

Zjištění a doporučení ve věci podání ACCC/C/2010/50 - Česká republika schválená Výborem pro dodržování Úmluvy dne 29. června 2012

I. Úvod

1. Dne 14. června 2009 podala česká organizace Ekologický právní servis (dále „podatel“) podání k Výboru pro dodržování Úmluvy, dle kterého Česká republika nedodrží závazky vyplývající z ustanovení článku 3 odstavce 1; článku 6, odstavců 3 a 8 a článku 9, odstavců 2, 3 a 4 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále „Aarhuská úmluva“ či „Úmluva“).

2. Podatel tvrdí, že právní řád a praxe České republiky, v důsledku aplikace tzv. „doktríny zásadu do práv“ (impairment of rights), vychází z restriktivního vymezení toho, kdo může být účastníkem řízení o otázkách týkajících se životního prostředí, a proto rovněž v řadě případů, mimo jiné ve vztahu k územním rozhodnutím a stavebním povolením, omezuje přístup jednotlivců k soudní ochraně. Podatel dále tvrdí, že Česká republika omezuje práva nevládních neziskových organizací (dále NNO) napadat hmotnou a procesní zákonnost environmentálních povolení, spadajících pod článek 6 Úmluvy; a dále, že Česká republika neumožňuje přezkum nečinnosti správních orgánů v záležitostech, na něž se vztahuje článek 6. Z těchto důvodů podatel tvrdí, že Česká republika nedodrží článek 9 odstavce 2 Úmluvy, zvláště v oblasti přezkumu otázek spadajících pod článek 6 odstavce 3 a 8. Podatel dále tvrdí, že vzhledem k výše uvedenému není do českého právního řádu řádně transponován článek 2 odstavce 5.

3. Podatel dále tvrdí, že značná část veřejnosti, včetně neziskových organizací, nemá přístup k soudnímu přezkumu činnosti a opomenutí ve věcech týkajících se životního prostředí, včetně územních plánů, a Česká republika proto porušuje článek 9 odstavce 3 Úmluvy. Dále podatel tvrdí, že soudy mohou poskytnout předběžnou ochranu jen ve velmi malém počtu případů, prostředky nápravy v záležitostech životního prostředí jsou tedy neúčinné a Česká republika tak porušuje článek 9 odstavce 4 Úmluvy. Konečně podatel tvrdí, že Česká republika obecně neplní povinnost zajistit jasný, transparentní a konzistentní rámec právní ochrany, jak je vyžadováno v článku 3 odstavci 1 Úmluvy.

4. Na svém dvacátém devátém zasedání (21-24. září 2010), Výbor předběžně určil, že stížnost je přípustná.

5. Na základě odstavce 22 přílohy rozhodnutí I/7 Zasedání stran Úmluvy, bylo podání dne 14. října 2011 předáno České republice. Téhož dne bylo podateli zasláno několik otázek, směřujících k doplnění a ujasnění informací ohledně některých bodů podání.

6. Na svém třicátém prvním zasedání (22-25. února 2011) se Výbor dohodl na tom, že obsah stížnosti bude projednán na jeho třicátém druhém zasedání (11-14. dubna 2011).

7. Česká republika odpověděla na tvrzení uvedená v podání dne 14. března 2011.
8. Výbor projednal podání na svém třicátém druhém zasedání za účasti zástupců podatele a České republiky. Na začátku jednání Výbor informoval strany, že na nadcházejícím čtvrtém Zasedání stran Úmluvy bude složení Výboru pozměněno. Důsledkem toho existovala vysoká pravděpodobnost, že posuzování podání nebude dokončeno Výborem ve stávajícím složení, ale bude pokračovat po čtvrtém zasedání stran, přičemž tři členové Výboru budou nahrazeni novými. Na stejném zasedání Výbor potvrdil přípustnost stížnosti.
9. Podatel poskytl písemnou verzi svého ústního stanoviska 21. dubna 2011. Česká republika předložila Výboru dodatečné informace 31. května 2011 a podatel 1. června 2011. Dopisem zaslaným 7. června 2011 podatel reagoval na vyjádření České republiky ze dne 31. května 2011.
10. Výbor připravil návrh svých zjištění na svém třicátém šestém zasedání (27.-30. března 2012) a dokončil jej prostřednictvím elektronického rozhodovacího procesu. V souladu s odstavcem 34 přílohy k rozhodnutí I/7, byl návrh zjištění 4. května 2012 postoupen k vyjádření České republiky a podateli. Obě strany byly informovány o možnosti vyjádřit se do 1. června 2012.
11. Stěžovatel a Česká republika poskytli svá vyjádření 30. května a 22. června 2012.
12. Na svém třicátém sedmém zasedání (26. - 29. června 2012) přijal Výbor svá zjištění a odsouhlasil, že by měla být zveřejněna jako předběžný formální dokument před třicátým devátým zasedáním Výboru (11-14. prosince 2012). Výbor požádal sekretariát, aby zjištění zaslal podateli a České republice.

II. Souhrn faktů, důkazů a sporných otázek¹

A. Právní rámec

Česká Ústava a Úmluva

13. Dle české Ústavy (čl. 10) jsou mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Avšak dle rozhodnutí českých soudů nejsou ustanovení Aarhuské Úmluvy přímo aplikovatelná, neboť nejsou „dostatečně určitá“ a „samostatně vykonatelná“, a občané tak nemohou odvozovat svá práva přímo z Úmluvy. Je proto třeba ji implementovat vnitrostátní legislativou.²

¹ Tato část shrnuje pouze hlavní fakta, důkazy a sporné otázky, kterou jsou relevantní k posouzení dodržování Úmluvy tak, jak byly předloženy Výboru a jím zhodnoceny.

² Například nálezn Ústavního soudu z 2. září 2010 sp. zn. I. ÚS 2660/08; rozsudek NSS z 27. března 2010 sp. zn. 2 As 12/2006-111; a rozsudek NSS ze dne 24. ledna 2007 sp. zn. 3 Ao 2/2007-42.

Obecně o aktivní legitimaci ve správním právu

14. V českém právním řádu je aktivní legitimace v civilním a správním procesním právu založena na takzvané „doktríně zásahu do práv“. Podle této doktríny účastníci řízení musí prokázat, že jsou řešenou věcí dotčeni ve svých právech.

15. Podle soudního řádu správního (zákona č. 150/2002 Sb. dále SŘS) mají aktivní legitimaci k podání návrhu na soudní přezkum aktů správních orgánů tyto osoby: (a) ten, jehož práva či povinnosti se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují správním aktem; (b) ten, kdo tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí³.

16. Tato aktivní legitimace je dána, pokud se žalobce účastnil správního řízení (jiného, než procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), k čemuž viz bod 26 níže). Právní řád (zákon č. 500/2004 Sb. dále též SpŘ) stanoví v § 27, že účastníky správního řízení jsou: (a) v řízení o žádosti žadatel; (b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost; (c) další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech; (d) osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon.

17. Dále SŘS v §§ 101a-101d umožňuje soudní přezkum opatření obecné povahy, například územních plánů.

Přezkum nečinnosti správních orgánů

18. Dle § 79 SŘS *„Ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.“*⁴

19. Dle § 80 odst. 2 SpŘ *„Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.“*⁵

Předběžná ochrana

20. V SŘS jsou zakotveny dva typy předběžné ochrany: odkladný účinek žaloby (§ 73) a předběžné opatření (§ 38).

21. Odkladný účinek žaloby znamená, že právní účinky a vykonatelnost napadeného rozhodnutí se odkládají. Podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nemá odkladný účinek, pokud zákon nestanoví jinak, avšak soud na návrh žalobce může v případě splnění zákonem stanovených podmínek žalobě odkladný účinek přiznat.

³ Dle překladu podatele.

⁴ Dle překladu České republiky.

⁵ ibid

22. Předběžné opatření je příkaz soudu, vydaný na návrh žalobce, podaný spolu s žalobou, jímž soud může účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet.

23. Odkladným účinkem se zcela odkládají účinky napadeného rozhodnutí, zatímco v případě předběžného opatření má soud širší možnosti. Konkrétně může být napadené rozhodnutí částečně nebo zcela odloženo a soud může rovněž přijmout řadu dalších opatření k zajištění toho, aby budoucí rozsudek mohl být opravdu proveden.

24. Vztah mezi odkladným účinkem a předběžným opatřením je vzájemně vylučující: pokud je žalobě přiznán odkladný účinek, nebo má žaloba odkladný účinek ze zákona, nelze vydat předběžné opatření. (*poznámka překladatele: toto pravidlo bylo s účinností od 1. 1. 2012 zrušeno*).

Proces EIA a aktivní legitimace

25. Proces EIA je regulován zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí. Jde o proceduru oddělenou od vlastního rozhodování o povolení záměru, zakončenou vydáním stanoviska EIA, jež není závazné, ale jde o podklad, na jehož základě je činěn další krok v procesu povolování záměru. Záměry uvedené v příloze II. směrnice EIA dle práva Evropské Unie (EU)⁶ správní orgány vyhodnocují s ohledem na to, zdali je třeba provést proces EIA (ve „zjišťovacím řízení“), a na základě toho vydávají závěr zjišťovacího řízení.⁷

26. Proces EIA je otevřený veřejnosti. Avšak protože jde o proceduru oddělenou od vlastního rozhodování o povolení záměru, účast veřejnosti může být omezena pouze na ni, s tím, že se zbytku rozhodovacího procesu veřejnost nebude moci účastnit.

27. Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vstoupila v účinnost v prosinci 2009. Dle nového § 23 odstavce 10 se NNO zabývající se ochranou životního prostředí, které se vyjádřily v procesu EIA, mohou domáhat soudního přezkumu správního rozhodnutí, vydaného následně po procesu EIA. Žaloba podle tohoto ustanovení nemá odkladný účinek, ale může být doprovázena návrhem na vydání předběžného opatření podle správního práva procesního (§ 38 SŘS).

Další řízení o otázkách životního prostředí a účast v nich

28. V závislosti na druhu záměru může být potřebné vydání několika povolení. Vedle stanoviska EIA, které slouží jako podklad pro vydání povolení k realizaci záměru (ve většině případů stavebního povolení), může žadatel potřebovat různá povolení podle zákonné úpravy týkající se výstavby, ochrany přírody, ochrany vod, kvality ovzduší, prevence a kontroly znečištění, hornictví, ochrany veřejného zdraví a činností související s jadernou energií. Tyto zákony v některých případech také upravují účastenství ve správních řízeních o vydání těchto povolení.

⁶ Směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o hodnocení dopadů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EEC)(OJ L175, 5. 7. 1985, p. 40).

⁷ Strany ve svém podání odkazují na „EIA findings“ (stanovisko EIA) coby EIA statements or final opinions a na „screening conclusion“ (závěr zjišťovacího řízení) coby EIA screening decision [pozn. překladatele Výbor upřesňuje anglickou terminologii stran]

29. Například zákon o ochraně veřejného zdraví (v § 31 odst. 1) stanoví možnost vydání povolení provozovateli činnosti, pokud splní určité podmínky. Co se týče účasti, s ohledem na ustanovení tohoto zákona (§ 94, odst. 2) „*je účastníkem řízení podle § 31 odst. 1 pouze žadatel*“.

30. Podobně atomový zákon (Zákon o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření) upravuje vydání několika typů rozhodnutí a ohledně účasti v řízení stanoví: „*Žadatel je jediným účastníkem řízení*“ (§ 14 odst. 1).⁸

B. Sporné otázky

31. Sporné otázky vznesené podatelem se týkají ustanovení českých zákonů a jejich interpretace soudy.

Článek 3, odstavec 1

32. Podatel tvrdí, že Česká republika neplní ustanovení článku 3 odstavce 1 Úmluvy, protože ani předpisy implementující článek 9 odstavce 3 a 4, ani soudní praxe nezajišťují jasný, transparentní a konzistentní rámec pro naplňování těchto ustanovení.

Článek 6 odstavce 3 a 8

33. Záměry spadající pod článek 6 Úmluvy často vyžadují vícefázový povolovací proces, zahrnující stanovisko EIA, územní rozhodnutí a stavební povolení. Podle podatele má veřejnost širokou možnost účastnit se procesu EIA, ale tuto možnost účasti již nemá v pozdějších fázích rozhodování. Stavební zákon omezuje účast veřejnosti na „*osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být rozhodnutím přímo dotčeno*“ (překlad poskytl strany).⁹ Podatel tvrdí, že v důsledku toho jsou určité kategorie dotčené veřejnosti, například nájemníci, vyloučeny z účasti v územním a stavebním řízení. Na podporu svého tvrzení stěžovatel dodává, že Nejvyšší správní soud (NSS) ve svém rozhodnutí uvedl, že stavební zákon určuje účastníky stavebního řízení a explicitně z něj vylučuje nájemníky bytů a nebytových prostor.¹⁰ Kromě toho je EIA je považována za samostatný proces, a nikoliv za součást řízení vedoucího k vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení. To znamená, že ti, kdo se účastní procesu EIA, nemusí mít právo účastnit se následných fází povolovacího procesu. Mimoto se k připomínkám uplatněným veřejností v procesu EIA se nemusí v navazujících řízeních přihlížet.

34. Z těchto důvodů podatel tvrdí, že český právní řád neumožňuje efektivní účast veřejnosti a připomínky veřejnosti nejsou v povolovacích řízeních náležitě brány v úvahu tak, jak vyžaduje v článku 6 odstavce 3 a 8 Úmluvy.

⁸ Překlad poskytl podatel.

⁹ Překlad poskytl strany.

¹⁰ Rozhodnutí NSS ze dne 2. 3. 2005 č. j. 2 As 1/2005-62 (překlad relevantních výňatků poskytl stěžovatel).

35. Česká republika nesouhlasí s tvrzeními podatele. Uvádí, že široká účast veřejnosti je umožněna ve všech fázích procesu EIA. Dále uvádí, že i jednotlivcům a neziskovým organizacím, zabývajícím se ochranou životního prostředí, je možnost jejich účasti v různých řízeních v širokém rozsahu zajištěny ustanoveními § 27 správního řádu a zvláštními zákony. Jedním z těchto zvláštních zákonů je i stavební zákon. Česká republika připouští, že stavební zákon přiznává účastenství především osobám, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo může být přímo dotčeno, ale uvádí, že tento zákon je v současné době novelizován tak, aby zajišťoval obecnou možnost veřejnosti podávat připomínky v jím upravených řízeních. Česká republika také upřesňuje, že na základě judikatury Ústavního soudu je kritérium „*přímo dotčené nemovitosti*“ hodnoceno správními orgány na základě povahy stavby, jejich vlivů na okolí a dalších okolností.¹¹ Proto může mít status vlastníka sousední nemovitosti v řízení i vlastník vzdálenější nemovitosti.

Článek 9 odstavec 2

36. Podatel tvrdí, že Česká republika neplní ustanovení článku 9 odstavce 2 Úmluvy, a to z následujících důvodů:

- (a) Jelikož ustanovení českého právního řádu určující, kdo může být účastníkem správních řízení podle článku 6 Úmluvy, jsou příliš restriktivní, některé osoby z řad veřejnosti nemají přístup k opravným prostředkům.
- (b) NNO mají omezené možnosti domáhat se přezkumu hmotněprávní legality environmentálních povolení.
- (c) Není možné se domáhat soudního přezkumu nečinnosti správních orgánů v otázkách zahrnutých v příloze I. Úmluvy.

Podmínky aktivní legitimace

37. Podatel tvrdí, že jelikož někteří jednotlivci z řad dotčené veřejnosti (tj. ti kteří jsou dotčeni, pravděpodobně budou dotčeni, nebo mají zájem na výsledku řízení, ale nemají „*věcné právo k pozemku či stavbě*“) nemají právo účastnit se rozhodovacího procesu následujícího po procesu EIA, nemají podle českého práva ani aktivní legitimaci k přezkumu vydaných rozhodnutí a Česká republika proto neplní ustanovení článku 9 odstavce 2 Úmluvy.

38. Na podporu svého tvrzení podatel uvádí, že NSS ve svém rozhodnutí konstatoval, že nájemce nemovitosti v území regulovaném územním plánem nemá aktivní legitimaci k podání žaloby na zrušení daného územního plánu či jeho části, protože práva nájemníků „*nejsou přímo spojena s dotčeným územím, nýbrž vztahují se k osobě (vlastníkovi), který jim umožnil část území užívat na základě smlouvy.*“¹²

¹¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000.

¹² Rozhodnutí NSS z 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120 (překlad relevantních výňatků poskytl podatel).

39. Česká republika se stěžovatelem nesouhlasí a zastává názor, že český právní řád je v souladu s Úmluvou. Česká republika uvádí, že podle důvodové zprávy k SŘS a související judikatury¹³ se § 65 SŘS (viz bod 15. výše) vykládá tak, že práva jednotlivců napadnout správní rozhodnutí nejsou podmíněna předchozí účastí ve správním řízení a že žalobu může podat kdokoliv, kdo tvrdí, že bylo rozhodnutím správního orgánu zasaženo do jeho práv. Česká republika cituje judikaturu, která podle ní podporuje závěr o ad hoc interpretaci „přímého porušení práv“ správními orgány a práv vlastníků vzdálenějších nemovitostí. V případě NNO má aktivní legitimaci každá organizace, která se písemně vyjádřila k dokumentaci EIA, či odbornému posudku, a to ve lhůtě stanovené zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 23 odst. 10), či pokud byla účastníkem předchozího povolenáckého řízení.

NNO a právo na hmotněprávní přezkum

40. Podle podatele doktrína porušení práv výrazně omezuje postavení NNO před soudy. NNO se mohou u správních soudů domáhat pouze ochrany svých procesních práv, vztahujících se ke správnímu řízení, protože procesní práva jsou jediná subjektivní práva, kterými NNO disponují. Taková procesní práva vznikají například, pokud se NNO účastní ústního jednání. Avšak NNO nemohou mj. namítat, že záměr, který nebyl posouzen v procesu EIA, měl podléhat tomuto posouzení. Podatel tvrdí, že novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (viz bod 27. výše) tuto situaci významně nezlepšuje.

41. Podatel uvádí seznam rozsudků Nejvyššího správního soudu na podporu svého tvrzení, že NNO zabývající se ochranou životního prostředí se mohou domáhat přezkumu rozhodnutí pouze ve vztahu ke svým procesním právům.¹⁴ Uvádí, že neziskové organizace nemají hmotná práva, která by mohla být dotčena správními rozhodnutími, a navíc nemohou namítat porušení práva na příznivé životní prostředí (ani svého vlastního, ani svých členů). Nebyla předložena žádná judikatura vydaná po roce 2009.

42. Česká republika uvádí, že dle českého práva v případě, že jsou splněny podmínky aktivní legitimace, se přezkum napadeného správního rozhodnutí dotýká jak jeho procesních, tak hmotněprávních aspektů. Česká republika však uznává, že ačkoli zákon neobsahuje žádnou výslovnou úpravu této otázky, judikatura může v praxi omezovat rozsah námitek NNO na námítky procesní, a také rozsah přezkumu námitek jednotlivců na námítky týkající se jejich dotčených práv.

Soudní přezkum nečinnosti správních orgánů

43. Podatel tvrdí, že soudy interpretují § 79 SŘS tak, že ve skutečnosti nikdo nemůže iniciovat soudní přezkum v situacích, kdy správní orgán nezahájí řízení z moci úřední, ačkoliv to

¹³ Rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002-42.

¹⁴ Rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004 č. j. 7 A 139/2001-67; ze dne 30. 1. 2008 č. j. 8 As 31/2006-78; ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007-92; ze dne 11. 12. 2008 č. j. 8 As 31/2008-72; ze dne 11. 12. 2008, č. j. 6 As 18/2008-107; ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 As 1/2009-58; ze dne 22. 7. 2009, č. j. 5 As 53/2008-243 (překlad relevantních výňatků poskytl stěžovatel).

vyžaduje zákon. Tato situace není podle podatele v souladu s článkem 9 odstavcem 2 Úmluvy.

44. Na podporu svého tvrzení podatel cituje dva rozsudky NSS,¹⁵ ve kterých NSS konstatoval, že soud nemůže nařídit správnímu orgánu, aby zahájil správního řízení; může správnímu orgánu pouze nařídit vydat rozhodnutí ve správním řízení, které již bylo zahájeno.

45. Česká republika nesouhlasí s tvrzeními podatele a odkazuje na § 80 odst. 2 správního řádu, § 80 odst. 2 a § 79 SŘS (viz body 18. a 19. výše).

Článek 9 odstavec 3

46. Podatel tvrdí, že z důvodu chybějící přímé transpozice článku 9 odstavce 3 Úmluvy do českého práva mohou být případy nesouladu s článkem 9 odstavcem 2 považovány též za neplnění článku 9 odstavce 3. Podatel upozorňuje Výbor zvláště na následující problémy:

- (a) Český právní řád neumožňuje osobám z řad veřejnosti účastnit se určitých správních řízení povolovacího charakteru a domáhat se přezkumu vydaných rozhodnutí;
- (b) Dotčené osoby mají omezené prostředky jak se domáhat přezkumu územních plánů (včetně nemožnosti přístupu k soudu).

Vyloučení možnosti soudního přezkumu povolovacích řízení

47. Podatel tvrdí, že veřejnost včetně jednotlivců a NNO nemá právo domáhat se přezkumu povolovacích řízení podle některých předpisů, například podle zákona o ochraně veřejného zdraví (v souvislosti s vydáváním hlukových výjimek), atomového zákona a horního zákona. V řízeních podle těchto předpisů mohou být účastníky pouze žadatelé a jen oni mají možnost žádat o přezkum rozhodnutí. Podatel uvádí, že tato situace není v souladu s článkem 9 odstavcem 3 Úmluvy.

48. Ve vztahu k úpravě hluku v zákoně o ochraně veřejného zdraví podatel cituje rozhodnutí Městského soudu v Praze, který nepřiznal aktivní legitimaci osobě, požadující přezkum rozhodnutí o výjimce z nejvyšší přípustné hladiny hluku. Soud nepřiznal žalobkyni aktivní legitimaci na základě toho, že nebyla účastnicí správního řízení (tohoto postavení se domáhala, ale byla odmítnuta). NSS následně zrušil toto rozhodnutí, avšak učinil tak z formálních důvodů a k podstatě rozhodnutí Městského soudu se nevyjádřil.¹⁶

49. Ve vztahu k atomovému zákonu podatel uvádí, že podle NSS „*smyslem podle něj prováděných řízení je v první řadě zabezpečit bezpečnost využívání jaderné energie [...] Proto ani z požadavků Aarhuské úmluvy nelze dovodit, že by dotčená veřejnost musela mít nutně*

¹⁵ Rozsudky NSS ze dne 26. 7. 2007 č. j. 4 Ans 1/2006-59; ze dne 29. 5. 2008 č. j. 2 Ans 2/2008-57 (překlad relevantních výňatků poskytl stěžovatel).

¹⁶ 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.

přístup do všech těchto jednotlivých řízení.“¹⁷ NSS také konstatoval, že „Soudní přezkum rozhodnutí vydaných podle § 14 atomového zákona je možný, ovšem jediným možným žalobcem je jediný účastník tohoto řízení, tedy žadatel o povolení.¹⁸ Ústavní soud konstatoval, že „NNO se nemůže domáhat ochrany práva na příznivé životní prostředí, neboť toto právo zjevně přísluší pouze fyzickým, nikoli právnickým osobám... Ve správním řízení o povolení provozu jaderné elektrárny nemůže být dotčeno právo environmentální NNO na život, soukromí či nebo příznivé životní prostředí, neboť tato základní práva náleží pouze osobám fyzickým. Jelikož subjektem uvedených základních hmotných práv nemohou být právní osoby, nesvědčí jim v tomto rozsahu ani základní právo na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy.“¹⁹

50. Česká republika nesouhlasí s většinou tvrzení podatele. Uvádí, že schválení záměru podle českého právního řádu vyžaduje sérii správních řízení a ta nejdůležitější z nich (jako řízení podle stavebního zákona či zákona o posuzování vlivů na životní prostředí) jsou plně otevřená dotčené veřejnosti, včetně nájemníků. Podle ní je tento postup v souladu s Úmluvou.

51. Ohledně úpravy hluku a jaderné energie Česká republika souhlasí s podatelovým popisem toho, kdo může být účastníkem řízení. Upozorňuje však, že v případě řízení ve věcech integrované prevence a minimalizace znečištění je definice účastníků širší a zahrnuje obce a kraje, na jejichž území se zařízení nachází NNO, společnosti provozující veřejné služby, zaměstnavatelské svazy a obchodní komory, jejichž cílem je podporovat a chránit odborné či veřejné zájmy.

Omezený přístup dotčených osob k přezkumu územních plánů

52. Podatel tvrdí, že český právní řád umožňuje soudní přezkum opatření obecné povahy (§ 101a SŘS), avšak soudy interpretují tato ustanovení tak, že vylučují z možnosti domáhat se přezkumu NNO i další osoby. V této souvislosti podatel odkazuje na rozhodnutí NSS, podle kterého „*Nájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem není aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení tohoto územního plánu nebo jeho části*“.²⁰ Podatel tvrdí, že soudy interpretují tato ustanovení SŘS podle stavebního zákona. Jak bylo zmíněno výše, stavební zákon výslovně omezuje účastníky řízení na žadatele a „sousedy“ (ty, kdo mají věcná práva). Podle tvrzení podatele tento stav zakládá nesoulad s článkem 9 odstavcem 3 Úmluvy a má zvláštní význam pro plány a programy zmiňované v článku 7 Úmluvy.

53. Česká republika odmítá tvrzení podatele a uvádí, že územní plán není právní norma, ani rozhodnutí, ale správní akt vydávaný po dlouhém a komplikovaném procesu. Ve vztahu k aktivní legitimaci soudy aplikují doktrínu porušení práv, jak je formulována v § 101a odst. 1

¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2007 č. j. 2 As 13/2006-11 (překlad relevantních výňatků poskytl podatel).

¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 19. 5. č. j. 2 As 9/2011-154 (překlad relevantních výňatků poskytl podatel).

¹⁹ Nález ústavního soudu ze dne 2. září 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08 (překlad relevantních výňatků poskytl podatel).

²⁰ Rozhodnutí NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (překlad relevantních výňatků poskytl podatel a dotčená strana).

SŘS, což je vhodné, protože návrh na zrušení územního plánu by neměl mít možnost podat každý, nýbrž jen osoby, které tvrdí, že jejich práva byla plánem porušena. V tomto ohledu považuje Česká republika za odpovídající obiter dictum NSS, na které může být pohlíženo jako na vodítko pro budoucí rozhodování ostatních soudů: „s ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství nelze a priori vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu ... i pro osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9, bodu 2 a 3 Aarhuské úmluvy“.²¹ Česká republika také uvádí, že toto konstatování podporuje její tvrzení, že české soudy vykládají aktivní legitimaci extenzivně, včetně možné přímé aplikace právního řádu Evropské unie. Cituje následující rozhodnutí NSS, ve kterém soud přiznává NNO aktivní legitimaci k věcnému přezkumu rozhodnutí o návštěvním řádu Národního parku Šumava, v němž soud vyvodil aktivní legitimaci NNO přímo z ustanovení Aarhuské úmluvy.²² Kromě toho Česká republika uvádí, že třebaže se rozhodnutí týkalo jiného typu opatření obecné povahy a ne územního plánu, na rozsudek NSS ohledně Národního parku Šumava lze pohlížet jako na precedentní rozhodnutí. Není si ovšem vědoma žádných dalších případů, které by na toto rozhodnutí navazovaly.

54. Podatel v reakci na odkazy České republiky na judikaturu uvádí, že NSS opakovaně odmítl žaloby NNO, zabývajících se životním prostředím, proti územním plánům a zmiňuje rozhodnutí z roku 2011, ve kterém NSS konstatoval, že „Nezbytným předpokladem aktivní legitimace je zasažení hmotných práv navrhovatele opatřením obecné povahy, které má být přezkoumáno [...] Jenom osoba která má přímý vztah k území, regulovanému územním plánem, může být jeho vydáním zkrácena ve svých právech environmentální NNO proto není aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu“.²³

Článek 9 odstavec 4

55. Podatel se ve svých tvrzeních, týkajících se předběžné ochrany, zaměřuje na:

- (a) Podmínky pro použití předběžné ochrany, které označuje za příliš restriktivní;
- a
- (b) Skutečnost, že závěry zjišťovacího řízení EIA a stanoviska EIA jsou vyloučeny z možnosti přímého soudního přezkumu.

Podmínky pro poskytnutí předběžné ochrany

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, bodem 4 Úmluvy, který požaduje efektivní opravné prostředky a možnost použití předběžné ochrany.

²¹ Rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (překlad relevantních výňatků poskytl podatel a dotčená strana).

²² Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43 (překlad relevantních výňatků poskytl stěžovatel a dotčená strana).

²³ Rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2011 č. j. 7 Ao 7/2010-133 (překlad relevantních výňatků poskytl stěžovatel).

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.

58. Stěžovatel cituje rozhodnutí Krajského soudu v Plzni z roku 2004, podle kterého „*povaha územního rozhodnutí obecně vylučuje možnost způsobit „nenahraditelnou újmu“, jak je předpokládána v § 73 odst. 2 soudního řádu správního, protože takové rozhodnutí nezakládá právo investora začít s realizací záměru*“.²⁴ Podatel uvádí, že toto rozhodnutí bylo citováno v mnoha dalších rozhodnutích krajských soudů. Ačkoliv se některé soudy přiklonily k volnější interpretaci, podatel tvrdí, že typickým způsobem argumentace zůstává, že „*předběžné opatření by v praxi znamenalo zastavení stavebních činností, což by způsobilo zpoždění v harmonogramu výstavby, dodatečné náklady s vážným dopadem na veřejný rozpočet a ovlivnilo by ochranu života a zdraví obyvatel dotčených obcí*“.²⁵

59. Podatel připouští, že ve věci přezkumu stanoviska EIA konstatoval NSS, že soudy by měly poskytnout předběžnou ochranu na základě článku 9 odstavce 4 Úmluvy, jestliže o ni v žalobách týkajících se ochrany životního prostředí žádají dotčené osoby z řad veřejnosti, aby se nemohlo stát, že v době projednání žaloby již bude záměr uskutečněn. Podle podatele je tento rozsudek pozitivní, avšak správní soudy jej vykládají v praxi velmi restriktivně. Třebaže byl odkladný účinek žalobám v několika případech přiznán, v mnoha dalších byl návrh na jeho přiznání zamítnut. Obzvláště dálnice jsou považovány za projekty ve veřejném zájmu a předběžná ochrana v těchto případech nebývá poskytována.

60. Česká republika tvrdí, že Úmluva ponechává na uvážení stran, aby rozhodly o formě a podmínkách předběžné ochrany. Forma a podmínky předběžné ochrany musí být takové, aby bránily nenávratným škodám na životním prostředí. Úmluva (a směrnice EU 85/337/EHS²⁶ a 96/61/ES²⁷) nevyžadují, aby byla předběžná ochrana byla poskytnuta v případě žaloby podané dotčenou veřejností automaticky; soudy musí posoudit, jestli záměr, pro který bylo povolení vydáno, nebude mít nevratný dopad na životní prostředí. Soudy hodnotí, zda činnost může znamenat závažné riziko pro životní prostředí a zda je nezbytné poskytnout předběžnou ochranu. Česká republika trvá na tom, že požadavky článku 9 odstavce 4 Úmluvy jsou ve vnitrostátní úpravě zohledněny dostatečně, což je dále podpořeno judikaturou správních soudů.²⁸

²⁴ Rozsudek Krajského soudu v Plzni z 5. 11. 2004 sp. zn. 57 Ca 14/2004 (překlad relevantních výňatků poskytl stěžovatel).

²⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2007, sp. zn. 6 Ca 7/2008 (překlad relevantních výňatků poskytl stěžovatel).

²⁶ Viz výše poznámku č. 8.

²⁷ Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. 9. 1996 o integrované prevenci a kontrole.

²⁸ Zejména rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63.

Nemožnost soudního přezkumu závěru zjišťovacího řízení a stanoviska EIA

61. Podatel tvrdí, že stanovisko EIA není v českém právním řádu jako závazné, tudíž není považováno za způsobilé zasáhnout do subjektivních práv a jeho soudní přezkum je proto vyloučen. Podatel uvádí, že podle NSS *„Ustanovení čl. 9 Úmluvy není možné vykládat tak, že by vyžadovalo samostatný soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti v rámci povolování záměrů dle čl. 6 Úmluvy v samostatném řízení.“* a že *„Postačuje jejich přezkoumání až ve fázi, kdy takovýmito úkony dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob.“*²⁹ Dále NSS uvedl, že není žádný důvod pro to, aby závěr zjišťovacího řízení byl přezkoumáván samostatně, odděleně od následných povolení, a že právo EU ponechává členským státům možnost uvážení, ve kterých fázích mohou být rozhodnutí, akty, nebo nečinnost správních orgánů napadeny.³⁰ Podatel tvrdí, že tímto způsobem standardně argumentují Ministerstvo životního prostředí i soudy³¹ a že tento přístup zakládá nesoulad s požadavky článku 9 odstavce 4 na spravedlivé, včasné a efektivní opravné prostředky.

62. Česká republika trvá na tom, že co se týče přezkumu stanovisek EIA a závěrů zjišťovacího řízení, český právní řád dostatečně splňuje požadavky článku 9 odstavce 4 Úmluvy. V českém právu není EIA součástí správního řízení, ale je samostatným procesem, který slouží jako odborný podklad pro povolení záměru. Přezkum aktů správních orgánů je možný pouze ve fázi, kdy může takovýto akt zasáhnout do právní sféry fyzických a právnických osob, a stanovisko EIA takovýmto aktem není. Česká republika uzavírá, že tento přístup je v souladu s Úmluvou.

III. Úvahy a hodnocení Výboru

63. Česká republika ratifikovala Úmluvu 6. července 2004. Úmluva pro Českou republiku vstoupila v platnost 4. října 2004.

64. Výbor se rozhodl, že se nebude zabývat tvrzením o nedodržování článku 3 odstavce 1 Úmluvy, neboť znění relevantních ustanovení českého právního řádu bylo pro strany i Výbor srozumitelné a jasné a tvrzení podatele v tomto směru nebyla podložena.

Definice „dotčené veřejnosti“ a nájemci (čl. 2 odstavec 5)

65. Ustanovení o účasti veřejnosti v článku 6 Úmluvy většinou odkazují na „dotčenou veřejnost“, tj. podmnožinu veřejnosti jako celku. Dotčená veřejnost je definována v článku 2 odstavci 5 Úmluvy na základě kritérií *„je, nebo může být ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo má na tomto rozhodování určitý zájem“*. Definice v Úmluvě je tedy založena na *„ovlivnění“* či *„určitém zájmu“*, což jsou rovněž instituty českého práva.

²⁹ Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63 (překlad relevantních výňatků poskytl podatel).

³⁰ Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, sp. zn 1 As 13/2007-63/2008 a rozsudek NSS ze dne 5. 9. 2009, č. j. 2 As 68/2007-50 (překlad relevantních výňatků poskytl podatel).

³¹ Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63/2008.

66. Třebaže je definice „dotčené veřejnosti“ v Úmluvě užší, než definice „veřejnosti“, stále je velmi široká. Zda je osoba záměrem dotčena, závisí na povaze a rozsahu záměru. Například výstavba a provoz jaderné elektrárny může ovlivnit více lidí, uvnitř i vně státu, než například impregnační dílna či jatka. Také to, zda má osoba na rozhodování zájem, závisí na tom, jestli její majetková práva a s nimi související práva (věcná práva), sociální či jiná práva a zájmy spojené se životním prostředím mohou být navrženým záměrem dotčena. Podstatné je, že ustanovení Úmluvy nepožadují po NNO, aby prokázaly svůj právní zájem jako podmínku k tomu, aby byly považovány za dotčenou veřejnost. Naopak, článek 2 odstavec 5 označuje všechny NNO podporující ochranu životního prostředí, které splňují podmínky vnitrostátního práva za mající tento zájem.

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.

Účinná účast veřejnosti v jednotlivých fázích rozhodování (článek 6 odstavec 3)

68. Během diskuze o podání na třicátém druhém zasedání Výboru Česká republika vysvětlila, že ve vícefázovém rozhodovacím procesu podle českého práva je stavební povolení konečným rozhodnutím/povolením ve smyslu článku 6 Úmluvy. Dále byly vyjasněny následující aspekty: stanoviska EIA nejsou sama o sobě rozhodnutími, ale podklady pro následná územní a stavební řízení; proces EIA je řízením s otevřenou možností účasti veřejnosti, kdežto účast v řízeních v následných fázích je omezena na ty osoby z řad veřejnosti, které jsou zákonem označeny za „účastníky“ územního a stavebního řízení; v důsledku toho okruh osob považovaných za „dotčenou veřejnost“ v procesu EIA není stejný jako v následném územním a stavebním řízení; NNO mají omezená práva účasti v řízeních po vydání stanoviska EIA; a nájemci, třebaže se mohou účastnit procesu EIA, se nemohou účastnit následných fází, protože je zákon neuznává coby „účastníky“ těchto řízení a obvykle omezuje možnost účasti v těchto řízeních na fyzické osoby, jejichž věcná práva jsou nebo mohou být dotčena záměrem.

69. Článek 6 odstavec 3 Úmluvy se vztahuje k „rozumným lhůtám“ pro rozdílné fáze rozhodovacích řízení, umožňujícím dostatek času, aby se veřejnost mohla připravit a efektivně se účastnit environmentálních řízení. Požadavek Úmluvy na „rozumné lhůty“ pro účinnou účast veřejnosti v jednotlivých fázích rozhodovacího procesu je založen na předpokladu, že ve vícefázovém environmentálním rozhodovacím procesu, jak jej upravuje

české právo, by měla být umožněna účast veřejnosti v každé jednotlivé fázi. K vícefázovému rozhodovacímu procesu (kde v každé fázi rozhodování jsou diskutovány a vybrány určité možnosti s účastí veřejnosti a každá následující fáze se týká pouze záležitostí v rámci řešení zvoleného v předchozí fázi) Výbor konstatoval, že:

„se zřetelem ke zvláštním potřebám jednotlivých zemí a k předmětům řízení, má každá strana možnost určitého uvážení, jaký rozsah možností bude projednáván v každé z fází rozhodovacího procesu. Tyto fáze mohou zahrnovat různá navazující strategická rozhodnutí ve smyslu článku 7 Úmluvy (politiky, plány a programy) a různá individuální rozhodnutí podle článku 6 Úmluvy, povolující základní parametry a umístění určitého záměru, jeho technické parametry a konečně technologické detaily, vztahující se ke specifickým environmentálním standardům.“³²

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. I kdyby byl okruh účastníků s vlastnickými právy interpretován tak široce, aby zahrnul i vlastníky vzdálenějších pozemků a staveb, jak tvrdí Česká republika, jednotlivci s jinými dotčenými právy a zájmy jsou stále vyloučeni z účasti v řízeních. 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.

Řádné zohlednění výsledků účasti veřejnosti v rozhodnutích správních orgánů (článek 6 odstavec 8)

71. Podatel tvrdí, že připomínky veřejnosti uplatněné v procesu EIA nejsou ve všech případech brány v úvahu v následných fázích rozhodování, protože proces EIA není zakončen vydáním závazného rozhodnutí. Česká republika nesouhlasí s tím, že by připomínky veřejnosti nebyly brány v úvahu. Jak je uvedeno výše v bodě 70., Výbor shledal, že český právní systém neumožňuje účinnou účast veřejnosti ve všech fázích environmentálních

³² Zjištění Výboru k podání ACCC/C2006/16 (Litva) ECE/MP.PP/2008/5/čl. 6, bod 71.

rozhodování. Mimoto, článek 6 odstavec 7 Úmluvy stanoví, že účast veřejnosti není omezena na připomínky k environmentálním dopadům navrhovaného záměru, ale opravňuje veřejnost podat jakékoliv připomínky, informace, analýzy nebo názory, které považuje za relevantní ve vztahu k danému záměru, včetně svého pohledu na přípustnost záměru a jeho soulad s právem životního prostředí. Podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 10, odst. 1) je stanovisko EIA „vydáno také na základě podaných připomínek veřejnosti“. Dále tento zákon (v § 10 odst. 4) stanoví, že „bez stanoviska není možné vydat rozhodnutí potřebné k realizaci záměru“. Avšak české právo nevyžaduje, aby správní orgány vydávající povolení, v plném rozsahu řídily obsahem stanoviska EIA. Ačkoliv tedy proces EIA umožňuje účast veřejnosti, Výbor se domnívá, že výše zmíněný právní rámec nezaručuje, že při rozhodování v povolovacím řízení jsou náležitě zohledněny výsledky účasti veřejnosti. Ve světle výše zmíněného Výbor shledává, že Česká republika neplní požadavek stanovený v článku 6 odstavci 8 Úmluvy, tedy nezajišťuje, aby výsledky účasti veřejnosti byly náležitě zohledněny při rozhodování.

Aktivní legitimace jednotlivců a NNO k zahájení přezkumných řízení týkajících se účasti veřejnosti podle článku 6 (článek 9, bod 2)

72. Podatel tvrdí, že v důsledku skutečnosti, že osoby z řad veřejnosti nejsou považovány za účastníky správních (územních a stavebních) povolovacích řízení, není jim přiznána ani aktivní procesní legitimace k zahájení přezkumného řízení.

73. Podatel cituje na podporu svého tvrzení, týkajícího se práv jednotlivců, zejména s ohledem na „nájemce“, dvě rozhodnutí NSS.³³ Český právní řád a praxe podmiňuje aktivní procesní legitimaci jednotlivců po ukončení procesu EIA tím, že jsou porušena jejich vlastnická práva. To znamená, že nájemci nemohou žádat o přezkum konečného stavebního povolení na základě dotčení svých práv či zájmů, vztahujících se k životnímu prostředí a ochraně zdraví, nebo dotčení svých zájmů povolovanou činností a jejími možnými dopady na jejich život.

74. Česká republika uvádí, že SŘS umožňuje, aby žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podal každý, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím dotčen na svých právech. Podatel oponuje tím, že judikatura NSS je při aplikaci doktríny „dotčení práv“ velmi restriktivní a že v důsledku toho je aktivní legitimace přiznávána pouze osobám, jejichž majetková práva byla rozhodnutím správního orgánu porušena. Podatel také uvádí, že není schopen Výboru poskytnout soudní rozhodnutí v této věci, protože v praxi je velmi vzácné, aby osoby, kterým byla výslovně odepřena účast ve správním řízení, podaly žalobu proti konečnému rozhodnutí vydanému v tomto řízení.

³³ Rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2005, č. j. 2 As 1/2005-62; rozsudek NSS z 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (překlad relevantních výňatků poskytl podatel).

75. Výbor připomíná své předchozí závěry, týkající se aktivní legitimace podle Úmluvy, ve kterých konstatoval, že strany mají určitý prostor pro vymezení rozsahu osob, kterým je zaručena aktivní legitimace, avšak toto vymezení musí být konzistentní „s cílem umožnit dotčené veřejnosti široký přístup ke spravedlnosti v rozsahu stanoveném Úmluvou“ (ACCC/C200511 (Belgie), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/článek 2, bod 33). Proto při tomto vymezení strany nemohou interpretovat kritéria pro aktivní legitimaci způsobem, který by okruh oprávněných osob podstatně zúžil a tak směřoval proti obecným závazkům podle článků 1, 3 a 9 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 legitimace 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.

77. V oblasti práv NNO navrhopat přezkum správních rozhodnutí podatel neposkytl žádnou judikaturu na podporu svých tvrzení. Během jednání se obě strany shodly, že NNO mají určitá práva - i když ne tak široká jako v průběhu procesu EIA

- coby účastníci řízení a mohou se domáhat přezkumu rozhodnutí. Konkrétně, NNO, které podaly písemné připomínky v průběhu procesu EIA, nebo které byly účastníky předchozího povolovacího řízení, mají aktivní legitimaci v následujících řízeních (viz také bod 39 výše). Výbor připomíná, že při definování aktivní legitimace podle článku 9 odstavce 2, Úmluva poskytuje stranám vodítka, jak interpretovat „dostatečný zájem“ NNO. Proto by zájem NNO, splňujících požadavky uvedené v článku 2 odstavci 5 Úmluvy měl být považován za dostačující a měly by být považovány za osoby s právy, která mohou být dotčena. Navíc, práva těchto NNO nejsou podle článku 9 odstavce 2 Úmluvy omezena pouze na proces EIA, ale vztahují se na všechny fáze rozhodování o povolení záměru, podléhajícího článku 6.

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 odstavec 2 Úmluvy.

Rozsah přezkumu v řízeních týkajících se účasti veřejnosti podle článku 6 (článek 9 odstavec 2)

79. Strany se shodují na tom, co může být přezkoumáno českými soudy: v zásadě musí každý žalobce prokázat, že byl zkrácen na svých právech. Jednotlivci mají procesní a hmotná práva, přičemž hmotná práva mohou zahrnovat práva nebo zájmy týkající se životního prostředí, NNO však mohou být dotčeny jen ve svých procesních právech. Tato praxe není zakotvena zákonem, ale byla rozvinuta v judikatuře.

80. V tomto ohledu Výbor konstatoval ve vztahu k podání ACCC/C/2008/33 (Velká Británie), že *„článek 9 odstavec 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 odstavec 2 Úmluvy.

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.

Opravné prostředky ve vztahu k aktům a nečinnosti orgánů veřejné správy a soukromých osob (článek 9 odstavec 3)

83. Ve vztahu k možnosti veřejnosti domáhat se přezkumu jednání a nečinností soukromých osob nebo státních orgánů, předložil podatel příklady týkající se specificky otázek ochrany zdraví, jaderných zařízení a územních plánů.

84. Podle článku 9 odstavce 3 Úmluvy má veřejnost právo domáhat se přezkumu v případech porušení vnitrostátních právních předpisů, týkajících se životního prostředí. Postačí přitom tvrzení, že k takovému porušení došlo (viz zjištění k podání ACCC/C/2006/18 (Dánsko), ECE/MP.PP/2008/5/Add.4). Není nezbytné, aby se údajné porušení práv týkalo práva životního prostředí v užším slova smyslu: postačuje tvrzené porušení jakéhokoli právního předpisu souvisejícího s oblastí životního prostředí, například předpisů týkajících se hluku nebo ochrany zdraví. Ve vztahu k povolování výjimek z hlukových limitů české právo dle soudní interpretace stanovuje, že účastníkem povolovacího řízení může být pouze žadatel o povolení nebo provozovatel, a podle judikatury to je také podmínkou aktivní legitimace před soudem.

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.

86. Podatel namítá nesoulad s článkem 9 odstavcem 3 Úmluvy rovněž pokud jde o jaderné záležitosti a dokládá svá tvrzení výňatky z judikatury. Dle názoru Výboru se však tato judikatura vztahuje k aktivní legitimaci k podání žaloby proti povolení provozu podle atomového zákona, a tedy spadá pod článek 9 odstavec bod 2 Úmluvy. Výbor poukazuje zejména na judikaturu, která vylučuje osoby z řad veřejnosti, včetně NNO, z možnosti napadnout povolení jaderného provozu na základě toho, že není nutná účast veřejnosti v otázkách jaderné bezpečnosti, a rozhodnutí, které výslovně vylučuje NNO z toho důvodu, že nemají právo na život, soukromí nebo příznivé životní prostředí, které by mohlo být dotčeno. 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.

Minimální standardy přístupu k soudní ochraně odkladný účinek a předběžná opatření (článek 9 odstavec 4)

87. Ve věci předběžné ochrany podatel odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Plzni (což není nejvyšší soud), týkající se územních rozhodnutí a předběžné ochrany s tvrzením, že některé soudy i nadále uplatňují tuto argumentaci. Třebaže podatel připouští, že některé soudy rozhodují jinak, podle jeho názoru je „typické“, že předběžná ochrana není přiznávána. Podatel citoval dvě další podobná rozhodnutí.³⁴ 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 nesplňuje 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.

IV. Závěry a doporučení

88. Po zvážení výše uvedeného Výbor přijímá závěry a doporučení uvedené v následujících bodech.

A. Hlavní zjištění ohledně nedodržování 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

³⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2008 sp. zn. 31 Ca 156/2007; rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 1. 2010 sp. zn. 15 Ca 91/2008; rozsudek městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2007, sp. zn. 6 Ca 7/2008.

měla zajistit, aby byl v rozhodnutí brán náležitý ohled na výsledek účasti veřejnosti (viz bod. 71. výše);

(c) práva NNO, které splňují požadavky uvedené v článku 2 odstavci 5 Úmluvy, pro přístup k přezkumným řízením, týkajícím se konečných rozhodnutí, povolujících navrhované aktivity, jako je například stavební povolení, jsou natolik omezená, že Česká republika neplní článek 9 odstavec 2 Úmluvy (viz bod 78. výše);

(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 odstavec 2 Úmluvy (viz bod. 81. výše);

(e) v rozsahu v jakém závěry zjišťovacího řízení EIA slouží také jako rozhodnutí ve smyslu článku 6 odstavce 1 (b), by měla mít veřejnosti možnost napadnout legalitu závěru zjišťovacího řízení EIA. Protože toto české právo neumožňuje, Česká republika neplní článek 9 odstavec 2 Úmluvy (viz bod 82. výše);

(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. Podobně v případě územního plánování tím, že neumožňuje osobám z řad veřejnosti napadnout územní plán, který byl vydán příslušným správním orgánem v rozporu s normami územního plánování nebo jinými předpisy na ochranu životního prostředí, Česká republika neplní článek 9 odstavec 3 Úmluvy (viz bod 85. výše).

B. Doporučení

90. Výbor v souladu s bodem 36 (b) přílohy k rozhodnutí I/7, a poukazujíc na souhlas České republiky s tím, že Výbor přijme opatření požadovaná v bodu 37 (b) přílohy k rozhodnutí I/7, doporučuje, aby Česká republika podnikla nezbytná právní, regulatorní, administrativní a jiná opatření k zajištění toho, aby:

(a) se osoby z řad dotčené veřejnosti, včetně nájemníků a NNO, které splňují požadavky článku 2 odstavce 5, mohly účinně zapojit do rozhodování a předkládat připomínky v celém rozhodovacím řízení podléhajícím článku 6;

(b) byl náležitě zohledněn výsledek účasti veřejnosti ve všech fázích rozhodování o povolení činností podléhajících článku 6;

(c) NNO splňující požadavky článku 2 odstavce 5, měly právo domáhat se přezkumu jakýchkoliv postupů podléhajících článku 6, a v tomto ohledu se domáhat přezkoumání nejen procesní, ale také hmotněprávní legality těchto rozhodnutí;

(d) v rozsahu v němž závěrečné stanovisko EIA a příslušná kritéria slouží také jako určení požadované podle článku 6, odstavec 1 (b), zda navrhované činnosti podléhají ustanovení článku 6, měla dotčená veřejnost, jak je definována v článku 2 odstavci 5, možnost napadnout procesní i hmotněprávní zákonnost těchto závěrů;

(e) osoby z řad veřejnosti měly možnost ve správním či soudním řízení napadnout akty soukromých osob a nečinnost orgánů, které jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícími se hluku a urbanistickými a územně plánovacími environmentálními standardy.