Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Jiří Novák

# Právo na příznivé životní prostředí v judikatuře českých soudů

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.
Katedra práva životního prostředí
Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. dubna 2017

## Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předloženou diplomovou práci vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 30. dubna 2017 …….……

Jiří Novák

## Poděkování

Rád bych zde poděkoval vedoucí mé diplomové práce JUDr. Petře Humlíčkové, Ph.D., a to za její cenné rady a pomoc v prvotní fázi tvorby práce. Dále děkuji JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. za ochotné převzetí vedení mé práce, velice vstřícný přístup a v neposlední řadě za jeho rady a připomínky. Rovněž bych chtěl poděkovat mým přátelům, kteří mi byli vždy oporou a bez kterých bych si celé studium nedovedl představit.

OBSAH

ÚVOD ..... 6

1. VYMEZENÍ PRÁVNÍHO RÁMCE ..... 9

1.1. ZÁKLADNÍ POJMY ..... 9

1.1.1. ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ ..... 9

1.1.2. „PŘÍZNIVÉ“ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ ..... 10

1.2. PRAMENY PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ..... 11

1.2.1. ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY ..... 12

1.2.2. LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD ..... 12

1.2.3. ZÁKON O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ ..... 13

1.2.4. ZÁKON O OCHRANĚ OVZDUŠÍ ..... 14

1.2.5. ZÁKON O VODÁCH ..... 14

1.2.6. ZÁKON O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY ..... 15

1.3. PROCESY SOUVISEJÍCÍ S OCHRANOU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ..... 16

1.3.1. ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ ..... 16

1.3.2. POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ ..... 19

1.3.3. INTEGROVANÁ PREVENCE ..... 20

1.4. ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVÁNÍ ..... 21

1.5. SOUDNÍ PŘEZKUM ..... 23

2. AARHUSKÁ ÚMLUVA ..... 24

2.1. RELEVANTNÍ USTANOVENÍ AARHUSKÉ ÚMLUVY ..... 25

2.2. IMPLEMENTACE AARHUSKÉ ÚMLUVY DO PRÁVA EU ..... 26

2.3. NEDOSTATKY IMPLEMENTACE DO PRÁVNÍHO ŘÁDU ČR ..... 27

3. SOUDNÍ OCHRANA A ŽALOBNÍ LEGITIMACE ..... 29

3.1. ÚLOHA SOUDŮ ..... 29

3.2. ŽALOBNÍ LEGITIMACE ..... 30

4. VÝVOJ JUDIKATURY OHLEDNĚ PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ PRÁVNICKÝCH OSOB ..... 32
4.1. PRVNÍ ZMÍNKY ..... 32
4.2. PŘÍSTUP UMOŽŇUJÍCÍ OBČANSKÝM SDRUŽENÍM ÚČAST V ŘÍZENÍ ..... 33
4.3. PŘÍSTUP ODPÍRAJÍCÍ OBČANSKÝM SDRUŽENÍM ÚČAST V ŘÍZENÍ ..... 35
4.4. PŘÍMÁ APLIKACE SMĚRNICE ..... 37
4.5. AKTIVNÍ LEGITIMACE OBCE ..... 42
4.6. ODKLON OD STÁVAJÍCÍ JUDIKATURY ..... 45
4.7. VYMEZOVÁNÍ HRANIC NOVĚ NASTOLENÉHO SMĚRU I. ..... 50
4.8. VYMEZOVÁNÍ HRANIC NOVĚ NASTOLENÉHO SMĚRU II. ..... 52
5. ÚVAHY DE LEGE FERENDA ..... 55
5.1. FYZICKÉ OSOBY JAKO NAVRHOVATELÉ ..... 55
5.2. PROJEDNÁVANÁ NOVELA STAVEBNÍHO ZÁKONA ..... 56
ZÁVĚR ..... 58
SEZNAM ZKRATEK ..... 61
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ ..... 62
SUMMARY ..... 65
ABSTRAKT ..... 66
ABSTRACT ..... 66

# ÚVOD

Ochrana životního prostředí je již dlouhou dobu probíraným tématem, které se rok od roku stává stále aktuálnějším díky narůstající míře projevů jeho zhoršeného stavu. S tím souvisí i zájem společnosti o stav životního prostředí a obecné povědomí o potřebě regulace jeho poškozování a nešetrného využívání přírodních zdrojů.

Nastane-li situace, kdy je do životního prostředí zasahováno nad rámec limitů stanovených zákony, je na státu, aby proti takovýmto zásahům zakročil. V ideálním světě by tedy jakékoliv nezákonné porušení životního prostředí bylo státem postihováno a jeho viník by byl hnán k odpovědnosti. Realita je bohužel ale taková, že stát mnohdy nese podíl viny na zhoršujícím se stavu životního prostředí, a to například tím, že nedostatečně vymáhá dodržování přijatých právních předpisů sloužících k jeho ochraně. V takovém případě uvědomělé veřejnosti nezbývá nic jiného, než se do ochrany životního prostředí aktivně zapojit. Jedním ze způsobů tohoto zapojení je bezesporu ochrana životního prostředí soudní cestou.

Možnost brojit proti zásahům do životního prostředí je dána především díky zakotvení práva na příznivé životní prostředí v Listině základních práv a svobod (dále jen „*Listina*“).[1] Ve spojení s existencí dalšího základního práva, a to práva na soudní ochranu rovněž obsaženého v Listině,[2] by se mohlo zdát, že jednotlivým subjektům nic nebrání domáhat se svého práva na příznivé životní prostředí soudní cestou. To bohužel není ale tak úplně pravda a celá problematika je mnohem složitější.

Judikatura českých soudů ohledně práva na příznivé životní prostředí není natolik početná, jak by se dalo vzhledem k zakotvení tohoto práva na ústavní úrovni očekávat. Jednou z příčin absence rozsáhle judikatury, je forma, jakou je toto právo v Listině zakotveno. Formulace obsažená v čl. 35 odst. 1 Listiny doslova uvádí, že „*každý má právo na příznivé životní prostředí.*“[3] Neurčitost této formulace přináší otázku, jaké subjekty lze zahrnout pod pojem „*každý*“ a také co přesně je myšleno slovem „*příznivé*“ ve spojitosti s životním prostředím. Další příčinou je, že ačkoliv právo na příznivé prostředí spadá do režimu čl. 41 Listiny, tedy mezi práva, kterých je možno se domáhat pouze v mezích zákonů je provádějících, byly přijaty pouze zákony,

[1] Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.
[2] Čl. 36 Listiny.
[3] Čl. 35 odst. 1 Listiny.

které jej sice blíže konkretizují, nicméně nestanovují přesná pravidla pro možnosti a způsoby se jej dovolávat.

Soudy v dosud projednávaných případech řešily převážně problematiku žalobní legitimace, a jelikož ve většině případů dospěly k závěru, že subjekt domáhající se soudní ochrany nemá žalobní legitimaci, nemohly se podrobněji zabývat obsahovými otázkami přímo souvisejícími s právem na příznivé životní prostředí. Za hlavní důvod lze považovat fakt, že nejvíce aktivními subjekty v oblasti ochrany životního prostředí na straně veřejnosti jsou spolky, respektive dle dřívější úpravy občanská sdružení. A právě u těchto subjektů soudy dříve docházely k závěru, že nesplňují podmínky aktivní legitimace.

Z tohoto důvodu jsem se rozhodl v této práci zabývat otázkou, jaké subjekty se mohou práva na příznivé životní prostředí úspěšně domáhat, neboť se jedná o soudy nejčastěji řešené téma, které s tímto právem souvisí. Cílem mé práce je poskytnout ucelený náhled na vývoj judikatury českých soudů, a to zejména z hlediska přístupu právnických osob k soudní ochraně práva na příznivé životní prostředí. Rozhodovací praxe soudů týkající se této problematiky prošla během posledních desetiletí zajímavým vývojem, kdy se závěry obsažené v jednotlivých rozhodnutích mnohdy velmi lišily i přes to, že právní rámec pro tato rozhodnutí byl v řadě případů velmi podobný, či dokonce naprosto shodný.

O aktuálnosti mnou rozebíraného tématu svědčí zejména nedávný posun judikatury směrem k rozšíření okruhu subjektů, kterým je přiznáváno právo domáhat se práva na příznivé životní prostředí. Díky tomu snad v budoucnu nebude docházet k odmítání návrhů týkajících se daného práva, aniž by došlo k jejich podrobnějšímu meritornímu zkoumání.

Pro úplnost zde uvádím, že pojmy „*občanské sdružení*“ a „*spolek*“ jsou dále v práci užívány jako pojmy mající stejný význam, a to z důvodu, že v rozebíraných judikátech je v převážné většině užíván první jmenovaný pojem, jelikož k nahrazení občanských sdružení spolky došlo až po vydání těchto judikátů,[4] a také z důvodu, že některé předpisy tuto změnu prozatím nereflektují a stále užívají pojem občanská sdružení.

V úvodní kapitole diplomové práce se v první podkapitole věnuji vysvětlení pojmu „*životní prostředí*“ a přívlastku „*příznivé*“. V další podkapitole se zabývám relevantními právními předpisy, které právo na příznivé životní prostředí upravují. Třetí a čtvrtá podkapitola je věnována

[4] Občanská sdružení v minulosti upravoval zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Tento zákon byl k 1. lednu 2014 zrušen a právní úprava občanských sdružení byla přesunuta do zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který již nepracuje s pojmem „*občanské sdružení*“ a nahrazuje jej pojmem „*spolek*“,

procesům souvisejícím s ochranou životního prostředí a soudnímu přezkumu výsledků těchto procesů.

Druhá kapitola práce je věnována Aarhuské úmluvě - celým názvem *Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí* (dále jen „*Aarhuská úmluva*“). Tuto úmluvu nejdříve obecně představím a následně se zabývám jejími relevantními ustanoveními, provedením její implementace do práva Evropské unie a nedostatkům implementace do českého právního řádu.

V kapitole třetí se stručně věnuji soudní ochraně a úloze soudů. Mimo to v této části rozebírám podmínky přístupu k soudní ochraně, tedy aktivní legitimaci procesní a věcnou.

Čtvrtá kapitola je jádrem diplomové práce, ve kterém se zabývám samotným rozborem jednotlivých judikátů, na kterých se snažím demonstrovat výše uvedený vývoj judikatury z hlediska přístupu právnických osob k soudní ochraně práva na příznivé životní prostředí. Tento vývoj demonstruji na rozhodnutích Ústavního soudu České republiky (dále jen „*Ústavní soud*“) a Nejvyššího správního soudu.

Poslední kapitola pak obsahuje krátké zamyšlení nad možností domáhat se práva na příznivé životní prostředí přímo fyzickými osobami bez nutnosti jejich dalšího sdružování se v právnických osobách, a také stručné shrnutí právě projednávaného zákona, který souvisí se závěry této práce.

# 1. VYMEZENÍ PRÁVNÍHO RÁMCE

V této kapitole se zabývám vysvětlením pojmů důležitých pro další části práce, a dále stručně pojednávám o pramenech tohoto práva relevantních z hlediska dalšího textu práce, o procesech souvisejících s ochranou životního prostředí, účastí veřejnosti na rozhodování a soudnímu přezkumu.

## 1.1. ZÁKLADNÍ POJMY

### 1.1.1. ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Pro pojem životní prostředí existuje vícero definic. Širokou veřejností je tento pojem vnímán spíše v přírodovědném smyslu. Takto obecně užívaná definice životním prostředím rozumí *„soubor všech činitelů, se kterými přijde do styku živý subjekt a podmínek, kterými je obklopen. Tedy vše, na co subjekt přímo i nepřímo působí. Subjektem může být chápán organismus, populace, člověk i celá lidská společnost. Většinou se pojem životní prostředí chápe ve smyslu životní prostředí člověka.*“[5] Tato definice tedy odvozuje životní prostředí od toho, na co živý subjekt působí, což je opačný přístup, než v níže uvedené legální definici, která naopak zkoumá, co působí na živý subjekt.

Z hlediska práva na příznivé životní prostředí, o kterém tato práce pojednává, je však relevantní pouze to, jak životní prostředí definuje český právní řád. V něm je pojem životního prostředí definován v ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „*zákon o životním prostředí*“), kdy za životní prostředí je považováno „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje.“*[6] Dále zákon uvádí demonstrativní výčet jednotlivých složek životního prostředí, přičemž zákonodárce mezi tyto složky výslovně zařadil ovzduší, vodu, horniny, půdu, organismy, ekosystémy a energii.[7]

Ačkoliv je zákonná definice velmi obšírná a za životní prostředí považuje tu část hmotného světa, kterou tvoří příroda,[8] není touto definicí pojem životní prostředí zcela vyčerpán. Dle Damohorského existují také názory, které do definice životního prostředí zahrnují i člověkem vytvořené prostředí, jako například prostředí sídlištní, domovní, bytové a

[5] Příroda.cz: Odborný slovník – heslo životní prostředí [online] [2017] [cit. 10. prosince 2016]. Dostupné z www: http://www.priroda.cz/slovnik.php?deta il=8.
[6] Ustanovení § 2 zákona o životním prostředí.
[7] Tamtéž.
[8] DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7, s. 28.

pracovní, případně i kulturní památky a společenské vztahy. Damohorský ovšem uvádí, že toto širší pojetí životního prostředí do jisté míry definici deklasuje a životní prostředí se díky ní stává *„značně bezbřehým pojmem, v němž se může ztrácet jeho podstata,*“[9] a zároveň jde nad rámec legální definice a je tedy z jejího hlediska irelevantní. Konkrétní složky životního prostředí jsou pak dále definovány prostřednictvím tzv. složkových předpisů, z nichž některé rozebírám v další podkapitole.

S legální definicí uvedeného pojmu pracuje rovněž judikatura českých soudů, přičemž některá rozhodnutí Ústavního soudu se částečně zabývají jeho specifikací. Konkrétně nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 uvádí zdravé životní prostředí jako jeden z příkladů veřejného statku, přičemž veřejný statek dále definuje jako určitý aspekt lidské existence, který není možno pojmově, věcně, ani právně rozložit na části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly.[10] V dalším nálezu Ústavního soudu je vysloveno, že za součást životního prostředí „*lze považovat vše, co člověka obklopuje a od čeho se odvíjí kvalita jeho života*“.[11]

Dá se tedy říci, že životní prostředí je definováno za pomoci konfrontace živého organismu s jeho prostředím, které umožňuje rozvoj tohoto organismu, a které zároveň živý organismus nějakým způsobem ovlivňuje a může jej do jisté míry měnit a přizpůsobovat se mu. Tím, že legální definice nehovoří pouze o člověku, ale i o dalších organismech, stává se definicí spíše ekocentrickou, než antropocentrickou. Pro právo životního prostředí jakožto právo člověka proto není tato definice zcela ideální, nicméně lze ji považovat za dostatečnou.

### 1.1.2. „PŘÍZNIVÉ“ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

K tomu, aby bylo možné provést výklad práva na příznivé životní prostředí, případně se tohoto práva úspěšně domáhat, je nejdříve potřeba definovat, co přesně se skrývá pod přívlastkem „*příznivé*“. Tento pojem totiž právní řád České republiky na konkrétním místě přímo nedefinuje, ačkoliv s ním v několika předpisech.[12]

Absence legální definice pojmu příznivé životní prostředí i neurčitost tohoto pojmu dává prostor pro různost názorů jednotlivých autorů na tuto problematiku. Jedním z těchto názorů je, že příznivost životního prostředí *„vystihuje takové hodnoty vlastností jednotlivých složek*

[9] DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, op. cit., s. 29.
[10] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996.
[11] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008.
[12] Např. v preambuli zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

*životního prostředí, které působí na živý organismus a jeho funkce příznivě z hlediska jeho vývoje a rozmnožování jako jednotlivce i druhu. Pro účely aplikace práva nemůže být příznivost životního prostředí interpretována subjektivně, jako příznivost pro určitého jednotlivce, ani ji není možno vykládat absolutně, jako absenci jakéhokoli znečištění v životním prostředí.“*[13]

Osobně se přikláním se k názoru Damohorského a Müllerové, že příznivé životní prostředí je takovým životním prostředím, u kterého nedochází ke znečišťování a zatěžování nad rámec limitů stanovených zákony či podzákonným právními předpisy.[14]

Pojem „*příznivé*“ tedy není definován jednoduchou vše pojímající definicí. V souhrnu jej ale definují právní předpisy, které upravují ochranu jednotlivých složek životního prostředí a stanovují konkrétní limity pro jeho znečištění.

## 1.2. PRAMENY PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Právo životního prostředí je upraveno velkým množstvím předpisů, díky čemuž je potřeba jejich rozdělení a roztřídění. Jedním způsobem dělení právních předpisů je dělení na průřezové předpisy, obsahující úpravu prostředků použitelných k ochraně všech složek životního prostředí, a na předpisy složkové, které se zabývají ochranou jednotlivých složek životního prostředí.[15]

Pro právo na příznivé životní prostředí jsou pak důležité předpisy, které lze kategorizovat do čtyř skupin do jisté míry se prolínajících. První skupinou jsou předpisy, které definují pojem životního prostředí a vymezují podmínky pro jeho příznivost. Těmito předpisy jsou zejména Ústava České republiky, Listina, zákon o životním prostředí a v míře, ve které vymezují žádoucí stav životního prostředí i zákony upravující jeho jednotlivé složky. Složkové zákony zároveň tvoří druhou skupinu předpisů upravující relevantní činnosti. Třetí skupinou jsou předpisy upravující důležité procesy sloužící k ochraně životního prostředí. Poslední skupinou jsou předpisy, které určují jednotlivé subjekty tohoto práva. První dvě

[13] DAMOHORSKÝ, Milan a Hana MÜLLEROVÁ. Právo na příznivé životní prostředí v České republice in GERLOCH, A. – ŠTURMA, P. a kol. Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století: v českém, evropském a mezinárodním kontextu. Praha: Auditorium, 2011, 115-126. ISBN 978-80-87284-23-0, s. 117.
[14] Tamtéž, s. 117 – 118.
[15] JANČÁŘOVÁ, Ilona. Právo životního prostředí: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8366-0, s. 122 – 123.

skupiny zákonů se budu v této podkapitole, další dvě jsou pak rozebírány v podkapitolách následujících.

### 1.2.1. ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY

Z Ústavy České republiky (dále jen „*Ústava*“) vyplývá odpovědnost státu za ochranu životního prostředí, které je dosaženo přijetím relevantních právních předpisů. Již v preambuli Ústavy je vyjádřeno odhodlání občanů České republiky *„společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství.“*[16] Spojení „*přírodní bohatství*“ lze v tomto smyslu do jisté míry považovat za pojem blížící se pojmu životní prostředí. Toto spojení pak obsahuje i čl. 7 Ústavy, který vyslovuje povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a o ochranu přírodního bohatství.[17] Této povinnosti stát dostává zejména tím, že stanovuje právní rámec, v jehož mezích musí jednat jednotlivé právní subjekty, které se podílejí na poškozování životního prostředí, a tím i přírodního bohatství.

Důležitým článkem Ústavy z hlediska práva na příznivé životní prostředí je rovněž čl. 3, který jako součást ústavního pořádku České republiky určuje i Listinu základních práv a svobod a čl. 4, který garantuje soudní ochranu základním právům a svobodám.

### 1.2.2. LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD

Jak je již uvedeno výše, Listina patří do ústavního pořádku České republiky.[18] Opět již preambule Listiny obsahuje jistý odkaz na životní prostředí. Konkrétně se zde uvádí, že Federální shromáždění na základě návrhů České národní rady a Slovenské národní rady se na Listině usneslo *„připomínajíc si svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi.“*

Životní prostředí je chráněno také čl. 11 odst. 3 Listiny, který zakazuje vykonávat vlastnictví takovým způsobem, který by poškozoval lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Tato míra je pak podrobněji stanovena v příslušných zákonech. V podobné dikci je i čl. 14 odst. 3 Listiny, který dává zákonodárci možnost zákonem omezit svobodu pohybu a pobytu na vymezených územích z důvodu ochrany přírody.

---

[16] Preambule Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
[17] Tamtéž, čl. 7.
[18] Listina základních práv a svobod byla původně přijata ústavním zákonem č. 23/1991 Sb.

Z hlediska tématu práce je zásadním čl. 35 odst. 1 Listiny, který výslovně zakotvuje právo na příznivé prostředí jako takové. Tento článek spadá do hlavy čtvrté s názvem „*Hospodářská, sociální a kulturní práva*“ a doslova stanovuje, že každý má právo na příznivé životní prostředí. Třetí odstavec téhož článku stanovuje limity výkonu ostatních práv ve prospěch životního prostředí.[19] Je zakázáno nejen poškozování životního prostředí, ale i jeho ohrožování, tedy vyvolávání či nezabránění situacím, které jsou potenciálně způsobilé poškození vyvolat. Konkrétní stanovení limitů je ponecháno na zákonodárci.

Právo na příznivé životní prostředí je úzce svázáno s dalšími základními právy. Jedná se o právo na život a právo na ochranu zdraví zakotvené v čl. 6, respektive v čl. 31 Listiny. Tato práva by bez příznivého životního prostředí nemohla být garantována.[20]

Další environmentální právo je obsaženo rovněž v čl. 35 Listiny. Jedná se o druhý odstavec, který stanovuje právo každého na „*včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.*“[21] Toto právo na informace je ve vztahu speciality vůči obecnému právu na informace obsaženému v článku 17 Listiny. Přístup a získávání informací o životním prostředí je předpokladem ke kvalifikované účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí a úzce souvisí s účastí veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí a také se soudní ochranou.[22] Tato práva jsou rovněž podrobně obsažena v dále rozebírané Aarhuské úmluvě.

Je zde důležité uvést, že čl. 35 Listiny spadá do taxativního výčtu článků, který je uveden v čl. 41 Listiny. Taxativní výčet uvádí, že jednotlivých práv obsažených ve vyjmenovaných článcích je možné se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí,[23] a nelze se jich tedy domáhat pouze na základě jejich zakotvení v Listině. Z toho vyplývá potřeba existence právních předpisů vymezujících pojem životní prostředí a jeho požadované vlastnosti. O těchto předpisech blíže hovořím v následujících odstavcích.

### 1.2.3. ZÁKON O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Zákon o životním prostředí je zákonem obecného základu práva životního prostředí. Obsahuje zejména ustanovení deklaratorního charakteru. Jak už je uvedeno výše, je v něm

[19] Viz čl. 35 odst. 3 Listiny.
[20] DAMOHORSKÝ, Milan a Hana MÜLLEROVÁ, op. cit., s. 117.
[21] Usnesení č. 2/1993 Sb., op. cit., čl. 35 odst. 2.
[22] JANČÁŘOVÁ, Ilona, op. cit., s. 238.
[23] Čl. 41 odst. 1. Listiny.

uvedena legální definice životního prostředí. Mimo to definuje i celou řadu dalších pojmů, jako například ekosystém, přírodní zdroje či ekologická újma a uvádí základní zásady a principy práva životního prostředí. Zejména díky absenci přímo aplikovatelných ustanovení slouží tento zákon spíše k interpretaci zákonů jiných.

### 1.2.4. ZÁKON O OCHRANĚ OVZDUŠÍ

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „*zákon o ochraně ovzduší*“) patří mezi složkové zákony. Jedná se o komplexní právní předpis vymezující základní pojmy z oblasti ochrany ovzduší. Kromě základních pojmů dále obsahuje nástroje ke snižování úrovně znečištění a znečišťování, stanovuje jednotlivé povinnosti provozovatelů zdrojů znečištění, určuje podmínky výkonu státní správy včetně vymezení příslušných orgánů státní správy a také upravuje opatření k nápravě a správní delikty.

Složku životního prostředí, kterou se tento zákon zabývá, tedy ovzduší, definuje jako vnější ovzduší v troposféře. Požadované vlastnosti ovzduší jsou pak vymezeny za pomoci pojmů v tomto zákoně rovněž upravených. Jedná se o pojmy emise a imise a jejich limity. Emise či znečišťování je definována jako „*vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší.*“[24] Důsledkem procesu, při kterém se znečišťující látky dostávají ze zdroje do ovzduší, je imise, neboli znečištění, které zákon o ochraně ovzduší definuje jako jednotku hmotnostní koncentrace znečišťující látky v ovzduší nebo její depozice na zemský povrch za určitou jednotku času.[25] Emisním limitem je pak označováno nejvýše přípustné množství znečišťující látky vnášené do ovzduší ze stacionárního zdroje.[26] Tento limit je vyjádřen jako hmotnostní koncentrace látky obsažená v definovaném objemu odpadního plynu a stanovuje se pro jednotlivé stacionární zdroje zvlášť. Imisní limit oproti tomu uvádí nejvýše přípustnou úroveň znečištění. Přípustné úrovně znečištění a znečišťování, včetně způsobů jejich posuzování a vyhodnocování, upravuje část druhá zákona o ovzduší s odkazy na přílohy, ve kterých jsou uváděny konkrétní limity. Stanovením uvedených limitů zákon o ochraně ovzduší částečně definuje pojem příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny.

### 1.2.5. ZÁKON O VODÁCH

Účelem zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „*vodní zákon*“), je ochrana povrchových a podzemních vod, stanovení podmínek pro hospodárné

[24] Ustanovení § 2 písm. c) zákona o ochraně ovzduší.
[25] Ustanovení § 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší.
[26] Ustanovení § 2 písm. i) zákona o ochraně ovzduší.

využívání vodních zdrojů a pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha. Dále pak zajištění bezpečnosti vodních děl a v neposlední řadě také zajištění zásobování obyvatelstva pitnou vodou.[27]

Ve vodním zákoně jsou zejména upraveny „*právní vztahy k povrchovým a podzemním vodám, a také vztahy fyzických a právnických osob k využívání povrchových a podzemních vod, jakož i vztahy k pozemkům a stavbám, s nimiž výskyt těchto vod přímo souvisí.*“[28] Mimo to definuje dílčí částí předmětné složky životního prostředí, a to pojmy jako povrchové a podzemní vody, kterými se rozumí přirozeně se vyskytující vody na nebo pod zemským povrchem. Dále jsou definovány různé druhy vodních útvarů, a to jako významná soustředění vod rozlišovaná dle jejich umístění či míry jejich ovlivnění člověkem, nebo např. vodní zdroj, kterým se rozumí vody využívané pro uspokojení potřeb člověka.[29]

Vodní zákon také obsahuje podmínky vydávání povolení k nakládání s vodami. Těmito povoleními může dojít např. k povolení k odběru či čerpání vod, ale i k povolení vypouštět odpadní vody do vod povrchových či podzemních.[30] Dle vodního zákona probíhají tzv. vodoprávní řízení, ve kterých se vydávají stavební povolení k vodním dílům.

### 1.2.6. ZÁKON O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „*zákon o ochraně přírody a krajiny*“) si klade za cíl především udržení a obnovu přírodní rovnováhy v krajině, ochranu rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, šetrné hospodaření s přírodními zdroji a vytvoření soustavy NATURA 2000.[31] Samotná ochrana přírody a krajiny je definována jako péče státu, fyzických osob i právnických osob o celou škálu živých i neživých částí životního prostředí, mezi které jsou řazeni volně žijící živočichové, planě rostoucí rostliny, ale i nerosty a horniny, jakož i péče o ekologické systémy nebo o vzhled a přístupnost krajiny. Dále tento zákon jako jedno z hlavních témat definuje kategorie zvláště chráněných území a stanovuje podmínky jejich ochrany.

Důležitým ustanovením tohoto zákona pro další části této práce je ustanovení § 70, které určuje podmínky účasti veřejnosti v ochraně přírody a stanovuje, že „*ochrana přírody podle*

[27] Ustanovení § 1 odst. 1 vodního zákona.
[28] Ustanovení § 1 odst. 2 vodního zákona.
[29] Ustanovení § 2 vodního zákona.
[30] Ustanovení § 9 a násl. vodního zákona.
[31] Ustanovení § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

*tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.*“[32] V odst. 2 a 3 téhož ustanovení jsou specifikována oprávnění občanských sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny.

## 1.3. PROCESY SOUVISEJÍCÍ S OCHRANOU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Zákony upravující ochranu složek životního prostředí, z nichž některé blíže představuji v předchozí podkapitole, mají společnou vlastnost. Každý z nich totiž upravuje jednotlivé činnosti, které jsou významné z hlediska ochrany té které složky životního prostředí. Regulovány jsou ty činnosti člověka, u kterých zákonodárce došel k závěru, že absence jejich úpravy by mohla vést k negativním změnám životního prostředí. U takovýchto činností jsou pak prostřednictvím zákonů upravovány jejich konkrétní aspekty, jako např. definování, za jakých podmínek je již pro provozování dané činnosti potřeba zvláštních povolení.

Skupina zákonů se zvláštními nástroji životního prostředí, které jsou dále podrobněji rozebírány, pak obsahuje mimo jednotlivých činností i podrobnou úpravu procesů relevantních pro právo životního prostředí.

Upravovaných činností a procesů je celá řada. Běžným příkladem je stavební činnost a proces jejího povolování územním rozhodnutím o umístění stavby. Podle výše uvedených složkových zákonů jsou to například činnosti spočívající v provozu stacionárního zdroje podle zákona o ochraně ovzduší, vypouštění odpadních vod dle vodního zákona, dle zákona o ochraně přírody a krajiny se pak jedná o mnoho činností zakázaných na území národních parků. Takto bychom mohli pokračovat velmi dlouho. Důležité je, že některé činnosti zákony přímo zakazují, jiné pouze omezují a další pak vážou na potřebu získat zvláštní povolení k jejich výkonu, či na existenci určitého správního aktu blíže je upravujícího. Dále se podrobněji zabývám procesy, kterými jsou jednotlivé činnosti povolovány.

### 1.3.1. ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Mezi nástroje ochrany životního prostředí patří územní plánování, upravené zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „*stavební zákon*“). Lze jej definovat jako státem organizovanou činnost sloužící k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území,[33] spočívajících „*ve*

[32] Ustanovení § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.
[33] DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, op. cit., s. 204.

*vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území.*“[34] Mezi cíle územního plánování patří ochrana a rozvoj přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území s ohledem na životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek.[35]

Demonstrativní výčet hlavních úkolů územního plánování uvádí ustanovení § 19 stavebního zákona, přičemž většina těchto úkolů souvisí s ochranou životního prostředí. K naplnění těchto úkolů disponuje územní plánování nástroji, kterými se projevuje navenek. Dle své povahy jsou tyto nástroje děleny na koncepční a realizační. Do skupiny koncepčních nástrojů spadají územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, do skupiny realizačních pak územní rozhodnutí, územní souhlas a územní opatření. Mezi těmito skupinami leží regulační plán, který je koncepčním nástrojem v určitých případech plnícím funkci nástroje realizačního.[36] Koncepční i realizační nástroje nejsou samostatně stojícími instituty, ale věcně i časově na sebe navazují, podmiňují se a v souhrnu vytvářejí územně plánovací proces.[37]

Územně plánovací podklady jsou tvořeny územně analytickými podklady a územními studiemi. Tyto podklady jsou odborným a technickým podkladem pro činnost územně plánovací a rozhodovací, nicméně nejsou právně závazné. Právně závazné dokumenty vznikají na základě údajů a informací v územně plánovacích podkladech obsažených.[38]

Politika územního rozvoje je dokument, který pro celé území České republiky stanovuje požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování, a to s ohledem na přeshraniční a mezinárodní souvislosti.[39] Politiku územního rozhodnutí vytváří Ministerstvo pro místní rozvoj a následně ji schvaluje vláda, která ji vydá ve formě usnesení. Tato politika je právně závazná pro následnou tvorbu územně plánovací dokumentace.

Územně plánovací dokumentace je dle stavebního zákona tvořena třemi typy dokumentů. Jedná se o zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Tyto dokumenty se liší nejen velikostí území, na které dopadají, ale i obsahem.

---

[34] Ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona.
[35] Ustanovení § 18 odst. 4 stavebního zákona.
[36] DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, op. cit., s. 208.
[37] Tamtéž, s. 206.
[38] Tamtéž, s. 206 – 207.
[39] Ustanovení § 31 odst. 1 stavebního zákona.

Zásady územního rozvoje pořizuje krajský úřad a ve formě opatření obecné povahy je v samostatné působnosti schvaluje a vydává krajské zastupitelstvo, a to pro celé území kraje. Těmito zásadami jsou stanoveny zejména základní požadavky na uspořádání území kraje, a dále jsou vymezeny plochy nebo koridory nadmístního významu, včetně požadavků na jejich využití. Zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.[40]

Územní plán v souladu se zásadami územního rozvoje určuje základní koncepce rozvoje území obce, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Dále vymezuje zastavěné území, plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanovuje podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.[41] Územní plán je schvalován zastupitelstvem obce a stejně jako pro zásady územního rozvoje pro něj platí, že je vydáván ve formě opatření obecné povahy a že je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu a pro rozhodování v území.[42]

Regulační plán je třetím typem územně plánovací dokumentace a stejně jako oba předchozí je vydáván ve formě opatření obecné povahy. Může být vydán zastupitelstvem obce pro území obce, zastupitelstvem kraje pro území kraje nebo Ministerstvem obrany pro území vojenských újezdů. Regulačním plánem jsou pro předmětné území stanoveny podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Dále vymezuje pozemky pro umístění veřejné infrastruktury a veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.[43] Jak už je uvedeno výše, regulační plán je koncepčním nástrojem, nicméně v zastavěném území a ve schváleném rozsahu nahrazuje územní rozhodnutí, čímž plní funkci realizačního nástroje územního plánování.[44]

Územní rozhodnutí je již čistě realizačním nástrojem územního plánování. Vydáváno je stavebním úřadem ve formě individuálního správního aktu jakožto výsledek územního řízení. Územním rozhodnutím se rozhoduje o umisťování staveb nebo zařízení, změně využití území, změně vlivů užívání stavby na území, dělení nebo scelování pozemků a o ochranném pásmu.[45]

---

[40] Ustanovení § 36 stavebního zákona.
[41] Ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona.
[42] Ustanovení § 43 odst. 4 a 5 stavebního zákona.
[43] Ustanovení § 61 odst. 1 stavebního zákona.
[44] DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, op. cit., s. 208.
[45] Ustanovení § 77 stavebního zákona.

Stavební zákon v ustanovení § 96 stanovuje podmínky, za kterých může být územní rozhodnutí nahrazeno územním souhlasem.

Druhý realizačním nástroj vedle územního rozhodnutí je územní opatření. Vydává se jako opatření obecné povahy, a to buď o stavební uzávěře, nebo o asanaci území. První uvedené se vydává za účelem omezení nebo zakázání stavební činnosti na vymezeném území, druhé jmenované za účelem stanovení podmínek pro odstranění dopadů živelní pohromy nebo havárie a pro další využití vymezeného území.

### 1.3.2. POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Proces posuzování vlivů na životní prostředí je klíčovým nástrojem ochrany práva životného prostředí, který slouží k hodnocení dopadů lidských činností a jejich důsledků na životní prostředí.[46] Tento proces je založen na principu prevence a jeho podstata spočívá v informovaném posouzení, jaký vliv bude mít určitý záměr či koncepce na životní prostředí, a to před tím, než dojde k jejich realizaci. Tato problematika je upravena zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o posuzování vlivů*“).

Zákon o posuzování vlivů upravuje dva základní instituty. Prvním je posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, neboli Strategic Environmental Assesment (dále jen „*proces SEA*“), jehož předmětem je posouzení koncepcí, u kterých je předpoklad, že jejich přijetí a realizování by mohlo mít významný vliv na životní prostředí a veřejné zdraví. Výsledkem tohoto procesu SEA je zpracování vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí, které tvoří součást návrhu koncepce předkládaného příslušnému správnímu úřadu. K návrhu koncepce je pak ze strany správního úřadu vypracováno závazné stanovisko, bez jehož existence nelze návrh koncepce schválit.

Druhým institutem je posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, neboli Environmental Impact Assessment (dále jen „*proces EIA*“). Jeho předmětem je posuzování záměrů, které jsou zákonem o posuzování vlivů definovány jako stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 tohoto zákona, a jejichž realizací by mohlo dojít k závažnému ovlivnění životního prostředí. Tyto záměry jsou dále děleny, na záměry, které podléhají procesu EIA obligatorně, a na záměry, u kterých je tato povinnost vázána na výsledek předchozího zjišťovacího řízení.

[46] DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, op. cit., s. 217.

Specifickou kategorií posuzovaných záměrů tvoří záměry upravené v hlavě čtvrté zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy záměry, které mohou mít vliv na soustavu NATURA 2000.

Samotný proces EIA se skládá z několika fází. Prvně je možno konzultovat záměr s příslušnými správními orgány v rámci předběžného projednání. Oznámením, respektive předložením žádosti o provedení procesu EIA oznamovatelem dochází k zahájení procesu. Následuje zjišťovací řízení, rozdělené do dvou částí. U fakultativně posuzovaných záměrů dochází ve zjišťovacím řízení nejprve k vyhodnocení, zda tyto záměry mohou mít významný vliv na životní prostředí. Pokud je výsledek této části zjišťovacího řízení kladný, následuje část společná pro všechny záměry, jejíž cílem je určit a upřesnit ty informací, které jsou potřeba pro účely dalších fází procesu EIA. Výsledkem zjišťovacího může být buďto závěr příslušného úřadu, že záměr má být přezkoumán, o čemž vydá odůvodněný písemný závěr, který je procesně závazný pro další části řízení. Nebo v opačném případě, kdy dojde příslušný úřad k závěru, že záměr nebude posuzován, vydá úřad rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení, a které je zároveň přezkoumatelné. Na zjišťovací řízení navazuje zpracování dokumentace autorizovanou osobou ve smyslu zákona o posuzování vlivů. Tato dokumentace je hlavním podkladem vyhodnocení vlivů posuzovaného záměru a za její zpracovaní je odpovědný oznamovatel. Dále zadá příslušný úřad autorizované osobě odlišné od osoby, která zpracovala dokumentaci, aby vypracovala posudek, ve formě jakési oponentury k dokumentaci. Další fází procesu je veřejné projednání, které ale nemusí proběhnout v případech, kdy k dokumentaci nebylo podáno žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření. Závěrečnou fází je vydání závazného stanoviska příslušného úřadu, na základě podkladů z předchozích fází řízení.

Stanovisko EIA je výstupem celého výše popsaného postupu. Toto stanovisko je závazné a přezkoumatelné dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), jelikož se jedná o stanovisko ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu.

### 1.3.3. INTEGROVANÁ PREVENCE

Z důvodu provázání jednotlivých složek životního prostředí, kdy se tyto složky navzájem ovlivňují a přímé poškození byť i jen jedné z nich se v konečném důsledku může projevit i na dalších složkách, bylo potřeba přijít s přístupem, který bude regulaci negativních vlivů na životní prostředí pojímat jako celek.[47] V souvislosti s tím byl přijat zákon č. 76/2002 Sb.,

[47] DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, op. cit., s. 233.

o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o integrované prevenci*“).

Zákon o integrované prevenci si klade za cíl dosáhnout vysoké úrovně životního prostředí jako celku, a to uplatněním integrované prevence, respektive integrovaného rozhodování.[48] Toto rozhodování je integrovaným z toho důvodu, že jsou v jeho rámci posuzovány veškeré vlivy daného zařízení na životní prostředí, a také z důvodu, že se v něm slučuje více správních řízení dle složkových předpisů do jednoho správního řízení.[49]

Integrovaným rozhodováním jsou stanovovány závazné podmínky pro provoz jednotlivých zařízení, ve kterých probíhá některá z definovaných průmyslových činností, a to s cílem minimalizovat vliv na životní prostředí.[50] Řízení je zahajováno žádostí provozovatele zařízení, která obsahuje zejména identifikaci provozovatele, popis činnosti, seznam a popis zdrojů emisí, charakteristiku stavu předmětného území, popis předcházení vzniku emisí a opatření pro jejich monitorování a v neposlední řadě také provozovatelem navržené závazné podmínky provozu zařízení. Pokud příslušný úřad, u kterého je žádost podávána, shledá žádost úplnou, zveřejní ji a rozešle účastníkům řízení a příslušným správním úřadům, jejichž správní akty jsou nahrazovány vydáním integrovaného povolení. Někteří účastníci pak mají možnost, jiní povinnost se k žádosti vyjádřit. Žádost může být zaslána i odborně způsobilé osobě k vyjádření.[51] Výsledkem procesu je buď zamítnutí žádosti, nebo rozhodnutí o integrovaném povolením ze strany příslušného správního úřadu. Tímto správním aktem je provozovateli přiznáno právo provozovat definovanou činnost, ale také mu jsou v závazných podmínkách provozu stanoveny povinnosti. Vydané povolení se váže k předmětnému zařízení a přechází tak na případně právní nástupce provozovatele.

## 1.4. ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVÁNÍ

Veřejnost se v obecné rovině účastní environmentálního rozhodování ve dvou základních formách. První z nich je konzultativní forma účasti veřejnosti. Pro ní je specifický poměrně omezený okruh práv veřejnosti přiznávaných, oproti většímu počtu subjektů, kterých se tato práva týkají. Jedná se zejména o právo na informace a právo podávat připomínky či vyjádření. Druhou formou je kvalifikovaná účast veřejnosti, která je ve většině případů přiznávána pouze

[48] Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o integrované prevenci.
[49] DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, op. cit., s. 235.
[50] Tamtéž, s. 235.
[51] Ustanovení § 8 a násl. zákona o integrované prevenci.

účastníkům řízení. Poměr práv vůči okruhu subjektů, kterým jsou přiznávána, je opačný, než u první formy. Menšímu počtu subjektů jsou přiznávána významně širší oprávnění.

Nejvýznamnější forma účasti veřejnosti je bez větších pochyb účast na správních řízeních. V těchto řízeních má veřejnost nejširší a nejformalizovanější míru oprávnění k hájení zájmů ochrany životního prostředí.[52] Účastníci správního řízení jsou definováni v Hlavě III. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*"). V řízeních o žádosti jsou jimi žadatel a další dotčené osoby, mající s žadatelem společná práva nebo povinnosti. V řízeních z moci úřední jsou za účastníky řízení považovány dotčené osoby, jejichž práv se má rozhodnutí přímo týkat, tedy založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost, případně prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.[53] Osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech, jsou rovněž účastníky řízení.[54] Další okruh účastníků je pak definován odkazem na zvláštní právní předpisy, tedy na osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Těmito zvláštními zákony jsou právě některé výše rozebírané předpisy, které upravují účastníky v konkrétních řízeních.

O ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny upravujícím účast veřejnosti jsem již hovořil výše. Obdobné ustanovení obsahuje i vodní zákon, který v ustanovení § 115 odst. 6 a 7 upravuje podmínky pro účast občanských sdružení, jejichž cílem je dle stanov ochrana životního prostředí, na vodoprávním řízení. Dalším zvláštním předpisem upravujícím účastníky řízení je zákon o posuzování vlivů. Z jeho hlediska je důležité rozlišit, zda se jedná o řízení navazující ve smyslu ustanovení § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů. V takovém případě veřejnosti přiznává práva dle ustanovení § 9b a násl. zákona o posuzování vlivů, mezi která patří např. právo uplatňovat připomínky k záměru. Zákon o integrované prevenci za účastníky mimo provozovatele, vlastníka zařízení, příslušné obce a kraje a účastníky dle složkových předpisů, i přes neaktuální pojmosloví rovněž považuje občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů.[55]

---

[52] DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, op. cit., s. 249.
[53] Ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu.
[54] Ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu.
[55] Ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o integrované prevenci.

## 1.5. SOUDNÍ PŘEZKUM

V předchozích podkapitolách popisuji procesy, jejichž výsledkem je vydávání správních aktů, respektive rozhodnutí a opatření obecné povahy. Tyto správní akty je pak možno soudně přezkoumávat. Řízení o ochranu životního prostředí jsou vedeny zejména před správními soudy, a to podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „*SŘS*“), přičemž nejvíce relevantními instituty SŘS jsou právě žaloba proti rozhodnutí a návrh na zrušení opatření obecné povahy. Ve třetí kapitole této práce blíže pojednávám o žalobní legitimaci k podání této žaloby či návrhu, přičemž se zde věnuji i úloze soudů a žalobní legitimaci obecně.

Závěrem je třeba uvést, že mluvíme-li zde o účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí a o právu na soudní přezkum, nelze na tomto místě nezmínit Aarhuskou úmluvu, které je však pro její významnost věnována následující kapitola této práce.

# 2. AARHUSKÁ ÚMLUVA

Aarhuská úmluva byla sjednána 25. června 1998, a to na konferenci ministrů životního prostředí regionu Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů „Životní prostředí pro Evropu“. Název „*Aarhuská úmluva*“ je odvozen od místa, kde k jejímu sjednání došlo - od dánského města Aarhusu. Česká republika tuto úmluvu ratifikovala až tři roky po jejím vstupu v účinnost, konkrétně na podzim roku 2004. Vzhledem k tomu, že smluvní stranou Aarhuské úmluvy je i Evropská unie, jsou její ustanovení závazná pro Českou republiku z pohledu práva mezinárodního i práva Evropské unie.

Jedná se o mezinárodní smlouvu v režimu čl. 10 Ústavy, tedy o vyhlášenou mezinárodní smlouvu,[56] k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament a jíž je Česká republika vázána. Jako taková je součástí právního řádu České republiky, přičemž platí, že stanoví-li něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.[57] Nicméně k tomu, aby se subjekty mohly dovolávat přímo jednotlivých ustanovení Aarhuské úmluvy, musela by tato ustanovení splňovat podmínky pro přímou aplikovatelnost, tzn. být dostatečně jasná a určitá, aby z nich bylo možno vyvodit práva povinnosti subjektů, bez potřeby existence vnitrostátních opatření. Tento předpoklad ovšem Aarhuská úmluva nesplňuje, což mimo jiné vyplývá i z judikatury českých soudů.[58] Aarhuská úmluva tedy stanovuje pouze jednotlivé cíle, byť velice konkrétně, a je pak na smluvních stranách, jakými prostředky v rámci vnitrostátního práva těchto cílů dosáhnou.

Stěžejními pilíři Aarhuské úmluvy jsou právo na informace o životním prostředí, vytváření podmínek pro aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí a zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí.[59] Z hlediska tématu této práce je důležitý zejména pilíř druhý, obsažený v čl. 6, 7 a 8 Aarhuské úmluvy a pilíř třetí, obsažený v čl. 9 Aarhuské úmluvy. Souhrnně tak jde Aarhuské úmluvě o umožnění subjektům z řad dotčené veřejnosti aktivně se účastnit ochrany životního prostředí.

I přes to, že Aarhuská úmluva není přímo aplikovatelná, má tato úmluva vliv na výklad vnitrostátních norem. Takový výklad musí být konformní s Aarhuskou úmluvou, neboť se jedná o mezinárodně právní závazek České republiky a ten je dle čl. 1 odst. 2 Ústavy Česká

---

[56] Aarhuská úmluva byla vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s.
[57] Čl. 10 Ústavy.
[58] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 1/2008-34 ze dne 18. 9. 2009 či rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 52/2006-155 ze dne 22. 2. 2008.
[59] Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluvy/.

republika povinna dodržet. Tato povinnost vyplývá rovněž z faktu, že Aarhuská úmluva je součástí práva Evropské unie a Česká republika jakožto členský stát má povinnost vykládat vnitrostátní normy v souladu s jejími mezinárodními závazky.[60]

## 2.1. RELEVANTNÍ USTANOVENÍ AARHUSKÉ ÚMLUVY

Cíl Aarhuské úmluvy je vysloven v čl. 1. Tento článek zavazuje smluvní strany k zaručení výše uvedených pilířů Aarhuské úmluvy, a to s cílem přispět k ochraně práva na život v prostředí příznivém pro zdraví a životní pohodu jednotlivých příslušníků stávající generace i generací budoucích.[61]

Článek druhý je věnován definicím, přičemž pro tuto práci jsou nejdůležitější pojmy „*veřejnost*" a „*dotčená veřejnost*". Prvním zmíněným pojmem se rozumí jedna nebo více fyzických či právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny, pokud jsou v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí.[62] Dotčenou veřejnost Aarhuská úmluva definuje 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.*"[63] Aarhuská úmluva tedy přímo uvádí, že tzv. environmentální spolky se považují za dotčenou veřejnost a přiznává jim mimo jiné i právo na soudní ochranu obsaženou v jejím třetím pilíři.

Články 6, 7 a 8 upravují druhý pilíř věnovaný aktivní účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí, který je dle jednotlivých článků členěn na účast na rozhodování o specifických činnostech, účast při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí a účast při přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů.[64]

Klíčovým článkem z pohledu této práce je čl. 9 s označením „*Přístup k soudní ochraně*" zakotvující třetí pilíř Aarhuské úmluvy. Jeho prostřednictvím je umožněno prosazování předchozích dvou pilířů. Tímto článkem jsou smluvní strany vyzývány, aby v rámci

[60] Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2006-74 ze dne 18. 7. 2006.
[61] Čl. 1 Aarhuské úmluvy.
[62] Čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy.
[63] Čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy.
[64] Čl. 6, 7 a 8 Aarhuské úmluvy.

vnitrostátní právní úpravy zajistily dle stanovených pravidel možnost uvedených subjektů domáhat se přezkumu jednotlivých postupů, aktů, rozhodnutí, případně nečinnosti ze strany veřejné správy. Jedná se o oblasti přezkumu práva na informace o životním prostředí dle prvního pilíře. V návaznosti na druhý pilíř pak o oblast přezkumu řízení, která souvisejí s účastí veřejnosti na rozhodování, a oblast přezkumu jednotlivých aktů a opomenutí orgánů veřejné moci, která souvisejí s aplikací vnitrostátního práva týkajícího se ochrany životního prostředí. Tento přezkum má být proveden soudem či jiným nezávislým a nestranným orgánem. Odstavec 2 tohoto článku vyžaduje pro osoby z řad dotčené veřejnosti k dosažení přezkumu existenci dostatečného důvodu, případně trvající porušování jejich práva. Ten samý odstavec pro neziskové organizace, které splňují požadavky výše uvedené definice dotčené veřejnosti, dále uvádí předpoklad, že jejich důvod je považován za dostatečný a že mají práva, která mohou být porušována.[65]

## 2.2. IMPLEMENTACE AARHUSKÉ ÚMLUVY DO PRÁVA EU

Tím, že se Evropská unie stala smluvní stranou Aarhuské úmluvy, vznikla jí povinnost uvést evropské právo do souladu s textem úmluvy. V souvislosti s tím bylo přijato několik sekundárních předpisů, a zároveň byly některé předpisy novelizovány. Téměř všechny změny však implementovaly první a druhý pilíř Aarhuské úmluvy, zatímco pilíř třetí obsahující právo přístupu ke spravedlnosti ve věcech týkajících se životního prostředí zůstal neimplementován.

Z hlediska dále rozebíraných judikátů je relevantní zejména to, jak se měnila směrnice Rady č. 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „*směrnice o posuzování vlivů*“). Tato směrnice ukládala členským státům povinnost implementovat do právního řádu tzv. proces EIA, spočívající v předběžném posuzování „*těch veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí.*“[66]

V souvislosti s přistoupením Evropské unie k Aarhuské úmluvě byla směrnice o posuzování vlivů měněna, a to přijetím směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES pokud jde o účast veřejnosti a přístup k soudní ochraně.

---

[65] Čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.
[66] Čl. 1 směrnice o posuzování vlivů.

Jednou z nejvýznamnějších změn znění směrnice o posuzování vlivů bylo uvedení definic pojmů „*veřejnost*“ a „*dotčená veřejnost*“ do souladu s Aarhuskou úmluvou. Další důležitou změnou bylo vložení nového čl. 10a navazujícího na čl. 9 Aarhuské úmluvy. Tento článek stanovoval povinnost členských států zajistit příslušníkům dotčené veřejnosti s dostatečným zájmem či namítajícím porušování práva, aby v souladu s vnitrostátními přepisy „*měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.*“[67] Dále mají členské státy dle tohoto článku určit fázi, ve které lze rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadnout. Definici pojmů „*dostatečný zájem*“ a „*porušování práva*“ mají členské státy určit tak, aby byl zúčastněné veřejnosti poskytnut široký přístup k právní ochraně. Pro nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí platí, že ve smyslu čl. 10a směrnice o posuzování vlivů je jejich zájem pokládán za dostatečný a mají práva, která mohou být porušována.

Směrnice o posuzování vlivů byla následně nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, tedy směrnicí se shodným názvem. Tato směrnice aktualizovala a nahradila směrnice předchozí, přičemž do této chvíle byla jednou revidována, a to směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014 přičemž cíli této směrnice jsou zejména posílení kvality posuzování vlivů na životní prostředí a zjednodušení procesních pravidel a administrativních nároků procesu EIA. Transponovaní této poslední jmenované směrnice jsou dle jejího čl. 2 členské státy povinny provést do 16. května 2017.

## 2.3. NEDOSTATKY IMPLEMENTACE DO PRÁVNÍHO ŘÁDU ČR

Aarhuská úmluva v čl. 15 obsahuje předpoklad pro vytvoření kontrolních systémů, na základě kterého byl ustaven Výbor pro kontrolu dodržování Úmluvy. Tímto výborem byly v minulosti České republice vytýkány některé nedostatky v implementaci Aarhuské úmluvy. V jednom ze svých nálezů[68] mimo jiné konstatoval, že ohledně aktivní žalobní legitimace

[67] Čl. 10a směrnice o posuzování vlivů.
[68] Rozhodnutí Výboru pro kontrolu dodržování Úmluvy ACCC/C/2010/50 ze dne 29. 6. 2012: [online] [2017] [cit. 22. března 2017] dostupné z http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50 TableCz.html>.

nevládních organizací, tedy občanských sdružení, není české právo zcela jasné a konzistentní. Ohledně výkladu pojmu „*dotčená veřejnost*“ ze strany České republiky uvedl, že je příliš restriktivním a mělo by dojít k jeho definici v tom smyslu, aby se všichni jednotlivci, nájemce a nevládní organizace nevyjímaje, splňující požadavky Aarhuské úmluvy, mohli v rámci celého rozhodovacího procesu účinně zapojovat a předkládat připomínky. Další nedostatek shledal Výbor pro kontrolu dodržování Úmluvy v přístupu České republiky k připomínkám veřejnosti v rámci procesu EIA, kdy výsledek účasti veřejnosti není dostatečně brán v úvahu v navazujících řízeních, a to zejména z důvodu věcné nezávaznosti výstupu procesu EIA. Mimo uvedené shledal tento výbor další četná pochybení v implementaci Aarhuské úmluvy, o kterých blíže pojednává Müllerová a Humlíčková.[69]

Pro úplnost je zde nutno uvést, že v roce 2015 došlo z důvodu hrozících sankcí ze strany Evropské unie k novelizaci zákona o posuzování vlivů a stavebního zákona,[70] čímž byly mnohé nedostatky těchto předpisů uvedeny do souladu se směrnicí o posuzování vlivů a tím i s Aarhuskou úmluvou.

[69] Blíže k tématu viz MÜLLEROVÁ, H. a HUMLÍČKOVÁ, P. Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, ISBN 978-80-87439-16-6.
[70] Zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

# 3. SOUDNÍ OCHRANA A ŽALOBNÍ LEGITIMACE

Možnost domáhat se svých práv je zakotvena v Ústavě. V čl. 4 Ústavy je stanoveno, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci. Hlava IV. Ústavy pak blíže upravuje moc soudní a hlava pátá Listiny nese název „*Právo na soudní a jinou právní ochranu"*. Přístup k soudní ochraně je tedy v českém právním řádu zakotven výrazně již na ústavní úrovni. Významnou roli z hlediska soudní ochrany zastává rovněž výše rozebíraná Aarhuská úmluva.

## 3.1. ÚLOHA SOUDŮ

Soudy jsou dle čl. 90 Ústavy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Jak již uvádím výše, v právu životního prostředí plní tuto ochrannou funkci zejména soudy správní. Správní soudnictví upravuje zákon SŘS, který je základním předpisem upravujícím postupy sloužící k ochraně veřejných subjektivních práv soudy.[71] Do rozhodovací pravomoci správních soudů patří v oblasti práva životního prostředí zejména rozhodování o následujících žalobách: žaloby proti rozhodnutí správních orgánů, o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu či žaloby o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.[72]

Vedle správních soudů rozhodují o otázkách práva životního prostředí i soudy civilní (např. oblast náhrady škody či sousedských vztahů) a soudy trestní (z hlediska trestných činů proti životnímu prostředí). Stěžejní úlohu pak zastává Ústavní soud. Jednotlivá ustanovení v Ústavě i Listině, o kterých blíže hovořím v předchozí kapitole, totiž „*skýtají ústavní podporu ekologické legislativě, dávají jí základní směr a mohou být využita i k prosazování práva životního prostředí prostřednictvím Ústavního soudu.*"[73] Pokud tedy dojde k zásahu do práva subjektu na příznivé životní prostředí, může se jej při splnění stanovených podmínek domáhat u Ústavního soudu.

Soudy rozhodují pouze v konkrétních kauzách a sporech a nelze tedy říci, že by jejich hlavním úkolem byl autoritativní obecný výklad všech právních norem. Nicméně platí, že ve své rozhodovací činnosti právní normy vykládají. Jednou ze zásad, které by měly soudy při

[71] Damohorský, M.: Role soudů v ochraně životního prostředí in ŠTURMA, Pavel, Michal TOMÁŠEK, Milan BAKEŠ, et al. Nové jevy v právu na počátku 21. století. III., Proměny veřejného práva. Praha: Karolinum, 2009. ISBN 978-80-246-1662-9, s. 134.
[72] Tamtéž, s. 134.
[73] DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, op. cit., s. 49.

rozhodování dodržovat, je zásada předvídatelnosti soudního rozhodování. Z hlediska právní jistoty je důležité, aby soudy rozhodovaly obdobné případy obdobně.

Domnívám se, že dlouhodobým výsledkem činnosti soudů by měla být ustálená judikatura. I přesto, že český právní systém není založen na precedenčním principu, platí zde povinnost správních orgánů a soudů judikaturu vyšších soudních instancí respektovat, jakož i brát v potaz vlastní rozhodovací praxi.

## 3.2. ŽALOBNÍ LEGITIMACE

Podmínkou pro úspěšné domáhání se práv je, aby daný subjekt měl procesní žalobní legitimaci. Pokud podmínky procesní legitimace splněny nejsou, nemůže se soud zabývat otázkami týkajícími se merita věci, tedy samotné existence daného práva a míry jeho případného porušení. Soudní řízení, ve kterém se má rozhodnout, zda subjekt domáhající se určitého práva je jeho nositelem a zda případně došlo porušení takového práva, tak bez procesní legitimace nelze vůbec zahájit.

Aktivní legitimaci rozlišujeme dvojího typu, a to legitimaci procesní a věcnou. Jak již píši výše, procesní legitimace je základní podmínkou pro zahájení řízení a vymezuje, jaký subjekt je oprávněn žalobu či stížnost podat a vystupovat v pozici žalobce či stěžovatele. Pokud subjekt nesplňuje podmínku procesní legitimace, soud jeho návrh odmítne dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) SŘS jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou, případně dle ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „*zákon o Ústavním soudu“)*, jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným.

Věcná či hmotná legitimace je *„stavem plynoucím z hmotného práva, mající ovšem význam pouze v rámci procesu. Věcná legitimace je předpokladem úspěšnosti žaloby a nikoliv předpokladem meritorního projednání a rozhodnutí věci, jako je tomu u procesní podmínky.*“[74] V rámci věcné legitimace se tedy až v samotném řízení zkoumají otázky, zda je žalobce či stěžovatel nositelem daných práv a zda došlo k zásahu do nich. Nedostatek věcné legitimace je u ústavní stížnosti důvodem pro odmítnutí dle ustanovení § 43 odst. 1 písm. c), zákona o Ústavním soudu, případně dle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) téhož zákona,

[74] Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 16/2003 ze dne 12. 10. 2004.

u žaloby nebo kasační stížnosti důvodem pro zamítnutí dle ustanovení § 78 odst. 7 SŘS, resp. ustanovení § 110 odst. 1 SŘS, tedy pro nedůvodnost.[75]

Pro právo na příznivé životní prostředí jsou ve správním soudnictví klíčovými především řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle ustanovení § 65 a násl. SŘS a v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle ustanovení § 101a SŘS. Müllerová shrnuje výkladová pravidla pro splnění znaků vymezujících aktivní procesní legitimaci v oblasti správního soudnictví následovně:

1. Žalobní legitimace je založena již samotným tvrzením zásahu do svých práv a neměla by být svázána s až následně posouzenými veřejnými subjektivními hmotnými právy žalobce.
2. Je dána povinnost žalobce tvrdit rozpor vydaného rozhodnutí s příslušnými zákonnými ustanoveními.
3. Je vyloučena žalobní legitimace v případech hájení práv někoho jiného nebo při hájení veřejného zájmu.
4. Aktivní procesní legitimace je dána vždy, nelze-li zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do právní sféry žalobce a jím specifikovaných práv v žádném případě nemohlo dojít.[76]

Procesní legitimace v řízení o ústavní stížnosti je upravena v ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Toto ustanovení opravňuje fyzické i právnické osoby podat ústavní stížnost pokud tvrdí, že *„pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci (...) bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem (...).“*[77] I v případě ústavní stížnosti musí subjekt namítat zásah do svého práva a není tedy možné podat stížnost ve prospěch někoho jiného.

Právě problematika aktivní legitimace je podrobně řešena v následujících judikátech, na kterých rozebírám vývoj, kterým tato problematika z hlediska aktivní legitimace právnických osob, zejména pak občanských sdružení, prošla.

---

[75] MÜLLEROVÁ, H. a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. 288 s. ISBN 978-80-87439-29-6, s. 81.
[76] Tamtéž, s. 81.
[77] Ustanovení § 72 zákona o Ústavním soudu.

# 4. VÝVOJ JUDIKATURY OHLEDNĚ PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ PRÁVNICKÝCH OSOB

Přestože dikce čl. 35 Listiny přiznává právo na příznivé životní prostředí „*každému*“ a mohlo by se tak na první pohled zdát, že se díky tomu soudní ochrany ohledně tohoto práva může domáhat opravdu kdokoliv, včetně právnických osob, není tato problematika ani zdaleka tak jednoduchá. Judikatura soudů prošla v této problematice zajímavým vývojem, kdy odpověď na otázku, zda má právnická osoba právo na příznivé životní prostředí a spadá tedy pod výraz „*každý*“, nebyla mnohdy jednoznačná. Vesměs se po řadu let objevovaly dva přístupy výkladu možnosti dovolávat se práva na příznivé prostředí. Prvním je přístup, který vnímá občanské sdružení jako nástroj, jehož prostřednictvím jednotliví členové (fyzické osoby) hájí právo na příznivé životní prostředí, a to buď své, případně i ve veřejném zájmu či pro další osoby. Druhý přístup občanským sdružením jakožto právnickým osobám vůbec nepřiznává právo na příznivé životní prostředí, tvrdí, že nemohou mít věcnou legitimaci a z toho důvodu nemohou mít ani legitimaci procesní.[78] V následujících podkapitolách se budu věnovat nejen uvedeným dvěma přístupům, ale i významným judikátům, které se týkají následného vývoje dané judikatury.

## 4.1. PRVNÍ ZMÍNKY

Prvně bylo právo na příznivé životní prostředí, byť jen okrajově, zmíněno v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/95 ze dne 25. 10. 1995. Ústavní soud tehdy rozhodoval o návrhu skupiny poslanců domáhajících se zrušení nařízení vlády, kterým byla vyhlášena závazná část územního plánu velkého územního celku Plzeňské sídelní regionální aglomerace.[79] Ačkoliv se skupina poslanců v předmětném návrhu dovolávala zejména nesprávnosti postupu, jakým bylo nařízení vlády přijato, jedním z vedlejších argumentů bylo i porušení čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny spočívající v tom, že občané byli zbaveni možnosti vznášet připomínky. K návrhu poslanců se jako vedlejší účastník vlastním návrhem neúspěšně pokusilo připojit Občanské sdružení pro ochranu přírodního útvaru vrch Val u Plzně. Ústavní soud tento návrh dle mého názoru zcela správně odmítl, a to jako návrh podaný subjektem zjevně neoprávněným. Jako odůvodnění tohoto odmítnutí soud konstatoval, že „*Občanské sdružení nemůže podat návrh na zrušení jiného právního předpisu jinak, než spolu s ústavní*

[78] MÜLLEROVÁ, H., op. cit., s. 92.
[79] Nález Ústavního soudu sp. zn Pl. ÚS 17/95 ze dne 25. 10. 1995.

*stížností a za podmínek uvedených v § 74 zákona č. 182/1993 Sb. Ustanovení § 69 tohoto zákona pak vedlejší účastenství nezná.*“[80] Návrh občanského sdružení tedy nebyl odmítnut z důvodu, že se jednalo o návrh podaný právnickou osobou, ale z důvodu nepřípustnosti vedlejšího účastenství. Ohledně argumentace skupiny poslanců týkající se porušení čl. 35 Listiny soud pouze stroze konstatoval, že neshledal, že by k takovému porušení došlo. Závěrem soud dodal, že „*právo na příznivé životní prostředí je nepochybně právem s relativním obsahem a je třeba ho vykládat z mnoha aspektů a vždy se zřetelem ke konkrétní věci.*“[81]

## 4.2. PŘÍSTUP UMOŽŇUJÍCÍ OBČANSKÝM SDRUŽENÍM ÚČAST V ŘÍZENÍ

Významným rozhodnutím, ve kterém bylo prvně konstatováno zasažení do práva na příznivé životní prostředí občanského sdružení, a zároveň byla občanskému sdružení dána možnost se tohoto práva soudně domáhat, byl nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997 (dále jen „*III. ÚS 70/97*“). Občanské sdružení (Hnutí Duha) se prostřednictvím ústavní stížnosti domáhalo zrušení usnesení Vrchního soudu v Praze, kterým bylo zastaveno řízení, ve kterém mělo být rozhodnuto o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva hospodářství.

Občanské sdružení vstoupilo do stavebního řízení o udělení stavebního povolení pro stavbu meziskladu vyhořelého paliva v jaderné elektrárně Dukovany. Toto stavební povolení bylo příslušným okresním úřadem vydáno, nicméně proti rozhodnutí podalo občanské sdružení odvolání k Ministerstvu hospodářství. Ze strany ministerstva došlo k potvrzení rozhodnutí o vydání stavebního povolení, načež občanské sdružení podalo proti tomuto rozhodnutí žalobu k Vrchnímu soudu v Praze, kdy namítalo zejména porušení stavebního zákona, ale i mnoho dalších nedostatků řízení. Vrchní soud v Praze řízení zastavil s odůvodněním, že sdružení nesplňuje podmínky pro aktivní legitimaci k podání žaloby v dané věci, a to „*ve smyslu § 244 odst. 2 a 3, § 247 odst. 1 a § 250 odst. 2 o. s. ř., když v případě „práva na příznivé životní prostředí" (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) už pojmově nejde o subjektivní právo žalobce, nýbrž o veřejný statek.*“ [82] Dále Vrchní soud v Praze pro občanská sdružení působící v oblasti životního prostředí konstatoval „*pouze subjektivní práva toliko procesního charakteru (tj. právo po splnění určitých podmínek a v určitých formách účastnit se správního řízení). Jelikož dle přesvědčení Vrchního soudu v*

[80] Nález Ústavního soudu sp. zn Pl. ÚS 17/95 ze dne 25. 10. 1995.
[81] Tamtéž.
[82] Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997.

*Praze žalobce netvrdí, že byl ve svých procesních právech zkrácen, tím méně že by rozhodnutí ve věci bylo pro takovou procesní vadu nezákonné, nelze proto mít za to, že by žalobce byl rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech.*“ [83]

Ústavní soud se s argumentací Vrchního soudu neztotožnil, ústavní stížnosti vyhověl a usnesení Vrchního soudu o zastavení řízení zrušil. Ústavní soud dal naopak za pravdu stěžovateli a jeho názoru, že „*skutečnost, 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).*“[84] Ústavní soud konstatoval, že došlo k zásahu do stěžovatelových práv vyplývajících mimo jiné i z čl. 35 Listiny, nicméně toto konstatování již dále nijak nerozvedl a neodůvodnil. Judikát tedy postrádá jakoukoliv úvahu či informaci, v čem konkrétně bylo zasaženo do práv na příznivé životní prostředí stěžovatele. I přes tuto stručnost byl tento judikát významný v tom ohledu, že jako první nepřímo přiznal právo domáhat se přezkumu rozhodnutí, kterým bylo zasaženo do práva na příznivé životní prostředí, ekologickému spolku – právnické osobě, na což se později odvolávalo několik judikátů.

Jedním z těchto judikátů odkazujících na argumentaci III. ÚS 70/97 je například Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 486/04 ze dne 28. června 2005.[85] V daném případě šlo o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby *„Sklad vyhořelého paliva v jaderné elektrárně Dukovany“*, proti kterému se odvolával stěžovatel občanské sdružení s názvem Sdružení Jihočeské matky. Tento spor vyplynul až v ústavní stížnost Sdružení jihočeské matky, ve které namítalo zásah do jeho základního práva na spravedlivý proces, na projednání věci v přiměřené době a práva na příznivé životní prostředí. Ačkoliv byla tato ústavní stížnost odmítnuta, Ústavní soud se ohradil proti argumentaci Nejvyššího správního soudu, který tvrdil, že stěžovatel není v dané věci nositelem žádného hmotného práva, ale pouze práv procesních. Oproti tomu Ústavní soud „*odkazuje na svůj nález sp. zn. III. ÚS 70/97 (...), v němž vyslovil, že stěžovateli - právnické osobě - rovněž přísluší práva deklarovaná článkem 35 Listiny, tedy základní právo na příznivé životní prostředí a základní právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.*“, a dále pak uvádí, že

[83] Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997.
[84] Tamtéž.
[85] Dalšími takovými jsou např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 12/2006–111 ze dne 29. 3. 2007 a č. j. 2 As 13/2006–100 ze dne 9. 10. 2007

„*v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy ČR).*“[86] Ačkoliv s citovanými závěry Ústavního soudu souhlasím, je zde nutno podotknout, že soud zde poněkud nepřesně interpretoval svůj předchozí nález III. ÚS 70/97, ve kterém nebylo vysloveno, že by předmětná práva náležela právnickým osobám, ale pouze to „*nebylo vyloučeno*“.

V nálezu III. ÚS 70/97 Ústavní soud dle mého názoru nevyužil příležitost, která se mu naskytla, a to blíže specifikovat podstatu porušení čl. 35 Listiny a dále konkretizovat vztah mezi právní povahou stěžovatele a zásahem do práva na příznivé životní prostředí. Absence podrobné argumentace značně snižuje v nálezu obsažené závěry.

### 4.3. PŘÍSTUP ODPÍRAJÍCÍ OBČANSKÝM SDRUŽENÍM ÚČAST V ŘÍZENÍ

V opačném duchu, nežli rozhodnutí uvedená v předchozí podkapitole, se neslo usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998 (dále jen „*I. ÚS 282/97*“). Občanské sdružení Děti Země podalo ústavní stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ústní nad Labem o přezkoumání rozhodnutí správních orgánů, kdy namítalo porušení subjektivního práva na příznivé životní prostředí a na úplné a pravdivé informace o něm. Soudce zpravodaj tento návrh odmítl. V odůvodnění sice citoval starší nález Ústavního soudu, ve kterém byla přiznána právní ochrana z hlediska základních práv a svobod i právnickým osobám,[87] nicméně dále uvedl, že tato možnost je u právnických osobo omezena pouze na ta práva, která odpovídají jejich právnímu postavení. Práva vyplývající z čl. 35 Listiny za takováto práva soudce zpravodaj nepovažuje. Jako hlavní argument uvádí, že právnická osoba není biologickým organismem a z toho důvodu na ni případné negativní vlivy životního prostředí nepůsobí. Svou nepříliš rozsáhlou argumentaci opírá soudce zpravodaj o zákonnou definici pojmu životního prostředí tak, jak je obsažena v zákoně o životním prostředí. Tato definice totiž stricto sensu za životní prostředí považuje pouze to, co vytváří přirozené podmínky existence organismů, a nikoliv tedy právnických osob. Ústavní soud prostřednictvím soudce zpravodaje dospěl k závěru, že občanské sdružení Děti Země je zjevně neoprávněné k podání

[86] Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 486/04 ze dne 28. 6. 2005.
[87] Nález Ústavního soudu sp. zn Pl. ÚS 15/93 ze dne 19. 1. 1994.

ústavní stížnosti, a proto mimo jednání bez přítomnosti účastníků řízení usnesením podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu návrh odmítl.[88]

Zmiňované usnesení se následně stalo základem pro argumentaci soudů v následujících letech, kdy mnohdy docházelo k zamítání návrhů určitých subjektů z důvodu nedostatečné věcné a v souvislosti s tím i procesní legitimace, aniž by došlo k podrobnějšímu přezkumu a odůvodnění, zda právo danému subjektu náleží či ne. A to vše i přesto, že návrh sdružení Děti Země byl odmítnut, jak už je uvedeno výše, pouze mimo ústní jednání a jediným soudcem zpravodajem.

Jako jeden příklad za všechny uvádím rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 95/94-87 ze dne 17. 5. 1999. Důvodem, proč uvádím zrovna tento rozsudek, je skutečnost, že velice výstižně vyobrazuje oba zmiňované přístupy k účasti občanských sdružení v řízeních o právu na příznivé životní prostředí. Jedná se totiž o rozhodnutí, které následovalo po nálezu III. ÚS 70/97, kdy Vrchní soud v Praze pokračoval v řízení. Vrchní soud v Praze v odůvodnění rozhodnutí uvádí, že „*Ústavní soud sice ve svém nálezu, jímž zrušil původní rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, přisvědčil názoru žalobce, podle něhož skutečnost, 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). Nevyslovil se ale k tomu, zda takto hodnocené subjektivní právo lze vztáhnout jak na fyzické, tak na právnické osoby. V jiném svém rozhodnutí [usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, (...)] pak Ústavní soud vyšel z toho, že čl. 35 Listiny, zakládající právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, na právnické osoby vztahovat nelze. Odůvodnil to tím, že je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí mohou příslušet pouze osobám fyzickým, jako biologickým organismům, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Vzhledem k tomu, že zmíněný stěžovatel byl právnickou osobou, nebylo lze na něj čl. 35 Listiny dle uvedeného usnesení Ústavního soudu vztáhnout.*“[89] Z uvedené citace vyplývá, že ačkoliv Vrchní soud v Praze vychází ze dvou rozhodnutí Ústavního soudu

[88] Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998.
[89] Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 95/94-87 ze dne 17. 5. 1999.

zastupujících oba výše uvedené přístupy, tak se přiklonil k závěru a argumentaci obsažené v I. ÚS 282/97.

Lze tedy říci, že usnesení I. ÚS 282/97 na mnoho let zastavilo vývoj judikatury týkající se hmotného práva na příznivé životní prostředí. Stalo se tomu tak i přes to, že se jednalo o usnesení soudce zpravodaje učiněné mimo ústní jednání, a že takovéto usnesení dle pozdější judikatury Ústavního soudu[90] nemělo závaznou povahu pro další rozhodování Ústavního soudu.[91]

### 4.4. PŘÍMÁ APLIKACE SMĚRNICE

Poté, co v návaznosti na výše uvedené judikáty docházelo k zamítání návrhů z důvodu nedostatečné aktivní legitimace navrhovatelů na základně vnitrostátního práva, Nejvyšší správní soud hledal způsob, jak tuto legitimaci dovodit prostřednictvím práva Evropské unie.

Jednalo se o případ, ve kterém se dva navrhovatelé domáhali u Nejvyššího správního soudu zrušení části Návštěvního řádu Národního parku Šumava (dále jen „*Návštěvní řád*“), vydaného ve formě opatření obecné povahy. Jedním navrhovatelem bylo občanské sdružení s názvem Okrašlovací spolek Zdíkovska, druhým byla navrhovatelka žijící v oblasti Šumavy, tedy fyzická osoba. Navrhovatelé namítali nezákonnost vydání Návštěvního řádu, a to zejména jeho vydání bez posouzení jeho vlivů na Evropsky významnou lokalitu, jelikož část Návštěvního řádu se týkala úseku řeky Vltavy, který je součástí soustavy chráněných území NATURA 2000.[92] Dále navrhovatelé tvrdili zásah do jejich práva na příznivé životní prostředí, jelikož se domnívali, že v souvislosti s přijetím Návštěvního řádu dojde k ohrožení populace perlorodky říční, což je kriticky ohrožený druh vyskytující se v oblasti Národního parku Šumava.[93]

Popsané řízení bylo rozhodnuto rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 5/2010 – 43 ze dne 13. 10. 2010. Tento rozsudek obsahuje podrobnou argumentaci ohledně aktivní legitimace obou navrhovatelů, a to jak v rovině práva vnitrostátního, tak i v rovině práva Evropské unie. Z hlediska práva vnitrostátního Nejvyšší správní soud

---

[90] Např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007.
[91] MÜLLEROVÁ, H., op. cit., s. 87.
[92] Konkrétně šlo o to, že záměr nebyl v souladu s ustanovením § 45i odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, posouzen z hlediska jeho vlivu na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.
[93] Návštěvní řád za určitých podmínek povoloval vodácké aktivity v úseku Vltavy, kde se nacházel kriticky ohrožený druh perlorodka říční.

konstatoval, že co se týče tvrzeného zásahu do práva na příznivé životní prostředí, by se v obecné rovině „*jistě mohlo jednat o tvrzení způsobilé aktivní procesní legitimaci založit.*“[94] V konkrétním případě nicméně soud tento závěr neshledal, a to po úvaze, k jakému zásahu do práva na příznivé životní prostředí navrhovatelů mělo dojít. Zhodnotil, že tento zásah spočívá v případném zhoršení stavu životního prostředí ve formě snížení populace perlorodky říční. V případě navrhovatele občanského sdružení Nejvyšší správní soud odkázal na dřívější judikaturu Ústavního soudu, konkrétně na výše rozebírané usnesení I. ÚS 282/97, a dospěl k závěru, že „*navrhovatel (...) není nositelem práva na příznivé životní prostředí, neboť je právnickou osobou, které toto právo pojmově nepřísluší. Vydáním návštěvního řádu tedy nemohlo být do tohoto práva ani zasaženo. Navrhovateli ad a) tak s.ř.s. nepřiznává aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.*“[95] Ohledně navrhovatelky fyzické osoby soud nepochyboval o její způsobilosti být nositelkou práva na příznivé životní prostředí, nicméně konstatoval, že výskyt perlorodky říční přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky a došel k závěru, že ani k dotčení práva navrhovatelky na příznivé životní prostředí nedošlo a aktivní legitimaci k podání návrhu zde navrhovatelce nepřiznal. K tomuto závěru soud došel i přes to, že navrhovatelka je občankou nedaleké obce a dlouhodobě se zabývá ochranou životního prostředí v oblasti Šumavy

Z hlediska roviny práva Evropské unie je již argumentace soudu podstatně odlišná. Hned v úvodu příslušné části soud konstatuje, že „*si je vědom, že zde se v konstrukci odůvodnění svého rozsudku dostává do logických problémů, neboť pro odpověď na prvotní otázku po aktivní legitimaci účastníků je nezbytné zabývat se samým meritem věci; je však toho názoru, že je to jediný možný způsob, jak vyvodit relevantní závěr k této otázce.*“[96] Nejvyšší správní soud tedy jako první uznal, že plnohodnotného posouzení dané otázky nelze dosáhnout bez toho, aby alespoň částečně nezkoumal meritum věci. Toto považuji za velice důležitý prvek, neboť i zde se soudu nabízela možnost návrh zamítnout z důvodu nedostatečné aktivní legitimace, tak jako k tomu docházelo v řadě předchozích případů. Pokud by se soud držel stávající praxe, neměl by možnost rozvést následující podrobnou argumentaci.

Jak již uvádím výše, poté, co soud neshledá aktivní legitimaci navrhovatelů k podání návrhu, zabývá se v další části rozsudku aktivní legitimací navrhovatelů z pohledu práva

[94] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 5/2010 – 43 ze dne 13. 10. 2010.
[95] Tamtéž.
[96] Tamtéž.

Evropské unie. V první řadě se soud zabývá otázkou, zda v daném případě bylo potřeba vypracovat hodnocení důsledků koncepcí a záměrů. Vzhledem k tomu, že předmětný úsek Vltavy je součástí Evropsky významné lokality, vztahuje se na něj ustanovení § 45h o ochraně přírody a krajiny.[97] Ohledně pojmů „*koncepce*“ a „*záměr*“ odkazuje zákon o ochraně přírody a krajiny na zákon o posuzování vlivů, který mimo definice těchto pojmů[98] stanovuje, jaké koncepce a záměry podléhají posuzování vlivů na životní prostředí.[99] Soud došel k závěru, že v řízení řešené splouvání Vltavy patří mezi činnosti, které „*podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (...).*“[100] Z tohoto důvodu se na Návštěvní řád, respektive jeho část, vztahuje povinnost posouzení jeho důsledků na evropsky významnou lokalitu a posouzení vlivu záměru na životní prostředí, která je upravena zákonem o posuzování vlivů a také směrnicí o posuzování vlivů, kterou dle názoru soudu zákon nedostatečně implementoval.[101]

Dále se Nejvyšší správní soud vypořádává s problémem, zda je možné čl. 10a směrnice o posuzování vlivů aplikovat přímo, neboť nebyl implementován do příslušných předpisů právního řádu České republiky.

Prvně soud citoval své dřívější rozhodnutí,[102] ve kterém se danou otázkou již zabýval. V soudem citovaném rozhodnutí došel soud k závěru, že směrnici o posuzování vlivů přímo aplikovat nelze, a to z toho důvodu, že směrnice vychází téměř doslovně z Aarhuské úmluvy, a že je ponecháno na členských státech, aby rozhodly, v jaké fázi řízení má být možno rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadnout.[103] Následně ale Nejvyšší správní soud v rozebíraném rozhodnutí popsal skutkové okolnosti jím citovaného případu a seznal, že se jednalo o odlišnou situaci. Hlavní rozdíl spatřuje v tom, že zatímco v předchozím rozhodnutí soudu se navrhovatelé domáhali přezkumu stanoviska k posouzení vlivů, které bylo pouze podkladem pro vydání dalšího správního rozhodnutí, a bylo tak možno jej podrobit přezkumu v rámci přezkumu z něj vycházejícího správního rozhodnutí, tak v řešeném případě se navrhovatelé domáhají soudního přezkumu přímo Návštěvního řádu. Z posouzení vlivů měl

[97] Viz ustanovení § 45h odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.
[98] Ustanovení § 3 zákona o posuzování vlivů.
[99] Ustanovení § 4 a § 10a zákona o posuzování vlivů.
[100] Ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona o posuzování vlivů.
[101] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 5/2010 – 43, ze dne 13. října 2010.
[102] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 39/2006 ze dne 14. 6. 2007.
[103] Tamtéž.

Návštěvní řád přijatý jako opatření obecné povahy pouze vycházet, na jeho přijetí žádné správní řízení nenavazuje a nelze tedy navrhovatele odkázat, aby se svého práva na soudní ochranu domáhal vůči výsledku takového řízení. Nejvyšší správní soud v daném případě uzavřel, že citovaný čl. 10a směrnice o posuzování vlivů je přímo účinný. Jako stěžejní argument pro toto tvrzení uvedl, že cílem čl. 10a směrnice o posuzování vlivů je primárně zajistit přístup k soudnímu ochraně dotčené veřejnosti, a to ve věcech spadajících do působnosti této směrnice. Vzhledem k tomu, že v daném případě je možno vést jediné soudní řízení, nebylo českému zákonodárci umožněno, aby pro přezkum stanovil příslušnou fázi řízení ve smyslu čl. 10a směrnice o posuzování vlivů. Pokud tedy existuje jediný typ soudního řízení, ve kterém může být Návštěvní řád přijat, tak je dle Nejvyššího správního soudu potřeba naplnit cíl daného ustanovení a umožnit dotčené veřejnosti přístup k soudu.[104]

Pojem „dotčená veřejnost“ je definován v čl. 1 odst. 2 směrnice o posuzování vlivů. Rozumí se jím „*veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem; pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem.*“[105] V souvislosti s touto definicí soud konstatoval, že první navrhovatel, je občanským sdružením, jehož hlavním cílem je ochrana životního prostředí, a po té, co jej posoudil z hlediska příslušných předpisů, uzavřel, že jej považuje za nevládní organizaci ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice o posuzování vlivů. Tento důležitý závěr soudu ve své podstatě znamenal, že navrhovateli bylo přiznáno právo na příznivé životní prostředí a s ním i spojená aktivní legitimace k podání návrhu na zahájení řízení. A vzhledem k tomu, že právě zásah do tohoto práva v návrhu namítal, Nejvyšší správní soud rozhodl, že tento návrh věcně projedná.

Ohledně aktivní legitimace druhé navrhovatelky – fyzické osoby, soud stručně konstatoval, že vzhledem k tomu, že se na ni nevztahuje čl. 10a směrnice o posuzování vlivů, její právní postavení se při posouzení dle práva Evropské unie nijak nezmění a předchozí argumentace dle vnitrostátního práva zůstává aktuální. Z těchto důvodu byl návrh

[104] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 5/2010 – 43, ze dne 13. října 2010.
[105] Čl. 1 odst. 2 směrnice o posuzování vlivů.

navrhovatelky Nejvyšším správním soudem odmítnut dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) SŘS jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

V samotném přezkumu opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud zopakoval některé v předchozí argumentaci obsažené závěry a podrobněji se zabýval procesními postupy pro přijetí Návštěvního řádu. Následně dospěl k závěru, že „*odpůrce se při vydání návštěvního řádu neřídil § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, nevyžádal si stanovisko orgánu ochrany přírody a nemohl tedy ani dospět k závěru (byť implicitně vyjádřenému), že není třeba záměr podrobit naturovému posouzení. Absence tohoto stanoviska, resp. navazujícího naturového/EIA posouzení představuje závažné pochybení odpůrce, které mělo vliv na zákonnost vydaného opatření obecné povahy.*“[106] Nejvyšší správní soud tedy předmětnou část Návštěvního řádu, včetně související přílohy, zrušil a návrhu navrhovatele - občanského sdružení, vyhověl v plném rozsahu.

Ohledně výše uvedeného se dá konstatovat, že rozebíraný rozsudek Nejvyššího správního soudu se zřetelně liší od předchozích rozhodnutí. V době, kdy po mnoho let docházelo k zamítání návrhů občanských sdružení pro nedostatečnou aktivní legitimaci, se Nejvyšší správní soud rozhodl blíže se zabývat možnostmi aktivní legitimaci občanskému sdružen přiznat. A to i přesto, že nejprve rozvedl argumentaci, která by zřejmě byla dostačující pro zamítnutí návrhů obou navrhovatelů. Velmi tedy kvituji ochotu soudu zabývat se podrobněji případem.

Nelze pochybovat o tom, že životní prostředí je potřeba chránit – ostatně o tom vypovídá i rozsáhlé zakotvení různých forem této ochrany v právním řádu. Pokud by v tomto případě nebylo umožněno domáhat se zásahu do práva na příznivé životní prostředí ani navrhovatelce, ani navrhovateli – občanskému sdružení, nezbyl by nikdo, kdo by nedostatky v přijetí Návštěvního řádu namítal. Z tohoto důvodu je velmi důležité, že Nejvyšší správní soud využil všech možností, které se mu nabízely, novým výkladem dovodil aktivní legitimaci alespoň jednoho navrhovatele a umožnil tak spravedlivé projednání celé věci.

V čem ovšem spatřuji nedostatky tohoto rozhodnutí, je jakým způsobem se soud vypořádal s aktivní legitimací navrhovatelky – fyzické osoby. Přestože soud považoval za nezpochybnitelné, že navrhovatelka je nositelkou předmětného práva na příznivé životní

[106] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 5/2010 – 43, ze dne 13. 10. 2010.

prostředí, aktivní legitimaci ji nepřiznal. Vycházel z úvahy, že případné zhoršení stavu životního prostředí spočívající ve snížení populace perlorodky říční, přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky. Navrhovatelka je přitom občankou obce ležící v Národním parku Šumava a aktivně se zabývá ochranou životního prostředí. Životní prostředí je důmyslným systémem, ve kterém vše souvisí se vším a zhoršení jedné jeho části může v celkovém měřítku znamenat mnohem podstatnější problém. Dle mého názoru se Nejvyšší správní soud dostatečně nevypořádal s touto otázkou komplexnosti životního prostředí a bez hlubší argumentace konstatoval, že konkrétní zhoršení stavu životního prostředí by nebylo schopno ovlivnit běžný život navrhovatelky. Pokud by se soud pustil do argumentace, proč tomu tak je, musel by se zřejmě vypořádat se stanovením pomyslné hranice, kdy je zhoršení stavu životního prostředí ještě přípustné a kdy už je schopno běžný život dané osoby ovlivnit. Kdyby se například nejednalo o výskyt perlorodky říční, ale o výskyt jiného živočicha, řekněme ptáka chráněného zákonem, a navrhovatelka by byla vášnivou ornitoložkou a fotografkou, posoudil by soud takovou situaci stejně? Domnívám se, že nikoliv, jelikož by jím uvedený argument zřejmě neobstál.

Nejvyšší správní soud tedy dle mého názoru učinil výrazný krok vpřed, když dovodil aktivní legitimaci občanského sdružení k podání návrhu. Naopak ale odmítnutí návrhu navrhovatelky s pouhým konstatováním, že se jí daná věc „vlastně netýká“, nepovažuji za správný postup.

### 4.5. AKTIVNÍ LEGITIMACE OBCE

Rozebíraná problematika aktivní legitimace v řízeních o právu na příznivé životní prostředí se týká nejen právnických osob ve formě občanských sdružení, ale i obcí. O tom vypovídá případ, kdy se v řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovatel statutární město Ostrava (dále v této podkapitole jen „*stěžovatel*“) domáhal kasační stížností zrušení rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí stěžovatelovi žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správních orgánů. V žalobě se stěžovatel domáhal rozhodnutí, kterým by bylo žalovaným (Vláda ČR, Ministerstvo životního prostředí ČR a Ministerstvo dopravy) zakázáno pokračovat v porušování jeho práva na příznivé životní prostředí spočívající v nedostatečné a neefektivní ochraně čistoty ovzduší tím, že jsou v územní působnosti stěžovatele překračovány imisní a emisní limity látek znečišťujících ovzduší stanovené příslušnými směrnicemi, zákony a jinými právními předpisy a současně se žalovaným přikázalo, aby přijali a realizovali konkrétní opatření tvořící funkční a efektivní

systém vedoucí k dodržování stanovených imisních limitů látek znečišťujících ovzduší v územní působnosti stěžovatele.[107]

Celá kauza začala stěžovatelovým podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správních orgánů v květnu roku 2010. Průtahy způsobilo řízení vyvolané zastupitelem města Ostravy, který se chtěl k řízení připojit jako zúčastněná osoba. Městský soud v Praze nejprve usnesením rozhodl, že zastupitel není v tomto řízení osobou zúčastněnou na řízení, načež zastupitel podal kasační stížnost Nejvyššímu správnímu soudu, a po jejím neúspěchu dokonce stížnost ústavní, leč rovněž neúspěšnou, a to pro zjevnou neoopodstatněnost.[108] O původní žalobě stěžovatele tedy rozhodl Městský soud v Praze usnesením až v březnu roku 2013, a to tak, že žalobu odmítl. Následně stěžovatel proti usnesení Městského soudu v Praze[109] podal kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud vyhověl rozsudkem č. j. 6 Aps 1/2013 – 51 ze dne 26. 6. 2013 (dále jen „*rozsudek 6 Aps 1/2013*“), usnesení městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V návaznosti na to vydal městský soud rozsudek, který stěžovatel opět napadl kasační stížností zamítnutou rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 1/2014–30 ze dne 14. 11. 2014 (dále jen „*rozsudek 6 As 1/2014*“).

Aktivní legitimací stěžovatele se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku 6 Aps 1/2013. Respektive soud nejprve konstatoval, že se aktivní legitimací nemůže podrobně zabývat, jelikož nebyla v napadeném rozhodnutí městského soudu řešena, nicméně vzhledem k tomu, že žalovaní ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele namítali i nedostatečnou aktivní legitimaci stěžovatele, rozhodl se soud *„alespoň stručně připomenout relevantní ustálenou judikaturu“*.[110] Dle této judikatury lze odmítnout žalobu z důvodu podání osobou zjevně neoprávněnou jen za podmínek, kdy není dána dostatečná procesní legitimace a nedostatek hmotné legitimace je zcela zjevný a dá se zjistit okamžitě a bez jakýchkoliv pochyb. V opačném případě je třeba žalobu projednat věcně, a pokud by následně byl zjištěn nedostatek aktivní legitimace, žalobu zamítnout. V daném případě dle Nejvyššího správního soudu situace, kdy by byl nedostatek aktivní legitimace stěžovatele takto zřejmý, nenastala.

Nejvyšší správní soud odkázal na svůj předchozí judikát,[111] který blíže rozebírám v předchozí podkapitole, a konstatoval, že „v *případě, že správní soudy posuzují přístup k*

[107] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 1/2014–30 ze dne 14. 11. 2014.
[108] Viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 939/12 ze dne 21. 5. 2012.
[109] Usnesení Městského soudu v Praze č. j. 3 A 54/2010 – 173 ze dne 14. 3. 2013.
[110] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 1/2013 – 51, ze dne 26. 6. 2013.
[111] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 5/2010 – 43, ze dne 13. 10. 2010.

*soudu v otázkách upravených právem Evropské unie, je tedy nesporně dána aktivní legitimace některých právnických osob dovolávat se soudní ochrany ve věcech ochrany životního prostředí.*“[112] Následně se Nejvyšší správní soud pozastavuje nad judikaturou Ústavního soudu k dané problematice, která je dle něj sporadická a jen stěží označitelná za ustálenou a jednoznačnou. Uvádí názor, že stěžovatel jakožto obec, není typickou právnickou osobou, o které Ústavní soud shledal, že jí právo na příznivé životní prostředí nepřísluší. Ohledně specifického postavení stěžovatel soud uvádí „*Stěžovatel je totiž obcí, tedy veřejnoprávní korporací, která již dle Ústavy představuje „územní společenství občanů“ (čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR), tj. stěžovatel je přímo ze své povahy povolán k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů, kteří jej tvoří.*“[113] Dále odkazuje na dřívější nález Ústavního soudu, ve kterém Ústavní soud došel k závěru, že obyvatelé obce „*prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení*“[114] V citovaném nálezu Ústavní soud z ustanovení § 10 písm. c)[115] zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, dovodil kompetenci obce zabývat se otázkami životního prostředí. Jako poslední argument ve prospěch stěžovatelovi aktivní legitimace, citoval Nejvyšší správní soud starší rozhodnutí Nejvyššího soudu,[116] ve kterém se řešila aktivní legitimace obce z hlediska možnosti dovolávat se ochrany občanů obce před hlukem a vibracemi. V tomto rozsudku Nejvyšší soud uvádí, že obec je veřejnoprávní korporace tvořená občany. Tito občané pak imise vnímají a jsou imisemi rušeni. V případě, kdy jsou občané rušeni imisemi při užívání nemovitostí vlastněných obcí, je imisemi rušena i obec při výkonu vlastnického práva, a z toho důvodu se i obec může soudně domáhat ochrany před hlukem či vibracemi.[117]

V rozsudku 6 As 1/2014, kterým byla celá kauza ukončena, se již Nejvyšší správní soud podrobněji aktivní legitimací stěžovatele nezabýval. Důvodem bylo, že Městský soud v Praze v napadeném rozsudku aktivní legitimaci stěžovateli přiznal a ten tak neměl důvod se aktivní legitimace domáhat v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud pouze uvádí, že se aktivní

[112] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 1/2013 – 51, ze dne 26. 6. 2013.
[113] Tamtéž.
[114] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007.
[115] Toto ustanovení dává obci možnost ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou, a to mimo jiné k ochraně životního prostředí.
[116] Rozhodnutí Nejvyššího soudu č. j. 2 Cdon 330/97 ze dne 25. 8. 1999.
[117] Rozhodnutí Nejvyššího soudu č. j. 2 Cdon 330/97 ze dne 25. 8. 1999.

legitimaci stěžovatele již dostatečně věnoval v rozsudku 6 Aps 1/2013, čímž potvrdil důležitý závěr, že obec, tedy právnická osoba, se může domáhat práva na příznivé životní prostředí pro své občany.

Ačkoliv v rozebírané kauze nebylo nakonec žalobě obce Ostrava vyhověno, došlo v ní k důležitému závěru pro právo životního prostředí, a sice se že obec může domáhat práva na příznivé životní prostředí pro své občany.

Jsem toho názoru, že pro ochranu životního prostředí platí, že čím více subjektů se bude moci soudně domáhat jeho ochrany, tím lépe. Nelze asi očekávat, že by v budoucnu mělo docházet k četnému podávání žalob ze strany obcí, kterými by se tyto obce domáhaly práva na příznivé životní prostředí pro své občany. Pokud by ovšem nastal nějaký specifický případ, kdy by takovýto postup byl na místě, je velmi důležité vědět, že tato cesta tu pro obce je.

### 4.6. ODKLON OD STÁVAJÍCÍ JUDIKATURY

V roce 2014 k výraznému posunu v linii předchozího rozhodování, a to ve prospěch občanských sdružení. Bylo tak učiněno nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, ze dne 30. 5. 2014 (dále jen „*nález I. ÚS 59/14*“). Předtím, než se dostaneme k důvodům, kvůli kterým je tento nález významným, je potřeba se nejdříve seznámit se skutkovými okolnostmi případu a s jednotlivými argumenty uváděnými v řízení před tím, než bylo zahájeno řízení o ústavní stížnosti.

Sdružení pro ochranu krajiny (dále jen „*Sdružení*“)[118] podalo u Krajského soudu v Praze návrh, kterým se domáhalo zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Petkovy (dále jen „*územní plán*“). Sdružení namítalo nezákonný postup obce Petkovy a s tím související nezákonnost územního plánu. Konkrétně Sdružení spatřovalo nezákonnost územního plánu zejména v tom, že nebyl řádně publikován, došlo v něm k postupnému doplňování plochy nové obytné zástavby, dále že neobsahoval zakreslení hranic přírodního parku Čížovky ve výkresové dokumentaci, a také že v něm nebyla stanovena dostatečná vzdálenost nové výstavby od stávajících usedlostí. Krajský soud návrh sdružení usnesením odmítl, jelikož neshledal aktivní legitimaci Sdružení pro podání takového návrhu. Odkázal

[118] Ústavní soud v předmětném nálezu střídavě užívá označení „občanské sdružení“ a „spolek“, a to z důvodu vstupu v účinnost zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Autor práce v zájmu kontinuity s předchozím textem práce nadále užívá pouze označení „občanské sdružení“.

přitom na celou řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Proti usnesení Krajského soudu podalo Sdružení kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud však kasační stížnost Sdružení zamítl. Zamítnutí odůvodnil tím, že Sdružení je právnickou osobou nesoucí hmotná a procesní práva, která se liší od práv jednotlivých členů Sdružení. Dále uvedl, že občanská sdružení nejsou dle dosavadní judikatury aktivně procesně legitimována k tomu, aby podávala návrhy na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Ohledně svého předchozího rozsudku 6 Ao 5/2010 ze dne 13. 10. 2010, který je v této práci rovněž rozebírán, Nejvyšší správní soud uvedl, že tento rozsudek nepředstavuje odklon od závěru o absenci aktivní legitimace občanského sdružení k podání návrhu podle ustanovení § 101a SŘS a následně vyjmenoval, v čem spatřuje odlišnosti obou řešených případů.[119] Pro úplnost je zde ještě potřeba uvést, že Sdružení je občanským sdružením založeným za účelem ochrany přírodního a krajinného prostředí a sdružuje občany jednotlivých obcí, které leží na území přírodního parku Čížovky.

Zamítavé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ohledně kasační stížnosti napadlo Sdružení ústavní stížností pro porušení práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 Listiny. Ústavní soud nejdříve nastínil předchozí průběh řízení před obecnými soudy a následně se zabýval, zda jsou splněny podmínky věcného projednání návrhu. Dále shrnul argumenty obsažené v ústavní stížnosti, ve které Sdružení mimo jiné vyjádřilo názor, že „*omezení aktivní legitimace občanského sdružení (spolku) na pouhé procesní otázky v řízení před orgány veřejné správy je neudržitelné jak z hlediska mezinárodních závazků České republiky, tak i z hlediska dikce příslušného vnitrostátního právního předpisu [§ 70 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (…)*“.[120] Stejně tak shrnul Ústavní soud vyjádření Nejvyššího správního soudu, který ve vyjádření k ústavní stížnosti Sdružení navrhl její odmítnutí jako zjevně neopodstatněné, uvedl, že se v napadeném rozsudku důkladně vyrovnal s nastolenou právní otázkou, a že ústavní stížnost obsahuje pouze polemiku na úrovni podústavního práva. Následně Ústavní soud konstatoval splnění podmínek k věcnému projednání návrhu a dospěl k závěru, že ústavní stížnost Sdružení je důvodná.

Poté, co Ústavní soud uvedl relevantní ustanovení právních předpisů včetně Aarhuské úmluvy a odcitoval několik s řešenou problematikou souvisejících rozhodnutí Nejvyššího

[119] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Aos 3/2012-36 ze dne 24. 10. 2013.
[120] Nález I. ÚS 59/14.

správního soudu, zabýval se meritem věci. Hned z kraje uvedl, že nehodlá zpochybňovat dosavadní výklad ohledně neexistence přímého účinku Aarhuské úmluvy, nicméně vzápětí rozvedl argumentaci ohledně její aplikační přednosti před zákonem[121] a její funkci interpretačního pramenu. Nejprve odkázal na svá předchozí rozhodnutí a následně uvedl, že i přesto, že Aarhuské úmluvě nepřiznal Ústavní soud přímý účinek, tak „*je však povinen vyložit ustanovení ústavního pořádku, jež se dotýkají práva na soudní ochranu, takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.*“[122] V návaznosti na to Ústavní soud ještě připomněl, že Aarhuská úmluva se v minulosti stala součástí komunitárního práva, a z toho důvodu je zde dána povinnost orgánů členských států, včetně soudů, vykládat vnitrostátní právní úpravu v souladu s tímto mezinárodněprávním závazkem Evropského společenství.[123]

Významným je tento nález zejména proto, jakým způsobem se Ústavní soud vypořádal s aktivní legitimací sdružení občanů k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které se věnuje v další části nálezu. Tato legitimace nemůže být dle Ústavního soudu bez hranic. Zároveň se ale poměrně ostře vyhradil proti závěru Nejvyššího správního soudu z napadaného rozsudku. Tento závěr, který je shrnut výše, označil Ústavní soud za nepřiměřeně vyhraněný a nepřípustně limitující a místo toho sám uvedl kritéria aktivní legitimace sdružení občanů k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Jako první kritérium pro aktivní legitimaci občanského sdružení uvádí Ústavní soud nutnost tvrdit dotčení na subjektivních právech, které bylo způsobeno opatřením obecné povahy, jehož zrušení se daný subjekt domáhá. Za dostatečnou nepovažuje soud situaci, kdy by občanské sdružení namítalo pouze nezákonnost daného opatření obecné povahy, aniž uvedlo, jakým způsobem se jej dotýká. Občanské sdružení musí tedy přesně vymezit zásah v souladu s ustanovením § 101a odst. 1 SŘS.

Dalším kritériem uvedeným Ústavním soudem, je místní vztah navrhovatele vůči lokalitě, která má být územním plánem regulována. Ústavní soud zde vyjádřil domněnku, že aktivní legitimace by měla svědčit občanskému sdružení majícímu na takovém území sídlo, případně

[121] Z důvodu, že se jedná o mezinárodní smlouvu v režimu čl. 10 Ústavy, kdy platí, že stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.
[122] Nález I. ÚS 59/14.
[123] Tamtéž.

občanskému sdružení, jehož členové vlastní nemovitosti, které mohou být dotčeny opatřeními vyplývajícími z územního plánu. Zajímavou a soudy dříve nevyslovenou myšlenku uvedl soud ohledně věcných legitimačních důvodů. Došel totiž k závěru, že za určitých okolností připadá v úvahu přiznat občanským sdružením aktivní legitimaci, aniž by jejich předmětem činnosti byla ochrana životního prostředí. Jako příklad uvádí situaci, kdy by občané v určité lokalitě založili občanské sdružení *„k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas“.*[124] V takovém případě by pak dle Ústavního soudu bylo možno přiznat občanskému sdružení aktivní legitimaci nehledě na předmět jeho činnosti.

V pořadí třetí kritérium zmiňované Ústavním soudem je zaměření občanského sdružení na aktivitu s lokálním opodstatněním. Za věrohodnější z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech považuje soud občanské sdružení působící delší dobu, nicméně nevylučuje ani ad hoc založená občanská sdružení za účelem vážicím se k územnímu plánu.[125] Pokud se jednotliví občané rozhodnou prosazovat své zájmy společně ve formě občanského sdružení, nelze jim to dle Ústavního soudu přičítat k tíži. Na základě uvedeného soud uzavírá, že „*lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.*“[126] Dle Müllerové tímto Ústavní soud odmítl formalistní výklad práva a apeloval, aby nedocházelo k přehlížení subjektů hájících společné zájmy jednotlivých občanů tím, že by byl výklad ustanovení § 101a odst. 1 SŘS příliš restriktivní.[127]

Dále Ústavní soud ještě zopakuje, že uvedená kritéria pro dovození aktivní legitimace občanských sdružení k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, lze uplatnit i na občanská sdružení s jiným předmětem činnosti, nežli je ochrana přírody a krajiny, a to za předpokladu, že budou opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech.

---

[124] Nález I. ÚS 59/14.
[125] Tamtéž.
[126] Tamtéž.
[127] MÜLLEROVÁ, H., op. cit., s. 105.

Ve třetí části rozebíraného nálezu shrnuje Ústavní soud své závěry. Mimo jiné se pozastavuje nad označením „*ekologické iniciativy*“, které pro občanská sdružení s účelem spočívajícím v ochraně přírody a krajiny používají správní soudy. Považuje jej za pejorativní a implikující aktivistickou a vedlejší roli takovýchto občanských sdružení. Oproti tomu konstatuje, že „*občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů. Je naopak nejen legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.*“[128]

Za klíčovou otázku v řešení daného případu Ústavní soud považuje interpretaci ustanovení § 101a odst. 1 SŘS. K tomu, aby mohl být navrhovatel věcně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, musí oprávněně tvrdit, že vydáním opatření došlo ke zkrácení jeho práv. Ústavní soud považuje za nepřípustné restriktivní vykládání tohoto „*zkrácení práv*“ subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny, kterého se v neprospěch těchto subjektů Nejvyšší správní soud několikrát dopustil. Dle Ústavního soudu je možné se dotknout práv komunity i jinými způsoby, než jen imisemi zasahujícími nebo ohrožujícími vlastníky nemovitostí, které leží v dosahu regulace opatřením obecné povahy. Za tyto způsoby Ústavní soud považuje například situace, kdy jsou vady územního plánu „*v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci.*“[129] Z uvedených důvodů je dle Ústavního soudu žádoucí, aby se soudní ochrany mohli dovolávat nejen jednotliví občané, ale i subjekty tyto občany sdružující.[130]

Následně Ústavní soud konstatuje, že do základního práva Občanského sdružení na přístup k soudu dle čl. 36 odst. 1 Listiny bylo zasaženo. Zásah spočíval v absenci materiálního pohledu na věc, který tak musel přinést až Ústavní soud. Z tohoto důvodu Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil.

Ústavním soudem vyslovené závěry znamenají výrazný odklon od dosavadní interpretace, dle které nebyla občanským sdružením přiznávána aktivní žalobní legitimace k podání návrhu

[128] Nález I. ÚS 59/14.
[129] Tamtéž.
[130] Tamtéž.

na zrušení opatření obecné povahy.[131] Ústavní soud svou předchozí praxi označil za překonanou, čímž se mu otevřela možnost definovat kritéria aktivní legitimace občanských sdružení k podávání zmíněných návrhů. Těmito kritérii jsou ve stručnosti *(i)* povinnost tvrzení zásahu do subjektivních práv navrhovatele, *(ii)* místní vztah navrhovatele vůči lokalitě, která má být územním plánem regulována, přičemž od tohoto místního vztahu se dále odvozují věcné legitimační důvody, které vycházejí z předmětu činnosti spolku a *(iii)* zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění.

Ústavní soud se navíc pustil i do úvah nad rámec řešeného případu, kdy vyslovil názor, že uvedená kritéria mohou být aplikovatelná i na jiné subjekty, než ty, které jsou založené za účelem ochrany přírody a krajiny, nicméně dodává, že jím naznačená měřítka budou v budoucnu konkretizována judikaturou.

Ačkoliv Ústavní soud ve své argumentaci nedošel tak daleko, že by právo na příznivé životní prostředí přiřkl obecně právnickým osobám, dovodil, že občanská sdružení mohou posloužit jako jakýsi nástroj, jehož prostřednictvím se fyzické osoby, jakožto personální substrát občanského sdružení, mohou práva na příznivé životní prostředí domáhat.

### 4.7. VYMEZOVÁNÍ HRANIC NOVĚ NASTOLENÉHO SMĚRU I.

Na nález I. ÚS 59/14 volně navázal rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 30/2015–38 ze dne 15. 7. 2015. V řešeném případě se jednalo o umístění bioplynové stanice, které dle stěžovatele - Občanského sdružení za ochranu přírody a krajiny, ochranu životního prostředí volně žijící zvěře a myslivosti bez pytláctví, o. s., odporovalo platnému územnímu plánu obce Bechyně, na jejímž území mělo k umístění dojít. Krajský soud, který spor řešil, dospěl k závěru, že uskutečněním stavby bioplynové stanice by mohlo být občanské sdružení dotčeno na právech mu náležejících dle ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nicméně dále krajský soud konstatuje, že občanské sdružení žádný takový zásah do práv neprokázalo, a že předmětná bioplynová stanice dle dostupných podkladů neohrožuje zájmy na ochraně přírody a krajiny a životního prostředí. Proti rozhodnutí krajského soudu podalo občanské sdružení kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval oprávněním stěžovatele k podání původní žaloby proti rozhodnutí o umístění stavby. Uvedl, že o aktivní legitimaci stěžovatele není

[131] MÜLLEROVÁ, H., op. cit., s. 107.

v tomto případě pochyb, neboť „*v daném správním řízení šlo o umístění bioplynové stanice na okraji obce, v oblasti, kde by mohlo dojít k zásahu do zájmů, k jejichž ochraně je stěžovatel oprávněn.*“[132] Následně se Nejvyšší správní soud pozastavuje nad tím, že stěžovatel v kasační stížnosti nijak nerozporuje jednotlivé závěry krajského soudu, ani závěry vyplývající z rozhodnutí a stanovisek správních orgánů, ze kterých vyplývá, že rozhodnutí o umístění stavby nebylo způsobilé zasáhnout do práv stěžovatele. Již na základě toho dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že stěžovatel se svou kasační stížností nemůže být úspěšný.

Nejvyšší správní soud se pustil i do polemiky se závěry Ústavního soudu z nálezu I. ÚS 59/14, kdy uvedl, že „*obecnější závěry Ústavního soudu, že environmentální spolky se mohou domáhat nejen ochrany svých procesních práv, ale i práv hmotných, jsou jistě aplikovatelné i ve věcech žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.*“[133] Tím de facto vyjádřil souhlas s argumentací Ústavního soudu a dále ji rozšířil i na žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Zároveň ale uvedl, že „*nález Ústavního soudu nelze interpretovat tak, že by umožňoval environmentálním spolkům domáhat se ochrany práva na příznivé prostředí nebo dalších práv, která svědčí jeho členům, v každém řízení, kterého se takový spolek zúčastní.*“[134] Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že stěžovatel v dané věci nebyl oprávněn namítat rozpor s územním plánem bez dalšího, ale pouze v rozsahu týkajícím se přírody a krajiny, a vzhledem k tomu, že stěžovatel nijak nezpochybnil zákonnost napadeného rozsudku, kasační stížnost pro její nedůvodnost zamítl.

Lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud se držel výkladu aktivní legitimace občanského sdružení obsažené v nálezu I. ÚS 59/14, tedy možnosti domáhaní se ochrany práv jak procesních, tak i hmotných, a dokonce ji i rozšířil na žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Oproti tomu ale dovodil i stále existující limity této aktivní legitimace spočívající v možnosti subjektu domáhat se pouze těch práv, která mu příslušejí. Nejvyšší správní soud tak zamítl nabízející se výklad nálezu I. ÚS 59/14, který by občanským sdružením umožnil domáhat se ochrany práva na příznivé životní prostředí svědčícího jeho členům ve všech řízeních, kterých se občanské sdružení zúčastní.

---

[132] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 30/2015–38 ze dne 15. 7. 2015.
[133] Tamtéž.
[134] Tamtéž.

## 4.8. VYMEZOVÁNÍ HRANIC NOVĚ NASTOLENÉHO SMĚRU II.

V obdobném případě, jako je předchozí rozebíraný, brojilo občanské sdružení Frank Bold Society, jehož hlavním účelem je ochrana přírody a krajiny, proti rozhodnutí o změně integrovaného povolení pro zařízení „*Kondenzační parní elektrárny s kogenerací elektrické energie a tepla*“ (dále jen „*Elektrárna Prunéřov*“). Občanské sdružení namítalo celou řadu pochybení, od vad v procesu při vydávaní stanoviska EIA, přes vady ve vyhodnocení vlivů na lokality NATURA 2000, až po nedodržení požadavku nejlepších dostupných technik v záměru komplexní obnovy Elektrárny Prunéřov.

Proti rozhodnutí o změně integrovaného povolení podalo občanské sdružení odvolání, které ale bylo zamítnuto Ministerstvem životního prostředí České republiky (dále jen „*MŽP*“). Toto zamítavé rozhodnutí pak napadalo občanské sdružení u krajského soudu, kde se dožadovalo jeho zrušení, nicméně krajský soud se ztotožnil se závěry MŽP a žalobu zamítl jako nedůvodnou, což vedlo občanské sdružení k podání kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve velmi podrobně zabývá včasností podání žaloby, aby poté přešel k otázce aktivní legitimace. Nejprve řeší existenci aktivní legitimace občanského sdružení ke vznášení námitek procesně právního charakteru. K tomuto soud uvádí, že občanské sdružení bylo účastníkem předmětného řízení o změně integrovaného povolení a je tedy dle ustanovení § 65 odst. 2 SŘS oprávněné zmiňované námitky vznášet. Navíc Nejvyšší správní soud odkazuje na svou dřívější judikaturu, dle které jsou občanská sdružení s účelem činnosti spočívajícím v ochraně přírody a krajiny a životního prostředí ke vznášení procesních námitek aktivně legitimována, což dle soudu bez pochyby platí i pro řešený případ.

Dále se Nejvyšší správní soud zabývá oprávněním občanského sdružení vznášet i hmotněprávní námitky. V souvislosti s tím soud cituje příslušné části Aarhuské úmluvy, konkrétně definici dotčené veřejnosti z čl. 2 odst. 5 a také čl. 9 odst. 2 této úmluvy. Na základě těchto článků považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné posoudit, zda mělo v daném případě občanské sdružení „*na daném případu dostatečný zájem, tedy zda došlo k zásahu do jeho sféry a jeho hmotných práv, což je předpokladem pro aplikaci § 65 odst. 1 s. ř. s.*“[135] Ohledně toho soud cituje závěry uvedené v nálezu I. ÚS 59/14 o dovození věcné aktivní legitimace občanských sdružení. Uvádí k tomu, že tyto závěry ohledně dotčení potenciálního navrhovatele v jeho hmotněprávní sféře a ohledně nezbytnosti lokální prvku je možné použít

[135] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 13/2015–295 ze dne 25. 6. 2015.

i na otázku aplikace ustanovení § 65 odst. 1 SŘS, ačkoliv se citovaný judikát týkal oblasti přezkumu opatření obecné povahy.

Po uvedeném závěru se Nejvyššímu správnímu soudu naskytla otázka, zda občanské sdružení působící na celém území České republiky, avšak mající sídlo v Brně, může být zasaženo ve své hmotněprávní sféře záměrem týkajícím se Elektrárny Prunéřov v Ústeckém kraji. Při řešení této otázky soud nejprve úvahou odmítl, že by smyslem české právní úpravy i Aarhuské úmluvy bylo poskytnout neomezenou soudní ochranu dotčeným osobám, načež konstatoval, že „*není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně.*“[136] V daném případě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že občanské sdružení mohlo být napadeným rozhodnutím zasaženo na hmotných právech, a to z důvodu významnosti provozu Elektrárny Prunéřov, který má dopad na celé území České republiky. Dalším důvodem pro tento závěr bylo i to, že občanské sdružení dle soudu dlouhodobě vyvíjí aktivity s ochranou přírody a krajiny po celé České republice a je tedy naplněno kritérium dostatečně silného vztahu k předmětu plnění.[137]

Když Nejvyšší správní soud konstatoval procesní i věcnou aktivní legitimaci občanského sdružení, podrobně se zabýval jeho jednotlivými námitkami a způsobem, jakým se s nimi krajský soud v napadaném rozsudku vypořádal. V tomto ohledu neshledal Nejvyšší správní soud ze strany soudu krajského žádné pochybení a konstatoval, že kasační námitky občanského sdružení jsou nedůvodné a kasační stížnost zamítl pro nedůvodnost dle ustanovení § 110 odst. 1 SŘS.

Ačkoliv stejně jako v předchozím řešeném případě nebylo opět kasační stížnosti občanského sdružení vyhověno, tak i v tomto rozhodnutí navázal Nejvyšší správní soud na argumentaci Ústavního soudu z nálezu I. ÚS 59/14 ohledně aktivní legitimace občanských sdružení a rovněž ji rozšířil i na aplikaci ustanovení § 65 odst. 1 SŘS. Blíže se přitom zabýval v nálezu I. ÚS 59/14 nastíněné problematice místního vztahu navrhovatele k předmětné lokalitě. V tomto případě díky významnosti řešeného záměru a širokého pole působnosti občanského sdružení dovodil, že kritérium dostatečně silného vztahu k předmětnému území bylo naplněno. Oproti tomu ale Nejvyšší správní soud uvedl, že tento prvek je třeba zkoumat

[136] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 13/2015–295 ze dne 25. 6. 2015.
[137] Tamtéž.

individuálně pro každý řešený případ a nelze říci, že by občanským sdružením chránícím přírodu a krajinu byla přiznána věcná aktivní legitimace automaticky bez dalšího zkoumání jejich reálného dotčení na hmotných právech.

# 5. ÚVAHY DE LEGE FERENDA

## 5.1. FYZICKÉ OSOBY JAKO NAVRHOVATELÉ

Rozebíraná judikatura mimo jiné ukázala, že domáhat se soudní cestou práva na příznivé životní prostředí, nebylo v uplynulých letech ani zdaleka jednoduchou záležitostí. Aktivní legitimace občanských sdružení byla složitě dovozována a nakonec plně přiznána až v poměrně nedávné době.

Otázkou ale zůstává, zda vůbec muselo k takovýmto problémům dojít, pokud by se ve stejných případech svých práv domáhaly místo občanských sdružení přímo fyzické osoby.

O tom, že fyzické osoby jsou nositeli práva na příznivé životní prostředí, nikdy nebylo pochyb a v judikatuře to by bylo mnohokráte potvrzeno. I přesto se ale fyzické osoby rozhodly domáhat tohoto práva prostřednictvím občanských sdružení. Důvod je zcela zřejmý - fyzické osoby, které nejsou účastníky předmětného řízení, nemají ani aktivní legitimaci k podání žaloby.

Co může ale taková osoba, která se cítí být dotčena na svém právu na příznivé životní prostředí, pokud není např. majitelem předmětného pozemku, na kterém má k zásahu do životního prostředí dojít, a tudíž není ani účastníkem konkrétního řízení, reálně dělat? Mohlo by se zdát, že řešením by bylo dovozovat účast na řízení prostřednictvím ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, jež za účastníky řízení určuje i dotčené osoby, které by mohly být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech. Případně tvrdit zásah do práv ve smyslu ustanovení § 101a či § 65 SŘS. Stávající rozhodovací praxe však prokazuje opak a vypovídá o tom, že dovozování práv dle těchto ustanovení není ani zdaleka samozřejmé. Popisované osobě tedy nezbyde nic jiného, než se spolu s dalšími osobami sdružit a vytvořit zcela nový subjekt, kterému účast v řízení i aktivní legitimace k podání žaloby přísluší.

Vrátím se zde ještě k rozebíranému judikátu ohledně Národního parku Šumava. V tomto případě došlo k přesně takové situaci, kdy se navrhovatelka aktivně se účastnící na ochraně životního prostředí a mající vztah k dané lokalitě chtěla žalobou ve smyslu ustanovení § 101a SŘS domáhat svého práva na příznivé životní prostředí, ale nebylo jí to pro nedostatečnou legitimaci umožněno. Oproti tomu občanské sdružení bylo se stejným návrhem úspěšné. Došlo tak k paradoxní situaci, kdy subjektu, u něhož není pochyb, že nositelem práva na příznivé životní prostředí je, není připuštěno, aby se v konkrétním případě pokusil prokázat

zásah do tohoto práva, ale naopak je to umožněno subjektu, u něhož v minulosti tato otázka nebyla ani zdaleka tak jednoznačná.

Pokud navíc Ústavní soud dospěl k závěru, že aktivní legitimace občanských sdružení se odvíjí od jeho personálního substrátu, bylo by zajímavé zjištění, zda by aktivní legitimaci dovodil alespoň u jednoho konkrétního člena takového sdružení. Je pravděpodobné, že nikoliv.

Současná legislativa, respektive její výklad ze strany soudů, tedy fyzickým osobám v podstatě nedává jinou možnost, než se za účelem domáhaní práva na příznivé životní prostředí sdružovat do občanských sdružení, respektive spolků.

## 5.2. PROJEDNÁVANÁ NOVELA STAVEBNÍHO ZÁKONA

Z hlediska nastínění možného dalšího vývoje legislativy je zde třeba uvést projednávaný návrh zákona,[138] kterým má být novelizován stavební zákon a související předpisy. Tento návrh zákona byl již schválen Poslaneckou sněmovnou České republiky a následně bude projednán Senátem.

Přijetím zmiňovaného návrhu zákona má dojít ke změně celé řady ustanovení stavebního zákona a souvisejících zákonů. Z hlediska této práce je významná zejména změna, která byla do návrhu zákona vložena pozměňovacím návrhem poslanců Františka Adámka a Jaroslava Foldyny. Účelem této změny má být dle odůvodnění pozměňovacího návrhu uvedených poslanců vyloučení environmentálních spolků podle ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny z účastenství v územním řízení.[139] Konkrétně změna spočívá ve zrušení věty třetí a čtvrté v ustanovení § 89 odst. 4 stavebního zákona. Rušená část ustanovení přitom dává osobám, které za účastníky územního řízení stanovuje zvláštní právní předpis, možnost v územním řízení uplatňovat námitky.

Pokud by byl v tomto znění návrh zákona přijat, byl by to pro právo životního prostředí citelný krok zpět, jelikož by došlo k vyloučení podstatné části veřejnosti z územního řízení.

---

[138] Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, [online] [2017] [cit. 26. dubna 2017]. Dostupné z http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=927.

[139] Pozměňovací návrh č. 5904 je obsažen ve Sněmovním tisku 927, [online] [2017] [cit. 26. dubna 2017]. Dostupné z http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=927.

A jsou to právě environmentální spolky, které v územních řízení hájí zájmy na ochraně životního prostředí nejvýrazněji.

# ZÁVĚR

Právem na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny se od vzniku České republiky zabývaly české soudy v několika judikátech, přičemž nejčastěji byla řešena otázka, jakým subjektům náleží právo na příznivé životní prostředí a jaké subjekty jsou oprávněny se jej domáhat. Těchto judikátů však nebylo takové množství, jaké by se vzhledem k důležitosti tématu dalo očekávat. Z rozhodnutí v této práci rozebíraných vyplývá, že hlavní příčinou byl soudy zastávaný příliš restriktivní výklad příslušných ustanovení SŘS upravujících aktivní legitimaci jednotlivých subjektů. Ústavní soud řadu let zastával názor, který věcné subjektivní právo na příznivé životní prostředí přiznával jen fyzickým osobám. Právnickým osobám toto právo přiznáváno nebylo z toho důvodu, že nejsou biologickými organismy, které jako jediné mohou negativní vlivy životního prostředí vnímat. To vedlo k situaci, kdy návrhy právnických osobo ve formě občanských sdružení byly odmítány, aniž by byly soudem meritorně přezkoumány.

Občanským sdružením soudy přiznávaly pouze procesní práva, která jim umožňovala domáhat se soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy, nicméně tato práva byla podmíněna existencí hmotného základního práva, do kterého mělo být údajně zasaženo. Vzhledem k tomu, že občanská sdružení jakožto právnické osoby nebyly soudy považovány za nositele hmotného práva na příznivé životní prostředí, tak i přes přiznaná procesní práva docházelo k odmítnutí návrhů.

Zcela zásadním impulzem ke změně přístupu ze strany soudů ohledně aktivní legitimace občanských sdružení mělo být přistoupení České republiky k Aarhuské úmluvě. Bohužel Česká republika tuto úmluvu po dlouhou dobu dostatečně neimplementovala do svého vnitrostátního práva. Díky tomu změna v pohledu na aktivní legitimaci občanských sdružení nastala dle mého názoru mnohem později, než by bývala mohla nastat v případě řádné a včasné implementace Aarhuské úmluvy, respektive příslušných směrnic Evropské unie.

První náznaky jistého posunu přineslo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který v daném případě dovodil aktivní legitimaci občanského sdružení za pomoci přímé aplikace směrnice o posuzování vlivů. Rovněž rozhodnutí téhož soudu přiznávající aktivní legitimaci obci hájící právo na příznivé životní prostředí svých občanů rozšířilo okruh subjektů oprávněných se tohoto práva domáhat.

Zásadní změnu však přineslo až rozhodnutí Ústavního soudu I. ÚS 59/14, ve kterém Ústavní soud označil za překonanou dosavadní praxi v rozhodování o aktivní legitimaci občanských sdružení a vyslovil názor, že fyzickým osobám nemůže být k tíži, sdružují-li se do občanských sdružení za účelem prosazování svého práva na příznivé životní prostředí. Ačkoliv jsem toho názoru, že se jedná o naprosto správný krok, považuji za nešťastné, že Ústavní soud k tomuto závěru došel až v poměrně nedávné době. Domnívám se, že prostor pro tento podle mne zcela logický závěr zde byl dán již mnohem dříve.

Za klíčové pak považuji závěry Ústavního soudu správně interpretovat. Ústavní soud totiž okruh nositelů práva na příznivé životní prostředí nerozšířil o právnické osoby, jak by se na první pohled mohlo zdát. Stále platí, že za nositele tohoto práva jsou považovány primárně fyzické osoby. Tyto osoby se již ale mohou sdružovat a tohoto práva se domáhat prostřednictvím právnických osob ve formě spolků či obcí, kterým je aktivní legitimace zprostředkovaně také přiznávána.

Dílčím závěrem mé práce je pak poznatek, že v okamžiku, kdy došlo k odstranění překážky spočívající v prokázání aktivní legitimace občanských sdružení, objevil se před nimi neméně složitý úkol, a to prokázat, že k zásahu do práva na příznivé životní prostředí skutečně došlo. Konstatování soudu, že občanské sdružení je v konkrétním případě věcně i procesně legitimováno, je důležitým krokem umožňujícím přezkum merita věci, nicméně nezaručuje úspěch ve věci samotné.

V práci popsaný vývoj prokázal, že okruh subjektů oprávněných domáhat se práva na příznivé životní prostředí se během let rozšířil. Za jednu z hlavních příčin tohoto pro ochranu životního prostředí příznivého posunu považuji přijetí Aarhuské úmluvy. Ta napomohla k tomu, aby byly vytvořeny podmínky pro aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí a pro přístup veřejnosti k právní ochraně, a to i přes to, že její implementace nebyla zcela bezproblémová.

Velmi nešťastnou pak vnímám nastalou situaci, kdy poté, co došlo k výše popsanému posunu v judikatuře, a i legislativa již byla uvedena do souladu s Aarhuskou úmluvou za pomoci rozsáhlé novelizace zákona o posuzování vlivů i dalších menších novel příslušných zákonů, přichází zákonodárce s novelou stavebního zákona, která se vydává opačným směrem. Nezbývá než doufat, že se plánované změny neuskuteční, případně že jejich dopad na životní prostředí bude v praxi co nejmenší.

Ohledně dalšího možného vývoje judikatury zabývající se právem na příznivé životní prostředí se domnívám, že rozšířením okruhu subjektů majících aktivní legitimaci k dovolávání se tohoto práva je nyní soudům poskytnuta možnost zabývat se jeho jednotlivými aspekty, a to i v případech, které by v minulosti nemohly být meritorně řešeny. Proto je možné, že se v budoucnu dočkáme bližšího výkladu tohoto práva ze strany soudů.

Další možný vývoj je pak nastíněn i nálezem I. ÚS 59/14, kdy Ústavní soud v podstatě vyzývá ke konkretizaci jím naznačených kritérií pro dovození aktivní legitimace, a to i u spolků, jejichž předmětem činnosti není ochrana přírody a krajiny. Zároveň Ústavní soud vyjádřil za neopodstatněnou obavu z nadměrných komplikací řízení v případech, kdy budou zúčastněny subjekty, které hájí šířeji formulované zájmy občanů, a uvedl možné postupy v takových případech soudům napomáhající. Tím de facto vyzval soudy, aby hledaly způsoby pro dovození aktivní legitimace navrhovatelů a neobávaly se případných komplikací.

V poslední řadě si pak nejsem jist, zda lze očekávat i vývoj judikatury v tom směru, že by se práva na příznivé životní prostředí primárně domáhaly fyzické osoby napřímo bez potřeby dalších subjektů. Takovýto vývoj bych považoval za velmi pozitivní, nicméně pokud by k tomu mělo dojít, musela by se najít fyzická osoba ochotná se touto cestou svých práv domáhat, a zároveň, což je důležitějším prvkem tohoto problému, by příslušný soud musel dovodit aktivní legitimaci takové osoby výkladem stávajících právních předpisů. Vzhledem k výše uvedenému vývoji, kdy došlo k znatelnému posunu v rozhodovací praxi soudů v obdobné problematice, se však takováto změna výkladu nejeví zcela nemyslitelnou, i když stále v dohledné době spíše nepravděpodobnou.

# SEZNAM ZKRATEK

- **ČR** Česká republika
- **EU** Evropská unie
- **EIA** Environmental Impact Assessment
- **SEA** Strategic Environmental Assesment
- **SŘS** Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

# SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

**Literatura:**


- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí.* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DAMOHORSKÝ, Milan a Hana MÜLLEROVÁ. Právo na příznivé životní prostředí v České republice. Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století: v českém, evropském a mezinárodním kontextu. Praha: Auditorium, 2011, 115-126. ISBN 978-80-87284-23-0.
- BLAHOŽ, Josef a Milan DAMOHORSKÝ. Právo a životní prostředí: sborník referátů z vědecké konference. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2003. ISBN 80-86775-00-3.
- JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-210-8041-6.
- MÜLLEROVÁ, H. a HUMLÍČKOVÁ, P. Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, ISBN 978-80-87439-16-6.
- MÜLLEROVÁ, H. a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. ISBN 978-80-87439-29-6.
- ŠTURMA, Pavel, Michal TOMÁŠEK, Milan BAKEŠ, et al. Nové jevy v právu na počátku 21. století. III., Proměny veřejného práva. Praha: Karolinum, 2009. ISBN 978-80-246-1662-9.


**Judikatura:**


- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 1/2008-34 ze dne 18. 9. 2009
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 52/2006-155 ze dne 22. 2. 2008.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2006-74 ze dne 18. 7. 2006.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 16/2003 ze dne 12. 10. 2004.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/95 ze dne 25. 10. 1995.

- Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 12/2006–111 ze dne 29. 3. 2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 13/2006–100 ze dne 9. 10. 2007
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998.
- Nález Ústavního soudu sp. zn Pl. ÚS 15/93 ze dne 19. 1. 1994.
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 95/94-87 ze dne 17. 5. 1999.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 5/2010 – 43 ze dne 13. 10. 2010.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 39/2006 ze dne 14. 6. 2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 1/2014–30 ze dne 14. 11. 2014.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 1/2013 – 51, ze dne 26. 6. 2013.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007.
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu č. j. 2 Cdon 330/97 ze dne 25. 8. 1999.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, ze dne 30. 5. 2014.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Aos 3/2012-36 ze dne 24. 10. 2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 30/2015–38 ze dne 15. 7. 2015.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 13/2015–295 ze dne 25. 6. 2015.


**Legislativa a koncepční dokumenty:**


- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.
- Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí o změně některých souvisejících zákonů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.
- Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
- Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.
- Předpis č. 124/2004 Sb. m. s., 24/2004 Sb.m.s., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

**Internetové zdroje:**

- http://www.priroda.cz/slovnik.php?deta il=8
- http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluvy/
- http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50 TableCz.html
- http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=927.

# SUMMARY

**The right to a favorable environment in case-law of the Czech courts.**

The purpose of this thesis is to analyze the case-law of the Constitutional Court of the Czech Republic and the Supreme Administrative Court of the Czech Republic in the field of the right to a favorable environment.

The thesis is divided into five chapters. The introduction, which is in the beginning of the thesis, contains basic structure of the thesis and the general information about the topic choice.

The first chapter contains the definition of key concepts, such as environment and its favorable attribute and describes sources of law that contain the right to a favorable environment which are the Constitution of the Czech Republic, the Charter of fundamental rights and freedoms of Czech Republic and laws governing the individual components of the environment. In addition the first chapter describes the processes of environmental protection, such as the land-use planning, the environmental impact assessment procedure and integrated permitting. The first chapter also includes information about legal entities which are involved in administrative proceedings related to environmental protection.

The second chapter describes Aarhus Convention and its implementation by the European Union as well as the shortcomings in the implementation of the Aarhus Convention into Czech law. The subsequent short chapter summarizes the legal protection and locus standi.

The most important chapter of this thesis is the fourth one. It analyzes the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic and the Supreme Administrative Court of the Czech Republic in the area of issue whether legal entities have right to a favorable environment or if it is reserved for natural persons only.

The conclusion of the thesis is a summary and evaluation of progression in the case-law on the right to a favorable environment for legal entities. One of the main conclusions is that individuals can claim the right to a favorable environment through societies associations (environmental non-governmental organizations).

## ABSTRAKT

Tato práce se zabývá právem na příznivé životní prostředí v judikatuře českých soudů. Jejím hlavním cílem je poskytnout ucelený náhled na vývoj judikatury týkající se práva na příznivé životní prostředí právnických osob, zejména pak spolků. Z toho důvodu se nejprve zabývá vymezením klíčových pojmů a pramenů práva souvisejících s právem na příznivé životní prostředí. Jako nejdůležitějšími tématy se zabývá procesy sloužícími k ochraně životního prostředí (jako je územní plánování, procedura EIA a integrované povolování), Aarhuskou úmluvou, soudní ochranou a žalobní legitimací. V hlavní části práce jsou rozebírány příslušná rozhodnutí Ústavního soudu České republiky a Nejvyššího správního soudu. Závěrem práce je shrnutí a zhodnocení, jakým vývojem judikatura týkající se práva na příznivé životní prostředí právnických osob prošla.



## ABSTRACT

The diploma thesis deals with the right to a favorable environment in case-law of the Czech courts. The main aim of this thesis is to provide a comprehensive overview of its progression in the case-law on the right to a favorable environment for legal entities, especially societies (environmental non-governmental organizations). At first it follows up definition of key concepts and sources of law related to the right to a favorable environment. The thesis discusses the environmental protection processes (such as the land-use planning, the environmental impact assessment procedure and integrated permitting), the Aarhus Convention, legal protection and locus standi as the most important topics. The main part of the thesis analyzes the relevant case law of the Constitutional Court of the Czech Republic and the Supreme Administrative Court of the Czech Republic. The conclusion of the thesis is a summary and evaluation of its progression in the case-law on the right to a favorable environment for legal entities.

**Klíčová slova:** právo na příznivé životní prostředí, judikatura, české soudy
**Keywords:** right to a favorable environment, case law, Czech courts

**Název:** Právo na příznivé životní prostředí v judikatuře českých soudů
**Title:** The right to a favorable environment in case-law of the Czech courts.