

Nálezy a doporučení Aarhus Convention Compliance Committee

(ACCC/C/2010/50, 29. 6. 2012)

Úvod – Aarhuská úmluva, Aarhus Convention Compliance Committee

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva, č. 124/2004 Sb.m.s., dále jen „Úmluva“) je mezinárodní smlouva, která pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 4. 10. 2004. Vzhledem k čl. 10 Ústavy má tato smlouva přednost před vnitrostátním právem a smluvní strany (tzn. Česká republika) jsou povinny aplikovat ustanovení Úmluvy namísto vnitrostátní úpravy, která je s ní v rozporu.

V případě podezření na porušování Úmluvy smluvní stranou vydá k tomu určený orgán, Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy (**Aarhus Convention Compliance Committee, dále jen „Výbor“**), nález, v němž deklaruje buďto porušení Úmluvy nebo nedůvodnost obvinění.

Frank Bold (Ekologický právní servis) podal v minulosti k Výboru stížnost na rozsáhlé porušování Úmluvy Českou republikou. Výbor na základě této stížnosti na svém 37. zasedání konaném ve dnech 26. - 29. 6. 2012 přijal nález, v němž shledal, že **Česká republika porušuje Úmluvu následujícími ustanoveními právních předpisů, resp. formou, jakou je správní orgány aplikují:**

- I. Žalobu směřující ke zrušení územního plánu mohou podat pouze dotčení vlastníci, nikoli nájemci či neziskové organizace (NNO).
- II. 1. Správní orgány nejsou povinny zohlednit vyjádření veřejnosti k procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA).
- II. 2. Závěr zjišťovacího řízení EIA není možné samostatně přezkoumat ve správním či soudním řízení.
- III. 1. Nájemci se nemohou účastnit územního a stavebního řízení.
- III. 3. NNO mohou podat správní žalobu vůči územnímu rozhodnutí/stavebnímu povolení jen za poměrně restriktivních podmínek (účast v EIA, v předchozím správním řízení).
- IV. 1. NNO mohou podat správní žalobu pouze z procesních důvodů.
- IV. 2. Veřejnost se nemůže domáhat ochrany proti hlukovým výjimkám (potažmo není možné domáhat se žalobou ochrany proti nečinnosti u řízení ex offo).

Ve dvou případech **Výbor shledal, že existuje vážné podezření, že Česká republika porušuje Úmluvu:**

- III. 2. Vzhledem k nemožnosti účasti v řízení nájemci nemohou podat proti územnímu rozhodnutí/stavebnímu povolení správní žalobu.
- V. Veřejnost se nemůže účastnit řízení dle atomového zákona (účastníkem je pouze žadatel) a nemůže napadnout výsledné rozhodnutí u soudu.

I. Žaloba na zrušení územního plánu

Ustanovení: § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Porušené ustanovení Úmluvy: článek 9 odstavec 3

Judikatura: Rozsudek NSS z července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120, Rozsudek NSS ze dne 21. ledna 2011 sp. zn. 7 Ao 7/2010-133

Význam: Opravný prostředek (žalobu) směřující ke zrušení územního plánu mohou podat pouze osoby s vlastnickým právem dotčené přijatou úpravou, nikoli osoby v nájemním vztahu či neziskové organizace.

Verdikt Výboru:

Výbor shledal a vyslovil ve svém nálezu ze dne 29.6.2012, že přiznání aktivní legitimace k podání žaloby na zrušení územního plánu podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb. pouze vlastníkům dotčeným na svých právech a nikoli dalším osobám dotčeným na jiných právech či hájícím veřejný zájem na souladu územního plánu s právními předpisy je v rozporu s článkem 9 odstavcem 3 Aarhuské úmluvy.

„85. Ačkoli článek 9 odstavec 3 Úmluvy přiznává stranám větší flexibilitu při jeho provádění v porovnání s odstavci 1 a 2 tohoto článku, Výbor se již dříve vyjádřil (viz zjištění k podání ACCC/C/2005/11 (Belgie)

ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), že kritéria pro aktivní legitimaci nemohou být tak přísná, aby prakticky znemožnila všem nebo téměř všem ekologickým organizacím nebo dalším osobám z řad veřejnosti napadnout akty nebo nečinnost podle tohoto odstavce.

... Kromě toho je zřejmé, že v oblasti územního plánování, pokud orgán vydal územní plán v rozporu s urbanistickými a územně plánovacími standardy nebo jinými právními předpisy z oblasti ochrany práva životního prostředí, značná část veřejnosti, včetně NNO, nemůže napadnout tento akt správního orgánu. Výbor konstatuje, že takováto situace není v souladu s článkem 9 odstavcem 3 Úmluvy.“

Aktivní legitimace nájemce pak vychází dle názoru Výboru ze skutečnosti, že v případě dlouhodobého nájmu se zájmy nájemců rovnají zájmům vlastníka a je nutné je považovat za tzv. dotčenou veřejnost dle článku 2 odstavce 5 Úmluvy.

„67. Nájemce je osoba, která na čas drží nebo užívá půdu, dům/byt/kancelář apod., vlastněné jinou osobou, obvykle za peněžní částku (nájemné). Záměr může ovlivnit sociální a environmentální práva nájemce, obzvláště v případě, že nájemní vztah trvá po delší dobu. V takovém případě se mohou zájmy nájemců do jisté míry svou intenzitou blížit zájmům vlastníků. Ačkoliv je vztah nájemce k předmětu nájmu vždy zprostředkovaný, může být nájemce, a to i krátkodobý, dotčen navrženým záměrem, a proto by nájemci měli být obecně považováni za součást dotčené veřejnosti podle článku 2 odstavce 5 Úmluvy a měli by mít tím pádem stejná práva jako ostatní osoby z řad dotčené veřejnosti.“

Použití: Žaloba na zrušení územního plánu podaná někým jiným než dotčeným vlastníkem

II. Posuzování vlivů na životní prostředí – EIA

II. 1. Nezhlednění vyjádření veřejnosti k EIA v navazujících řízeních

Ustanovení: § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

Porušené ustanovení Úmluvy: článek 6 odstavec 8

Význam: Správní orgán v řízení o povolení záměru navazujícím na proces EIA, tj. zejména územním a stavebním řízení, není povinen vzít v úvahu připomínky veřejnosti uplatněné v rámci procesu EIA. Dokonce ani nemá připomínky veřejnosti k dispozici. Disponuje pouze stanoviskem EIA, jehož závěry ani nemusí respektovat (zákon mu stanoví pouze povinnost „brát obsah stanoviska v úvahu“ a zahrnovat konkrétní požadavky stanoviska do rozhodnutí – i tomu se však může vyhnout, pokud svůj postup odůvodní).

Verdikt Výboru:

Výbor shledal a vyslovil ve svém nálezu ze dne 29.6.2012, že tím Česká republika porušuje čl. 6 odstavec 8 Úmluvy, neboť stát je povinen zajistit řádné zohlednění vyjádření veřejnosti k EIA v navazujících řízeních.

„89. ...tím, že nevyžaduje, aby názory veřejnosti z procesu EIA byly zohledněny v dalších fázích rozhodování o povolení činností podléhajících článku 6, a tím, že neposkytuje příležitost pro všechny osoby z řad dotčené veřejnosti předložit jakékoli připomínky, informace, analýzy nebo stanoviska týkající se navrhované činnosti v těchto dalších fázích, Česká republika neplní požadavky uvedené v článku 6 odstavci 8 Úmluvy, podle kterých by měla zajistit, aby byl v rozhodnutí brán náležitý ohled na výsledek účasti veřejnosti.“

Použití: Námitky či odvolání v územním řízení směřující k tvrzení, že správní orgán je povinen zohlednit vyjádření veřejnosti v procesu EIA, správní žaloba proti územnímu rozhodnutí

II. 2. Nemožnost žádat přezkum závěru zjišťovacího řízení

Ustanovení: není

Porušené ustanovení Úmluvy: článek 9 odstavec 2

Judikatura: Rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, sp. zn. 1 As 13/2007-632008 a rozsudek NSS ze dne 5. září 2009, sp. zn. 2 As 68/2007-50

Význam: Závěr zjišťovacího řízení EIA, v němž se určuje, zda bude probíhat celý proces EIA, není možné samostatně přezkoumat ve správním či soudním řízení.

Verdikt Výboru:

Výbor shledal a vyslovil ve svém nálezu ze dne 29.6.2012, že závěr zjišťovacího řízení je právním aktem dle čl. 6 odst. 1 písm. b) Úmluvy, a je tedy nutné zajistit jeho přezkoumatelnost, neboť se na jeho základě určuje, zda se veřejnost bude moci zapojit do dalších fází posuzování záměru.

„82. Pokud jde o tvrzení podatele, že Česká republika neumožňuje soudní přezkum závěru zjišťovacího řízení EIA, článek 6 odstavec 1(b) Úmluvy požaduje, aby smluvní strany určily, zda záměr, který nespadá pod rozsah přílohy I, a který může mít významný vliv na životní prostředí, má přesto být podřazen pod ustanovení článku 6. Proto, pokud je tato otázka posuzována pro každý případ individuálně, je příslušný orgán povinen učinit rozhodnutí, jehož důsledkem bude buď uložení povinnosti uskutečnit řízení s účastí veřejnosti v souladu s článkem 6, nebo vynětí činnosti z této povinnosti. Podle českého práva je toto rozhodnutí v praxi učiněno prostřednictvím závěru zjišťovacího řízení. Výbor tudíž považuje závěr zjišťovacího řízení EIA za rozhodnutí podle článku 6 odstavce 1 (b). Článek 9 odstavec 2 Úmluvy vyžaduje, aby smluvní strany umožnily přístup k opravným prostředkům k napadení procesní a hmotné zákonnosti každého rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti, na které se vztahuje článek 6. To nezbytně zahrnuje také rozhodnutí a určení provedená podle článku 6 odstavce 1 (b). Výbor tedy shledává, že v rozsahu, v jakém závěr zjišťovacího řízení a příslušná kritéria slouží také jako určení požadované podle článku 6 odstavce 1 (b), měly by osoby z řad dotčené veřejnosti mít možnost napadnout zákonnost závěru zjišťovacího řízení EIA. Jelikož tomu tak dle českého práva není, Výbor konstatuje, že Česká republika porušuje článek 9 odstavec 2 Úmluvy.“

Použití: Teoreticky žaloba na zrušení závěru zjišťovacího řízení

Poznámka: Stížnost k Výboru obsahovala také výtku, že nelze samostatně přezkoumat stanovisko EIA, k tomuto bodu se však Výbor nevyjádřil.

III. Územní a stavební řízení

III. 1. Účast v územním a stavebním řízení - vyloučení nájemce

Ustanovení: § 85 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon

Porušené ustanovení Úmluvy: článek 6 odstavec 3 a 8

Judikatura: Rozhodnutí NSS ze dne 2. března 2005 sp. zn. 2 AS 1/2005-62 (vyloučení nájemců)

Význam: Účastníkem řízení navazujících na proces posuzování vlivů na životní prostředí (územního, stavebního) mohou být z fyzických osob jen osoby dotčené na vlastnickém právu. Tím je omezen zejm. přístup nájemců.

Verdikt Výboru:

Výbor shledal a vyslovil ve svém nálezu ze dne 29. 6. 2012, že příliš úzkým vymezením účastníků územního a stavebního řízení Česká republika porušuje čl. 6 odstavec 3 a 8 Úmluvy.

„70. Ačkoliv české právo umožňuje širokou účast veřejnosti v procesu EIA, omezuje možnosti účasti veřejnosti v řízeních vedených po vydání stanoviska EIA. Výbor zdůrazňuje, že environmentální rozhodování se neomezuje pouze na proces EIA, ale vztahuje se i na následné fáze rozhodování o povolení záměru, jakými jsou územní a stavební řízení, pokud má plánovaná činnost dopad na životní prostředí. Český právní řád omezuje práva neziskových organizací účastnit se řízení následujících po procesu EIA a jednotlivci se mohou účastnit pouze, pokud jsou přímo dotčena jejich vlastnická práva. To znamená, že jednotlivci, kteří nemají vlastnická práva, ale mohou být záměrem dotčeni, jsou z účasti vyloučeni. Ačkoliv Česká republika tvrdí, že závěry procesu EIA jsou brány v úvahu i v následných fázích povolování, osoby z řad veřejnosti musí mít přístup a možnost se vyjádřit k otázkám rozhodným pro vydání konečného povolení v územním a stavebním řízení. Kromě toho, účast veřejnosti dle Úmluvy se neomezuje pouze na environmentální aspekty činností podle článku 6 Úmluvy, ale vztahuje se na všechny její aspekty. ... Proto Výbor konstatuje, že s ohledem na restriktivní interpretaci „dotčené veřejnosti“ ve fázích rozhodování o povolení činností, spadajících pod článek 6, které následují po procesu EIA, český právní řád neumožňuje účinnou účast veřejnosti po celou dobu rozhodování. Česká republika proto neplní článek 6 odstavec 3 Úmluvy.“

„89. Výbor konstatuje, že:

(a) v důsledku restriktivního výkladu pojmu „dotčená veřejnost“ ve fázích rozhodování o povolení aktivit podléhajících článku 6, které následují po procesu EIA, právní systém České republiky neumožňuje účinnou účast veřejnosti v průběhu celého rozhodovacího procesu, a proto není v souladu s článkem 6 odstavcem 3 Úmluvy (viz bod 70. výše);

(b) tím, že nevyžaduje, aby názory veřejnosti z procesu EIA byly zohledněny v dalších fázích rozhodování o povolení činností podléhajících článku 6, a tím, že neposkytuje příležitost pro všechny osoby z řad dotčené veřejnosti předložit jakékoli připomínky, informace, analýzy nebo stanoviska týkající se navrhované činnosti v těchto dalších fázích, Česká republika neplní požadavky uvedené v článku 6 odstavci 8 Úmluvy, podle kterých by měla zajistit, aby byl v rozhodnutí brán náležitý ohled na výsledek účasti veřejnosti (viz bod. 71. výše)“

Použití: Nájemce může podat námitku v územním či stavebním řízení a odvolat se na tuto argumentaci Výboru, podle níž by měl být účastníkem. Případně pak může argumentovat názorem Výboru v odvolání proti usnesení, že není účastníkem řízení.

Poznámka: Výbor zde mj. deklaroval nad rámec stížnosti, že práva NNO jsou omezována¹. Nicméně Výbor k tomu neuvádí nic konkrétního a nekonstatoval v tomto ohledu porušení Úmluvy.

III. 2. Možnost soudního přezkumu rozhodnutí v navazujících řízeních - nájemci

Ustanovení: § 65 a § 68 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Porušené ustanovení Úmluvy: článek 9 odstavec 2

Judikatura: Rozsudek NSS ze dne 2. března 2005, sp. zn. 2 As 1/2005-62; rozsudek NSS z července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120

Význam: Nájemci nemají možnost stát se účastníkem řízení navazujících po procesu EIA, a proto nemají ani možnost podat proti rozhodnutím vzniklým z těchto řízení opravný prostředek.

Verdikt Výboru:

Výbor přímo neshledal porušení úmluvy, nicméně vyslovil ve svém nálezu ze dne 29. 6. 2012, že nemožnost nájemců žádat o přezkum územního rozhodnutí a stavebního povolení daná jejich nemožností účastnit se těchto řízení může znamenat ohrožení plnění článku 9 bod 2 Úmluvy.

„76. Nicméně, při neexistenci důkazů ze soudní judikatury k doložení tvrzení podatele, nemůže Výbor dospět k závěru, že Česká republika neplní článek 9 odstavec 2 Úmluvy, pokud jde o rozsah aktivní legitimity jednotlivců. Výbor poznamenává, že pokud by české soudy systematicky interpretovaly ustanovení § 65 SŘS takovým způsobem, že „práva založená zrušená nebo porušená“ ve správním řízení se vztahují pouze na majetková práva a nezahrnují žádná jiná práva nebo zájmy veřejnosti ve vztahu k životnímu prostředí (včetně práv nájemců), pak by takový postup mohl bránit širokému přístupu k soudům a být tak v rozporu s článkem 9 odstavcem 2 Úmluvy.“

Použití: Správní žaloba nájemce na zrušení územního rozhodnutí nebo stavebního povolení

III. 3. Možnost soudního přezkumu rozhodnutí v navazujících řízeních - NNO

Ustanovení: § 65 a § 68 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

Porušené ustanovení Úmluvy: článek 9 odstavec 2

Význam: Občanská sdružení hájící veřejný zájem jsou omezena ve své možnosti podat správní žalobu na přezkum územního rozhodnutí nebo stavebního povolení (buď se musí předtím účastnit EIA, nebo nějakého z těchto řízení). Dle Úmluvy by však měla mít možnost podat správní, přezkumnou žalobu už jen z titulu toho, že splňují podmínku čl. 2 odstavce 5, tzn. že jde o NNO hájící zájmy ochrany životního prostředí.

Verdikt Výboru:

¹ Bod 70. nálezu: „Ačkoliv české právo umožňuje širokou účast veřejnosti v procesu EIA, omezuje možnosti účasti veřejnosti v řízeních vedených po vydání stanoviska EIA.“

Výbor shledal a vyslovil ve svém nálezu ze dne 29. 6. 2012, že nezpřístupnění možnosti přezkumu rozhodnutí navazujících na proces EIA všem NNO bez dodatečných podmínek zakládá porušení čl. 9 odstavce 2 Úmluvy.

„78. Třebaže české právo nemusí být ve všech ohledech zcela jasné a konzistentní pokud jde o aktivní legitimaci NNO, Výbor konstatuje, že NNO se nemohou účastnit všech rozhodovacích procesů, neboť jejich aktivní legitimace po ukončení procesu EIA je spojena s využitím jejich procesních práv z v procesu EIA, či z dalších řízení, které přecházejí konečnému rozhodnutí/povolení. Výbor se domnívá, že tento rys českého právního řádu omezuje práva NNO na přístup k přezkumu konečných rozhodnutí povolujících navrhované činnosti, například stavebních povolení. V tomto směru Česká republika neplní článek 9 odstavce 2 Úmluvy.“

Použití: Žaloba NNO i v případě, kdy se NNO neúčastnila předchozího správního řízení ani EIA

Poznámka: Verdikt Výboru je poněkud zmatený a lze ho dovodit jen z kontextu předchozího bodu 77. Proto by se mělo tímto verdiktem Výboru argumentovat jen v případě, kdy prokazatelně občanské sdružení nemělo šanci se účastnit EIA nebo předchozího správního řízení (viz zásada, že bdělým patří práva). Výbor zde byl až příliš vstřícný vůči stěžovateli, když uvádí porušení Úmluvy. Právní úprava, kdy žalovat lze až v případě, že občanské sdružení již dříve vyvinulo nějakou snahu se zapojit, je zřejmě v pořádku. Může však nastat výjimečná situace, kdy občanské sdružení ztratí možnost podat žalobu, ačkoli mělo snahu se účastnit. Pak by nejspíš bylo možné tuto argumentaci použít.

IV. Správní řízení obecně

IV. 1. Aktivní legitimace o. s. k žalobě jen z procesních důvodů

Porušené ustanovení Úmluvy: článek 9 odstavce 2

Judikatura: Rozsudky NSS ze dne 29. července 2004 sp. zn. 7 A 139/2001-67; ze dne 30. Ledna 2008 sp. zn. 8 As 31/2006-78; ze dne 16. července 2008, sp. zn. 8 As 35/2007-92; ze dne 11. prosince 2008 sp. zn. 8 As 31/2008-72; ze dne 11. prosince 2008, sp. zn. 6 As 18/2008-107; ze dne 31. března 2009, sp. zn. 8 As 1/2009-58; ze dne 22 července 2009, sp. zn 5 As 53/2008-243

Význam: Občanská sdružení mohou podat správní žalobu pouze v případech, kdy je porušeno nějaké z jejich procesních práv. Jelikož je sdružení právnickou osobou, nelze jí přiznat hmotná práva, která by mohla být porušena.

Verdikt Výboru:

Výbor shledal a vyslovil ve svém nálezu ze dne 29.6.2012, že omezení aktivní procesní legitimace občanského sdružení při podávání žaloby pouze na porušení procesních práv zakládá porušení článku 9 odstavce 2 Úmluvy.

„80. V tomto ohledu Výbor konstatoval ve vztahu k podání ACCC/C/2008/33 (Velká Británie), že „článek 9 odstavce 2 Úmluvy se týká jak hmotné, tak procesní zákonnosti. Proto smluvní strana musí zajistit, aby osoby z řad veřejnosti měly přístup k přezkumnému řízení před soudem a/nebo nezávislým orgánem, zřízeným zákonem, který může přezkoumat jak věcnou, tak procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti v příslušných případech“ (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/add.3, bod 123).“

„81. Z popisu situace podaného stranami vyplývá, že podle českého práva se jednotlivci mohou domáhat přezkoumání procesní a omezeně hmotné zákonnosti rozhodnutí podle článku 6, a že NNO mohou žádat pouze o přezkum procesní zákonnosti těchto rozhodnutí. Ve vztahu k omezenému právu NNO domáhat se přezkumu rozhodnutí Výbor konstatuje, že Česká republika neplní článek 9 odstavce 2 Úmluvy.“

„89. Výbor konstatuje, že:

(d) omezením práv NNO, které splňují požadavky uvedené v článku 2 odstavci 5, na možnost napadnout pouze procesní zákonnost rozhodnutí podle článku 6, Česká republika neplní článek 9 odstavce 2 Úmluvy (viz bod. 81. výše)“

Použití: Správní žaloba NNO, obhájení aktivní legitimace

Poznámka: Aktivní legitimaci na základě hmotných práv uznala již i česká judikatura, viz rozsudek Krajského soudu v českých Budějovicích č.j. 10 A 119/2012-64.

IV. 2. Nemožnost žaloby na nečinnost u řízení ex offu, hlukové výjimky

Ustanovení: § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; § 31 (1) zákona č. 254/2001 Sb., o ochraně veřejného zdraví

Judikatura: Rozsudky NSS ze dne 26. července 2007 sp. zn. 4 Ans 1/2006-59; ze dne 29. května 2008 sp. zn. 2 Ans 2/2008-57 (nečinnost u řízení ex offu); rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2007 č. j. 12 Ca 47/2006 a rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2009 č.j. 4 Ads 79/2008-61 (hlukové výjimky)

Porušené ustanovení Úmluvy: článek 9 odstavec 3

Význam:

a) V případě, že správní orgán nezahájí řízení z moci úřední, ačkoli došlo k naplnění zákonných podmínek pro zahájení takového řízení (zejm. porušení právní povinnosti), není v současné době možné podat správní žalobu na jeho nečinnost, neboť dle ustálené judikatury ji lze podat pouze v případě, kdy řízení již běží, ale dochází v něm k průtahům.

b) V případě, že při používání, popřípadě provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou letišť, není možné z vážných důvodů dodržet limity hluku, může provozovatel zdroj hluku nebo vibrací provozovat, pokud mu Krajská hygienická stanice udělí tzv. hlukovou výjimku (povolení). Podle stávající praxe je účastníkem tohoto řízení pouze žadatel – řízení o udělení hlukové výjimky se nemůže účastnit veřejnost, ani dotčení lidé. Současně se pak nemůže veřejnost a dotčení lidé domáhat ochrany u soudu – ať již se domáhat zrušení hlukové výjimky (povolení), nebo se domáhat ochrany před nečinností Krajských hygienických stanic, které by měly na dodržování limitů dohlížet.

Verdikt Výboru:

Výbor shledal a vyslovil ve svém nálezu ze dne 29.6.2012, že nemožností podat žalobu na ochranu proti nečinnosti k nezávislému soudu ve vztahu k hlukovým výjimkám porušuje Česká republika článek 9 odstavec 3 Úmluvy.

„85. Ačkoli článek 9 odstavec 3 Úmluvy přiznává stranám větší flexibilitu při jeho provádění v porovnání s odstavci 1 a 2 tohoto článku, Výbor se již dříve vyjádřil (viz zjištění k podání ACCC/C/2005/11 (Belgie) ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), že kritéria pro aktivní legitimaci nemohou být tak přísná, aby prakticky znemožnila všem nebo téměř všem ekologickým organizacím nebo dalším osobám z řad veřejnosti napadnout akty nebo nečinnost podle tohoto odstavce. Z písemných a ústních vyjádření stran je zřejmé, že pokud provozovatel překročí limity hluku stanovené zákonem, nemá žádná osoba z řad veřejnosti aktivní legitimaci k podání žaloby na činnost provozovatele (soukromé osoby), ani na nečinnost orgánu, který má na dodržování práva dohlížet. Kromě toho je zřejmé, že v oblasti územního plánování, pokud orgán vydal územní plán v rozporu s urbanistickými a územně plánovacími standardy nebo jinými právními předpisy z oblasti ochrany práva životního prostředí, značná část veřejnosti, včetně NNO, nemůže napadnout tento akt správního orgánu. Výbor konstatuje, že takováto situace není v souladu s článkem 9 odstavcem 3 Úmluvy.“

„89. (f) tím, že nezajišťuje, aby osobám z řad veřejnosti byla přiznána aktivní legitimace k podání žaloby proti činnosti provozovatele (soukromé osoby) nebo nečinnosti orgánu, který by měl zajistit dodržování zákona v případech, kdy provozovatel překročí limity hluku stanovené zákonem, neplní Česká republika článek 9 odstavec 3.“

Použití: Zdůvodnění aktivní legitimace v žalobě na nečinnost správního orgánu ve věci hlukových výjimek, popřípadě i u dalších řízení (např. u černých staveb)

Poznámka: Ve stížnosti bylo poukazováno na systémovou nemožnost domáhat se ochrany před nezákonnou nečinností úřadů při zahájení řízení z moci úřední (ex offu). Touto námitkou se Výbor bez zdůvodnění nezabýval. Dále byla napadána úprava hlukových výjimek – tedy stav, kdy jsou hlukové výjimky povolovány ve správních řízeních, kterých se nemůže účastnit veřejnost a dotčení lidé. V tomto případě Výbor řekl, že je v rozporu, když dotčení lidé nemohou napadnout hlukovou výjimku a současně i nečinnost

úřadů při řešení nezákonného stavu překročení hlukových limitů. Tento závěr Výboru, který vyslovil k problematice hlukových výjimek, lze nicméně zobecnit a pokusit se jej využít i v žalobách proti nečinnosti obecně.

V. Nemožnost veřejnosti účastnit se atomového zákona

Ustanovení: § 14 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie

Dotčené ustanovení Úmluvy: článek 9 odstavec 2 a článek 6

Judikatura: Rozsudek NSS ze dne 9. října 2007, sp. zn. 2 As 13/2006-11, Rozsudek NSS ze dne 19. května sp. zn. 2 As 9/2011-154, usnesení Ústavního soudu ze dne 2 září 2010, sp. zn. I ÚS 2660/08

Význam: V řízení dle atomového zákona je účastníkem pouze žadatel, veřejnost nemá možnost do tohoto řízení efektivně zasáhnout a nemá možnost proti výslednému rozhodnutí podat ani opravný prostředek u soudu.

Verdikt Výboru:

Výbor přímo neshledal porušení úmluvy, nicméně vyslovil ve svém nálezu ze dne 29. 6. 2012, že existují vážné obavy, že nemožností veřejnosti účastnit se řízení dle atomového zákona a nemožností napadnout výsledné rozhodnutí u soudu došlo k porušení článku 9 odstavce a článku 6 Úmluvy.

„86. Pokud je skutečně aktivní legitimace k podání žaloby proti povolení provozu jaderných povolení omezena z toho důvodu, že je omezena účast veřejnosti, pak to vyvolává vážné pochybnosti o dodržení nejen článku 9 odstavce 2 Úmluvy, ale také článku 6 Úmluvy. Avšak protože rozhodování o výstavbě a provozu jaderných zařízení je mnohem složitější proces, informace předložené Výboru nejsou dostatečné k doložení tvrzení o nedodržení článku 9 Úmluvy v tomto případě.“

Použití: Námitky v řízení dle atomového zákona, odvolání a žaloba proti rozhodnutí podle tohoto zákona

Poznámka: V případech, kde na řízení podle atomového zákona nenavazují další správní řízení, lze využít závěry Výboru bez dalšího. Pokud na řízení podle atomového zákona navazují další správní řízení, v nichž je zajištěna účast veřejnosti, bylo by nutno rozpracovat argumentaci ve vztahu k vážným pochybnostem Výboru.

Poznámky

Stížnost Frank Bold (Ekologického právního servisu) adresovaná Výboru výtýkala dále následující body, **k nimž se Výbor nevyjádřil:**

- Systémová nemožnost napadnout žalobou nezákonnou nečinnost při zahajování řízení z moci úřední.
- Veřejnost se nemůže účastnit některých správních řízení podle horního zákona ani napadnout jejich výsledek.
- Jak už bylo uvedeno výše, Výbor se nevyjádřil ke skutečnosti, že chybí opravný prostředek proti stanovisku EIA.

Dále stížnost obsahovala následující výtku, u níž Výbor deklaroval, že **nelze dovodit porušení Úmluvy:**

„56. Podle podatele trvají řízení před soudy velmi dlouho a zároveň jsou podmínky pro poskytnutí předběžné ochrany vykládány a implementovány velice restriktivně. To podle podatele zakládá nesoulad s článkem 9, odstavce 4 Úmluvy, který požaduje efektivní opravné prostředky a možnost použití předběžné ochrany.“

„57. Podatel tvrdí, že obzvláště podmínka, dle které musí žalobce prokázat „nenahraditelnou újmu“, je velice těžko splnitelná. Podatel také uvádí, že třebaže jsou kritéria pro vydání předběžného opatření méně striktní než pro odkladný účinek („vážná újma“ namísto „nenahraditelné újmy“), pravděpodobnost, že kterýkoli z těchto institutů bude v praxi použit, je velice malá. Pro NNO je velice obtížné prokázat, že újma je „vážná“

či „nenahraditelná“, neboť je to obvykle interpretováno jako újma na subjektivních právech a nikoliv na právech hájených ve veřejném zájmu.“

87. ... Avšak, z písemných a ústních vyjádření obou stran se zdá, že může nastávat posun v judikatuře ve vztahu k přiznávání odkladného účinku nebo předběžných opatření v oblasti životního prostředí. Výbor se domnívá, že podatel neposkytl dostatečně systematickou judikaturu k doložení svých tvrzení, že kritéria pro předběžnou ochranu jsou příliš omezující. Proto nemůže Výbor v tomto případě dospět k závěru, že Česká republika nespĺňuje požadavky stanovené v článku 9 odstavci 4, na přiměřené a účinné opravné prostředky a včasné postupy, pokud jde o předběžnou ochranu v oblasti životního prostředí.“