

Zvláštnosti soudního přezkumu v oblasti životního prostředí v českém správním soudnictví

JASR, Omšenie, září 2017

Filip Dienstbier, NSS

osnova

- Východiska
(mezinárodněprávní, evropskoprávní, vnitrostátní)
- Aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví
- Právo na příznivé životní prostředí – pojem,
„procesní“ význam
- z aktuální judikatury správních soudů
- zvláštní režim EIA

Východiska I

mezinárodněprávní, evropskoprávní

- Aarhuská úmluva (čl. 9, zejm. odst. 2 až 4)
 - výkladová činnost CCAC
 - judikatura ESLP (a SDEU)
- Úmluva Espoo
 - směrnice č. 2011/92/EU EIA
 - judikatura SDEU
- SEU, SFEU, Evropská charta lidských práv

Východiska II

vnitrostátní právní úprava

- čl .36 odst. 2 Listiny
- soudní řád správní
 - ochrana veřejných subjektivních práv
 - žalobní typy: proti rozhodnutí, nečinnosti, opatření obecné povahy, „zásahu“
 - NE: podzákoné předpisy (Ústavní soud)
- předpisy upravující postupy při výkonu veřejné správy
 - (správní řád, stavební zákon, ...)
 - materiální pravda, účastenství

- čl .36 odst. 2 Listiny

Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, by přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

- věcná správnost ↔ zákonnost (zásada materiální pravdy (§ 3 spr. řádu))
 - plná jurisdikce (přezkum skutkových zjištění, autonomní skutková zjišťování a hodnocení důkazů)
- + (v oblasti trestání) moderační právo soudu

Aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví

- úprava účastenství ve správním řízení a dalších procesech činnosti veřejné správy je založena na ochraně subjektivních hmotných práv
(nejen veřejných ?)
- rovněž právní úprava správního soudnictví je založena na ochraně subjektivních veřejných práv: i procesních, ale dominantně hmotných

účastenství ve správních řízeních

- § 27 odst. 2 správního řádu

„Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“

- zvláštní úpravy často úžeji:

§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona (obdobně § 109 písm. e stavebního zákona)

„osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,“

žalobní legitimace: rozhodnutí

- § 65 odst. 1 s.ř.s.:

„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

- § 65 odst 2 s.ř.s.:

„Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“

- § 66 odst 4 s.ř.s.:

„Žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

např. § 7 odst. 2, § 9d odst. 1 zákona EIA

Aarhuská úmluva ?

žalobní legitimace: zásah, oop

- § 82 soudního řádu správního:
„Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“
- § 101a odst. 1
„Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“

doktrína „přímého dotčení“

- absence univerzálního kritéria
- přímo = bezprostředně
 - bezprostředně tímto aktem (ne až navazujícím, ne v důsledku, ...)
 - bezprostředně ON (ne někdo blízký, druhotně „postižený“)
- přímo = kvalifikovaně
 - v určité míře, např. „nad míru přiměřenou poměrům“
 - víc, než někdo jiný (držitel zvláštních práv)

1. přímo = bezprostředně ?

a) **bezprostředně tato osoba** = ne prostřednictvím jiné osoby

NE: osoba, která „pouze“ v určitém vztahu k osobě, jíž zakládána práva / ukládány povinnosti

- osoba blízká (azyl)
- nájemník (v řízeních o právním režimu pozemku, ...)
- společník obchodní společnosti, člen družstva, zaměstnanec (pokuta obchodní společnosti)
- obchodní partner (příjemce při dovozu odpadu k využití)
- zřizovatel (povolení činnosti zřizované společností) →

b) **bezprostředně tímto rozhodnutím** = ne až nějakým následným, byť z tohoto vycházejícím

NE: osoba, které bude rozhodováno o právu v jiném řízení, v němž toto rozhodnutí „závazným podkladem“

- **zaměstnanec** v řízení o uložení pokuty svému zaměstnavateli
správní delikt zaměstnavatele (poškození dřevin) spáchan
jednáním zaměstnance – náhrada škody (civilní soud vázán
rozhodnutím o předběžné otázce, že spáchan delikt - § 135 osř)
- **poškozený** v řízení o správním deliktu (mimo adhezní řízení)
 - náhrada škody: civilní soud vázán rozhodnutím o předběžné otázce, že spáchan delikt - § 135 osř
 - pojistné plnění (není-li zjištěn původce škody)

x ANO:

- **vlastník bytu** v řízení o změně údaje o trvalém pobytu jiné osoby v tomto bytě - riziko exekuce

NE: osoba, které bude (může být) rozhodováno o právu v jiném řízení, pro něž má (může mít) toto rozhodnutí zásadní faktický význam

- **konkurent** v řízení o přidělení kvóty nebo licence (cukerná kvóta, TV licence, povolení k nakládání s vodami)
 - a) vyčerpání kvóty, sumy licencí, „volného“ průtoku ve vodním toku, ... musí vést k zamítnutí jejich následných žádostí
 - b) udělení nové licence výrazně mění faktické, příp. právní postavení stávajících držitelů licencí (linková bus. doprava a závazek veřejné služby)

de lege ferenda řešitelné:

- zvláštní úpravou účastenství v příslušném zákoně
- společným řízením
- řízením o výběru žádosti

2. přímo = kvalifikovaně ?

a) určitá intenzita

mezující sused v územním/stavebním řízení (vždy?)

ANO - obvykle

NE - u stavby přípojky inženýrské sítě (podzemní stavba)

(další) susedé podle intenzity dopadů na jejich nemovitosti

NE - jen vnitřní stavební úpravy stávající budovy

další osoby například podle intenzity dopadů do jejich

(příznivého) životního prostředí a jiných práv

kde leží meze „dostatečné intenzity“?



kde leží meze „dostatečné intenzity“?

- limitované emise (znečišťující látky, pach, hluk, prach, ...)
 - tam, kde nadlimitní?
- jiné emise (pohledem) – stačí, že jsou?
- další dopady:
 - dosah požárně nebezpečného prostoru
 - narušení pohody bydlení
 - jiná ohrožení (výroba a skladování výbušnin)
 - zvýšený pohyb osob
 - zvýšená doprava

(při povolování staveb nejen existencí a užíváním povolované stavby, ale i stavební činností při její realizaci)

Kritérium míry přiměřené poměrům je pro vymezení účastenství v řízení o odstranění stavby třeba vykládat nikoliv vzhledem k obdobné demolici, ale ve vztahu k poměrům dané lokality.

Podle rozsudku NSS ze dne 29. 7. 2015, čj. 1 As 62/2015-32

(kritika: ... nikoliv jen ..., ale i ...)

b) více než jiné osoby – princip individualizace

- přímo dotčen je jen ten, kdo je dotčen více než kdokoliv jiný
- záleží nejen na intenzitě, ale i exkluzivitě zásahu
- *příklad:* omezení volného pohybu na veřejném prostranství jeho uzavřením (NKP Vyšehrad)

NE: každý, kdo by případně zamýšlel shromáždění, či návštěvu (prohlídku areálu NKP)

ANO ohlašovatel již dříve ohlášeného shromáždění

- ESD v řízeních proti rozhodnutím Komise (zde ovšem vyplývá z požadavku „přímého a individuálního dotčení“)
- velmi problematické např. v oblasti ochrany životního prostředí (nadlimitní imisí dotčení všichni stejně)

Přestávka (?)

Právo na příznivé životní prostředí

- čl. 35 odst. 1 Listiny:

„Každý má právo na příznivé životní prostředí.“

- čl. 35 odst. 3 Listiny:

„Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“

- zakládá subjektivní právo na ochranu?

- čl. 41 odst. 1 Listiny:

„Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“

Z judikatury

Práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny) se lze domáhat toliko jako subjektivního veřejného práva za podmínek daných soudním řádem správním; jednou z nich je i aktivní žalobní legitimace navrhovatele (§ 65 s. ř. s.), spočívající v tvrzeném zásahu do práva.

podle usnesení NSS ze dne 23.7.2003, čj. 5 A 100/2001-34

Čl. 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

usnesení ÚS ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97

Již dříve přitom implicitně přiznal,

např. v nálezu ÚS ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97

„Životním prostředím je vše, co vytváří přírozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“

§ 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

*I. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na mezinárodní závazky České republiky, unijní právo i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny je nezbytné dospět k závěru, že **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 základních práv a svobod, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.***

*II. Spolky jsou aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a odst. 1 s. ř. s.), avšak pouze za splnění určitých kritérií, mezi něž náleží především dotčení na subjektivních právech spolku, dále **místní vztah spolku k lokalitě** dotčené opatřením obecné povahy či zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění.*

Podle nálezu ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14

Širší dopady nálezu I. ÚS 59/14 (?)

1. Závěry platí nejen pro legitimaci podle § 101a s.ř.s., ale i § 65 odst. 1 s.ř.s. nebo § 82 s.ř.s.

2. Dopad i do aktivní legitimace fyzických osob?

„místní vztah“ spolků k území odvozen nejen od

- sídla spolku, nebo
- věcných práv jeho členů k nemovitostem (v řešeném území či v „sousedství“), ale také od
- **jiných „myslitelně dotčených“ práv členů** (včetně práva na příznivé životní prostředí)

„zkrácení na právech nelze civilisticky redukovat na dotčení věcných práv“ →

(C – 237/07 Janecek - dotčenou veřejností i jednotlivcem)

V případě územních plánů musí navrhovatel především tvrdit vztah mezi jeho právní sférou a regulovaný územím, dotčení svých práv z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace.

Územní plány regulují ... využití určitého území. **Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb.** Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí.

Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu územním plánem nějak omezena) je odvozeno od vlastnického práva k této věci.

Navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části může proto být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám).

podle usnes. rozš. senátu NSS ze dne 21. 7. 2009 č. j. 1 Ao 1/2009-120

Otázku, zda byl spolek dotčen v hmotných právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je nutné vždy posuzovat v každém případě individuálně s ohledem na skutkové odlišnosti.

rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2015 č. j. 1 As 13/2015-295

„... v tomto konkrétním případě mohl být stěžovatel napadeným rozhodnutím dotčen na svých hmotných právech. Předmětný záměr je sice umístěn v Ústeckém kraji, avšak provoz takového významu bez pochyb přesahuje hranice dotčeného kraje, resp. má dopad na celé území ČR. Stěžovatel vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé ČR (např. realizace tzv. „Pražského okruhu“, realizace záměrů v Chráněné krajinné oblasti Jeseníky, výstavba silnice R52 nebo kácení stromů v Národním parku Šumava).“

Proces EIA a přístup k soudní ochraně

- dotčená veřejnost

§ 3 písm. i

1. osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech

2. právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo výdělečná činnost, (A) která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6 (záměr nebude posuzován), nebo (B) kterou podporuje svými podpisy alespoň 200 osob.

- zjišťovací řízení

zvláštní žalobní legitimace: § 7 odst. 9

Dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí. Pro účely postupu dle věty první se má za to, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 má práva na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena.

- *soudní přezkum: rozhodnutí do 90 dní*

- navazující řízení

pojem: § 3 písm. g)

řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona

zvláštní žalobní legitimace: § 9d odst. 1

Dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí. Pro účely postupu dle věty první se má za to, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 má práva na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena.

- Soudní přezkum rozhodnutí v navazujících řízeních

§ 9d odst. 2

*O žalobách proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních **rozhodne soud do 90 dnů** poté, kdy žaloba došla soudu.*

*Soud **i bez návrhu** rozhodne o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle soudního řádu správního.*

*Soud přiznává žalobě odkladný účinek nebo nařídí předběžné opatření, **hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.***

Z judikatury

- *„Fyzické i právnické osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.) musí splnit podmínky pro přípustnost správní žaloby stanovené vnitrostátním právním řádem. Byly-li účastníky předcházejícího správního řízení, vztahuje se na jejich žaloby podmínka přípustnosti podle § 68 písm. a) s. ř. s., tedy vyčerpání řádných opravných prostředků.“*

(podle rozsudku NSS ze dne 11.07.2016,
č.j. 1 As 121/2016 – 42, č. 345/2016 Sb. NSS)

- více legitimací → pořád jeden subjekt
- jeden subjekt → jedny podmínky pro výkon procesních práv