

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Romana Skácelová

**Aktivní legitimace nevládních neziskových organizací v otázce přístupu
k právní ochraně**

Diplomová práce

Olomouc 2013

Já, níže podepsaná Romana Skácelová, autorka diplomové práce na téma „Aktivní legitimace nevládních neziskových organizací v otázce přístupu k právní ochraně“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského, Olomouc 772 00, Česká republika

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále k zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech UP, a to včetně neadresovaného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni podání tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá informační centrum UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 12/2000 Sb.

Prohlašuji, že moje osobní údaje výše uvedené jsou pravdivé.

Prohlašuji tímto, že jsem celou práci vypracovala samostatně a s použitím literatury, jejíž seznam je uveden na konci diplomové práce.

V Olomouci dne 25. 3. 2013

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí své práce JUDr. Magdaléně Vopařilové, Ph. D. za odborné konzultace, připomínky a rady při vypracování této diplomové práce. Děkuji také Lence Tesařové za jazykové korektury práce. Poděkovat za srdečnou podporu, a to nejen v průběhu psané této práce, pak chci své rodině a přátelům.

Přehled použitých zkratk

NNO – nevládní nezisková organizace

NNS – Nejvyšší správní soud

ÚS – Ústavní soud

EU – Evropská unie

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

s. ř. s. – soudní řád správní

Obsah

1. Úvod	6
1. 1 Výzkumné otázky, cíle a členění práce	6
1. 2 Zvolená metodologie práce	7
1. 3 Použité zdroje	8
2. Postavení Aarhuské úmluvy v právním řádu	9
2. 1 Mezinárodní i evropský dokument	9
2. 2 Přímá aplikovatelnost Aarhuské úmluvy	12
2. 3 Právní výklad Aarhuské úmluvy	17
3. Ochrana práv nevládních neziskových organizací	21
3. 1 Veřejné a soukromé statky	21
3. 2 Teorie zásahu do subjektivních práv	22
3. 3 Práva přiznaná Aarhuskou úmluvou	23
4. Aktivní legitimace nevládních neziskových organizací v jednotlivých řízeních	27
4. 1 Stanovisko EIA	27
4. 1. 1 Nedostatečná implementace směrnice EIA	28
4. 1. 2 Ukončení procesu EIA ve zjišťovacím řízení	30
4. 1. 3 Lhůty pro veřejné projednání	30
4. 1. 4 Podmínky účasti NNO v navazujících správních řízeních	31
4. 1. 5 Odkladný účinek žaloby ve správním soudnictví	31
4. 1. 6 Ochrana procesních práv NNO	32
4. 2 Územní a stavební řízení	32
4. 2. 1 Územní plánování	34
4. 3 Správní řízení v zákoně o ochraně přírody a krajiny	35
4. 4 Vybraná správní řízení dle zvláštních zákonů	36
5. Návrh směrnice o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí	37
5. 1 Kvalifikované subjekty	38
5. 2 Aktivní legitimace	38
5. 3 Nové instituty v návrhu směrnice	39
6. Závěr	40
7. Bibliografie	44

1. Úvod

Ochrana životního prostředí jako politika evropská či vnitrostátní je oblastí, jež se neustále dynamicky rozvíjí. Zatímco v minulosti jí nebyla přikládána velká váha, v poslední dekádě se stala předmětem zájmu jak politické, tak i občanské veřejnosti. Stále ještě však přetrvávají určité bariéry v přístupu k právní ochraně životního prostředí. Stěžejní roli ve vývoji a ochraně hrají nevládní neziskové organizace. Vlivem těchto organizací a jejich tlaku na veřejnou moc dochází postupně k vyrovnávání deficitu této politiky oproti politikám jiným. Vybrala jsem si téma své diplomové práce právě z důvodu toho, že pokládám nevládní neziskové organizace za stěžejní hybatele v procesu zvyšování ochrany životního prostředí ve veřejném prostoru. Tyto subjekty musejí však při své činnosti překonávat nejrůznější legislativní překážky. Jednou z překážek je vůbec možnost přihlásit se do správního či soudního řízení. Jaké jsou základní překážky při přístupu k právní ochraně a z jakého důvodu existují, je základním tématem této práce.

1. 1 Výzkumné otázky, cíle a členění práce

V oblasti práva životního prostředí a jeho ochrany je stěžejním dokumentem Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“ nebo „Úmluva“). Výše zmíněný právní dokument lze rozdělit do tří částí. První částí z nich je přístup k informacím, druhou částí je účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí a třetí, dle mého názoru nejdůležitější částí, je přístup k právní ochraně. Cílem mé práce je zkoumat právě třetí oblast, která je dosud ve státech smluvních stran Aarhuské úmluvy vykládána nejednotně.

Zatímco na základě první a druhé části Aarhuské úmluvy byly vydány směrnice Evropské unie, třetí část, přístup k právní ochraně, nebyla dosud evropským právem upravena, i když stranou Úmluvy je i Evropská unie. Tato disproporce mezi ochranou prvního a druhého pilíře oproti pilíři třetímu mě vedla k úvaze a otázce, proč dosud tato část Aarhuské úmluvy nebyla legislativně upravena. Cílem mé práce je zjistit důvody nevydání zmiňované směrnice a také to, jak se Evropská unie staví k ochraně životního prostředí a jak judikatura Soudního dvora EU, tak i instituce EU naplňují principy Úmluvy.

Ve své práci se dále budu zabývat vlivem Aarhuské úmluvy na vnitrostátní právo. Jako dokument pocházející z mezinárodní úpravy mě bude zajímat vliv Úmluvy jak přímo, tak i nepřímo na české právo, především pak na aplikaci soudy. Mé výzkumné otázky, na které budu hledat odpověď, jsou následující: Z jakého důvodu jednotlivé státy interpretují

Úmluvu nejednotně? Jaký vliv mají soudy v interpretaci Úmluvy a jak byla Úmluva inkorporována do vnitrostátního práva? Hlavní hypotézou mé práce je teze, že Česká republika kvůli nedostatečné implementaci Aarhuské úmluvy porušuje své mezinárodní závazky a existuje tedy nepoměr mezi požadavky mezinárodního či evropského práva a práva českého.

V první kapitole své práce se budu zabývat postavením Aarhuské úmluvy v českém právu. Zmíněnou mezinárodní smlouvu budu zkoumat z pohledu ústavněprávního, mezinárodního i evropského. Zaměřím se především na její třetí část, a to právní ochranu. Úmluva bude podrobena zkoumání jak v rovině teoretické, tak v rovině praktické, tedy rozhodování soudů. V neposlední řadě provedu rozbor interpretace Úmluvy z různých úhlů pohledu. V další části své práce soustředím svou pozornost na práva, která jsou svěřena nevládním neziskovým organizacím. Hlavní výzkumnou otázkou bude zkoumání, jaká práva přísluší právnickým osobám a zda rozlišujeme práva pro fyzické a pro právnické osoby. Kritice bude podrobena nejen česká právní úprava, ale pozornost se zaměří i na stav ochrany práv nevládních neziskových organizací z pohledu mezinárodních závazků.

Stěžejní část své práce věnuji otázkám aktivní legitimace nevládních neziskových organizací v českém právním řádu dle jednotlivých zákonů prizmatem pohledu mezinárodního, tedy zda česká právní úprava splňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Zaměřím se jak na proces EIA, tak stavební řízení i územní plánování. Budu zkoumat jednotlivá řízení a možnosti zásahu do těchto řízení ze strany nevládních neziskových organizací. Podrobným zkoumáním jak legislativy, tak i judikatury vyvodím dílčí závěr, zda daná ochrana odpovídá mezinárodním požadavkům. Drobnější aspekty přístupu k právní ochraně pro nevládních neziskové organizace, které se mohou zdát zástupnými, hrají však důležitou roli při přístupu k soudům. Poslední úvahou bude úprava ochrany životního prostředí *de lege ferenda*, především pak dosud nepřijatá směrnice Evropské unie o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí.

1. 2 Zvolená metodologie práce

Metodologie práce je zvolena tak, aby propojovala jak teoretické zkoumání možnosti přístupu k právní ochraně, tak skutečnou aplikaci a judikaturní činnost soudů v této věci. Ke konkrétním oblastem právní úpravy budou nastíněny skutečné příklady z praxe. Při analýze legislativy pozornost zaměřím i na postupy teorie práva při porozumění obsahu právního předpisu. Stěžejním přístupem mé práce je postupným analytickým zkoumáním vyvodit ze

srovnání právní úpravy mezinárodní, její implementace do vnitrostátní právní úpravy a dále aplikace státních orgánů příslušné závěry.

Částečným srovnáním implementačních úprav jednotlivých smluvních stran Aarhuské úmluvy budou zodpovězeny otázky, zda implementace v jednotlivých zemích odpovídá principům a cílům Úmluvy a zda hlavní smysl celé mezinárodní právní úpravy, tedy přiznat více ochrany a práv subjektům mimo veřejnou moc, nebyl zmařen.

1. 3 Použité zdroje

Přístupu nevládních neziskových organizací k právní ochraně není v české literatuře věnováno mnoho pozornosti. Obecně je koncept Aarhuské úmluvy zpracován hlavně s ohledem na první a druhý pilíř, a to přístup veřejnosti k informacím a rozhodování v oblasti životního prostředí. Oblast třetího pilíře je zkoumána právě z pohledu nevládního sektoru a jsou to nevládní neziskové organizace, které podávají podněty k Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy. Při své práci jsem vycházela z analýz těchto organizací a také ze svého zkoumání právních předpisů a judikatury. Jde především o analýzu Ekologického právního servisu a Zeleného kruhu. Dále jde o sborníky s příspěvky z konferencí o Aarhuské úmluvě pořádané v Brně v dubnu 2009 a také publikace Evropské sítě organizací věnující se implementaci práva životního prostředí (IMPEL). Využila jsem také články Pavla Černého, který se této problematice intenzivně věnuje. Cenným zdrojem poznání je pak studie *Acces to Justice in Environmental Matters and the Role of NGO's* Evropské komise z roku 2002, která byla zpracována v souvislosti s návrhem směrnice o přístupu k právní ochraně Nicolasem de Sadeleerem, Gerhardem Rollerem a Miriam Dross. Studie zpracovává empirická data z 8 členských států Evropské unie a zkoumá stav zmíněných právních řádů ve vztahu k přístupu veřejnosti k právní ochraně.

Diplomová práce je zpracována k právnímu stavu ke dni 25. 3. 2013.

2. Postavení Aarhuské úmluvy v právním řádu

Základním právním dokumentem na mezinárodní úrovni v oblasti ochrany životního prostředí je Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí neboli tzv. Aarhuská úmluva (dále jen „Aarhuská úmluva“ nebo „Úmluva“). Jak již plyne z názvu, zakotvuje tři základní kategorie ochrany práv, a to přístup k informacím o životním prostředí, účast veřejnosti na procesech rozhodování, které se dotýkají ochrany životního prostředí, a jako poslední, ne však méně důležitý přístup k právní ochraně.

2.1 Mezinárodní i evropský dokument

Aarhuská úmluva byla přijata Organizací spojených národů dne 25. června 1998, Česká republika ji ratifikovala 6. července 2004 (publikována byla ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb. m. s.). Z ústavněprávního pohledu se jedná o mezinárodní smlouvu dle čl. 10 Ústavy ČR, která je součástí právního řádu a v případě rozporu se zákonem má při aplikaci přednost. Pojmy přímý účinek (direkt effect) a samovykonatelnost (self-executing) jsou často směřovány. Je však vhodné oba pojmy definovat. Přímý účinek je vlastností mezinárodního práva, a pokud daná mezinárodní smlouva je přímou účinná, pak nelze mluvit o samovykonatelnosti, protože použitelnost takovéto mezinárodní smlouvy je již vyřešena. Pokud však smlouva nemá přímý účinek, pak můžeme posuzovat její samovykonatelnost, tedy její jasnost a určitost dle vnitrostátního práva.¹ Dle mého názoru má Aarhuská úmluva přímý účinek ve vztahu k určitým ustanovením, pokud bychom jej však nedovodili, pak lze dojít k názoru, že některá ustanovení jsou samovykonatelná, a za pomoci nepřímého účinku aplikovatelná. Tyto své teze dále argumentačně podporuji v další kapitole mé práce.

Samovykonatelné smlouvy lze chápat jako smlouvy, které nepotřebují ke své aplikaci vydání dalšího právního předpisu. Zda se jedná o samovykonatelnou mezinárodní smlouvu či její některá ustanovení, je věcí posouzení dle vnitrostátního práva.² Aarhuská úmluva primárně nepředpokládá vydání dalšího aktu, avšak některá ustanovení³ ukládají stranám upravit vnitrostátní právo v souladu s Úmluvou. Kritérium toho, že dané pravidlo je jasné a určité je kritérium objektivní. K němu je nutno přidat další pravidlo, a to subjektivní, které

¹ KÜHN, Zdeněk. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 5, str. 472.

² MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 5. vydání. Brno: Masarykova univerzita; Nakladatelství Doplněk, 2008, str. 438-440.

³ Např. čl. 7 nebo čl. 8 Úmluvy.

určuje, co státy zamýšlely při sjednávání dané mezinárodní smlouvy. Zkoumání subjektivního prvku však může být velice obtížné, měl by být tak brán ve smyslu negativním, který stanoví, že strany pokud nechtějí, aby daná práva byla samovykonatelná, musí výslovně v mezinárodní smlouvě uvést, že smlouva není určena pro aplikaci vnitrostátními orgány.⁴

Je nutné zdůraznit, že stranou Úmluvy je také Evropská unie, která ji podepsala 25. června 1998 a následně schválila rozhodnutím Rady 2005/370/ES a přijala k jejímu provedení několik směrnic⁵ a rovněž přijala nařízení Evropského parlamentu a Rady 1367/2006, na základě něhož bude možné aplikovat Úmluvu na evropské orgány. Vzhledem k přistoupení Evropské unie k Aarhuské úmluvě lze klasifikovat Úmluvu jako tzv. smíšenou mezinárodní smlouvu.⁶ Soudce Jan Passer se domnívá, že vzhledem k tomu, že smluvní stranou je i Evropská unie, pak Aarhuská úmluva proniká do českého právního řádu spíše přes čl. 10a, než přes čl. 10 Ústavy ČR.⁷ Dle mého názoru je to poměrně složitý právní problém, zda působí Aarhuská úmluva spíše přes čl. 10 Ústavy ČR, z pohledu práva mezinárodního, nebo přes čl. 10a Ústavy ČR, z pohledu práva evropského, avšak v konečné fázi není rozhodující, ke kterému článku se přikloníme, protože z pohledu právních následků se na dané situaci nic nemění, jde tedy spíše o teoretický spor, který nemá praktický dopad na adresáty Úmluvy. Již ve své preambuli Aarhuská úmluva potvrzuje dosažená a všeobecně sdílená východiska ochrany životního prostředí přijatá ve Stockholmské deklaraci, Deklaraci z Ria de Janeiro i Evropské chartě o životním prostředí a zdraví⁸, dále je rozvíjí v konkretizaci práv a procesních záruk s důrazem na nestátní sektor a jednotlivé občany.

Prvním pilířem je přístup k informacím, který je zakotven v čl. 4 a 5 Úmluvy. Jako první právo je zmíněno pasivní poskytování informací na žádost veřejnosti. Zde není nutné prokázat právní zájem na této informaci, v druhém odstavci čl. 4 je pak konkretizováno, že daná informace musí být poskytnuta do 1 měsíce. Lhůta však může být prodloužena na 2 měsíce vzhledem k rozsahu a složitosti dané informace, dále článek pojednává o aktivním poskytnutí informace ze strany správních orgánů. U poskytnutí informace tedy není nutné dokladovat právní zájem, což je velice příznivé pro zájemce o informace ze strany veřejnosti. V této oblasti nejsou pochybnosti o tom, že prokazovat zájem by bylo nutné, na rozdíl od

⁴ KÜHN, Zdeněk. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 5, str. 481.

⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí.

⁶ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 151.

⁷ PASSER, Jan. Přezkum územních plánů vydaných podle zákona č. 183/2006 Sb. In HUMLÍČKOVÁ, Petra (ed). *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?* Praha: Zelený kruh, 2005, str. 29.

⁸ Dokument Světové zdravotnické organizace, přijatý 8. prosince 1989 ve Frankfurtu nad Mohanem.

přístupu k právní ochraně ze strany soudů, o čemž bude dále v práci pojednáno. V českém právním řádu je odraz čl. 4 právně zakotven v §7 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.⁹ Dále pak jsou zmíněny důvody odmítnutí žádosti o informace a výslovně je uveden jejich restriktivní výklad.

Ve vztahu k účasti veřejnosti na rozhodování o životním prostředí je definována jak „veřejnost“, tak i „dotčená veřejnost“¹⁰ Ve vztahu k nevládním neziskovým organizacím (dále jen „NNO“) se stanoví předpoklad, že mají na rozhodování ve věci životního prostředí právní zájem.¹¹ V otázce právní ochrany je přístup k soudům podmíněn dvěma podmínkami, z nichž alespoň jedna musí být splněna, aby dotčená veřejnost mohla dosáhnout do přezkumu ze strany soudní moci.

První z nich je dostatečný zájem, jak již bylo uvedeno, u NNO stanoví Úmluva právní fikci, že tento zájem mají a nemusí ho prokazovat. Druhou je pak trvání porušení práva. Právě u druhého bodu Úmluva přímo zakotvuje také domněnku (právní fikci)¹², že neziskové organizace mají práva, která mohou být porušována. Rozhodnutí o porušení jak právního zájmu, tak dotčených práv, je svěřeno do pravomoci vnitrostátních orgánů daných států.¹³

Odstavec třetí zmíněného článku pak stanoví přístup dotčené veřejnosti ke správnímu a soudnímu řízení, možnost vznášet námitky proti jednáním, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy při uplatnění ochrany v životním prostředí. Proč jsou zdůrazněny právě tyto dva předpoklady k dosažení soudní ochrany?

K pochopení celé situace je nutné zabývat se evropskou koncepcí procesního práva, specificky pak aktivní legitimací při podání žaloby nebo jakéhokoliv jiného návrhu k soudu. Aby soud bral vůbec návrh v potaz, je nutné mít určité „oprávnění“ k podání daného návrhu. Jinak řečeno, tato koncepce spočívá v tom, že pokud daná věc neohrožuje má práva, nemění mé postavení, soud se mým návrhem nebude vůbec zabývat. Odrazem této teorie je z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který stanoví, že podat žalobu může ten, „kdo tvrdí, že byl

⁹ Tento zákon je současně naplněním principů Aarhuské úmluvy i implementací Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

¹⁰ Pojem „dotčená veřejnost“ je vymezen Aarhuské úmluvě, avšak žádná česká legislativa tento pojem nezakotvuje, lze uvažovat o přímém účinku těchto ustanovení, dále viz kapitola 2. 3 Právní výklad Aarhuské úmluvy.

¹¹ Článek 2 bod 5 Úmluvy definuje „dotčenou veřejnost“ rozbor viz další část práce.

¹² Zda jde o domněnku či právní fikci záleží na tom, ke které koncepci přístupu k soudu se přikloníme. Pokud přijmeme teorii, že právní fikci nemůže vnímat příznivé životní prostředí, pak sdílíme teorii právní fikce, tedy něčeho, co reálně neexistuje a proto je vytvářeno právem. Pokud však přijmeme druhou koncepci, a to tu, že elementárním smyslem nevládních neziskových organizací je právě ochrana životního prostředí, pak zároveň přiznáme právní osobám a jejich zájmům stejnou právní ochranu jako osobám fyzickým. Pak tedy můžeme mluvit o vyvrátitelné domněnce dotčení na svých právech a povinnostech. Pro účely této práce bude dále použito označení právní fikce.

¹³ Článek 9 bod 2 Úmluvy rozbor viz další části práce.

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, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak"¹⁴ Tato obecná výchozí situace však nebyla historicky udržitelná, a proto existují i výjimky. Soudní řád správní je stanoví hned v následujícím §66 s. ř. s., který nese podtitul Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. V §66 odst. 4 s. ř. s. je určeno, že „žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu“.¹⁵ Kámen úrazu ve věci životního prostředí jsou však oba právní předpoklady, které soudní řád správní stanoví. Žádný vnitrostátní zákon v českém právním řádu výslovně neodráží čl. 9 Aarhuské úmluvy, který by přímo zakládal hmotněprávní oprávnění pro NNO zabývající se ochranou životního prostředí. Na tento fakt upozornilo v červnu roku 2010 občanské sdružení Ekologický právní servis svým podnětem Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy.¹⁶

Druhou „možností“ je, že takové oprávnění je dáno mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu – to jsou mezinárodní smlouvy schválené dle čl. 10 Ústavy ČR. Toto kritérium bezesporu naplňuje Aarhuská úmluva, která je součástí právního řádu ČR a splňuje veškeré podmínky dané jí ústavou. Aby bylo možno Úmluvu přímo aplikovat, je nutné, aby byl přiznán přímý účinek nebo alespoň bylo možno z Úmluvy přímo dovodit práva a povinnosti (tzv. self-executing). Jak bude dále objasněno, právě dovození přímé aplikace Aarhuské úmluvy je největším problémem při přístupu NNO k soudům.

Je nutné zdůraznit, že stranou Úmluvy je i Evropská unie, a tudíž je nutné jí přiznat i specifické principy evropského práva. Soudní dvůr Evropské unie se již vyjádřil, že Aarhuská úmluva sice nemá přímý účinek, ale je pro členské státy závazná.¹⁷

2. 2 Přímá aplikovatelnost Aarhuské úmluvy

Dle čl. 10 Ústavy ČR, pokud mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon, aplikuje se přednostně mezinárodní smlouva. Co se však stane, pokud mezinárodní smlouva stanoví další úpravu, které vnitrostátní právo nezná? Pak stejně tak aplikujeme pravidlo čl. 10 Ústavy ČR, protože mezinárodní smlouva stanoví jinou úpravu neznámou vnitrostátnímu

¹⁴ §65 odst. 1 z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Obdobně se vyjadřuje i §94 odst. 4 z. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, kdy účastníky řízení jsou navrhovatel a ti, které zákon za účastníky označuje.

¹⁶ Sdělení je vedeno pod č. ACCC/C/2010/50, jednotlivé body podnětu budou dále rozebrány v dalších kapitolách (podkapitolách) diplomové práce.

¹⁷ C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky

právu, použije se tak zákon doplněný o relevantní úpravu mezinárodní smlouvy.¹⁸ Nastíněný případ se týká Aarhuské úmluvy, protože české právo nezná dané instituty Aarhuské úmluvy. Tím není dotčeno pravidlo o samovykonatelnosti, pokud by soudy nedošly k závěru o přímém účinku Aarhuské úmluvy, mohou dále zkoumat, zda ustanovení jsou z pohledu vnitrostátního samovykonatelná, tedy dostatečně určitá a dovodit z nich práva a povinnosti a vyložit danou mezinárodní smlouvu eurokonformním výkladem.

K přímé aplikaci Aarhuské úmluvy se vyjadřovaly již několikrát české soudy, především pak Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) a Ústavní soud (dále jen „ÚS“). Judikatura v oblasti aktivní legitimace NNO i otázky hmotných práv těchto organizací je rozporná, spíše však přiznává NNO pouze procesní práva. Dle mého názoru soudy nesprávně aplikují Aarhuskou úmluvu a nedostatečně tedy chrání NNO. Svůj názor podpořím několika judikáty i právními teoriemi a výklady práva, především se pak zaměřím na teleologický výklad ustanovení Úmluvy.

Již v roce 1997 se ÚS v nálezu týkajícím se výstavby skladu na vyhořelý jaderný materiál z elektrárny Dukovany vyjádřil k povaze práva na příznivé životní prostředí, kterého se domáhalo občanské sdružení tak, že *„životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny).“*¹⁹ O půl roku později však odmítl usnesením ústavní stížnost občanského sdružení s tím, že *„článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze [sic!]. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.“*^{20 21}

¹⁸ KÜHN, Zdeněk. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 5, str. 492.

¹⁹ Nález ÚS ze dne 10. července 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97

²⁰ Usnesení ÚS ze dne 6. ledna 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97 obdobně rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. května 1999, sp. zn. 6 A 95/94-87.

²¹ Toto usnesení ÚS je problematické vzhledem k tomu, že změnilo právní názor ÚS na přiznání práva na příznivé životní prostředí právnickým osobám. Ústavní soud však může měnit své právní názory pouze postupem dle §23 z. č. 182/1993, o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Senát proto měl předložit danou otázku k posouzení pléna. Ústavní soud se ke svému postupu vyslovil v usnesení ze dne 22. února 2005, sp. zn. I. ÚS 603/04, kde se vyslovil, že nález I. ÚS 282/97 není v rozporu s nálezem III. ÚS 70/97, protože v prvním nálezu se rozhodovalo jen o porušení procesních práv. Vzhledem k tomu, že jde o významný zásah do práv, nepředložení této věci plénu i přes „vysvětlující“ rozsudek I. ÚS 603/04 bylo dle mého názoru porušením zákona o ÚS i ústavně zaručených práv stěžovatele.

Dle názoru Městského soudu v Praze by se mohlo zdát, že NNO jsou chráněni jak na svých hmotných právech, tak i na procesních, protože „soud při přezkoumávání rozhodnutí napadených těmito zástupci veřejnosti přezkoumává i hmotněprávní podmínky vydaných povolení a rozpor i s hmotněprávní úpravou“²² Pozitivní přístup soudů potvrdil i Nejvyšší správní soud když uvedl, že „občanská sdružení, pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti, jsou nositeli práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“²³

Tento názor NSS však zůstal ojedinělý, protože dále NSS se zabýval aktivní legitimací NNO v žalobě proti rozhodnutí správních orgánů a při napadení opatření obecné povahy a uvedl, že „podle ustálené judikatury soudů [sic!] ve správním soudnictví ekologické iniciativy nejsou nositeli hmotných práv. Mohou úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jejich procesní práva. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů se opírá o ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. („Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých právech, které jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“). V řízení o zrušení opatření obecné povahy ovšem zákon nezakotvil žalobní legitimaci, která by byla obdobná či analogická ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. Ve vnitrostátním právu je účast veřejnosti (tj. i navrhovatele) omezena pouze na účast ve správním řízení ve smyslu u st. § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Z části první stavebního zákona, která se týká územního plánování, je zřejmé, že v tomto procesu se nepostupuje podle správního řádu. Nejvyšší správní soud tedy dochází k závěru, že aktivní legitimace navrhovatele podle vnitrostátního práva dána není.“²⁴ Současně se NSS vyjádřil i k přímé aplikovatelnosti Aarhuské úmluvy a dle něj „požadavek přímé aplikace znamená, že ustanovení mezinárodní smlouvy jsou konstruována natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření“²⁵. Splnění těchto kritérií však v posuzovaném čl. 1, čl. 3 odst. 1 a 4, čl. 7 a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy NSS neshledal. Přitom dle mého názoru je to právě čl. 9 odst. 2 Úmluvy, ze kterého lze vyvodit přímý účinek a přiznat dotčené veřejnosti účast na správních i soudních řízeních i přezkum hmotných práv (další rozbor tohoto článku viz další podkapitoly diplomové práce).

²² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2007 č. j. 10 Ca 208/2006-44.

²³ Rozsudku NSS ze dne 29. 3. 2007, č. 5 As 19/2006-59.

²⁴ Rozsudek NSS ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007 – 42.

²⁵ Tamtéž.

V pozdějším rozsudku tento svůj názor NSS potvrdil, když jednoznačně odmítl dovodit přímý účinek ze zmiňované úmluvy s tím, že „*lze dovodit toliko závazek smluvních států přiměřeně podporovat ekologické iniciativy a považovat je za „dotčenou veřejnost“; bez implementačních opatření však nelze jednoznačně zjistit, které fyzické nebo právnické osoby se mohou přístupu k soudu dovolat. V nyní posuzované věci proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že ani shora uvedená Úmluva nezakládá aktivní legitimaci navrhovatele, který je občanským sdružením, jež je podle svých stanov zaměřeno na ochranu přírody a krajiny, k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy“.*²⁶ Tento závěr soudu byl vyvozen i navzdory tomu, že samotná Aarhuská úmluva přesně definuje dotčenou veřejnost v čl. 2 bodu 5. Tyto kritéria NSS mohl použít k tomu, aby ověřil, zda daná NNO spadá pod pojem dotčená veřejnost dle Úmluvy.

Obdobně jako Nejvyšší správní soud se vyjádřil i Ústavní soud, když ve svém nálezu uvedl, že „*z textu této úmluvy, jež ve svém článku 1 předpokládá postupné uskutečňování obecně formulovaných cílů smluvními státy, nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních. Úmluva obsahuje závazky států, které mají programovou povahu a jsou průběžně realizovány smluvními stranami“.*²⁷ Ano, tomuto názoru lze přisvědčit, avšak programová povaha Aarhuské úmluvy není dána ve všech ustanoveních Úmluvy, existují i části Úmluvy, které jsou jasné a určité.

Zda je Aarhuská úmluva tzv. self-executing, je tedy z judikatury nejasné. Vnitřně rozporná však působí argumentace soudu. Z judikátu z roku 2006 NSS s odkazem na čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy ČR i dle samotného NSS je soud „*povinen vyložit vnitrostátní právo takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Jestliže je tedy pořizování nebo změnu územně plánovací dokumentace možné podle vnitrostátního práva vnímat vícero způsoby, pak přednost má dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Úmluvy.*“²⁸ Soud dále dodává s poukazem na to, že stranou Aarhuské úmluvy je i Evropská unie, a proto „*i kdyby ustanovení Úmluvy přímého účinku v právních řádech členských států schopná nebyla, orgány členských států mají stále povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodně právním závazkem Evropského společenství.*“²⁹ Dle samotného soudu pokud tedy existují dva různé výklady, pak má přednost ten, který je souladný s mezinárodním i evropským

²⁶ Rozsudek NSS ze dne 18. září 2008, sp. zn. Ao 1/2008.

²⁷ Nález ÚS ze dne 2. září 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08.

²⁸ Rozsudek NSS 1 Ao 1/2006-74 ze dne 18. 7. 2006.

²⁹ Tamtéž.

závazkem. Tento postulát však samotný soud neaplikuje. Pokud obecně dovozuje nutnost „účinné ochrany práv fyzických a právnických osob“, dává je to stejného postavení a přiznává jim rovnost v právech, pak je tedy nesmyslná pozdější argumentace soudu, kdy nedovojuje za použití smyslu a účelu Úmluvy (teologický výklad), že ze samotné Úmluvy plynou práva a povinnosti. I kdyby nebyla daná práva vyvozena přímo, pak je nutno aplikovat nepřímý výklad a stejně tak dle mého názoru je nutné dojít k závěru, že Úmluva jasně a nerozporně přiznává NNO právo na přístup k soudu. Argumentaci soudu lze také vytknout to, že samotný soud si není jistý v argumentaci, přitom však neshledal za vhodné, aby položil předběžnou otázku k Soudnímu dvoru EU, přičemž je posledním soudem ze soustavy obecných soudů, který o věci rozhodoval. Tím dozajista porušil závazek daný jím primárním právem EU.³⁰ Je přitom nutné odmítnout argument soudu s tím, že „v řešeném případě je výklad evropského práva bez dalšího naprosto zjevný a jasný“.³¹

Přímému účinku na evropské úrovni se zabýval Soudní dvůr EU, a to ve věci týkající se předběžné otázky nevládní neziskové organizace VLK, která se dožadovala účastenství ve správních řízeních s odkazem na Aarhuskou úmluvu. Její žádost byla Ministerstvem životního prostředí Slovenské republiky zamítnuta. Soudní dvůr zkoumal jednotlivá ustanovení Aarhuské úmluvy a došel k názoru, že „čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá v právu Unie přímý účinek. Je nicméně na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je zoskupenie VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí“³². Domoci se tedy přímo práv a povinností není možné na základě této Úmluvy, avšak Soudní dvůr jednoznačně stanoví, že vnitrostátní právo je nutné vyložit eurokonformním způsobem. V rozsudku je zmíněno i to, že Unie dosud nepřijala žádnou úpravu ve věci soudní ochrany dle Aarhuské úmluvy na rozdíl od směrnic týkajících se práva na informace a přístupu veřejnosti k rozhodovacím procesům. Tato kompetence, zároveň i odpovědnost je tedy svěřena výhradně do působnosti členských států.³³

³⁰ Čl. 267 SFEU.

³¹ Rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, sp. zn. 1 As 13/2007.

³² Věc C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky.

³³ Bod 47 Věc C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky.

Profesor Ludwig Krämer se ve vztahu k tomuto rozhodnutí vyjádřil, že je politicky motivované. Dle jeho názoru soud mohl dovodit přímý účinek. Soudní dvůr v tomto rozhodnutí ignoroval, že jsou to právě členské státy, které mají povinnost upravit své vnitrostátní právo v souladu s právem mezinárodním a evropským. V jiných případech soud jako jeden z hlavních argumentů při přiznání přímého účinku uvedl, že státy se nemohou dovolávat svého opomenutí v neprospěch přímého účinku. V praktické rovině tak ti, kteří se budou domáhat smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, budou muset v každém individuálním případě přesvědčit soud, který věc bude rozhodovat v členském státě, o smyslu a podstatě tohoto článku. Ten soudní závěr způsobí oslabení principů Aarhuské úmluvy a především čl. 9, který v praxi nebude relevantní a zůstane jen deklarací.³⁴

Lze shrnout, že jak české soudy, tak Soudní dvůr EU nepřiznává až na výjimečné soudní rozsudky jednotlivým ustanovením Aarhuské úmluvy přímý účinek, natož pak Úmluvě celé, a proto z ní nelze dovozovat aktivní legitimaci NNO v soudních sporech. Dle Soudního dvora však je nutné vykládat vnitrostátní právo ve světle cílů Aarhuské úmluvy.

2. 3 Právní výklad Aarhuské úmluvy

Problém poznání práva, jeho smyslu a účelu lze řešit několika způsoby. V právní teorii rozlišujeme několik výkladů, z nichž nejpoužívanějšími druhy jsou jazykový, logický, systematický a teleologický výklad. Zaměřím se proto při výkladu Aarhuské úmluvy pouze na tyto druhy výkladu.

Nejpoužívanější výklad a také prvotní poznání práva je skrz jazykové vyjádření, a to díky gramatickému složení právního pravidla, a tedy obecnému poznání smyslu vět s dosazením do obvyklého významu slov a jeho následném pochopení. Pokud se z pohledu jazykového výkladu podíváme právě na relevantní ustanovení Aarhuské úmluvy ve věci přístupu NNO k soudu a podrobíme ho kritickému zkoumání, pak se také musíme zaměřit nejen na český překlad této mezinárodní smlouvy.

Při kritickém zkoumání čl. 9 odst. 2 Úmluvy je nutné přesně citovat ustanovení Úmluvy, která stanoví: „*Strany v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti (a) mající dostatečný důvod, nebo (b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo*

³⁴ KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 7. vydání. Londýn: Sweet & Maxwell, 2011, str. 147.

nečinnosti...“ V české verzi Úmluvy je tedy z jazykového výkladu jasně poznatelné právo jak na přezkum hmotných, tak i procesních práv. Anglická verze Úmluvy obdobně stanoví, že jde o přezkum „...both procedural and substantive legality...“. Z pouhého jazykového výkladu lze tedy dovodit, že formulace Aarhuské úmluvy je jasná a nepodmínečná a přiznává NNO přezkum aktů jak z pohledu procesního, tak hmotného práva. Aarhuská úmluva ani v jednom z ustanovení nerozlišuje mezi právy hmotnými a procesními, vždy jsou práva přiznány jako celek. Je nesmyslné štěpit takto jednotlivá práva, kdy soudy jsou ochotny NNO přiznat procesní práva, ale ne již hmotná práva. Toto dělení je o to více nelogické vzhledem k českému právnímu řádu, protože právníkům osobám je přiznáno právo vlastnit majetek nebo i práva nemajetkové povahy, např. právo na ochranu dobré pověsti dle §19 b odst. 3 z. č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Evropská úmluva na ochranu lidských práv a základních svobod (dále jen „ESLP“) výslovně zakotvuje pro právnické osoby jen ochranu vlastnického práva dle čl. 1 Dodatkového protokolu. Z judikatury však plynou další práva přiznané právníkům osobám. Je to právo na spravedlivý proces,³⁵ ochrana svobody projevu³⁶ či právo sdružovací³⁷. Jistě, některá práva nelze dovodit, jako je např. právo na život nebo ochrana rodinného života, avšak z povahy práva na příznivé životní prostředí toto explicitně vyvodit nelze.

Dle mého názoru není rozdíl mezi osobnostními právy, která jsou právníkům osobám přiznána, a právem na příznivé životní prostředí, které přiznáno není. Odmítání přiznání tohoto práva je o to absurdnější, že zasahuje do samotné podstaty činnosti jednotlivých občanských sdružení. Smyslem existence daných NNO je ochrana životního prostředí a bez možnosti právní ochrany je jejich postavení v soudním řízení výrazně nerovné vzhledem k ostatním účastníkům řízení. Právě zvláštní zákony přiznávají NNO právo na účast ve správních a soudních řízeních z důvodu efektivnosti a participace veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí. Ústavní soud tak svým odmítnutím přiznat právo na příznivé životní prostředí oslabuje ochranu základních práv, přičemž je to právě on, kdo má tyto práva chránit. Při zkoumání, zda toto právo přísluší právníkům osobám ÚS vychází z definice v §2 z. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Zákon však byl podroben kritice právě kvůli nevhodným definicím,³⁸ proto by se z tohoto vymezení nemělo vycházet.

³⁵ Rozsudek ESLP Agosi v. Spojené království ze dne 24. října 1986, stížnost č. 9118/80.

³⁶ Rozsudek ESLP News Verlang GmbH & CoKG v. Rakousko ze dne 11. ledna 2000, stížnost č. 31457/96.

³⁷ Rozsudek ESLP Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustizianiani v. Itálie ze dne 2. srpna 2001, stížnost č. 35972/97.

³⁸ ZÁSTĚROVÁ, Jana. Zamyšlení nad zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. *Právník*, 1993, roč. 132, č. 2, str. 154-172.

Článek 9 odst. 2 Úmluvy dále stanoví: „*O tom, co představuje dostatečný důvod a porušování práva, bude rozhodnuto v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je důvod jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný pro účely pododstavce (a). U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) výše předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.*“ Doplnujícím článkem je pak čl. 2 odst. 5 definující „dotčenou veřejnost“ jako „*veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.*“ NNO splňují definici slova dotčená veřejnost, proto je jim přiznán zájem na ochraně životního prostředí, který je dle čl. 9 odst. 2 dostatečný proto, aby jim byla přiznána soudní ochrana a možnost domáhat se u soudu svých práv. Aarhuská úmluva tedy z čistě jazykového významu slov jasně a nepopíratelně přiznává NNO daná práva.

Zajímavé je srovnat čl. 9 odst. 2 a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Zatímco čl. 9 odst. 2 Úmluvy stanoví práva pro dotčenou veřejnost, čl. 9 odst. 3 Úmluvy uvádí veřejnost, což lze posoudit jako širší vymezení práv pro veřejnost, odst. 3 také určuje, že veřejnost má mít přístup k řízením a může vznášet námitky nejen vůči správním orgánům, ale i proti soukromým osobám. Ve vztahu k odst. 3 však nejspíš bude muset člen veřejnosti prokázat dotčení svých práv.³⁹

Z pohledu systematiky je Aarhuská úmluva trochu netypickou mezinárodní smlouvou. Střídá se v ní ustanovení spíše programová s politickým vyjádřením jako např. „strany přijmou nezbytná opatření...“, „strany budou usilovat o zajištění...“, „strany budou podporovat environmentální osvětu“ s jasně vytyčenými a poznatelnými právy, která jsou určitá a nepodmíněná. Příkladem je definování dotčené veřejnosti či orgánu veřejné správy nebo vymezení článku 6, o jakém rozhodování v oblasti životního prostředí má být veřejnost informována. Z pohledu systematiky (uspořádání) je tak právě zmíněný článek 9 zařazen za články, které jsou spíše programového charakteru a to článek 1 a 3, článek 2 kazuisticky definuje pojmy a od článku 4 do článku 9 Úmluva stanoví jasná práva a povinnosti, spíše výjimečně používá neurčitých slov či programových výzev. Z pohledu logického lze označit Aarhuskou úmluvu jako mezinárodní smlouvu, která postupuje od obecnosti ke konkrétnosti.

³⁹ CARNWATH, Robert. Access to Environmental Justice. In HUMLÍČKOVÁ, Petra (ed). *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?* Praha: Zelený kruh, 2005, str. 7.

Od preambule se postupně dostává k vytyčení jasných práv, které přiznává především dotčené veřejnosti. Posledním z výkladů, na který se zaměřím, je teleologický výklad. Tento výklad se zabývá smyslem a účelem daného právního předpisu. Smyslem a účelem Aarhuské úmluvy je zajistit přístup veřejnosti k informacím a k tomu, aby se veřejnost více podílela a měla kontrolu nad rozhodováním správních orgánů. Pojem veřejnost je vymezen jako specifická kategorie dotčené veřejnosti, do které spadají právě NNO. O smyslu a účelu dané Úmluvy tedy není možné pochybovat.⁴⁰

Mám-li shrnout poznatky z provedeného rozboru Aarhuské úmluvy pomocí jednotlivých druhů výkladu, je zde především jazykový výklad, který je jasný, a není třeba dále zkoumat jednotlivé články Úmluvy. I když je jazykový výklad jasný, systematický a logický výklad ho podporují, a především výklad teleologický jednoznačně prokazuje, co je smyslem dané právní úpravy. Dle mého názoru proto soudy postupují nesprávně, pokud dovozují nejasnost a neurčitost ustanovením Úmluvy a současně tak odpírají Aarhuské úmluvě přímou aplikovatelnost.

⁴⁰ Průvodce implementací Aarhuské úmluvy, str. 129-130. Dostupné na <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>>.

3. Ochrana práv nevládních neziskových organizací

Esenciálním předpokladem pro zkoumání aktivní legitimace NNO, tedy toho, zda jsou oprávněny podat žalobu či jiný návrh k soudu, je stanovení, kterých práv se NNO mohou domáhat jako právnické osoby a z jakého důvodu rozlišujeme práva fyzických a právnických osob. Aktivní legitimace stran jako část procesního práva je úzce navázána na věcnou legitimaci. Ochrana je poskytnuta jen těm stranám, které mají potenciální hmotné právo. Pokud existují hmotná práva, pak je nutné je chránit procesními instituty. Bez procesního práva hmotná práva nelze uplatnit a současně samotná existence procesních práv je bez hmotného práva nesmyslná. V této kapitole se zaměřím na německo-rakouský model, který je použit i v českém právu a způsobuje zakonzervovanost systému, kvůli kterému ochrana práv NNO je na velmi nízké úrovni a porušuje tím mezinárodní závazky.

3. 1 Veřejné a soukromé statky

Práva lze dělit na tzv. individuální či soukromá, lze použít i termín soukromé statky, které přísluší jednotlivci, a práva, která jsou kolektivní, veřejná, označujeme je jako veřejné statky. Do veřejných statků můžeme zařadit národní obranu, veřejnou bezpečnost či právo na příznivé životní prostředí. Tato práva pokud jsou poskytnuta jednotlivci, stejně tak je lze poskytnout i skupině obyvatel, protože u veřejných statků pokud poskytujeme ochranu prvnímu jednotlivci ze skupiny jednotlivců, můžeme ji bez obav poskytnout i druhému jednotlivci, aniž by první jednotlivec utrpěl újmu. Příkladem je národní obrana. Pokud je poskytnuta ochrana jedné osobě, pak je poskytnuta všem, nezáleží na tom, zda daná osoba má nějaké zvláštní předpoklady nebo splňuje určené podmínky, národní obrana je poskytnuta všem bez výjimky.⁴¹ Pokud se podíváme např. na právo na přístup k voleným funkcím, když je osoba zvolena do určitého úřadu, pak nelze zvolit jinou osobu. Obecně tedy platí, v momentě, kdy je upokojena jedna osoba, nemůže být uspokojena osoba druhá, jedná se o soukromý statek. „*Veřejné statky jsou statky, jejichž přínos je nedělitelně rozptýlen po celé společnosti bez ohledu na to, zda jednotlivci chtějí tento veřejný statek koupit. Naproti tomu soukromé statky jsou statky, které lze dělit a poskytovat odděleně různým jednotlivcům, aniž vznikají vnější přínosy nebo náklady jiným jednotlivcům.*“⁴²

Ústavní soud ve vztahu k rozdělení soukromých a veřejných statků mluví o tzv. distributivnosti, kdy veřejné statky nelze rozdělit na podíly a ty přidělit jednotlivcům na rozdíl

⁴¹ SAMUELSON, Paul A., NORDHAUS, William D. *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 1991. s. 770-771.

⁴² Tamtéž, str. 771.

od soukromých statků, kde je dělitelnost možná.⁴³ Ochrana veřejných statků, kam zahrnujeme i ochranu životního prostředí, je komplikovaná právě kvůli charakteru daného statku. Při zkoumání veřejných statků je nutné si uvědomit, že při zásahu do těchto statků může vzniknout přínos pro skupinu jednotlivců, častěji však vznikají náklady, které nazýváme negativní externality, jako je např. znečištění životního prostředí. Vzhledem k tomu, že taková externalita zasahuje více jak jednu osobu, je nutné se ptát, kdo a za jakých podmínek se proti znečištění životního prostředí může bránit. K vymezení daných osob, které se mohou soudně bránit, slouží tzv. teorie subjektivních práv.

3. 2 Teorie zásahu do subjektivních práv

Zatímco u práv, které lze označit jako soukromé statky, lze jednoduše identifikovat osobu, do jejíchž práv je zasaženo, u veřejných statků je tomu právě naopak. Kdo je „zasažen“ při znečištění životního prostředí, nelze jednoduše určit. Jedná se o neurčitou skupinu osob, někdy přesahující hranice jednoho státu. Pokud bychom připustili úplnou volnost, že by se každý mohl domáhat soudní ochrany ve věcech životního prostředí, došlo by k ochromení soudního systému a strhla by se obrovská lavina žalob. Proto právo úzce vymezuje, kdo je aktivně legitimován v podání daného návrhu. Současná koncepce tedy určuje, že stranou v soudním řízení je jen ten, kdo má právní zájem či právní titul.⁴⁴

Otázka právního zájmu je ztotožněna se subjektivním právem, kdo je nositelem subjektivního práva, je automaticky nositelem i právního zájmu v dané věci. Tento princip však lze aplikovat pouze na soukromé statky, u kterých je zájem subjektu identický s právem subjektu. V otázce veřejných statků však takovouto identifikaci učinit nemůžeme, protože právo na příznivé životní prostředí je veřejným statkem a neidentifikovatelný počet osob má tedy stejný zájem. Které osobě z neurčitého počtu subjektů poskytneme ochranu v podobě možnosti připustit danou osobu do řízení, je věcí jednotlivých právních řádů.

Rakousko-německou koncepci, která je aplikovaná i v České republice, lze označit jako tzv. teorii zásahu do subjektivních práv (impairment of rights doctrine, Schutznormtheorie).⁴⁵ Které právo je subjektivní a je poskytnuto za účelem ochrany jednotlivce, je určeno legislativou. Prakticky daná právní úprava přesně vymezuje, kdo může

⁴³ Nález ÚS ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

⁴⁴ ČERNÝ, Pavel. Practical application of Article 9 of the Aarhus Convention in EU countries: Some comparative remarks. *ELNI review*, 2009, č. 2, str. 74 a násl.

⁴⁵ ROLLER, Gerhard. Locus standi for environmental NGOs in Germany: The (non)implementation of the Aarhus Convention by the 'Umweltrechtsbehelfsgesetz': Some critical remarks. In PALLEMAERTS, Marc (ed). *The Aarhus Convention at Ten. Interaction and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2011, str. 360.

být procesní stranou a kdo je nositelem hmotného práva tzv. je možné se bránit u soudu, jen pokud je nositel subjektivního práva zásahem jiného subjektu ovlivněn tak, že je jeho právo ohroženo nebo porušeno, např. může jít o sousedská práva, kdy soused je ohrožen hlukem a zápachem ze sousedního pozemku.⁴⁶ Tato úzká definice oprávněných subjektů však v právu životního prostředí neobstojí. Pokud továrna vypustí do ovzduší nebezpečné látky, pak nelze připustit takto úzkou definici účastníků řízení, protože znečištěním nejsou ohroženi jen sousedé dané továrny, ale i tisíce kilometrů vzdálené skupiny obyvatel. V této souvislosti lze odkázat na názor soudce britského Nejvyššího soudu Sedley, který uvedl, že „*soudy si vždy byly vědomy skutečnosti, že i osoby či organizace bez (hmotného) zájmu na věci mohou být z dobrých důvodů těmi, kdo na zjevné zneužití moci upozorní*“.⁴⁷

3. 3 Práva přiznaná Aarhuskou úmluvou

S ohledem na programové i politické ideje, které jsou zakotveny v Aarhuské úmluvě v poměření s touto koncepcí, daná teorie zásahu do subjektivních práv není aplikovatelná a je nutné stanovit významné výjimky. Určitým kompromisem je určení dotčené veřejnosti, která je definovaná v čl. 2 bodu 5 Aarhuské úmluvy jako část veřejnosti, která je ovlivněna rozhodováním v oblasti životního prostředí a má na tomto rozhodování veřejný zájem. U nevládních organizací je přímo výslovně stanoveno, že mají na environmentálním rozhodování veřejný zájem.

Mohlo by se zdát, že Aarhuská úmluva více otevírá možnost přístupu NNO do správních i soudních řízení. V každém státě, který je smluvní stranou Aarhuské úmluvy, jsou však ustanovení Aarhuské úmluvy vykládána jinak. Například v Estonsku Nejvyšší správní soud začal interpretovat teorii zásahu do subjektivních práv jinak, když vyložil zájem na ochranu v oblasti životního prostředí méně restriktivně vzhledem k povaze životního prostředí v komparaci s jinými právními oblastmi.⁴⁸ Stejně tak v Maďarsku soud připustil, že povinností států je přizpůsobit vnitrostátní právo mezinárodním závazkům, a proto je nutno

⁴⁶ Stížnost rakouského občanského sdružení OKOBURO ve věci aplikaci Aarhuské úmluvy, str. 7 an.. Dostupné na <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-48/Communication/C48_Revisedcommunication_June2010.pdf>.

⁴⁷ High Court of Justice, QB Div., Crown Office ze dne 20. dubna 1997, sp. zn. 3 CO/3410/96, citováno z BONNIE, John E. The public rights to enforce environmental law. In STEC, Stephan (ed). *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*. Szentendre, Hungary: The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2003, str. 35.

⁴⁸ EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU. Access to justice. In HONTELEZ, John (ed). *How far has the EU applied the Aarhus Convention?* Brusel: EEB, 2007, str. 32.

vyložit podmínky přístupu k soudní ochraně volněji.⁴⁹ Estonské soudy šly ještě dál, když připustily, že NNO mají přístup k soudní ochraně bez ohledu na to, aby musely prokazovat porušení práv, také nepotřebují žádné zvláštní zmocnění plynoucí z právních předpisů. Dokonce i sdružení bez právní subjektivity, pokud reprezentují významnou skupinu obyvatel, mají právo na soudní ochranu.⁵⁰ Obdobně co se týče prokázání zájmu NNO, tedy, že NNO nemusí prokazovat svůj zájem, se k přístupu k soudní ochraně staví i soudy ve Velké Británii.⁵¹ Ve státech, které ve svých právních řádech mají zakotvenu tzv. veřejnou žalobu (*actio popularis*), jako je Španělsko nebo Portugalsko, není pochyb, že jejich právní řády jsou kompatibilní s požadavky Aarhuské úmluvy.⁵² Tato žaloba však v Portugalsku není moc oblíbená, což vyplývá ze studie Nicolase de Sadellera, Gerharda Rollera a Miriam Dross pro Evropskou komisi, kde autoři uvádí, že v letech 1995 až 2001 NNO v Portugalsku podaly pouze 96 žalob na rozdíl od Nizozemska (4000 žalob), Belgie (146 žalob), Francie (1197 žalob) atd.⁵³

Ve Francii o tom, zda mezinárodní smlouva má či nemá přímý účinek, tedy zda lze práva přiznat z Úmluvy přímo, rozhoduje Státní rada (*Conseil d'Etat*) na základě tří podmínek, které musí být kumulativně splněny. První podmínkou je, že mezinárodní smlouva obsahuje subjektivní práva, která jsou přiznaná jednotlivci. Státní rada rozlišuje mezi právy a povinnostmi, které mezinárodní smlouvy ukládají státům a které jednotlivcům (subjektivní práva). Pokud daná smlouva obsahuje práva přiznaná jednotlivci, pak může být konkrétní ustanovení přímo účinné. Druhou podmínkou je, že jde o ustanovení samovykonatelné (*self-executing*), to znamená, že neukládá vydání vnitrostátního aktu, který by danou oblast dále upravoval. Poslední podmínkou je povaha daného ustanovení, tedy, že nejde o ustanovení obecné, nejasné a podmíněčné. Poslední kritérium je však některými autory považováno za velice subjektivní.⁵⁴ Při splnění těchto tří podmínek Státní rada dosud přiznala přímý účinek čl. 6 odst. 1, 2, 3 a 7 Úmluvy.⁵⁵ Na příkladu francouzského práva si lze všimnout několik zajímavostí. Jednak to, že francouzská Státní rada posuzuje přímý účinek samostatně,

⁴⁹ EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU. Access to justice. In HONTELEZ, John (ed). *How far has the EU applied the Aarhus Convention?* Brusel: EEB, 2007, str. 33

⁵⁰ Tamtéž, str. 32.

⁵¹ DE SADELLER, Nicolas, ROLLER, Gerhard, DROSS, Miriam. *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs*. Groningen: Europa Law Publishing, 2005, str. 184.

⁵² ČERNÝ, Pavel. Practical application of Article 9 of the Aarhus Convention in EU countries: Some comparative remarks. *ELNI review*, 2009, č. 2, str. 75.

⁵³ DE SADELLER, Nicolas, ROLLER, Gerhard, DROSS, Miriam. *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs*. Groningen: Europa Law Publishing, 2005, str. 165.

⁵⁴ BÉTAILLE, Julien. The direct effect of the Aarhus Convention as seen by the French 'Conseil d'Etat'. *ELNI review*, 2009, č. 2, str. 65.

⁵⁵ Tamtéž, str. 69.

dokonce i jednotlivé odstavce zkoumá odděleně. Dále pak jednotlivé články byly zkoumány ne obecně, ale vždy v souvislosti s konkrétním případem.⁵⁶ Ve srovnání s posuzováním českých soudů, které uznaly Aarhuskou úmluvu nepřímou účinnou jako celek, nepřiznaly tak žádná práva plynoucí přímo z Úmluvy, a nezabývaly se ani jednotlivými ustanoveními, jeví se francouzský model přezkumu efektivnější a vstřícnější k mezinárodnímu právu. Obdobně jako ve Francii, kde Státní rada rozhoduje o přednosti mezinárodní smlouvy před zákonem, tak i na Slovensku rozhoduje Národní rada, která dle čl. 7 odst. 5 Ústavy SR k dané mezinárodní smlouvě připojuje doložku, že jde o smlouvu, která má přednost před zákonem. V Polsku obdobně jako v České republice soud nedovodil přímý účinek s argumentem, že dané právo pro NNO musí být zakotveno ve vnitrostátním právu.⁵⁷

Pokud zaměříme pozornost na českou, rakouskou a německou právní úpravu, dojdeme k závěru, že se soudy v těchto zemích nedívají tak vstřícným úhlem pohledu na Aarhuskou úmluvu jako již zmíněné soudy estonské či maďarské. Nejen, že jí nepřiznávají přímé právní účinky, ale zpochybňují i tzv. eurokonformní výklad, tedy přibližování vnitrostátního práva požadavkům mezinárodních závazků (viz kapitola 1). V obou těchto zemích neexistuje zakotvení veřejné žaloby a právo velice striktně vymezuje účastníky řízení. K tomu, aby se NNO stala účastníkem stavebního řízení dle českého práva, je nutné přihlášení se do řízení o vydání stanoviska EIA, které není správním řízením, a tudíž zde neplatí práva a povinnosti zaručené ve správním řízení. Ve vztahu k vydání stanoviska EIA nebyl dosud přiznán ani soudní přezkum. Pro NNO je takováto cesta ochrany práv velice komplikovanou, a jak bude rozebráno dále, cestou trnitou se spoustou překážek. Soudy dosud navíc ve věcech NNO chrání pouze jejich procesní práva. Tento komplikovaný proces domáhání se práva je v naprostém protikladu ke smyslu a účelu Aarhuské úmluvy. Dle rakouských právních předpisů pokud je např. dotčeno právo vlastnické konkrétní osoby, lze požádat soud o přezkum na základě tohoto vlastnického práva, nelze však namítat porušení zákonů na ochranu životního prostředí.⁵⁸ Tento výklad práva je více restriktivní než v České republice, když daný subjekt prokáže zásah do svých práv, pak může namítat porušení práv dle jakýchkoliv právních předpisů, tedy i na ochranu životního prostředí.

Ve vztahu k německému správnímu právu platí obdobná koncepce jako je v Rakousku a České republice. Dle německého práva musí být splněny dvě podmínky pro přístup

⁵⁶ Např. Rozsudek Conseil d'Etat' ze dne 4. srpna 2006, CRILAN, č. 254945.

⁵⁷ JENDROSKA, Jerzy. Public Participation in Environmental Decision-Making. In PALLEMAERTS, Marc (ed). *The Aarhus Convention at Ten. Interaction and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2011, str. 110

⁵⁸ ČERNÝ, Pavel. Practical application of Article 9 of the Aarhus Convention in EU countries: Some comparative remarks. *ELNI review*, 2009, č. 2, str. 76.

k soudům. První z nich je, že daným aktem musí být přímo daný subjekt dotčen, tento princip většinou NNO nedělá problémy, avšak druhou podmínkou je, že musí jít o zásah do subjektivních práv. Cílem této podmínky je vyloučit veřejnou žalobu, která jde nad rámec individuálních práv. Tento koncept byl modifikován o výjimku pro registrovaná ekologická sdružení, která v určitých případech mohou podat žaloby v oblastech ochrany přírody. Ve Spolkové republice Německo tedy také platí velice restriktivní přístup pro NNO k právní ochraně.⁵⁹

Mám-li hodnotit práva přiznaná Aarhuskou úmluvou, jsou přiznána všem stejně, avšak v praxi uplatnění práv je různé vzhledem k vnitrostátním právním řádům. Některé soudy členských států přiznaly přímý účinek Aarhuské úmluvy, některé naopak ani nevyužily nepřímého účinku k dovození práv pro NNO, existuje tak rozmanitý přístup v jednotlivých členských státech. Samovykonatelnost mezinárodní smlouvy nelze však stanovovat jako celek, ale jde o vlastnost jednotlivých ustanovení, proto právě německá aplikační praxe soudů je podrobena velké kritice.⁶⁰

⁵⁹ ROLLER, Gerhard. Locus standi for environmental NGOs in Germany: The (non)implementation of the Aarhus Convention by the 'Umweltrechtsbehelfsgesetz': Some critical remarks. In PALLEMAERTS, Marc (ed). *The Aarhus Convention at Ten. Interaction and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2011, str. 357-358.

⁶⁰ KÜHN, Zdeněk. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 5, str. 486-487.

4. Aktivní legitimace nevládních neziskových organizací v jednotlivých řízeních

V následující kapitole budu zkoumat jednotlivá řízení z pohledu přístupu a uplatnění práv NNO. Z jednotlivých řízení se pokusím vyvodit obecné závěry, zda uplatnění práv NNO je dostatečné a jak jednotlivé státní orgány posuzují účast NNO v těchto řízeních.

4.1 Stanovisko EIA

Jak již bylo uvedeno, stranou Aarhuské úmluvy nejsou jen státy, ale je jím i Evropská unie. Ta přijala k provedení úmluvy několik směrnic. Směrnice 87/337/EHS (dále jen „směrnice EIA“) byla implementována zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí (dále jen „zákon EIA“) a dotkla se i dalších navazujících zákonů upravujících správní řízení. Druhou významnou směrnicí byla směrnice 2003/35/ES (dále jen „směrnice o účasti veřejnosti“), která nebyla ve stanovené lhůtě implementována. Kvůli nedostatečné implementaci evropských směrnic spolu s dalšími devíti státy Evropská komise zahájila proti České republice řízení o porušení smlouvy (více o nedostatečné implementaci podkapitola 4.1.1).⁶¹

České právo konstruovalo proces EIA jako samostatné řízení, které není správním řízením a je oddělitelné od navazujících správních řízení. Je však podkladovým materiálem⁶² (nezávazným stanoviskem), bez kterého nelze vydat konečné rozhodnutí.⁶³ Jedná se o všechna řízení nezbytná pro vydání všech aktů, tedy i o stavební povolení, nejen územní rozhodnutí.⁶⁴ Problémem transpozice směrnice je také to, že zákon EIA nedefinuje dotčenou veřejnost, se kterou směrnice o účasti veřejnosti spojuje řadu oprávnění. Dle čl. 6 této směrnice má dotčená veřejnost právo na informace, které dostávají příslušné orgány, které ve věci rozhodují, dále pak podávat připomínky a stanoviska před vydáním konečného rozhodnutí. Stanovisko EIA je podkladem pro rozhodnutí v územním rozhodování, vydání stavebního povolení, povolení k těžbě nerostů, povolení podle vodního zákona atd.

Současná česká právní úprava rozděluje záměry do dvou kategorií dle příloh I a II. Pokud jde o přílohu I., zde jsou záměry, které obligatorně vyžadují stanovisko EIA, u záměrů dle přílohy II. jsou posuzovány případy individuálně, pokud je to stanoveno ve zjišťovacím řízení, pak se vydává stanovisko EIA. Tato rozdělení na záměry, u kterých je stanoveno

⁶¹ Oficiální sdělení Evropské komise o zahájení řízení dostupné na <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-905_en.htm?locale=en>.

⁶² Srov. rozhodnutí ESD ze dne 7. ledna 2004, sp. zn. C-201/02.

⁶³ §10 odst. 3 a 4 zákona EIA.

⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 19. ledna 2009, sp. zn. 1 As 91/2009-83.

obligatorní stanovisko EIA a u záměrů, u kterých je stanovisko EIA pouze fakultativní, nabádá investory k tomu, aby postupovali tzv. salámovou metodou, tedy rozdělili záměr, který by jinak byl obligatorně posuzován procesem EIA na záměry menšího rozsahu, u kterých není proces EIA vyžadován.

Závěr zjišťovacího řízení procesu EIA nemá formu rozhodnutí, které by bylo vydané ve správním řízení.⁶⁵ Nejde ani o závazné stanovisko a dle současné české judikatury ho proto nelze přezkoumat v soudním řízení. Dle soudů „*postačuje totiž jejich [stanovisek EIA] přezkum až ve fázi, kdy takovýmito úkony dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob*“.⁶⁶ Přezkumu stanovisek EIA lze tak dosáhnout pouze v rámci žaloby proti rozhodnutí, která v následujícím řízení daný závěr povolují.⁶⁷ Dle rozhodnutí Soudního dvora EU však je státům stanovena povinnost umožnit přezkum závěrů zjišťovacího řízení dle přílohy II, pokud se tím řízení končí.⁶⁸ České právo tak nedostatečně implementuje čl.10a směrnice EIA. Pokud je řízení ukončeno ve zjišťovacím řízení, NNO nemají dle českého práva přístup k navazujícímu správnímu řízení. O účasti NNO pojednávají následující podkapitoly.

4. 1. 1 Nedostatečná implementace směrnice EIA

Proti České republice byla ze strany Evropské komise vedena dvě řízení na porušení Smlouvy. Předně jí bylo vytýkáno, že nesprávně implementovala čl. 4 směrnice EIA týkající se limitních hodnot. Tento nedostatek právní úpravy byl napraven novelizací zákona EIA zákonem č. 163/2006 Sb., který novelizoval přílohu č. 1 upravující prahové hodnoty. Řízení bylo tak ze strany Evropské komise zastaveno. Druhé řízení č. 2006/2271 pro porušení smlouvy se týkalo čl. 10a směrnice EIA. Hlavním důvodem byla ztížená možnost dotčené veřejnosti účastnit se správních a soudních řízení. Problematickou oblastí byl §23 odst. 9 písm. b) a c), který nemá předobraz ve směrnici EIA. Evropská komise České republice vytýkala, že neumožňuje dotčené veřejnosti dosáhnout na přezkum aktů v oblasti životního prostředí, především pak omezuje NNO. Česká republika namítala, že vzhledem k vnitrostátnímu legislativnímu procesu se připravuje novela, která by měla tento rozpor směrnice a zákona EIA odstranit. Tento argument nebyl Soudním dvorem uznán za

⁶⁵ §7 zákona EIA.

⁶⁶ Rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, sp. zn. 1 As 13/2007 – 63. Obdobně v rozsudku NSS ze dne 14. června 2006, sp. zn. 2 As 59/2005-136, rozsudek NSS ze dne 14. června 2007, sp. zn. 1 As 39/2006-55, rozsudek NSS ze dne 26. června 2007, sp. zn. 4 As 70/2006-72, rozsudek NSS ze dne 28. června 2007, sp. zn. 5 As 53/2006-46 atd.

⁶⁷ Rozsudek NSS ze dne 22. února 2008, sp. zn. 6 As 52/2006-155 nebo rozsudek NSS ze dne 5. září 2008, sp. zn. 2 As 68/2007-50.

⁶⁸ Rozsudek ESD ze dne 16. září 1999, sp. zn. C-435/97 Bozen (WWF a další).

relevantní, a tak Soudní dvůr rozhodl, že Česká republika nesplnila povinnost vyplývající ze směrnice.⁶⁹

Na základě řízení č. 2006/2271 Ministerstvo pro životní prostředí připravilo několik návrhů, které měly za cíl odstranit nedostatky v nesprávné implementaci směrnice EIA. Prvním z nich byl návrh⁷⁰ vlády, který by doplnil §23 o nový odst. 10 zákona EIA, který NNO přiznával právo podat žalobu ve správním soudnictví. Touto novelizací by ovšem nedošlo k odstranění dvou podmínek v odst. 9 zákona EIA, které byly prohlášeny Soudním dvorem za nekompatibilní s evropským právem. Vláda navrhla, aby sněmovna vyslovila s tímto návrhem souhlas již v prvním čtení v tzv. zkráceném legislativním postupu. Poslanecká sněmovna však zkrácený postup odmítla a přikázala návrh do výborů. Zde byl projednán, prošel i druhým čtením, avšak ve třetím čtení byl Poslaneckou sněmovnou zamítnut. Druhým pokusem o novelizaci byl návrh⁷¹ skupiny poslanců, který byl před projednáváním stažen samotnými předkladateli. Třetí návrh⁷² byl navržen vládou a byl takřka identický jako návrh první. Poslanecká sněmovna i Senát vyslovily s návrhem souhlas, prezident ho však vetoval. Následně bylo prezidentské veto přehlasováno Poslaneckou sněmovnou. Tento návrh však nevyřešil sporný čl. 9 zákona EIA. Tato právní úprava je platná i účinná dodnes.

Novelizace spočívající v doplnění do §23 nový odst. 10 však budí mnohé otázky. Dle tohoto odstavce jsou k podání žaloby legitimována občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti. Jde pouze o tyto právnické osoby, avšak definice dotčeného veřejnosti uvedené v čl. 2 Aarhuské úmluvy a čl. 1 odst. 2 směrnice EIA uvádí definici širší, která se vztahuje i na fyzické osoby. V tomto odstavci se stanoví právo NNO k podání žaloby podle soudního řádu správního, avšak neřeší se, zda NNO musí být účastníkem předchozího správního řízení. Pokud by se daná NNO přihlásila do správního řízení dle §23 odst. 9, pak by mohla podat žalobu ve správním soudnictví stejně jako jakýkoliv jiný účastník řízení dle §65 s. ř. s., a tak tato novela vzbuzuje pochybnosti o tom, co zákonodárce zamýšlel. Jestli bylo cílem rozšířit možnost podat žalobu ze strany NNO i v případech, že daná NNO nebyla účastníkem předchozích správních řízení nebo zda je odst. 10 zákona EIA jen doplněním odst. 9 zákona EIA, pak je však tato úprava obsolentní. Zarážející je také poslední věta nového odstavce, která stanoví, že odkladný účinek žalob je vyloučen. Tato úprava je v rozporu s §73 s. ř. s., který stanovuje, že v případě splnění podmínek lze přiznat žalobám odkladný účinek.

⁶⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. června 2010, sp. zn. C-378/09.

⁷⁰ Sněmovní tisk č. 599.

⁷¹ Sněmovní tisk č. 771.

⁷² Sněmovní tisk č. 901.

Znamená to, že úprava zákona EIA dle odst. 10 je lex specialis k obecné úpravě s. ř. s.? Pokud bude daná NNO účastníkem předchozích správních řízení, pak má možnost žádat o odkladný účinek, avšak pokud nebyla účastníkem a bude postupovat podle odst. 10 zákona EIA, pak odkladný účinek bude vyloučen? Dle mého názoru je takováto konstrukce nelogická a soud by měl přiznat odkladný účinek dle §73 s. ř. s. jak v případě, kdy budou splněny podmínky odkladného účinku, tak v případě, když daná NNO postupuje dle odst. 10 zákona EIA a podá pouze písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, není tedy účastníkem předešlých řízení.

4. 1. 2 Ukončení procesu EIA ve zjišťovacím řízení

Prvním z nejvíce nepříznivých právních ustanovení pro NNO je §9 odst. 9 zákona EIA, který stanoví, že příslušný úřad může upustit od konání veřejného projednání dokumentace a posudku, neobdržel-li žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci. Dříve toto ustanovení zákona obsahovala ještě možnost upuštění od konání veřejného projednávání, pokud úřad obdržel nesouhlasné stanovisko nejen k dokumentaci, ale i k posudku. Tato novelizace §9 odst. 9 zákona EIA byla provedena zákonem č. 216/2007 Sb. Problémem není vypuštění slova „posudek“, ale to, že pokud jde o záměry dle přílohy II zákona EIA, pak pokud správní orgán uzná, že není nutné pokračovat v procesu EIA, v závěrech zjišťovacího řízení může proces EIA ukončit. Zákon tedy znemožňuje konání veřejného jednání, pokud existuje nesouhlasné vyjádření proti oznámení o záměru, protože nestanoví správním orgánům povinnost konání veřejného jednání v návaznosti na toto oznámení. Z důvodu toho, že závěry zjišťovacího řízení nejsou závazným stanoviskem, soudy neposkytují ochranu v této oblasti. Nelze tak skončení procesu EIA právně napadnout.

4. 1. 3 Lhůty pro veřejné projednání

Další nepříjemnou okolností pro uplatnění práv NNO jsou lhůty pro veřejné projednání dle §17 zákona EIA, který navazuje na §9 odst. 9 zákona EIA. §17 ve svém odst. 1 stanoví, že příslušný úřad je povinen zveřejnit informaci o veřejném projednání nejméně 5 dnů před jejím konáním. Takto krátký časový horizont je v rozporu jednak se smyslem a účelem účasti veřejnosti na procesu EIA a je i z praktického hlediska nesmyslný. Jde o zjevně nerozumně krátkou lhůtu, která má spíše znemožnit veřejnosti účastnit se projednávání daného záměru tak, aby její účast nebyla jen formální, ale i efektivně přispěla do diskuze o projednávané věci.

4. 1. 4 Podmínky účasti NNO v navazujících správních řízeních

Zákon EIA ve svém §23 v odst. 9, který upravuje ostatní společná ustanovení, stanovuje podmínky účasti NNO při procesu EIA v následujících správních řízeních. První podmínkou je, že daná NNO podá ve lhůtě stanovené zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku. Tento požadavek je v souladu se směrnicí EIA, to se však nedá říct o podmínce druhé a třetí. Druhou podmínkou je to, že úřad ve svém stanovisku uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul, a třetí podmínkou pak, že úřad nerozhodl, že veřejné zájmy, které NNO hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.⁷³ Druhá a třetí podmínka záleží na uvážení správních orgánů a nemá předobraz ve směrnici EIA.

4. 1. 5 Odkladný účinek žaloby ve správním soudnictví

Jak bylo uvedeno výše, dle čl. 23 odst. 9 zákona EIA, pokud jde o účast v navazujících řízeních, záleží na uvážení správních orgánů, zda připustí NNO do těchto řízení. Daná NNO může podat žalobu na zrušení navazujícího rozhodnutí z důvodu porušení zákona EIA také dle §23 odst. 10 zákona EIA. Taková žaloba nemá dle výslovného znění zákona odkladný účinek, ba naopak odkladný účinek ze zákona je vyloučen.⁷⁴ To, že zákon nepřiznává odkladný účinek, je pro NNO v přístupu k soudní ochraně velice problematické. Soudní řízení ve věcech životního prostředí většinou trvá déle než rok, příprava daného záměru tak často pokročí do stádia, kdy dojde k počátku realizaci či již k úplné realizaci záměru. Následující prohlášení soudu o porušení zákona EIA je tak pouze akademickým výrokem, protože pokud již došlo k zásahu do životního prostředí, nelze tento zásah vrátit zpět a může být životní prostředí poškozeno nenávratně. K tomu NSS uvedl, že „žalobcům z řad dotčené veřejnosti [musí být] vyhovováno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhovováno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.“⁷⁵

Odkladný účinek může být přiznán dle §73 z. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), pokud to navrhne žalobce, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu,

⁷³ §23 odst. 9 písm. b) zákona EIA.

⁷⁴ §23 odst. 10 zákona EIA poslední věta: Odkladný účinek žaloby je vyloučen.

⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 26. června 2007, sp. zn. 4 As 70/2006-72.

než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s veřejným zájmem⁷⁶. Splnění všech podmínek je pro NNO velice obtížné a soudy je často vykládán restriktivně. Problematické je především prokázat větší újmu.⁷⁷ Například pokud jde o dostavbu dálnice, je zde veřejný zájem na dostupnost dopravy v dané lokalitě, který soudy často poměřují s veřejným zájmem na ochranu životního prostředí. Obdobně je to se splněním podmínek pro vydání předběžného opatření dle 38 s. ř. s.

4. 1. 6 Ochrana procesních práv NNO

Jak již bylo výše rozebráno, soudy nepřiznávají ochranu hmotných práv pro právnické osoby, kterými jsou NNO.⁷⁸ Pokud se stane NNO účastníkem správního řízení, pak může namítat pouze porušení svých procesních práv, které jí z povahy teorie zásahu do subjektivních práv náleží. Námitky týkající se hmotných práv tak tedy nejsou soudy připuštěny, ochrana je tak pouze částečná, spíše formálního charakteru. NNO tak může namítat, že jí nebyly poskytnuty dokumenty nebo nebyla přizvána na veřejné projednávání, popřípadě, že byly porušeny lhůty. Nemůže však namítat, že byly překročeny emisní limity nebo že budou prováděny aktivity v oblastech zvýšené ochrany životního prostředí, které jsou zde zakázány.

Dle mého názoru toto rozlišování na procesní a hmotná práva porušuje čl. 9 odst. 2 Úmluvy, ve kterém je stanoveno, že smluvní strany (státy) zajistí, aby osoby z dotčené veřejnosti mohly dosáhnout přezkumu hmotné a procesní zákonnosti jednotlivých aktů.

4. 2 Územní a stavební řízení

Ve vztahu k provedení daného zamýšleného záměru je jedním z nejdůležitějších řízení územní a stavební dle stavebního zákona. Současný zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, vymezuje kdo je účastníkem územního řízení ve svém §85. Jde o základní dva účastníky, a to žadatele a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, dále pak vlastníka pozemku či stavby nebo jinou osobu s věcným právem a dle písm. c) jsou jím i osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Právě ve vztahu k územnímu řízení je tím předpisem zákon EIA, který stanoví ve svém §23 odst. 9, že účastníkem řízení právě NNO.

⁷⁶ Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 3. srpna 2007, sp. zn. 6 Ca 7/2008, rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 27. října 2009, sp. zn. 10 Ca 302/2009-45

⁷⁷ Krajského soudu v Plzni ze dne 5. listopadu 2004, sp. zn. 57 Ca 14/2004.

⁷⁸ Usnesení ÚSS ze dne 6. ledna 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, rozsudek NSS ze dne 16. července 2008, sp. zn. 8 As 35/2007 – 92, rozsudek NSS ze 7. prosince 2005, sp. zn. 3 As 8/2005-118, rozsudek NSS ze dne 11. prosince 2008, sp. zn. 8 As 35/2008-97 nebo rozsudek NSS ze dne 22. července 2009, sp. zn. 5 As 53/2008-243.

Podobná úprava účastenství je upravena i ve stavebním řízení, v §109 stavebního zákona je to dle písm. g) osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné dle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním řízení. I do stavebního řízení se tak lze dostat s odkazem na §23 odst. 10 zákona EIA. Lze využít i speciální definice účastníků řízení v §70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), o tom více v kapitole 4. 3. Obě úpravy jsou však nedostatečné, a tak nemůže jít o účinnou možnost účastenství v procesech rozhodování o životním prostředí dle čl. 6 odst. 3 Aarhuské úmluvy. O správném naplnění smyslu čl. 6 Úmluvy by se jednalo pouze tehdy, pokud by samotný stavební zákon přiznával účastenství pro NNO v rozhodování o umístění stavby.

Stejně jako zákon EIA ani stavební zákon nevymezuje kategorii dotčené veřejnosti dle Aarhuské úmluvy. Nejblíže je této kategorii účastník řízení dle §109 odst. e), což je vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno. Dle judikatury je sousedním pozemkem myšlen i „*pozemek, který nemá společnou hranici s pozemkem, kde má být stavba realizována, sousedství je třeba chápat širěji, neboť účinky stavby se neprojevují jen v hranicích stavebního pozemku.*“⁷⁹ Proto i soused vzdálený od pozemku, na kterém má být uskutečněna stavba, se může stát účastníkem stavebního řízení. Zde však chrání svoje vlastnická práva a ne právo na příznivé životní prostředí jako NNO. Nemožností dotčené veřejnosti se stát účastníkem stavebního řízení je dle mého názoru porušen čl. 9 odst. 2 Úmluvy. Zmíněný článek vymezuje i možnost bránit se proti nečinnosti správního orgánu soudní cestou. Dle českého práva ani to není pro NNO možné, protože dle §79 s. ř. s. se lze domáhat soudní ochrany jen v případě, že v řízení účastník vyčerpá prostředky, které procesní předpis stanoví. Pokud však správní orgán např. nezahájí řízení o odstranění stavby dle §129 stavebního zákona, mohou dotčené osoby požádat nadřízený orgán o to, aby přikázal správnímu orgánu konat, pokud však i ten je nečinný, tak dle současné judikatury NSS soudy nemohou nařídit správnímu orgánu, aby konal.⁸⁰

Problematickým je také aspekt čl. 6 odst. 8 Úmluvy, ve kterém se státy zavázaly k tomu, že budou brát v úvahu výsledky účasti veřejnosti. V procesu rozhodování o vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení z žádného ustanovení zákona nevyplývá, že by

⁷⁹ Rozsudek NSS ze dne 19. června 2009, sp. zn. 5 As 67/2008-111.

⁸⁰ Rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 2 Ans 2/2008-57, rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2006, sp. zn. 4 Ans 7/2005-74, rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2007, sp. zn. 4 Ans 10/2006-59, rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2009, sp. zn. 2 Ans 1/2008-84.

veřejnost měla jistotu, že připomínky veřejnosti budou projednány a zahrnuty do výsledku správního řízení. I když se čl. 6 Úmluvy může jevit pouze jako politické prohlášení, na které se nelze přímo odvolávat, i tak by dle mého názoru mělo dojít k novelizaci stavebního zákona, který by upravil jednotlivá ustanovení tak, aby vyhovovala cílům Úmluvy.

4. 2. 1 Územní plánování

Územní plány jsou dle stavebního zákona vydávány ve formě opatření obecné povahy. Soudní přezkum dán §101a an. s. ř. s. je svěřen soudům ve správním soudnictví a dle odst. 1 tohoto ustanovení je aktivně legitimován k návrhu na zrušení opatření obecné povahy jen ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech správním orgánem zkrácen. Toto ustanovení je soudy vykládáno tak, že se jedná pouze o zkrácení vlastnických nebo jiných věcných práv k nemovitosti.⁸¹ Soudy trvají na tom, aby věcná aktivní legitimace byla reálná s argumentem, že „za věcně projednatelný návrh nelze považovat i takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrné, že skutečné dotčení na existujících subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné. Pokud zjevně – s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu - právní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení a tento návrh proto musí být odmítnut.“⁸² Důsledkem takového závěru je fakt, že dotčená veřejnost častokrát zastoupena NNO není připuštěna do soudního řízení. Podle mého je snaha soudů o přiblížení věcné legitimace aktivní legitimaci k podání návrhu pochopitelná, protože jinak by byly soudy zavaleny kauzami, ve kterých by po projednání případu došly k závěru, že danému subjektu nepřísluší věcná legitimace, a proto by jeho návrh zamítly. Problémem však je zvolit správnou hranici toho, zda daný subjekt alespoň částečnou věcnou legitimaci má, jinak by totiž mohlo dojít k tomu, že bude odmítnut návrh, který by z povahy věcné měl šanci na úspěch. Příliš restriktivní výklad aktivní legitimace tak může vést až k odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

Jak již bylo uvedeno s odkazem na obecná a nejasná ustanovení Aarhuské úmluvy, byl v České republice odepřen přímý účinek Úmluvy jako celek, nelze tak využít odkazu na Úmluvu pro dovození aktivní legitimace NNO.⁸³ V této souvislosti vyzval Výbor pro

⁸¹ Rozsudek NSS ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 – 120.

⁸² Rozsudek NSS ze dne 20. června 2007, sp. zn. 1 Ao 3/2007-60.

⁸³ Usnesení NSS ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007 – 42, rozsudek NSS ze dne 28. května 2009, sp. zn. 6 Ao 3/2007 – 116 a rozsudek NSS ze dne 18. září 2008, sp. zn. 9 Ao 1/2008 – 34.

do držování Aarhuské úmluvy státy k tomu, aby s odkazem na vnitrostátní právo nestanovily takové podmínky, které znemožní napadnout daný akt ze strany NNO.⁸⁴

4. 3 Správní řízení v zákoně o ochraně přírody a krajiny

Prvním zákonem, ve kterém zákonodárce zakotvil možnost občanských sdružení účastnit se správního řízení, byl zákon o ochraně přírody a krajiny. Dle §70 zákona o ochraně přírody a krajiny je občanské sdružení, jehož posláním je ochrana přírody a krajiny oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požádat správní orgány, aby bylo informováno o zahájených správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Žádost je platná po dobu jednoho roku, lze ji podávat i opakovaně.⁸⁵ Povinností takovéto NNO, pokud se chce účastnit správních řízení, je oznámit svoji účast na správním řízení do 8 dnů ode dne, kdy jí bylo řízení oznámeno. Poté má postavení účastníka řízení.⁸⁶ Jako účastník správního řízení však může namítat jen porušení svých procesních práv.⁸⁷ Definice účastníků řízení dle §70 zákona o ochraně přírody a krajiny je vymezení účastníků lex specialis k vymezení účastníků stavebního řízení, což potvrdil i NNS když uvedl, že „§ 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastenství pro zde vymezená správní řízení. Kritériem pro stanovení, zda se jedná o řízení, na které předmětná úprava dopadá, či nikoli, je toliko skutečnost, zda v takovém řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem.“⁸⁸ Postavení zvláštního právního předpisu zákona o ochraně přírody a krajiny ke stavebnímu zákonu se týká jak hmotněprávních ustanovení, tak i procesněprávních.⁸⁹

Některé nevládní organizace se pokusily u soudu podat žaloby, ve kterých argumentovaly tím, že zákon na ochranu přírody a krajiny a jeho vymezení účastníků řízení lze analogicky aplikovat i na jiná řízení, než na řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny. To však soudy odmítly s tím, že ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny je speciální, a zákonodárce by tudíž musel zakotvit speciální ustanovení, ve kterém by přiznal NNO postavení účastníka řízení. NSS vyslovil myšlenku, že „v řízení o zrušení opatření obecné povahy ovšem zákon nezakotvil žalobní legitimaci, která by byla obdobná či analogická ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. Ve vnitrostátním právu je účast veřejnosti (tj. i navrhovatele) omezena

⁸⁴ Výbor - případ 2005/11 - ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2

⁸⁵ §70 odst. 2 z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁶ §70 odst. 3 z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁷ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. srpna 2005, sp. zn. 29 Ca 261/2003-108.

⁸⁸ Rozsudek NSS ze dne 27. května 2010, sp. zn. As 41/2009-91, obdobně také v rozsudku NSS ze dne 4. srpna 2010, sp. zn. 9 As 63/2010-111.

⁸⁹ Rozsudek NSS ze dne 21. srpna 2008, sp. zn. 4 As 20/2008-84.

*pouze na účast ve správním řízení ve smyslu u st. § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.*⁹⁰

4. 4 Vybraná správní řízení dle zvláštních zákonů

Obdobnou úpravu jako zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví i zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů. Dle §115 odst. 6 a 7 vodního zákona může být občanské sdružení účastníkem vodoprávního řízení, taktéž ve lhůtě 8 dnů se musí přihlásit do správního řízení. Dle §7 odst. 1 písm. d) zákon o integrované prevenci se vyjmenované subjekty mohou účastnit správního řízení, mezi tyto subjekty patří i občanské sdružení, pokud se písemně opět ve lhůtě 8 dnů přihlásí do řízení.

Dle zde uvedených právních úprav zákonodárce stanovil k rozhodnutí NNO, zda chce být účastníkem řízení lhůtu 8 dnů. Dle mého názoru je to lhůta krátká, pokud dané sdružení vyvíjí určitou aktivitu v oblasti životního prostředí a pokud se dozví, že bude zahájeno správní řízení v oblasti ochrany přírody a krajiny, pak aby mělo možnost efektivně zvážit svoji účast na správním řízení. Na zhodnocení, zda být účastníkem správního řízení či ne dle mého názoru lhůta 8 dnů nepostačuje.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který vymezuje účastníky řízení v §94 odst. 2 a u některých řízení přímo stanoví, že účastníkem řízení je pouze navrhovatel. Je to např. řízení o výjimce z dodržování hlukových limitů dle §31. Stejně tak jde o omezující účastenství jen na žadatele, pokud jde o zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie (tzv. atomový zákon), ten účastenství vymezuje v §14 odst. 1. Osoby, jejichž práva mohou být dotčena, se tak nemohou stát účastníky řízení.⁹¹ Obdobně je účastníkem v řízení o stanovení chráněného ložiskového území dle §17 z. č. 44/1998 o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) jen navrhovatel.

⁹⁰ Rozsudek NSS ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007 – 42.

⁹¹ Rozsudek NSS ze dne 9. října 2007, sp. zn. 2 As 13/2006 – 110.

5. Návrh směrnice o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí⁹²

Jak již bylo zmíněno, Aarhuská úmluva má tři pilíře ochrany. Na základě prvních dvou oblastí byly vydány směrnice Evropské unie, které podrobněji rozpracovávají jednotlivé prvky ochrany dle Úmluvy. U třetího pilíře dosud nebyla směrnice schválena, i když ji Evropská komise navrhla již v roce 2003. Návrh prošel Evropským parlamentem, v Radě EU však narazil na odpor členských států. Ty se rozhodly danou směrnicí odložit až na předsednictví Lucemburska v roce 2005, nakonec však ani v roce 2005 nebyla směrnice s konečnou platností schválena. Řada členských států odmítala směrnicí s argumenty, že směrnice nepřináší žádné nové oblasti přístupu, postačí tedy Aarhuská úmluva. Dalším argumentem bylo, že členské státy mají rozdílné vnitrostátní právní úpravy a bude pro ně obtížné přiblížit národní úpravy evropské směrnice (princip subsidiarity).⁹³ Podle jiných názorů členských států však směrnice naopak zužuje přístup k soudní ochraně v porovnání s Aarhuskou úmluvou, a nakonec se jednalo o argument přiměřenosti navrhované právní úpravy (princip proporcionality).⁹⁴

V původním návrhu směrnice bylo právo na právní ochranu přiznáno i skupinám bez právní subjektivity, Evropská komise se však nakonec rozhodla vypustit tento bod, protože je zde riziko, že takovéto subjekty neponesou žádnou odpovědnost za svoji činnost. Návrh však zůstal nezměněn, co se týče ustanovení, které stanoví, že NNO nemusí prokazovat porušení svého práva nebo právní zájem.⁹⁵ Opačný názor na směrnici měly samotné nevládní organizace. Navrhovaly daleko širší aktivní legitimaci a umožnění podat veřejnou žalobu tzv. *actio popularis*. Tyto návrhy byly Evropskou komisí odmítnuty.⁹⁶ I když pokus o projednání na Radě pro životní prostředí v roce 2009 byl neúspěšný a dosud směrnice nevstoupila v platnost, je dle mého názoru vhodné se zmiňovaným návrhem směrnice zabývat a zkoumat její jednotlivá ustanovení a srovnat je s ustanoveními Aarhuské úmluvy.

⁹² Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí ze dne 24. října 2003, 2003/0246 COD.

⁹³ KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 7. vydání. Londýn: Sweet & Maxwell, 2011, str. 147.

⁹⁴ NAGY, Adam Daniel. Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu k soudní ochraně ve věcech životního prostředí. Dostupné na <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pristup_k_pravni_ochrane/\\$FILE/OMV-Nagy_ceske_shrnuti2-20110113.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pristup_k_pravni_ochrane/$FILE/OMV-Nagy_ceske_shrnuti2-20110113.pdf)>.

⁹⁵ Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí ze dne 24. října 2003, 2003/0246 COD.

⁹⁶ Tamtéž.

Navrhovaný koncept směrnice vychází z dlouhodobého šetření v členských státech, kde ochrana životního prostředí vykazuje řadu nedostatků.⁹⁷ Tato šetření se z části stala důvodem přijetí Šestáho akčního programu Společenství pro životní prostředí.⁹⁸

5. 1 Kvalifikované subjekty

Ve svém čl. 2 navrhované směrnice jsou definovány jednotlivé stěžejní pojmy. Jedním z nich pod písm. c) je kvalifikovaný subjekt. Jde o „*jakoukoliv asociaci, organizaci nebo skupinu, jejímž cílem je ochrana životního prostředí a která je uznána za kvalifikovanou postupem podle článku 9*“. Nejde jen o článek 9, který musí být splněn, ale také o článek 8. Ten uvádí, že daný subjekt musí splnit 4 kritéria. Musí jít o nezávislou a neziskovou právnickou osobu s organizační strukturou, jejímž cílem je ochrana životního prostředí, jejíž každoroční účetní zpráva je přehodnocena auditorem. Daný subjekt se musí aktivně podílet na ochraně životního prostředí po dobu, kterou stanoví členské státy, nesmí jít však o dobu delší než 3 roky. Dle mého názoru jsou tato kritéria vhodná a nijak neznemožní existenci a činnost NNO. Na článek 8 navazuje článek 9, který stanoví pro členské státy povinnost stanovit postup, který zajistí uznávání kvalifikovaných subjektů. Je také zajištěno, aby v případě odmítnutí měl daný subjekt právo na soudní přezkum. Dané subjekty mohou být uznány cestou ad hoc nebo je zde možnost předchozího uznání. Dle mého názoru je směrnice vhodným kompromisem a nezatíží nijak výrazně vnitrostátní úpravu členských států. Pojem kvalifikovaný subjekt je rozvinutí principu „dotčené veřejnosti“, který jako pojem zavedla Aarhuská úmluva.

5. 2 Aktivní legitimace

Návrh směrnice rozlišuje mezi aktivní legitimací členů veřejnosti a aktivní legitimací kvalifikovaných subjektů. Jako člena veřejnosti považuje „*jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a v souladu s národním právním řádem také asociace, organizace nebo skupiny tvořené takovými osobami*“⁹⁹ Členům veřejnosti jsou v čl. 4 zajištěna práva na přístup k environmentálním řízením (definované jako správní nebo soudní řízení ve věcech životního prostředí, odpovídá čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy¹⁰⁰) včetně předběžných opatření s možností vznášet procesní či věcné námítky k zákonnosti jednání nebo opomenutí správních orgánů za podmínky dostatečného zájmu nebo zásahu do práva. Poslední dvě možnosti (zásah do zájmu

⁹⁷ Výroční výzkum realizace práva životního prostředí ES, SEC (2002) 1041 ze dne 1. října 2002.

⁹⁸ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002, které stanoví Šestý akční program Společenství v oblasti životního prostředí, Úř. věst. L 242, 10. září 2002.

⁹⁹ čl. 2 odst. 1 písm. b) návrhu.

¹⁰⁰ čl. 2 odst. 1 písm. f) návrhu.

nebo práva) plně v dikci odpovídají čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Zajímavější je však koncept aktivní legitimace kvalifikovaných subjektů dle čl. 5 návrhu směrnice. Po uznání za kvalifikovaný subjekt má tento subjekt právo k právní ochraně a nemusí prokazovat dostatečný zájem ani zásah do práva, jako to musí prokazovat člen veřejnosti. Naopak musí splnit podmínku, že se žaloba „*týká statutární činnosti kvalifikovaného subjektu a spadá do konkrétní geografické oblasti působení tohoto subjektu.*“¹⁰¹ Kvalifikovaný subjekt uznáný v jednom členském státě se může domáhat právní ochrany v jiném členském státu za splnění podmínek statutární činnosti a geografické oblasti. Záměrem směrnice však nebylo, aby rakouské občanské sdružení mohlo žalovat v České republice, toto vymezení mu to však umožňuje.¹⁰²

5.3 Nové instituty v návrhu směrnice

Nově je zavedena možnost pro členy veřejnosti a kvalifikované subjekty podat žádost o interní přezkoumání, kde bude přezkoumáno jednání či opomenutí správního orgánu v oblasti životního prostředí. Směrnice dále podrobně stanoví, v jakém časovém horizontu musí být daná žádost přezkoumána.¹⁰³ Tento přezkum by měl předcházet podání žaloby členem veřejnosti nebo kvalifikovaným subjektem.

Mám-li zhodnotit navrhovanou směrnici, tak je dle mého názoru naprostým minimem právní ochrany v členských státech Evropské unie. Je zde na rozdíl od Aarhuské úmluvy rozpracován koncept kvalifikovaného subjektu a také možnost podání předběžného opatření, který je novinkou. Nový je také institut interního přezkoumání, neurčuje se však, který správní orgán takovýto přezkum bude vykonávat. Naopak jako devízu návrhu vidím to, že jasně nespécifikuje, že žaloby ve věcech životního prostředí by měly mít ze zákona odkladný účinek.

¹⁰¹ Čl. 5 návrhu.

¹⁰² KRÄMER, Ludwig. Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni ES. In ČERNÝ, Pavel, DOHNAL, Vítězslav (eds). *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí*. Brno: ASPI Publishing, 2004, s. 77.

¹⁰³ Čl. 6 návrhu.

6. Závěr

Právo životního prostředí je oblastí, ve které nejsou prioritní jen postoje vlád států, ale specifická životního prostředí tkví v tom, že má přesah mimo hranice státu. Je proto nutné, aby státy spolu spolupracovaly při ochraně životního prostředí. Prostředky ochrany lze sledovat jak v oblasti mezinárodních smluv, tak i v evropském právu. Aarhuská úmluva je jedním z nejdůležitějších právních nástrojů, jehož posláním je posílit účast veřejnosti na procesech a řízeních v oblasti životního prostředí.

Cílem této práce vytyčeným v úvodu bylo zjistit, zda Česká republika naplňuje principy Aarhuské úmluvy a zda při implementaci postupovala správně a dodržuje tak své mezinárodní závazky. Po prozkoumání české právní úpravy musím jednoznačně vyvodit závěr, že Česká republika porušuje čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR i ustanovení Aarhuské úmluvy, především pak její čl. 6 a čl. 9. Možnost dotčené veřejnosti, ke které patří i nevládní neziskové organizace, domáhat se přezkumu správních aktů, je jak v rovině formální, tedy legislativně upravené, tak v rovině praktické velmi znemožněna. Nemožnost přezkoumat stanovisko EIA je dalším zjevným rozporem s mezinárodní smlouvou, a především pak judikaturou Soudního dvora, která jasně uvádí, že strany Úmluvy mají umožnit přezkum závěru zjišťovacího řízení. Žaloby ve správním soudnictví dle zákona nemají odkladný účinek, to znemožňuje efektivní soudní přezkum.

Všechny tyto „nedostatky“ vnitrostátního práva by bylo možno odstranit, kdyby soudy přiznaly Aarhuské úmluvě přímý účinek. To se však dosud nestalo, a proto nejen legislativa, ale i moc soudní nezvládla svou roli, která jí v demokratickém právním státě náleží, a to v případě nejasností dotvářet právo a vykládat vnitrostátní právo eurokonformním způsobem. To, že české soudy vykládají Úmluvu jako smlouvu, která nemá tzv. self-executing charakter, vychází z právní úpravy, která v zásadě stojí na tzv. teorii zásahu do subjektivních práv. Aktivně legitimován k podání je tak pouze ten, kdo prokáže svůj právní zájem či zásah do svého subjektivního práva. Vzhledem ke ztížené situaci v této oblasti Aarhuská úmluva konstruuje právní fikci, že NNO nemusí prokazovat právní zájem. Soudy však nepřiznaly Úmluvě přímý účinek a ani nepřímou povinnost aplikovat fikci na NNO. Tento stav českého práva pramení z historického vývoje, kdy stejnou právní úpravu mají v Německu a Rakousku. Některé země Evropské unie však přímý účinek Aarhuské úmluvy přiznaly, nebo alespoň nepřímou přiznaly aktivní legitimaci NNO v konkrétních sporech.

Aarhuská úmluva nepůsobí na české právo pouze z pohledu mezinárodního, ale jeho smluvní stranou je i Evropská unie. Jedná se tak typově o smíšenou mezinárodní smlouvu.

České soudy nedovodily přímý účinek Aarhuské úmluvy z pohledu mezinárodního práva, že je smluvní stranou i Evropská unie, tím se ve větší míře nezabývaly. V této sporné věci se bohužel ani nepokusily vyřešit výklad Úmluvy tím, že by podaly předběžnou otázku k Soudnímu dvoru EU. Dle mého názoru by tuto otázku mohly a měly podat. Jak plyne z evropského práva, soudy, které rozhodují ve sporu jako soudy poslední instance, mají dokonce povinnost předběžnou otázku podat, existují však z této povinnosti výjimky, kdy je právní výklad jasný a zřejmý nebo byla tato otázka již judikatorně vyřešena. Domnívám se, že výklad Aarhuské úmluvy nespadá ani pod jednu z těchto výjimek, a proto především Nejvyšší správní soud měl předběžnou otázku položit.

Z pohledu evropského práva však Evropská unie má také deficit ve vztahu k Aarhuské úmluvě, a to ten, že dosud nevydala směrnici o právní ochraně ve věcech životního prostředí kvůli rozporům mezi členskými státy. Vlády se obávaly nárůstu žalob ze strany NNO, dále pak jim návrh připadal nepřiměřený vzhledem k principu proporcionality a subsidiarity. Evropská komise několikrát návrh směrnice předkládala, ale vždy nakonec bylo projednání odloženo. Směrnice definuje tzv. kvalifikovaný subjekt, což jsou NNO, které se zabývají ochranou životního prostředí. Tato podrobnější úprava, na rozdíl od Aarhuské úmluvy, by mohla být vhodným kompromisem mezi odpůrci a příznivci NNO. Zakládá totiž mechanismus, kdy jen pouze ty NNO, které se dlouhodobě a intenzivně zabývají ochranou životního prostředí, mohou podat příslušné žaloby nebo být účastníkem správního řízení. Musí tak projít procesem uznání ze strany členských států. Aktivní legitimace v návrhu směrnice je konstruována podobným způsobem jako v Aarhuské úmluvě. Jako vhodný doplněk pokládám přiznání práva na předběžné opatření i NNO. Obávám se však, že předběžná opatření tak, jak jsou chápána soudy ve správním soudnictví, jsou nedosažitelným instrumentem, když navrhovatel musí prokázat, že hrozí vážná újma, což je pro NNO velmi obtížné. V návrhu směrnice dle mého názoru chybí přiznání odkladného účinku žalobám NNO, který by efektivněji řešil nebezpečí poškození životního prostředí než předběžná opatření.

V otázce ochrany práv NNO můžeme rozlišit práva, která náleží osobě, tedy jednotlivci, a práva, která označujeme jako veřejná, do nichž řadíme právo na příznivé životní prostředí. Subjektivní práva soukromých osob jsou tak pod ochranou právního řádu, avšak práva veřejná (veřejné zájmy) tuto ochranu dostávají pouze, pokud se z kategorie veřejných práv dostanou do kategorie práv soukromých. Příkladem může být záměr investora vybudovat supermarket v místech, kde je z pohledu životního prostředí chráněnější oblast. Pokud se jedná o pozemek, kde má stavba být vybudována, pak vlastník sousedního pozemku může být

účastníkem řízení a dovolat se i soudní ochrany, ovšem pokud takovou žalobu podá NNO, nejspíš nebude do řízení připuštěna, pokud ano, tak soud její žalobě nepřizná odkladný účinek. Vlastník sousedního pozemku má právo na příznivé životní prostředí, které ovšem nebude namítat, opře se do silnějšího práva, a to do práva vlastnického, a podpůrně uvede právo na příznivé životní prostředí, protože ví, že toto právo ve vnímání soudu není tak chráněno, jako právo vlastnické. NNO však vlastnické právo nesvědčí, ta namítne ochranu práva na příznivé životní prostředí, což bude soudem odmítnuto, protože dle judikatury Ústavního soudu právnická osoba není živý organismus, a tak nemůže požadovat ochranu tohoto práva. I když se soukromé a veřejné statky často překrývají v určitých ohledech, je možno je rozdělit do dvou nezávislých kategorií, na práva soukromá a práva veřejná. Soudy však nerozeznávají, kdy je hájen veřejný zájem a kdy zájem soukromý, a právě proto vzniká nerovnost v právech. Katalog práv zaručených Listinou základních práv a svobod neuvádí a ani v teorii základních práv není stanoveno, která práva mají přednost, vždy se situace posuzuje případ od případu, jak je však zřejmé z praxe, zde existuje určité dělení, které je však nežádoucí a nezajišťuje rovnost v přístupu k právní ochraně.

Aktivní legitimace NNO je postížena touto koncepcí, která rozděluje práva na práva soukromá a veřejná. Nepřiznání práva na příznivé životní prostředí je však daleko hlubší ranou, kvůli které pak NNO nemohou namítat u soudu porušení svých hmotných práv, pouze namítat porušení práv procesních. Mají tak ztíženou pozici k přístupu k soudům, pokud ovšem se k nim vůbec dostanou, tedy stanou se účastníky správního řízení. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí stanoví takové podmínky, u kterých záleží na volném uvážení správních orgánů, jestli do řízení danou NNO připustí. Tyto požadavky dle mého názoru poruší princip předvídatelnosti práva, což je základním komponentem demokratického právního státu. NNO tak mohou být vystaveny svévolnému jednání státu, které porušuje jejich ústavně zaručená práva.

„Nejsnadnější“ roli má NNO v řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny, který stanoví, že pokud se daná NNO přihlásí do řízení dle tohoto zákona, pak se stane účastníkem řízení. V judikatuře soudů byl pokus některých NNO aplikovat ustanovení tohoto zákona i na správní řízení dle jiných zákonů, to však soudy odmítly.

Pokud mám tedy shrnout přístup k právní ochraně z pohledu NNO, pak v celém souhrnu se právní řád jeví jako prostředí nepřátelské pro činnost těchto sdružení. Jsou kladeny neoprávněné překážky, které zabraňují řádnému fungování NNO při ochraně životního prostředí, což je základním smyslem jejich existence. Česká republika by proto měla novelizovat příslušné právní předpisy, aby došlo k souladu mezi právem národním a

Aarhouskou úmluvou, především pak přizpůsobit stěžejní předpisy právu evropskému, a to jak směrnícím, tak judikatuře Soudního dvora EU.

7. Bibliografie

1) Monografie

- DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 629 s.
- DE SADELLER, Nicolas, ROLLER, Gerhard, DROSS, Miriam. *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs*. Groningen: Europa Law Publishing, 2005. 226 s.
- KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 7. vydání. Londýn: Sweet & Maxwell, 2011. 465 s.
- MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 5. vydání. Brno: Masarykova univerzita; Nakladatelství Doplněk, 2008. 551 s.
- SAMUELSON, Paul A., NORDHAUS, William D. *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 1991. 1011 s.

2) Příspěvky ve sborníku

- BONNIE, John E. The public rights to enforce environmental law. In STEC, Stephan (ed). *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*. Szentendre, Hungary: The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2003, str. 35.
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU. Access to justice. In HONTELEZ, John (ed). *How far has the EU applied the Aarhus Convention?* Brusel: EEB, 2007. 50 s.
- CARNWATH, Robert. Access to Environmental Justice. In HUMLÍČKOVÁ, Petra (ed). *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?* Praha: Zelený kruh, 2005, str. 7.
- JENDROSKA, Jerzy. Public Participation in Environmental Decision-Making. In PALLEMAERTS, Marc (ed). *The Aarhus Convention at Ten. Interaction and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2011. 440 s.
- KRÄMER, Ludwig. Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni ES. In ČERNÝ, Pavel, DOHNAL, Vítězslav (eds). *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí*. Brno: ASPI Publishing, 2004, s. 77.

- PASSER, Jan. Přezkum územních plánů vydaných podle zákona č. 183/2006 Sb. In HUMLÍČKOVÁ, Petra (ed). *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?* Praha: Zelený kruh, 2005, str. 29.
- ROLLER, Gerhard. Locus standi for environmental NGOs in Germany: The (non)implementation of the Aarhus Convention by the 'Umweltrechtsbehelfsgesetz': Some critical remarks. In PALLEMAERTS, Marc (ed). *The Aarhus Convention at Ten. Interaction and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law.* Groningen: Europa Law Publishing, 2011. 440 s.

3) Časopisy

- BÉTAILLE, Julien. The direct effect of the Aarhus Convention as seen by the French 'Conseil d'Etat'. *ELNI review*, 2009, č. 2, str. 65.
- ČERNÝ, Pavel. Practical application of Article 9 of the Aarhus Convention in EU countries: Some comparative remarks. *ELNI review*, 2009, č. 2, str. 74
- KÜHN, Zdeněk. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 5, str. 471-501.
- ZÁSTĚROVÁ, Jana. Zamyšlení nad zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. *Právník*, 1993, roč. 132, č. 2, str. 154-172.

4) Právní předpisy

- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva)
- Smlouva o fungování Evropské unie
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí.
- Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí ze dne 24. října 2003, 2003/0246 COD.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

5) Judikatura

- Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 3. srpna 2007, sp. zn. 6 Ca 7/2008.
- Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 27. října 2009, sp. zn. 10 Ca 302/2009-45.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2007 č. j. 10 Ca 208/2006-44.
- Krajského soudu v Plzni ze dne 5. listopadu 2004, sp. zn. 57 Ca 14/2004.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. srpna 2005, sp. zn. 29 Ca 261/2003-108.
- Rozsudek NSS ze dne 16. července 2008, sp. zn. 8 As 35/2007 – 92.
- Rozsudek NSS ze 7. prosince 2005, sp. zn. 3 As 8/2005-118.
- Rozsudek NSS ze dne 11. prosince 2008, sp. zn. 8 As 35/2008-97.
- Rozsudek NSS ze dne 22. července 2009, sp. zn. 5 As 53/2008-243.
- Rozsudek NSS ze dne 19. června 2009, sp. zn. 5 As 67/2008-111.
- Rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 2 Ans 2/2008-57.
- Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2006, sp. zn. 4 Ans 7/2005-74.
- Rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2007, sp. zn. 4 Ans 10/2006-59.
- Rozsudek NSS nebo ze dne 23. 3. 2009, sp. zn. 2 Ans 1/2008-84.
- Rozsudek NSS ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 – 120.
- Rozsudek NSS ze dne 20. června 2007, sp. zn. 1 Ao 3/2007-60.
- Usnesení NSS ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007 – 42.
- Rozsudek NSS ze dne 28. května 2009, sp. zn. 6 Ao 3/2007 – 116.
- Rozsudek NSS ze dne 18. září 2008, sp. zn. 9 Ao 1/2008 – 34.
- Rozsudek NSS ze dne 9. října 2007, sp. zn. 2 As 13/2006 – 110.
- Rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, sp. zn. 1 As 13/2007 – 63.
- Rozsudek NSS ze dne 14. června 2006, sp. zn. 2 As 59/2005-136.
- Rozsudek NSS ze dne 14. června 2007, sp. zn. 1 As 39/2006-55.
- Rozsudek NSS ze dne 26. června 2007, sp. zn. 4 As 70/2006-72.
- Rozsudek NSS ze dne 28. června 2007, sp. zn. 5 As 53/2006-46.
- Rozsudek NSS ze dne 22. února 2008, sp. zn. 6 As 52/2006-155.
- Rozsudek NSS ze dne 5. září 2008, sp. zn. 2 As 68/2007-50.
- Rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, sp. zn. 1 As 13/2007.
- Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, č. 5 As 19/2006-59.
- Rozsudek NSS ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007 – 42.
- Rozsudek NSS ze dne 18. září 2008, sp. zn. Ao 1/2008.

- Rozsudek NSS ze dne 18. července 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006-74.
- Rozsudek NSS ze dne 27. května 2010, sp. zn. As 41/2009-91.
- Rozsudek NSS ze dne 4. srpna 2010, sp. zn. 9 As 63/2010-111.
- Rozsudek NSS ze dne 21. srpna 2008, sp. zn. 4 As 20/2008-84.
- Rozsudek NSS ze dne 19. ledna 2009, sp. zn. 1 As 91/2009-83
- Nález ÚS ze dne 9. října. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.
- Nález ÚS ze dne 2. září 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08.
- Nález ÚS ze dne 10. července 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97
- Usnesení ÚS ze dne 6. ledna 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.
- C-240/09 Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
- Příklad Výboru 2005/11 - ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2
- Rozsudek Conseil d'Etat' ze dne 4. srpna 2006, CRILAN, č. 254945.
- Rozsudek ESD ze dne 16. září 1999, sp. zn. C-435/97 Bozen (WWF a další).
- Rozsudek ESD ze dne 7. ledna 2004, sp. zn. C-201/02.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. června 2010, sp. zn. C-378/09.
- High Court of Justice, QB Div., Crown Office ze dne 20. dubna 1997, sp. zn. 3 CO/3410/96.
- Rozsudek ESLP Agosi v. Spojené království ze dne 24. října 1986, stížnost č. 9118/80.
- Rozsudek ESLP News Verlang's GmbH & CoKG v. Rakousko ze dne 11. ledna 2000, stížnost č. 31457/96.
- Rozsudek ESLP Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Itálie ze dne 2. srpna 2001, stížnost č. 35972/97.

6) Ostatní

- Sdělení je vedeno pod č. ACCC/C/2010/50, jednotlivé body podnětu budou dále rozebrány v dalších kapitolách (podkapitolách) diplomové práce.
- Průvodce implementací Aarhuské úmluvy, str. 129-130. Dostupné na <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>>.
- Stížnost rakouského občanského sdružení OKOBURO ve věci aplikaci Aarhuské úmluvy, str. 7 an.. Dostupné na <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-48/Communication/C48_Revisedcommunication_June2010.pdf>.

- Oficiální sdělení Evropské komise o zahájení řízení dostupné na http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-905_en.htm?locale=en.
- NAGY, Adam Daniel. Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu k soudní ochraně ve věcech životního prostředí. Dostupné na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pristup_k_pravni_ochrane/\\$FILE/OMV-Nagy_ceske_shrnuti2-20110113.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pristup_k_pravni_ochrane/$FILE/OMV-Nagy_ceske_shrnuti2-20110113.pdf).
- Sněmovní tisk č. 599.
- Sněmovní tisk č. 771.
- Sněmovní tisk č. 901.