohoto práva Nejvyšším správním soudem. Nejvyšší správní soud řešil otázku práva na příznivé životní prostředí již v několika desítkách případů,<sup>20</sup> jeho názor na postavení právnických osob se v průběhu let, alespoň podle názoru autora této práce, vyvíjí rozhodně více, než názor Ústavního soudu. V následující podkapitole se pokusíme na několika rozhodnutích Nejvyššího správního soudu tento posun demonstrovat.

### **4.1. Jihočeské matky v. SÚJB (rozhodnutí NSS č.j. 2 As 12/2006-111)**

Jako první uvedeme rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007 pod č.j. 2 As 12/2006-111<sup>21</sup>, které se primárně zabývalo účastenstvím v řízení podle atomového zákona. Hlavní otázkou byl spor mezi občanským sdružením Jihočeské matky a Státním úřadem pro jadernou bezpečnost o účastenství občanského sdružení v řízení o povolení

<sup>19</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997.

<sup>20</sup> Podle výsledků vyhledávání na stránkách Nejvyššího správního soudu, [online]. [cit. 2013-04-13]. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/main2Col.aspx?cls=AnonymizovaneZneniList&menu=188>.

<sup>21</sup> Toto rozhodnutí bylo jedním z rozhodnutí předcházejících ústavní stížnosti Jihočeské matky v. Státní úřad pro jadernou bezpečnost.

provozu 1. bloku jaderné elektrárny Temelín. Atomový zákon uvádí, že v tomto řízení je žadatel o povolení provozu jediným účastníkem řízení. Občanské sdružení naopak namítalo, že podle ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny má právo stát se účastníkem řízení, neboť tento zákon je speciálním předpisem vůči atomovému zákonu.

Nejvyšší správní soud dovedl, že řízení o povolení provozu nebylo jediným řízením v této věci, kterého se občanské sdružení mohlo účastnit, a proto jeho argumenty odmítl. Zajímavé v otázce postavení občanského sdružení je však pasáž rozhodnutí, která se zabývá stejnými otázkami v případě, že by řízení podle atomového zákona skutečně bylo jediným správním řízením, ve kterém by občanské sdružení mohlo své námitky a připomínky uplatnit. V takovém případě by účastenství muselo být přiznáno nejen „v zájmu výkladu vnitrostátního práva v konformitě s mezinárodněprávními závazky ČR, ale i v zájmu naplnění ústavních kautel zakotvených v Listině základních práv a svobod.“ Jen pro úplnost uvádíme, že mezinárodněprávními závazky je myšlena především Aarhuská úmluva.

Vyloučení občanského sdružení z tohoto řízení by pak znamenalo „také potenciální porušení práva na příznivé životní prostředí podle článku 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve vztahu k osobám, které jsou způsobilé tato práva mít, tedy zejména ve vztahu k občanským sdružením majícím za cíl činnosti ochranu přírody a krajiny.“ Nejvyšší soud sice také sdílí názor, že nositeli tohoto práva jsou především fyzické osoby, neboť jen ty mohou být „přímo dotčeny např. na souvisejícím právu na život,“ nicméně ve své argumentaci zachází mnohem dál a uvádí, že „kromě nich [fyzických osob] ovšem také ty z právnických osob, typicky právě občanská sdružení, pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti a které je tak možno vnímat nejen jako uskupení fyzických osob, pro něž taková právnická osoba představuje jakési médium, jehož prostřednictvím hájí tyto fyzické osoby své vlastní právo na příznivé životní prostředí; ale také jako obhájce tohoto práva ve prospěch ostatních lidí.“ Nejvyšší správní soud zde tedy přímo dovozuje, že občanská sdružení mají mít možnost hájit právo na příznivé životní prostředí svých členů, ale dokonce také ostatních lidí.

Tato argumentace sice vyhlíží velmi nadějně, Ústavní soud ji však zcela odmítl ve svém usnesení sp. zn. IV. ÚS 1791/07, v této práci označeném „Jihočeské matky v. Státní

úřad pro jadernou bezpečnost“, kdy subjektivní právo na příznivé životní prostředí opět přiznal pouze fyzickým osobám<sup>22</sup>.

## **4.2. Perlorodka říční (rozhodnutí NSS č.j. 6 Ao 5/2010-43): přiznání práva na příznivé životní prostředí dle práva EU**

Po několika dalších let vykládal Nejvyšší správní soud pojem nositelů práva na příznivé životní prostředí souladně s názorem Ústavního soudu. V roce 2010 však přišla v jeho argumentaci neočekávaná změna.

Touto změnou je rozsudek ze dne 13. 10. 2010 pod č.j. 6 Ao 5/2010 – 43 ohledně zrušení opatření obecné povahy, konkrétně Návštěvního řádu Národního parku Šumava. Tímto rozhodnutím se zabývala řada problematiky znalých autorů<sup>23</sup> a bylo uveřejněno i na oficiální stránce Aarhuské úmluvy v České republice.<sup>24</sup>

Tento případ domáhání se ochrany práva na příznivé životní prostředí je specifický už tím, že návrhovatelem není pouze právnická osoba, konkrétně sdružení Okrašlovací spolek Zdíkovska (dále jen „OSZ“), ale také fyzická osoba (v rozsudku označovaná jako „D.K.“), kdy oba návrhové se shodně domáhají zrušení části zmíněného Návštěvního řádu Národního parku Šumava.

Sdružení OSZ namítalo, že částí návštěvního řádu, který upravoval splouvání Teplé Vltavy v jednom z úseků nacházejícím se navíc na území I. Zóny NP Šumava, bude zasaženo do biotopu kriticky ohrožené perlorodky říční, která se na tomto území vyskytuje. Ohrožením

---

<sup>22</sup> Viz kapitola 2.

<sup>23</sup> Např. STEJSKAL, Vojtěch. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č.j. 6 Ao 5/2010-43 ze dne 13. 10. 2010: právo na příznivé životní prostředí a aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž se vydává návštěvní řád Národního parku Šumava. *České právo životního prostředí*. 2012, XII, č. 1, s. 104-122.

HUMLÍČKOVÁ, Petra, cit. dílo.

BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In: *Dny práva – 2010 – Days of Law*. 1. edition. Brno : Masaryk University, 2010. [online]. [cit. 2013-04-14]. Dostupné z:

[http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2010/files/prispevky/09\\_priroda/Bahy\\_ova\\_Lenka\\_%284070%29.pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_ova_Lenka_%284070%29.pdf).

LANDOVÁ, Barbora. K opatřením obecné povahy. *Ochrana přírody*. 2011, č. 5, s. 17-19. [online]. [cit. 2013-04-14]. Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/res/data/026/003234.pdf?seek=>

a také DAMOHORSKÝ, Milan a HANA MÜLLEROVÁ, Právo na příznivé životní prostředí v České republice In: GERLOCH, Aleš a PAVEL ŠTURMA. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století: v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 115-126. ISBN 978-808-7284-230, str. 121.

<sup>24</sup> Účast veřejnosti: Příklady z praxe [online]. [cit. 2013-04-14]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/priklady-z-praxe/pravo-na-soudni-ochranu/pravo-na-zivotni-prostredi-i-pro-obcanska-sdruzeni/>.

populace tohoto kriticky ohroženého druhu se sdružení cítí být kráceno na svém právu na příznivé životní prostředí a jako sdružení, jehož hlavním cílem je podle stanov ochrana přírody a krajiny, dovozuje svou aktivní legitimaci. Paní D. K. rovněž tvrdila porušení svého práva na příznivé životní prostředí a také práva na spravedlivý proces. Je třeba ještě dodat, že předmětný úsek Teplé Vltavy je součástí Evropsky významné lokality Šumava (dále jen „EVL Šumava“), tedy sítě NATURA 2000, a navrhovatelé v námitkách a připomínkách k opatření obecné povahy upozornili na řízení o porušení Smlouvy, které s Českou republikou zahájila Evropská komise právě ve věci splouvání Teplé Vltavy. Podle názoru navrhovatelů nebyla u návštěvního řádu vyloučena možnost jeho vlivu na EVL Šumava.

Důležitou otázkou řešenou Nejvyšším správním soudem byla aktivní legitimace navrhovatelů. K tomu soud uvedl, že *„k založení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ... musí navrhovatel tvrdit, že byl na svých právech zkrácen přímo napadeným opatřením obecné povahy, nikoli toliko ... řízením, které vydání opatření obecné povahy předcházelo. Z toho tudíž vyplývá, že navrhovatel musí tvrdit dotčení na svých právech hmotných, nepostačí tvrzení, že byla v daném řízení o vydání opatření obecné povahy porušena jeho procesní práva.“* To však podle názoru soudu neznamená, že by *„procesní námitky navrhovatele byly v každém případě ... nepřijatelné.“* Nejvyšší správní soud i z úřední povinnosti zkoumá také to, *„zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, může tak však činit až v rámci meritorního přezkumu opatření obecné povahy, tedy pouze v případě, jsou-li splněny veškeré podmínky řízení, včetně aktivní legitimace navrhovatele“*, ta je pak založena na tvrzení navrhovatele, že byla dotčena jeho hmotná práva. Již dříve<sup>25</sup> Nejvyšší správní soud judikoval, že musí jít o dotčení *„pravděpodobné, či alespoň možné, pouhé tvrzení zkrácení na subjektivních právech, byť by se jednalo o subjektivní práva hmotná, nepostačí tam, kde je takové dotčení pojmově vyloučeno.“* Tvrzený zásah do práva na spravedlivý proces proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za způsobilý k založení aktivní legitimace, vydáním opatření obecné povahy nebylo toto hmotné právo dotčeno a dotčení práv v navazujícím řízení nepovažuje soud za dostatečné pro založení aktivní legitimace.

Tvrzený zásah do příznivého životního prostředí je naopak podle názoru soudu v obecné rovině způsobilý založit aktivní legitimaci. Je však třeba jej zkoumat v konkrétním případě,

---

<sup>25</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 -27.

zejména zda vůbec takový zásah může nějakým negativním způsobem ovlivnit příznivost životního prostředí navrhovatelů. Je přitom třeba brát v úvahu také povahu navrhovatelů jako občanského sdružení, které se zabývá ochranou přírody, a fyzické osoby, která v předmětné oblasti dlouhodobě žije.

Ohledně občanského sdružení respektuje Nejvyšší správní soud judikaturu Ústavního soudu a aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy mu nepřiznává, ovšem jak uvedeme dále, tento názor zastává z pohledu vnitrostátního práva (dále se bude zabývat pohledem z práva Evropské unie). Navrhovatelka D. K. jakožto fyzická osoba jistě právo na příznivé životní prostředí má, klíčovou otázkou je však povaha tvrzeného zásahu, tedy zda je schopen objektivně zhoršit její životní prostředí. Zásahy do tohoto práva mohou mít různou povahu, některé z nich, „*typicky by se mohlo jednat např. o znečištění ovzduší, vody či půdy,*“ by mohly mít nesporný dopad na příznivost životního prostředí. Skutečnost, že se v oblasti v blízkosti navrhovatelky vyskytuje perlorodka říční, však takovým zásahem podle soudu není. Samotný výskyt tohoto ohroženého druhu v povodí řeky život navrhovatelky nijak nezkrývá, zásah do jeho biotopu tak těžko může její životní prostředí zhoršit. Ani navrhovatelka D. K. tak není podle Nejvyššího správního soudu způsobilá k aktivní legitimaci ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tento závěr nicméně považuje soud za jeden z problémů ochrany přírody, kdy se ona sama nemůže proti lidské činnosti účinně bránit. Pohled na aktivní legitimaci navrhovatelky D. K. se nezmění ani dále v rozhodnutí.

Z uvedených argumentů žádná změna v postavení právnických osob neplyne, Nejvyšší správní soud však pokračuje argumentací v duchu práva Evropské unie, kterou rozebereme poměrně podrobně, neboť je velmi důležitá pro pochopení celé věci. Soud bere v úvahu zejména směrnici o stanovištích<sup>26</sup>, směrnici o posuzování vlivů<sup>27</sup> a také Aarhuskou úmluvu. Řešil nejprve otázku, zda je návštěvní řád národního parku resp. jeho předmětná část koncepcí ve smyslu ustanovení § 45h odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle tohoto ustanovení podléhá jakákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné

---

<sup>26</sup> Směrnici Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, s. 7 - 50).

<sup>27</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

lokality, hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany. Podle názoru Nejvyššího správního soudu takovou koncepcí návštěvní řád je, a proto hodnocení podléhá.

Dále soud posuzoval, zda lze ustanovení čl. 10a směrnice o posuzování vlivů přiznat přímý účinek. Předmětná směrnice provádí Aarhuskou úmluvu, zmíněné ustanovení nebylo v České republice přímo promítnuto do úpravy řízení o zrušení opatření obecné povahy a zní: „Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě

b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku,

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.

To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2<sup>28</sup>, pokládán pro účely písmena a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely písmena b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.“

Nejprve soud dovodil, že článku 10a směrnice přímý účinek přiznat nelze<sup>29</sup>. Následně však uvedl, že je třeba brát v úvahu konkrétní okolnosti tohoto případu, zejména fakt, že „navrhovatelé se domáhají soudního přezkumu návštěvního řádu vydaného ve formě opatření obecné povahy, ve specifickém řízení ... Návštěvní řád, ... resp. regulace splouvání Vltavy v

---

<sup>28</sup> Veřejností je „jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi;“

dotčenou veřejností je „veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkajícími se životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem. Pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem;“

<sup>29</sup> Soud vycházel ze svého rozhodnutí č. j. 1 As 39/2006 - 55 ze dne 14. 6. 2007 kde dovodil, že „předmětná směrnice vychází téměř doslovně z Aarhuské úmluvy a navíc uvádí, že ‚členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny‘. Toto ustanovení má za následek, že předmětná směrnice, resp. její ustanovení týkající se práva na soudní ochranu, nespĺňuje jeden z bodů testu přímého účinku směrnic, jak byl Soudním dvorem Evropských společenství stanoven [...]“



čl. 5 návštěvního řádu, má vycházet ze stanoviska o posuzování vlivů podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny. Je to tedy pouze a jen návštěvní řád, jenž z daného posouzení vlivů vychází; žádné další (navazující) správní řízení neprobíhá; navrhovatele tedy není možno odkázat do nějakého dalšího řízení, jehož výsledek by mohl posléze napadnout před soudem a realizovat tak své právo na soudní přezkum.<sup>30</sup> Na základě uvedené úvahy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že předmětný čl. 10a směrnice je přímo účinný.

Ze znění čl. 10a směrnice lze dovodit, že jeho cílem je zajistit tzv. dotčené veřejnosti přístup k soudnímu přezkumu ve věcech spadajících do působnosti této směrnice. Členské státy mohou stanovit, ve které fázi umožní soudní přezkum rozhodnutí, aktů a nečinnosti. Podle Nejvyššího správního soudu se však v tomto případě jedná „o jediné správní řízení, jehož výsledek - návštěvní řád vyhrazující místa k provozování vodních sportů - může být podroben soudnímu přezkumu v jediném typu soudního řízení. Je tedy zřejmé, že v této věci se uvážení svěřené České republice, resp. jejímu zákonodárci nemohlo vůbec uplatnit; je-li možno vést pouze jediné soudní řízení, není prostor pro určení ‚fáze‘, v níž lze návštěvní řád soudně přezkoumat.“ Za takových okolností je pak podle soudu nutné umožnit „dotčené veřejnosti“ přístup k soudu.

Nejvyšší správní soud tedy posuzoval otázku aktivní legitimace navrhovatelů znovu, tentokrát v kontextu čl. 10a směrnice a výkladu pojmu „dotčená veřejnost“ podle práva Evropské unie. V řízení o zrušení opatření obecné povahy je požadováno, aby navrhovatel tvrdil, že byl daným opatřením dotčen na svém hmotném právu. Soud však uvedl, že pro „přiznání aktivní legitimace příslušníkům tzv. dotčené veřejnosti je nutné, aby tito namítali porušení svého práva; přitom někteří z příslušníků dotčené veřejnosti - nevládní organizace ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice - mají privilegované postavení plynoucí z druhé a třetí věty třetího pododstavce čl. 10a směrnice.“ Toto privilegované postavení vyplývá z nutnosti zajistit „široký přístup k právní ochraně“ a nutnosti, aby vnitrostátní pravidla nezbavila 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.“

---

<sup>30</sup> Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007 pod č.j. 2 As 12/2006-111, podrobněji analyzované výše v této podkapitole.

Za dotčenou veřejnost je podle uvedené směrnice považována „veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí podle čl. 2 odst. 2 [tj. řízení o povolení záměru, jenž může mít vliv na životní prostředí], nebo která má na těchto řízeních určitý zájem; pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem.“

Sdružení OSZ je považováno za nevládní organizaci ve smyslu směrnice, naprosto klíčová je pak argumentace Nejvyššího správního soudu, že jako takové sdružení OSZ „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) [OSZ] 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. Nejvyšší správní soud tedy návrh věcně projedná.“

Trochu překvapivé, avšak v kontextu uvedených úvah Nejvyššího správního soudu logické, je odmítnutí návrhu navrhovatelky D. K. Nepřísluší jí privilegované postavení podle citované směrnice a posouzení podle práva Evropské unie její aktivní legitimaci nezakládá.

Nejvyššímu správnímu soudu zbývalo ještě posoudit tvrzené vady opatření obecné povahy. Těmi byla jednak navrhovatelem tvrzená podjatost úředníků odpůrce a dále splnění podmínek pro přijetí pravidel pro splouvání řeky v návštěvním řádu (absence posouzení vlivů záměru na životní prostředí - § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny). Tuto námitku přitom soud nepovažoval za „směřující čistě do procesu přijímání opatření obecné povahy, neboť vypracování posouzení natura/EIA, je-li vyžadováno, je nezbytnou podmínkou souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotným právem.“ Závěrem již zbývá jen dodat, že Nejvyšší správní soud předmětnou část Návštěvního řádu Národního parku Šumava zrušil, neboť byl vydán nezákonným způsobem.

Nejvyšší správní soud nám poskytl zcela ukázkový výklad vnitrostátního práva v duchu práva Evropské unie, potažmo Aarhuské úmluvy. Ačkoli nejprve soud pokračoval v „tradičním“ výkladu aktivní legitimace k ochraně práva na příznivé životní prostředí, po aplikaci směrnice provádějící úmluvu musel logicky dojít k opačnému závěru. Nelze očekávat, že by Nejvyšší správní soud zašel tak daleko, aby přiznal právní subjektivitu (a tím i

právo na obranu) přírodě samotné nebo její součásti, nicméně přiznání aktivní legitimace občanskému sdružení může být velkým posunem ve výkladu. Zatím se však jedná o rozhodnutí ojedinělé a nelze proto s jistotou předpovídat vývoj v postavení občanských sdružení při soudní ochraně práva na příznivé životní prostředí.

Jinou otázkou je však vyloučení fyzické osoby, navrhovatelky D. K., z možnosti domáhat se svého práva na příznivé životní prostředí, ačkoli jí bezpochyby náleží jako subjektivní právo. Nejvyšší správní soud toto své rozhodnutí zdůvodnil tím, že zásah do populace perlorodky říční (kriticky ohroženého druhu živočicha) není dostatečně závažný, aby mohl „poškodit“ životní prostředí navrhovatelky. Jak však stanovit kritérium, podle kterého se bude závažnost zásahu do příznivosti životního prostředí posuzovat? Navrhovatelka v předmětné oblasti žije delší dobu, na jejím okolí jí podle všech okolností záleží. Co nejvyšší biodiverzita je pro stav životního prostředí prokazatelně přínosná, neboť čím rozmanitější je druhová skladba, tím obtížněji lze ekosystém narušit. Pokud vodní sporty ohrozí populaci kriticky ohroženého druhu natolik, že může dojít k jeho případnému vyhynutí a následnému snížení biodiverzity v oblasti, tedy i stability ekosystému, těžko můžeme tvrdit, že se nejedná o zásah do příznivého životního prostředí navrhovatelky. V tomto případě se jedná o ohrožení jediného druhu, pokud by však soud rozhodoval o větším zásahu, nemáme jistotu, že by jednal odlišně.

Nelze se nepozastavit také nad tím, že k rozhodnutí v zájmu ochrany přírody dospěl soud až po aplikaci práva Evropské unie, nikoli práva vnitrostátního. Jedná se o rozhodnutí v konkrétním případě a možnost soudního přezkumu byla opřena o přímý účinek čl. 10a směrnice, kterou však měla Česká republika dávno implementovat do svého právního řádu, pokud se tedy bude v podobném případě rozhodovat příště, zřejmě nezbude soudům nic jiného, než místo rozhodování podle vnitrostátního práva odkazovat na přímý účinek směrnice, což se ve výsledku jeví jako zbytečně komplikované.

O splouvání Teplé Vltavy, konkrétně o návštěvním řádu jako opatření obecné povahy rozhodoval později osmý senát Nejvyššího správního soudu<sup>31</sup> a následně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu<sup>32</sup>. Hlavní otázkou bylo, zda je k vydání návštěvního řádu, který upravuje vodní turistiku v dané oblasti, podmíněno předchozím souhlasem orgánu ochrany

---

<sup>31</sup> Rozhodnutí č.j. 8 Ao 3/2011 – 158 ze dne 29. 6. 2011.

<sup>32</sup> Rozhodnutí č.j. 8 Ao 3/2011 – 169 ze dne 6. 3. 2012.

přírody, což podle názoru rozšířeného senátu podmínkou není. Pro nás je však důležité, že ani v jednom rozhodnutí nebyla zpochybněna aktivní legitimace OZS jako subjektu práva na příznivé životní prostředí, neboť otázkou aktivní legitimace se soud vůbec nezabýval. Je tedy možné, že se pro občanská sdružení přece jen blýská na lepší časy.

## 5. Závěr

Právo na příznivé životní prostředí je právem s relativně neurčitým obsahem a jako takové musí být vykládáno soudy. Problémový je však nejen výklad přívlastku *příznivé*, ale také okruhu nositelů, resp. subjektů, které se tohoto práva mohou před soudy domáhat. Soudy v České republice se zatím převážně kloní k závěru, že právo žít v příznivém životním prostředí přísluší pouze fyzickým osobám, neboť jen ony mohou jako biologické organismy pociťovat změny, které se v tomto prostředí odehrávají, a proto se také jen ony mohou domáhat jeho ochrany.

Druhou stranou mince je ovšem fakt, že do životního prostředí nezasahují pouze fyzické osoby, ale také osoby právnické, stát nevyjímaje. Pokud je tedy právnická osoba založena za účelem ochrany prostředí pro život (nejen) svých členů, nezdá se logické ani účelné její snahu takto omezovat jen proto, že reálně nemůže změny prostředí sama vnímat. Právnická osoba je uměle vytvořený subjekt, který nemůže vzniknout jinak než sdružením svých členů, podle úpravy platné v novém Občanském zákoníku<sup>33</sup> nemá svou vůli a může tedy právně jednat pouze prostřednictvím svých členů – což různé NNO dělají již léta a přesto jim tato možnost není přiznávána ve vztahu ke všem právům jejich členů.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, který přiznal právo na příznivé životní prostředí občanskému sdružení, může být první vlašťovkou, začátkem jiného úhlu pohledu na právnické osoby jako zástupce svých členů a obránce jejich zájmů. Je jen na soudcích, budou-li v tomto směru dále pokračovat ve výkladu, který je pro životní prostředí příznivější a který také plyne z mezinárodněprávních závazků České republiky, ale také na široké veřejnosti, zda toto téma přijme do diskuse a bude se jím zabývat.

---

<sup>33</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

## 6. Bibliografie

### Monografie a sborníky

GERLOCH, Aleš a Pavel ŠTURMA. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století: v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, ISBN 978-808-7284-230.

### Články v odborném tisku

BAHÝŤOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In: *Dny práva – 2010 – Days of Law*. 1. edition. Brno : Masaryk University, 2010. [online]. [cit. 2013-04-14]. Dostupné z: [http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2010/files/prispevky/09\\_priroda/Bahy\\_ova\\_Lenka\\_%284070%29.pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_ova_Lenka_%284070%29.pdf).

BAHÝŤOVÁ, Lenka. Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů, In: *Dny práva - 2009 - Days of Law: the Conference Proceedings*. 1. edition. Brno: Masaryk University, 2009. ISBN 978-80-210-4990-1, str. 1963, [online]. [cit. 2013-04-14]. Dostupné z: [http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2009/files/sbornik/sbornik.pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/sbornik/sbornik.pdf).

CARNWATH, Robert. Access to Environmental Justice in: *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?: sborník z mezinárodní konference : [Praha 22.5.2008]*. Praha: Zelený kruh, 2008, s. 34. ISBN 978-80-903968-2-1. [online]. [cit. 2013-04-14]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/sbornik-limity-soudni-ochrany-web.pdf>.

ČERNÝ, Pavel. Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany? In: *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?: sborník z mezinárodní konference : [Praha 22.5.2008]*. Praha: Zelený kruh, 2008, s. 34. ISBN 978-80-903968-2-1. [online]. [cit. 2013-04-14]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/sbornik-limity-soudni-ochrany-web.pdf>

LANDOVÁ, Barbora. K opatřením obecné povahy. *Ochrana přírody*. 2011, č. 5, s. 17-19. [online]. [cit. 2013-04-14]. Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/res/data/026/003234.pdf?seek=>.

PEKÁREK, Milan. Právní aspekty řešení střetů zájmů v území, In: *Dny práva - 2009 - Days of Law: the Conference Proceedings*. 1. edition. Brno: Masaryk University, 2009. ISBN 978-80-210-4990-1.

STEJSKAL, Vojtěch. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č.j. 6 Ao 5/2010-43 ze dne 13. 10. 2010: právo na příznivé životní prostředí a aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž se vydává návštěvní řád Národního parku Šumava. *České právo životního prostředí*. 2012, XII, č. 1.

### Internetové zdroje

PAVLORKOVÁ, Eva. Rozsah argumentů nevládních organizací přípustných u soudů. [online]. [cit. 2013-03-07]. Dostupné z: <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/ostatni/rada/omezeni-rozsahu-argumentu-nevladnich-organizaci-pripustnych-u-soudu>.

KOUKALOVÁ, Jana. DISKRIMINACE A PORUŠOVÁNÍ PRÁV ZAMĚSTNANCŮ OBCHODNÍMI ŘETĚZCI V ČESKÉ REPUBLICE. [online]. [cit. 2013-04-13]. Dostupné z: <http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/eps-diskriminace-retezce.pdf>.

Účast veřejnosti: Příklady z praxe [online]. [cit. 2013-04-14]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/priklady-z-praxe/pravo-na-soudni-ochranu/pravo-na-zivotni-prostredi-i-pro-obcanska-sdruzeni/>.