

[Úvodní Stránka](#) > Přístup k právní ochraně mimo oblast působnosti EIA, IPPC/IED, přístup k informacím a směrnice o odpovědnosti za životní prostředí

Přístup k právní ochraně mimo oblast působnosti EIA, IPPC/IED, přístup k informacím a směrnice o odpovědnosti za životní prostředí

1.1. Rozhodnutí, jednání nebo nečinnost týkající se konkrétních činností spadajících do oblasti působnosti environmentálních právních předpisů EU, avšak nespadajících do oblasti působnosti směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí a směrnice o průmyslových emisích[1]

1) Jaká vnitrostátní zákonná pravidla se použijí pro aktivní legitimaci jak v případě fyzických osob, tak nevládních organizací, které usilují o: a) správní přezkum a b) správní žalobu u vnitrostátního soudu, pokud jde o postupy pro přijímání rozhodnutí, jednání nebo nečinnost a jeho obsah (zejména podmínky, které musí být splněny, a případné lhůty, které se vztahují na podání správní žaloby)? Jak účinná je úroveň přístupu k vnitrostátním soudům s ohledem na judikaturu Soudního dvora EU a související vnitrostátní judikaturu?

Ve správním řízení jsou procesní práva (včetně práva na odvolání) zaručena účastníkům řízení. Účastníci mají pak zpravidla právo podat žalobu k soudu.

Základním pravidlem pro přiznání postavení účastníka řízení je možné dotčení na právech a povinnostech vydaným rozhodnutím. Podle § 27 soudního řádu jsou účastníky řízení osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech. Nicméně, tato obecná úprava se uplatní pouze, pokud se správní řízení neřídí speciální úpravou, která má přednost před obecnou. Většina správních řízení je upravena speciální legislativou, která stanoví speciální definici účastníků řízení. Existuje řada zákonů upravujících jednotlivé rozhodovací procesy, vztahující se k ochraně životního prostředí. Nejdůležitějšími jsou, vedle procesů EIA a IPPC, uvedeny dále.

a) Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

Stavební zákon obsahuje vlastní definici účastníků správního řízení pro vydání územního rozhodnutí, stavebního povolení a jiných povolení podle tohoto zákona. Definice jsou většinou založeny na principu, že jenom žadatel, jednotlivci a právnické osoby, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva mohou být rozhodnutím přímo dotčena, včetně žadatele, v některých případech i environmentální spolky, a v územním plánování dotčené obce, mají postavení účastníka a mohou uplatňovat práva spojená s tímto postavením.

b) Zákon České národní rady 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon stanovuje podmínky, za kterých se mohou spolky na ochranu životního prostředí stát účastníky řízení podle tohoto zákona. Spolky jsou oprávněny žádat o informace o všech správních řízeních, ve kterých by mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Pokud následně spolek oznámí svoji účast na řízení podle tohoto zákona do 8 dnů od uveřejnění informace, získá postavení účastníka. Zákon dále v těchto řízeních přiznává postavení účastníka i dotčeným obcím.

c) Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (vodní zákon)

Zákon přiznává environmentálním spolkům postavení účastníka v řízení podle tohoto zákona (s výjimkami) za podobných podmínek jako zákon o ochraně přírody a krajiny. Zákon dále přiznává postavení účastníka obcím a to v řízeních o vydání rozhodnutí, která by mohla ovlivnit vodní poměry nebo životní prostředí.

d) Speciální definice účastníků správního řízení týkajících se životního prostředí obsahuje několik zvláštních zákonů, kupříkladu zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon, zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, zákon 258/2000 Sb., o

ochraně veřejného zdraví, nebo zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon. Ve vztahu k řízením podle dvou posledně jmenovaných zákonů, status účastníka je přiznán pouze žadateli. Tak je tomu například v případě řízení o udělení „hlukové výjimky“ – rozhodnutí, které opravňuje provozovatele zdroje hluku, který překračuje zákonné limity, aby v provozu pokračoval po stanovenou dobu (s možností opakovaného prodloužení). Dalším příkladem jsou povolení vydávána podle zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

Lhůta pro podání správního odvolání je podle § 83 správního řádu 15 dnů.

Pro napadení rozhodnutí před správním soudem přiznává § 65 soudního řádu správního aktivní legitimaci

1. tomu 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, a
2. jiný účastník řízení, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (z tohoto ustanovení se dovozuje aktivní legitimace environmentálních spolků).

Až do roku 2014, převládající judikatura stanovila, že spolky na ochranu životního prostředí mohou napadat správní rozhodnutí pouze z důvodu zkrácení procesních práv, nikoli z důvodu zásahu do hmotných práv z oblasti životního prostředí. Změnu v judikatuře českých soudů přineslo až rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, I. ÚS 59/14 a navazující judikatura správních soudů (viz oddíl 1.1 bod 4) a oddíl 1.4 bod 3) výše). V tomto rozhodnutí soud konstatoval, že i když Aarhuská úmluva není přímo aplikovatelná v českém právním řádu, musí být považována za interpretační zdroj. Proto pokud je k dispozici více výkladů národní úpravy, výklad souladný s Aarhuskou úmluvou musí dostat přednost.

Ústavní soud zároveň výslovně stanovil podmínky aktivní legitimace pro environmentální spolky pro přezkum územních plánů soudem. Spolek musí mít ochranu životního prostředí jako předmět činnosti zakotvenou ve svých stanovách, přímý a nezprostředkovaný vztah k území regulovanému územním plánem, zavedenost spolku, tj. doba, po kterou působí a jeho faktická činnost.

Shora popsané rozhodnutí Ústavního soudu se zabývalo aktivní legitimací spolků ve vztahu k žalobám proti územním plánům před správními soudy. Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015, 1 As 13/2015-295 (viz oddíl 1.1, bod 4) výše) a navazující judikaturou byly tyto principy aplikovány na aktivní legitimaci environmentálních spolků obecně.

Strany správního řízení musí rozhodnutí napadnout do 2 měsíců od vydání konečného správního rozhodnutí (kterým je rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o odvolání). V případech týkajících se větších infrastrukturních projektů je lhůta 1 měsíc. Pokud osoba napadající rozhodnutí nebyla účastníkem správního řízení, začíná lhůta plynout dnem, kdy se s rozhodnutím a jeho obsahem pravděpodobně seznámila.

Co se týče opomenutí, pokud správní orgán nerespektuje lhůtu, je možné podat podnět k nadřízenému správnímu orgánu, aby učinil opatření proti nečinnosti (opomenutí) podřízeného orgánu. Následně je možné podat žalobu a žádat, aby soud nařídil správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci (viz oddíl 1.4, bod 3).

Efektivnost přístupu k soudní ochraně před národními soudy byla posílena shora popsaným posunem v judikatuře, podle které mohou nyní spolky na ochranu životního prostředí namítat nejen procesní ale i hmotněprávní vady rozhodnutí (povolení) v oblasti životního prostředí a hájit právo svých členů na příznivé životní prostředí. V této souvislosti odkazuje Nejvyšší správní soud na rozhodnutí Soudního dvora EU *C-263/08 Djurgarden*, *C-240/09 VLK* a *C-115/09 Trianel*.

Navíc Ústavní soud i Nejvyšší správní soud opakovaně uvádí, že soudy by měly posuzovat žádosti o přiznání odkladného účinku žalobám ve věcech životního prostředí tak, aby rozsudek byl vydán ještě předtím, než bude projekt nenávratně realizován, aby právní ochrana měla nejen formální ale i praktický smysl (viz mj. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 6. května 2015, II. ÚS 3831/14 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2007, 1 As 13/2007). Nicméně, tento názor není vždy nižšími soudy respektován. V této souvislosti odkazoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23. února 2018, 1 As 296/2017 na rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci *C-416/10 Križan*.

Podle ustálené judikatury mohou procesní pochybení představovat důvod pro zrušení rozhodnutí, pokud tyto

způsobily jiné rozhodnutí ve věci. Soudy zatím nekonstatovaly, že žalobce musí dokázat příčinnou souvislost mezi procesními vadami a napadeným rozhodnutím, ale druhá strana musí dokázat, že procesní vady neměly žádný vliv na výsledek, jak uvedl Soudní dvůr EU v případě *C-72/12 Altrip*. Nicméně, z judikatury lze dovodit, že je na soudu, aby dostatečně odůvodnil takový závěr.

Judikatura se zatím nevypořádala ani s dalšími aspekty efektivního přístupu k národním soudům, plynoucími z judikatury Soudního dvora EU. To platí mimo jiné pro nárok na náhradu újmy způsobené porušením práva životního prostředí EU (případ *C-420/11 Leth*) nebo řešení nezákonného poškození životního prostředí až retrospektivně (případ *C-399/14 Grüne Liga Sachsen*).

2) Jaký je rozsah případného správního přezkumu a případného soudního přezkumu? Vztahuje se na procesní i hmotněprávní zákonnost?

Ve správním odvolání může odvolatel, včetně environmentálních spolků, napadat hmotněprávní i procesní nezákonnost rozhodnutí. Odvolací námítky by se měly vztahovat k právům odvolatele nebo veřejnému zájmu, který chrání (v případě spolků). To je výslovně stanoveno ve stavebním zákoně pro řízení vedená podle tohoto zákona, ale uplatňuje se i jako obecní zásada.

Soudy rovněž přezkoumávají hmotněprávní i procesní zákonnost správních rozhodnutí. Soudy mohou, na návrh stran, přezkoumat nebo doplnit důkazy provedené ve správním řízení. Námítky by se opět měly týkat práv žalobce, což se dovozuje z podmínek aktivní legitimace (viz předchozí bod). Jak již bylo řečeno, do roku 2014 převládal v judikatuře názor, že spolky na ochranu životního prostředí mohou před správními soudy namítat pouze zkrácení na svých procesních právech. Obrat přineslo až rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, I. ÚS 59/14, v návaznosti na nějž správní soudy tento názor již neaplikují a rozsah přípustných námitek se dovozuje z veřejného zájmu, který spolky chrání.

3) Dříve, než je podána žaloba, musí být vyčerpány veškeré možnosti přezkumného postupu ve správním řízení před zahájením soudního přezkumu?

Možnost podání odvolání k nadřízenému správnímu orgánu musí být využita předtím, než lze podat žalobu k soudu. Jedinou výjimkou je případ, kdy není ze zákona možné podat správní odvolání.

4) Je pro získání aktivní legitimace před vnitrostátními soudy nezbytné účastnit se fáze veřejné konzultace správního řízení – vyjádřit se, účastnit se jednání atd.?

Formální postavení účastníka správního řízení je obecně nezbytné pro podání správního odvolání i následné žaloby. Jedinou výjimkou jsou případy, kdy nelze podat správní odvolání, neboť osobě dotčené rozhodnutím nebyl přiznán status účastníka řízení (jako je tomu v případech „hlukových výjimek“ – viz část 1.1, bod 2)).

Aktivní účast ve stadiu veřejného projednání v rámci řízení (podání připomínek, účast na jednání) není podmínkou pro podání správního odvolání a pro aktivní legitimaci k podání správní žaloby. Nevyužití procesních práv však může ovlivnit pravděpodobnost úspěchu žaloby u soudu, neboť soudy se mnohdy odmítají zabývat argumenty, které nebyly bez řádného důvodu vneseny v rámci správního řízení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatel, který byl v předchozích řízeních pasivní, může být u soudu úspěšný jen ve výjimečných případech, a to buď (i) pokud jeho procesní pasivita vycházela z objektivních okolností nebo (ii) pokud rozsah, na který se nepravdivosti vztahují, je zásadní a má dopad na veřejný zájem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2016, č. j. 1 As 197/2016-66).

5) Jsou některé důvody/argumenty vyloučeny z fáze soudního přezkumu?

Obecně ne, nicméně pokud žalobce neuvedl některá tvrzení a argumenty v předcházejícím správním řízení, nebo v rámci přezkumu před soudem nižší instance, soud zpravidla nebude k těmto tvrzením přihlížet. Soud se také nebude zabývat argumenty, které se nevztahují k právům žalobce nebo, v případech spolků, veřejnému zájmu, který spolek chrání.

6) Spravedlivé a nestranné rozhodování – jak je tento koncept uplatňován ve vnitrostátní jurisdikci?

Podle § 7 odst. 1 správního řádu mají účastníci řízení při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán vůči nim jedná nestranně a musí požadovat, aby všechny osoby své procesní povinnosti plnily stejně. Orgány jsou povinny poskytnout jim stejné příležitosti pro výkon jejich práv a poučit je o jejich procesních

právech a povinnostech v takové míře, aby neutrpěly újmu.

Dle § 36 soudního řádu správního mají účastníci řízení před soudem rovné postavení. Soud má povinnost poskytnout jim stejné možnosti pro výkon jejich práv a poučit je o jejich procesních právech a povinnostech tak, aby v řízení neutrpěly újmu. V rozhodnutí ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007-90 vyslovil Nejvyšší správní soud závěr, dle něhož pokud soud rozhodne o meritu věci bez nařízení jednání, je nezbytné umožnit účastníkům seznámit se se všemi dokumenty, na nichž soud své rozhodnutí založí.

7) Jak je pojem „včas“ proveden ve vnitrostátních právních předpisech?

Dle § 6 správního řádu mají správní orgány povinnost postupovat bez zbytečného odkladu. Pokud správní orgán nejedná v zákonné lhůtě (obvykle 30, 60 či 90 dnech, dle jednotlivých řízení), anebo v přiměřené lhůtě, pokud zákon lhůtu blíže neupravuje, účastník správního řízení může jeho nečinnost napadnout u nadřízeného orgánu a následně podat žalobu ke správnímu soudu.

Jak bylo řečeno v části 1.7.2 (body 5) a 6)), podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu obecně nemá odkladný účinek. Soud může odkladný účinek přiznat, pokud by výkon rozhodnutí způsobil žalobci „nesrovnatelně závažnější“ újmu, než jaká by vznikla jiným osobám přiznáním odkladu vykonatelnosti a pokud to není v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Dle Ústavního soudu se soud musí s žádostí o odkladný účinek správního rozhodnutí vypořádat předtím, než bude schválený záměr nenávratně realizován (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2015, č. j. II. ÚS 3831/14).

8) Je možné podat žalobu na zdržení se jednání? Pokud ano, jaké jsou procesní požadavky v souvislosti s oprávněním podat žalobu? Existují zvláštní pravidla platná pro každý sektor vedle obecných vnitrostátních ustanovení?

Správní orgán může před koncem odvolacího řízení na žádost účastníka řízení nebo z moci úřední vydat předběžné opatření, pokud je potřeba předběžně upravit poměry účastníků nebo pokud existuje obava, že výkon pravomocného rozhodnutí nebude možný (§ 61 správního řádu). V tomto ohledu neexistují žádná speciální odvětvová pravidla.

Správní soudy mohou dále vydat předběžné opatření na základě § 38 soudního řádu správního v případě potřeby prozatímního uspořádání vztahů mezi účastníky. Musí zde existovat hrozba „vážné újmy“, ale není potřeba, aby této hrozbě čelil přímo žalobce. Soud může účastníkům, nebo dokonce třetí osobě, uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. V tomto ohledu neexistují žádná speciální odvětvová pravidla, s výjimkou zákona o EIA.

9) Jaká platí pravidla pro náklady v případě napadnutí přístupu k právní ochraně v těchto oblastech? Jaké jsou možné důsledky, pokud spor u soudu prohraje? Jaké jsou pojistky proti tomu, aby náklady nebránily přístupu ke spravedlnosti, a je mezi nimi obsažen výslovný zákonný odkaz na požadavek, aby náklady nebyly prohibitivní?

Soudní poplatky za jednotlivé druhy správních sporů jsou stanoveny paušálně bez ohledu na hodnotu věci, viz úprava v zákoně č. 549/1991 Sb. Poplatek za soudní přezkum správního rozhodnutí je 3000 Kč (cca 125 EUR). Poplatek za návrh na zrušení územního plánu činí 5000 Kč (cca 200 EUR). Poplatek za kasační stížnost je 5000 Kč (cca 200 EUR - viz část 1.7.3).

Podle obecného pravidla hradí náklady řízení strana, která spor prohraje. Judikatura správních soudů však dovodila, že náklady na právní zastoupení (odměna za zastoupení advokátem), není v případě správních úřadů, které ve správním soudnictví vystupují jako žalovaní, obvykle důvodně vynaloženým nákladem, neboť tyto úřady samy zaměstnávají právníky, kteří je mohou v případě sporu zastupovat. To lze považovat za obecnou záruku proti nákladům znemožňujícím přístup k správnímu soudnictví. V tomto ohledu však neexistuje žádné zákonné ustanovení, které by stanovilo, že náklady nesmějí znemožňovat přístup k soudu.

1.2. Rozhodnutí, jednání nebo nečinnost týkající se správních postupů, které je třeba dodržet pro dosažení souladu s vnitrostátními prováděcími právními předpisy ke směrnici 2001/42/ES o strategickém posuzování vlivů na životní

prostředí[2]

V souladu se směrnicí 2001/42/ES stanoví český zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, že předmětem posuzování vlivů koncepce na životní prostředí podle tohoto zákona jsou:

- koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů podléhajících hodnocení EIA, zpracovávané v oblasti zemědělství, lesního hospodářství, myslivosti, rybářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství, telekomunikací, cestovního ruchu, územního plánování, regionálního rozvoje a životního prostředí;
- koncepce s významným vlivem na oblasti NATURA 2000;
- koncepce lokálního významu, u nichž je dotčené území tvořeno územním obvodem jedné nebo několika obcí, které stanoví využití území místního významu, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

Jako příklady těchto koncepcí lze uvést územní plány, programy zlepšování kvality ovzduší, plány odpadového hospodářství, národní plány povodí, plány pro zvládání povodňových rizik, strategie územního rozvoje, územní energetické koncepce apod.

V českém právu neexistuje žádná speciální úprava, která by dotčené veřejnosti (jednotlivcům a spolkům) zaručovala přístup k soudní ochraně ohledně koncepcí, plánů nebo programů podléhajících procesu SEA, nebo týkajících se životního prostředí obecně. Nicméně, mnoho plánů a programů je vydávaných ve formě opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu. Opatření obecné povahy je hybridní správní akt, který není ani právním předpisem ani individuálním rozhodnutím. V konkrétní věci závazně upravuje právní poměry neurčitě, nikoli individuálně určeného okruhu osob. Pro soudní přezkum opatření obecné povahy existuje samostatná úprava (viz dále).

1) Jaká vnitrostátní zákonná pravidla se použijí pro aktivní legitimaci jak v případě fyzických osob, tak nevládních organizací, které usilují o: a) správní přezkum a b) správní žalobu u vnitrostátního soudu, pokud jde o postupy pro přijímání rozhodnutí, jednání nebo nečinnost (zejména podmínky, které musí být splněny, a případné lhůty, které se vztahují na podání správní žaloby)? Jak účinná je úroveň přístupu k vnitrostátním soudům s ohledem na judikaturu Soudního dvora EU a související vnitrostátní judikaturu?

Pokud jde o správní přezkum, je možné v rámci přezkumného řízení, které lze zahájit z moci úřední nadřízeným správním orgánem, posoudit zákonnost aktů, které podléhají SEA (viz výše) a které jsou vydány ve formě opatření obecné povahy. Kdokoli (včetně jakékoli fyzické osoby nebo spolků zabývajících se ochranou životního prostředí) může dát podnět k zahájení takového řízení. Soukromé subjekty ale nedisponují žádným právním nárokem na zahájení přezkumného řízení, pokud nadřízený správní orgán neshledá důvody k jeho zahájení. Přezkumné řízení lze zahájit do jednoho roku od nabytí účinnosti opatření obecné povahy.

Zákonnost opatření obecné povahy může být dále přezkoumána soudem na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Žalobu může podat osoba, která tvrdí, že bylo opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zasaženo do jejího práva.

Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014 mohou spolky napadnout opatření obecné povahy za následujících podmínek:

1. spolek musí tvrdit, že nezákonnost opatření obecné povahy zasahuje do jeho právní sféry,
2. spolek musí mít ve svých stanovách ochranu životního prostředí jako předmět své činnosti,
3. spolek musí mít skutečný vztah k lokalitě regulované územním plánem (sídlo, bydliště členů atd.)
4. „zavedenost“, tedy delší časové působení, přestože nelze vyloučit ani ad hoc založené spolky.

Návrh na zrušení musí být podán do jednoho roku od nabytí účinnosti opatření obecné povahy.

Je-li akt přijat ve formě právního předpisu, může jej přímo přezkoumat jen Ústavní soud a aktivně legitimován je jen uzavřený výčet subjektů (veřejný ochránce práv, ministerstvo, skupina členů Parlamentu). Kdokoliv může požádat aktivně legitimovaný subjekt, aby podal návrh na zrušení právního předpisu. Na vyhovění žádosti však není právní nárok.

Veřejnost (fyzické osoby a spolky) mohou navrhnout zrušení právního předpisu pouze v souvislosti s ústavní stížností proti konkrétnímu rozhodnutí, při jehož vydání byl právní předpis použit. Spolky (stejně jako kdokoli jiný)

se nemohou obrátit přímo na Ústavní soud, ale musí nejprve vyčerpát všechny ostatní opravné prostředky a následně tvrdit, že soudy nebo jiné instituce, které se jejich případem zabývaly, porušily jejich ústavně zaručená práva.

Pokud Ústavní soud shledá, že je právní předpis v rozporu s Ústavou, zruší ho. Podle článku 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby.

Obecné soudy mohou odmítnout použít podzákoný právní předpis, pokud je v rozporu se zákonem. Soud nemůže tento předpis zrušit, může ho jen nepoužít v konkrétním případě.

Pokud nejsou plány a programy vydány ve formě opatření obecné povahy, mohou být zrušeny stejným orgánem, který je vydal. Jestliže takovýto plán nebo program byl podkladem pro následné rozhodnutí, může být toto rozhodnutí přezkoumáno před soudem v rámci soudního přezkumu tohoto následného rozhodnutí.

Efektivnost přístupu k soudní ochraně byla posílena, v návaznosti na relevantní judikaturu Soudního dvora EU (konkrétně *C-240/09 Lesoochránárske zoskupenie*), shora popsaným posunem v judikatuře, podle které spolký zabývající se ochranou životního prostředí mohou napadat, za podmínek stanovených Ústavním soudem v rozhodnutí I.ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014 (viz část 1.1, bod 4) výše), hmotněprávní i procesní zákonnost opatření obecné povahy z oblasti životního prostředí a ochrany práva jejich členů na příznivé životní prostředí. V navazující judikatuře Nejvyšší správní soud (konkrétně rozsudek ze dne 25. června 2015. 1 As 13/2015-295; viz oddíl 1.1, bod 4) výše) tento přístup aplikoval jako obecný princip práva životního prostředí, s odkazem na rozsudek Soudního dvora EU ve věci *C-115/09 Trianel*.

2) Jaký je rozsah případného správního přezkumu a případného soudního přezkumu? Vztahuje se na procesní i hmotněprávní zákonnost?

V řízení o správním přezkumu se nadřízený orgán zabývá pouze zákonností opatření obecné povahy.

Před soudem mohou dotčené osoby, včetně spolků, napadnout hmotněprávní i procesní zákonnost opatření obecné povahy. Zákonnost procesu SEA a jeho výsledku (stanoviska SEA) mohou být přezkoumány společně s koncepcí, plánem nebo programem, které se vydávají ve formě opatření obecné povahy.

3) Dříve, než je podána žaloba, musí být vyčerpány veškeré možnosti přezkumného postupu ve správním řízení před zahájením soudního přezkumu?

Jak bylo popsáno v obecném popisu koncepcí, které jsou předmětem SEA, většina koncepcí se vydává ve formě opatření obecné povahy. Proti této formě neexistuje správní opravný prostředek, jako je odvolání proti správnímu rozhodnutí. Nicméně je možné zahájit přezkumné řízení (viz bod 1) výše).

Vyčerpání možnosti správního přezkumu tak není podmínkou pro zahájení soudního přezkumu v těchto případech.

4) Je pro získání aktivní legitimace před vnitrostátními soudy nezbytné účastnit se fáze veřejné konzultace správního řízení – vyjádřit se, účastnit se jednání atd.?

Aktivní účast na veřejném projednání (vznášení námitek, účast na jednání) nepředstavuje formální podmínku aktivní legitimace pro správní žalobu. Nevyužití procesních práv může nicméně ovlivnit pravděpodobnost úspěchu žaloby, jelikož se soudy odmítají zabývat argumenty, které bez řádného důvodu nebyly vzneseny již ve správní fázi. To platí zejména pro argumenty o neproporcionálnosti opatření obecné povahy.

5) Je možné podat žalobu na zdržení se jednání? Pokud ano, jaké jsou procesní požadavky v souvislosti s oprávněním podat žalobu? Existují zvláštní pravidla platná pro každý sektor vedle obecných vnitrostátních ustanovení?

Pro případy plánů vyžadujících SEA neexistuje speciální úprava předběžných opatření, uplatní se obecná úprava. Správní soudy mohou vydat předběžné opatření na základě § 38 soudního řádu správního, pokud je potřeba zatímč upravit poměry účastníků. Musí existovat hrozba „vážné újmy“, ale není nutné, aby to byl sám žalobce, komu tato újma hrozí. Soud může nařídít stranám sporu, nebo i třetím osobám, aby něco vykonaly, něčeho se zdržely nebo aby něco snášely. Protože soud by měl v případech týkajících se opatření obecné povahy vydat rozhodnutí do 90 dnů, předběžná opatření se v praxi v těchto případech nenařizují.

6) Jaká platí pravidla pro náklady v případě napadnutí přístupu k právní ochraně v těchto oblastech? Jaké jsou možné důsledky, pokud spor u soudu prohrájete? Jaké jsou pojistky proti tomu, aby náklady nebránily přístupu ke spravedlnosti, a je mezi nimi obsažen výslovný zákonný odkaz na požadavek, aby náklady nebyly prohibitivní?

Soudní poplatky pro jednotlivé druhy správních řízení jsou stanoveny paušálně bez ohledu na hodnotu věci v řízení, viz úpravu v zákoně č. 549/1991 Sb. Poplatek za žalobu proti opatření obecné povahy činí 5 000 Kč (přibližně 200 EUR, viz část 1.7.3).

Náklady řízení o žalobě na zrušení plánu či programu se zásadně pohybují mezi 10 000 – 20 000 Kč (přibližně 410 – 830 EUR). Podle obecného pravidla hradí náklady řízení strana, která spor prohraje. Judikatura správních soudů však dovodila, že náklady na právní zastoupení (odměna za zastoupení advokátem), není v případě správních úřadů, které ve správním soudnictví vystupují jako žalovaní, obvykle důvodně vynaloženým nákladem, neboť tyto úřady samy zaměstnávají právníky, kteří je mohou v případě sporu zastupovat. Tato judikatura však připouští určité výjimky.

1.3. Rozhodnutí, jednání nebo nečinnost týkající se správních postupů, které je třeba dodržet pro splnění požadavků na účast veřejnosti podle článku 7 Aarhuské úmluvy, pokud jde o plány a programy, které nejsou podrobeny postupům stanoveným ve směrnici 2001/42/ES o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí[3]

Existuje několik plánů a programů, které nejsou podřízeny SEA, jsou to:

1. Regulační řády podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. I ten zákon o ochraně ovzduší, který byl vydán ve formě vyhlášky obce (normativního nástroje).
2. Plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik podle vodního zákona vydané ve formě opatření obecné povahy.
3. Lesní hospodářské plány podle zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon, které jsou pro vlastníky lesů závazné svou povahou, jsou spíše individuálními správními rozhodnutími upravujícími povinnosti konkrétních vlastníků lesů, ačkoli formálně tuto formu nemají.
4. Územní plány obcí, pokud krajský úřad rozhodne, že návrh plánu by neměl být podřízen SEA.

1) Jaká vnitrostátní zákonná pravidla se použijí pro aktivní legitimaci jak v případě fyzických osob, tak nevládních organizací, které usilují o: a) správní přezkum a b) správní žalobu u vnitrostátního soudu, pokud jde o postupy pro přijímání rozhodnutí, jednání nebo nečinnost (zejména podmínky, které musí být splněny, a případné lhůty, které se vztahují na podání správní žaloby)? Jak účinná je úroveň přístupu k vnitrostátním soudům s ohledem na judikaturu Soudního dvora EU a související vnitrostátní judikaturu?

Pokud jde o správní přezkum, je možné v rámci přezkumného řízení, které lze zahájit z moci úřední nadřízeným správním orgánem, posoudit zákonnost plánů podle čl. 7 Aarhuské úmluvy, které jsou vydány ve formě opatření obecné povahy. Kdokoli (včetně jakékoli fyzické osoby nebo spolků zabývajících se ochranou životního prostředí) může dát podnět k zahájení takového řízení. Soukromé subjekty ale nedisponují žádným právním nárokem na zahájení přezkumného řízení, pokud nadřízený správní orgán neshledá důvody k jeho zahájení. Přezkumné řízení lze zahájit do jednoho roku od nabytí účinnosti opatření obecné povahy.

Zákonnost opatření obecné povahy může být dále přezkoumána soudem na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Žalobu může podat osoba, která tvrdí, že bylo opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zasaženo do jejího práva.

Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014 mohou spolky napadnout opatření obecné povahy za následujících podmínek:

1. musí tvrdit, že nezákonnost opatření obecné povahy zasahuje do jeho právní sféry,
2. musí mít ve svých stanovách ochranu životního prostředí jako předmět své činnosti,
3. musí mít skutečný vztah k lokalitě regulované územním plánem (sídlo, bydliště členů atd.)
4. „zavedenost“, tedy jeho delší časové působení, přestože nelze vyloučit ani ad hoc založené spolky.

Návrh na zrušení musí být podán do jednoho roku od nabytí účinnosti opatření obecné povahy.

Je-li akt přijat ve formě právního předpisu, může jej přímo přezkoumat jen Ústavní soud a aktivně legitimován je jen uzavřený výčet subjektů (veřejný ochránce práv, ministerstvo, skupina členů Parlamentu). Kdokoliv může požádat aktivně legitimovaný subjekt, aby podal návrh na zrušení právního předpisu. Na vyhovění žádosti však není právní nárok.

Veřejnost (fyzické osoby a spolky) mohou navrhnout zrušení právního předpisu pouze v souvislosti s ústavní stížností proti konkrétnímu rozhodnutí, při jehož vydání byl právní předpis použit. Spolky (stejně jako kdokoli jiný) se nemohou obrátit přímo na Ústavní soud, ale musí nejprve vyčerpat všechny ostatní opravné prostředky a následně tvrdit, že soudy nebo jiné instituce, které se jejich případem zabývaly, porušily jejich ústavně zaručená práva.

Pokud Ústavní soud shledá, že je právní předpis v rozporu s Ústavou, zruší ho. Podle článku 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby.

Obecné soudy mohou odmítnout použít podzákoný právní předpis, pokud je v rozporu se zákonem. Soud nemůže tento předpis zrušit, může ho jen nepoužít v konkrétním případě.

Pokud nejsou plány a programy vydány ve formě opatření obecné povahy, mohou být zrušeny stejným orgánem, který je vydal. Jestliže takovýto plán nebo program byl podkladem pro následné rozhodnutí, může být toto rozhodnutí přezkoumáno před soudem v rámci soudního přezkumu tohoto následného rozhodnutí.

Účinnost přístupu k vnitrostátním soudům vzrostla po shora uvedené změně v judikatuře, podle které mohou environmentální spolky napadnout hmotněprávní i procesní zákonnost opatření obecné povahy týkající se životního prostředí, pokud splní podmínky uvedené v nálezu Ústavního soudu č. I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014 (viz část 1.1 bod 4 výše), a chránit tak právo jejich členů na příznivé životní prostředí.

2) Jaký je rozsah případného správního přezkumu a případného soudního přezkumu? Vztahuje se na procesní i hmotněprávní zákonnost?

Při správním přezkumu se nadřízený orgán zabývá pouze zákonností opatření obecné povahy.

Před soudem mohou dotčené osoby, včetně spolků, napadnout hmotněprávní i procesní nezákonnost opatření obecné povahy. To platí také pro plány vydané ve formě právního předpisu a jejich přezkum před Ústavním soudem.

3) Dříve, než je podána žaloba, musí být vyčerpány veškeré možnosti přezkumného postupu ve správním řízení před zahájením soudního přezkumu?

Pro plány a programy vydané ve formě opatření obecné povahy neexistuje možnost správního opravného prostředku, jako je odvolání proti správnímu rozhodnutí. Lze však zahájit přezkumné řízení (viz výše v bodě 1).

Vyčerpání správního přezkumu proto v takových případech není podmínkou pro zahájení soudního přezkumného řízení.

4) Je pro získání aktivní legitimace před vnitrostátními soudy nezbytné účastnit se fáze veřejné konzultace správního řízení – vyjádřit se, účastnit se jednání atd.?

Aktivní účast na veřejném projednání nepředstavuje formální podmínku aktivní legitimace osoby. Nevyužití procesních práv aktivně může nicméně ovlivnit pravděpodobnost úspěchu žaloby u soudu, jelikož se soudy odmítají zabývat argumenty, které bez řádného důvodu nebyly vzneseny již ve správní fázi. To platí zejména pro argument o neproporcionalitě opatření obecné povahy.

5) Je možné podat žalobu na zdržení se jednání? Pokud ano, jaké jsou procesní požadavky v souvislosti s oprávněním podat žalobu? Existují zvláštní pravidla platná pro každý sektor vedle obecných vnitrostátních ustanovení?

Pro tento druh případů neexistuje žádný specifický nástroj, ale aplikují se obecná pravidla. Správní soudy mohou vydat předběžné opatření na základě § 38 soudního řádu správního v případě potřeby zatímního upravení poměrů

stran. Musí hrozit „vážná újma“, ale nemusí nutně hrozit žalobci. Soud může účastníkům, nebo dokonce třetí osobě, uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Vzhledem k tomu, že by v případech týkajících se nařízení obecné povahy soudy měly vynést konečný rozsudek do 90 dnů, nejsou předběžná patření v praxi tolik využívány.

6) Jaká platí pravidla pro náklady v případě napadnutí přístupu k právní ochraně v těchto oblastech? Jaké jsou možné důsledky, pokud spor u soudu prohrávejte? Jaké jsou pojistky proti tomu, aby náklady nebránily přístupu ke spravedlnosti, a je mezi nimi obsažen výslovný zákonný odkaz na požadavek, aby náklady nebyly prohibitivní?

Soudní poplatky pro jednotlivé druhy správních řízení jsou stanoveny paušálně bez ohledu na hodnotu věci v řízení, viz úpravu v zákoně č. 549/1991 Sb. Poplatek za žalobu proti opatření obecné povahy činí 5 000 Kč (přibližně 200 EUR, viz část 1.7.3).

Náklady řízení o žalobě na zrušení plánu či programu se zásadně pohybují mezi 10 000 – 20 000 Kč (přibližně 410 – 830 EUR). Podle obecného pravidla hradí náklady řízení strana, která spor prohraje. Judikatura správních soudů však dovodila, že náklady na právní zastoupení (odměna za zastoupení advokátem), není v případě správních úřadů, které ve správním soudnictví vystupují jako žalovaní, obvykle důvodně vynaloženým nákladem, neboť tyto úřady samy zaměstnávají právníky, kteří je mohou v případě sporu zastupovat. Tato judikatura však připouští určité výjimky.

1.4. Rozhodnutí, jednání nebo nečinnost týkající se plánů a programů, které musí být vypracovány podle environmentálních právních předpisů EU^[4]

Jde zejména o tyto plány:

1. Plány zlepšování kvality ovzduší (požadované směrnicí 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším ovzduším pro Evropu);
2. Plány nakládání s odpady (požadované směrnicí 2008/98/ES o odpadech), včetně Plánu nakládání s odpady České republiky, Regionálních plánů nakládání s odpady a Plánů nakládání s komunálními odpady,
3. Plány v oblasti vodního hospodářství (požadované směrnicí 2000/60/ES, rámcem pro opatření Společenství v oblasti vodní politiky), včetně národních plánů povodí, mezinárodních plánů povodí a plánů povodí,
4. Území systému Natura 2000 (vyžadované směrnicí 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin) jsou vyhlášeny formou vládního nařízení podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

1) Jaká vnitrostátní zákonná pravidla se použijí pro aktivní legitimaci jak v případě fyzických osob, tak nevládních organizací, které usilují o: a) správní přezkum a b) správní žalobu u vnitrostátního soudu, pokud jde o obsah plánu (zejména podmínky, které musí být splněny, a případné lhůty, které se vztahují na podání správní žaloby)? Jak účinná je úroveň přístupu k vnitrostátním soudům s ohledem na judikaturu Soudního dvora EU a související vnitrostátní judikaturu?

Zákony upravující plány a programy, které jsou přímo vyžadovány legislativou EU, nestanoví konkrétní pravidla jejich správního či soudního přezkumu.

U správního přezkumu může být zákonnost opatření obecné povahy posouzena v přezkumném řízení, které může nadřízený správní orgán zahájit z moci úřední. Kdokoli (včetně kterékoli fyzické osoby nebo environmentálního spolku) může dát podnět k zahájení takového řízení. Soukromé subjekty ale nedisponují žádným právním nárokem na zahájení přezkumného řízení, pokud nadřízený správní orgán neshledá důvody k jeho zahájení. Přezkumné řízení lze zahájit do jednoho roku od nabytí účinnosti opatření obecné povahy.

Zákonnost opatření obecné povahy může být dále přezkoumána soudy na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Žalobu může podat osoba, která tvrdí, že bylo opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zasaženo do jejího práva. Žaloba může být podána do jednoho roku od nabytí účinnosti opatření obecní povahy.

Je-li plán přijat ve formě právního předpisu, jedinou možností jeho přímého soudního přezkumu je před Ústavním soudem a aktivně legitimován je jen uzavřený výčet subjektů (veřejný ochránce práv, ministerstvo vnitra, skupina nejméně 25 poslanců nebo 10 senátorů). Veřejnost (fyzické osoby a spolky) může navrhnout zrušení právního

předpisu pouze v souvislosti s ústavní žalobou proti konkrétnímu soudnímu rozhodnutí, ve kterém je právní předpis použit. Spolky (stejně jako kdokoli jiný) se nemohou obrátit přímo na Ústavní soud, ale musí nejprve vyčerpát všechny ostatní opravné prostředky a následně tvrdit, že soudy nebo jiné instituce, které se jejich případem zabývaly, vykládaly právo v rozporu s Ústavou.

Pokud Ústavní soud shledá, že je právní předpis v rozporu s Ústavou, zruší ho. Podle článku 89 odst. 1 Ústavy jsou nálezy závazné pro všechny orgány a osoby.

Obecné soudy mohou odmítnout použít právní předpis, pokud je v rozporu se zákonem. Soud nemůže tento předpis zrušit, může ho jen nepoužít v konkrétním případě.

Pokud nejsou plány a programy vydány ve formě opatření obecné povahy, mohou být zrušeny stejným orgánem, který je vydal. Jestliže takovýto plán nebo program byl podkladem pro následné rozhodnutí, může být toto rozhodnutí přezkoumáno před soudem v rámci soudního přezkumu tohoto následného rozhodnutí.

Účinnost přístupu k vnitrostátním soudům vzrostla po v shora uvedené změně v judikatuře, podle které mohou environmentální spolky napadnout hmotněprávní i procesní zákonnost opatření obecné povahy týkající se životního prostředí, pokud splní podmínky uvedené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014 (viz část 1.1 bod 4 výše), a chránit tak právo jejich členů na příznivé životní prostředí. V souvislosti se soudním přezkumem Programů zlepšování kvality ovzduší potvrdil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. prosince 2017, sp. zn. As 288/2016-146, s odkazem na judikaturu Soudního dvora EU ve věci C-237/07 Janecek a C-404/13 ClientEarth, že vnitrostátní soud je oprávněn přezkoumat obsah plánu a jeho splnění požadavků vyplývajících z práva EU. Následně může dát správnímu orgánu pokyn, jak má být již přijatý plán doplněn a upraven.

2) Způsobuje forma přijetí plánu nebo programu rozdíly, pokud jde o aktivní legitimaci (viz také oddíl 2.5 níže)?

Zvláštní právní úprava v oblasti životního prostředí (stavební zákon, zákon o ochraně ovzduší, vodní zákon, lesní zákon atd.) neobsahuje žádné zvláštní ustanovení týkající se soudního přezkumu v ní obsažených plánů. V některých případech však výslovně uvádí, že určitý plán nebo program je vydán ve formě opatření obecné povahy, nebo může být z hmotného práva vyvozeno, že se jedná o opatření obecné povahy. V takovém případě je plán správně i soudně přezkoumatelný podle obecné úpravy přezkumu opatření obecné povahy.

Pokud je plán nebo program vydán ve formě právního předpisu, je možný pouze soudní přezkum před Ústavním soudem a zahájit ho může jen uzavřená skupina osob výslovně uvedena v zákoně.

Pokud plán nebo program není vydán ani ve formě právního předpisu ani opatření obecné povahy, mohou být tato rozhodnutí zrušena stejným správním orgánem, který je vydal. Pokud byl na základě takového plánu nebo programu vydán rozsudek, může být tento rozsudek přezkoumán v rámci soudního přezkumu rozhodnutí.

3) Jaký je rozsah případného správního přezkumu a případného soudního přezkumu? Vztahuje se na procesní i hmotněprávní zákonnost?

Ve správním i soudním přezkumu mohou spolky napadnout jak hmotněprávní, tak procesní nezákonnost rozhodnutí vydaných v těchto řízeních a mělo by se mít za to, že mají práva, která mohou být rozhodnutím dotčena.

V rámci správního přezkumného řízení se nadřízený orgán zabývá jen zákonností opatření obecné povahy. Před soudem mohou dotčené osoby, včetně spolků, napadnout hmotněprávní i procesní zákonnost opatření obecné povahy.

4) Dříve, než je podána žaloba, musí být vyčerpány veškeré možnosti přezkumného postupu ve správním řízení před zahájením soudního přezkumu?

Pro formu opatření obecné povahy (která je pro plány a programy typická) neexistuje možnost správního opravného prostředku (odvolání). Může ale být zahájeno přezkumné řízení (viz bod 1 výše).

V případě, že je plán nebo program přijat ve formě správního rozhodnutí, odvolání k nadřízenému orgánu musí být vyčerpáno dříve, než je možné správní rozhodnutí napadnout u soudu. Jedinou výjimkou je situace, kdy je možnost odvolání výslovně vyloučena zákonem.

Správní opravné prostředky musí být vyčerpány před žalobou k soudu také v případě opomenutí (protiprávní nečinnosti) správních orgánů.

5) Je pro získání aktivní legitimace před vnitrostátními soudy nezbytné účastnit se fáze veřejné konzultace správního řízení – vyjádřit se, účastnit se jednání atd.?

Aktivní účast na veřejném projednávání (vznášení námitek, účast na jednání) nepředstavuje formální podmínku aktivní legitimace osoby pro podání správní žaloby. Nevyužití procesních práv aktivně může nicméně ovlivnit pravděpodobnost úspěchu žaloby u soudu, jelikož se soudy odmítají zabývat argumenty, které bez řádného důvodu nebyly vzneseny již ve správní fázi.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatel, který byl v předchozích řízeních pasivní, může být u soudu úspěšný jen ve výjimečných případech, a to buď (i) pokud jeho procesní pasivita vycházela z objektivních okolností nebo (ii) pokud rozsah, na který se nepravdivosti vztahují, je zásadní a má dopad na veřejný zájem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2016, č. j. 1 As 197/2016-66).

6) Jsou ve fázi soudního přezkumu některé důvody/argumenty vyloučeny (nebo je nelze přijmout)?

V zásadě ne. Pokud žalobce neuplatnil své nároky v předchozím správním řízení nebo v předchozí soudní instanci, tak soud tyto argumenty většinou nebere v potaz.

7) Spravedlivé a nestranné rozhodování – jak je tento koncept uplatňován ve vnitrostátní jurisdikci?

Podle § 7 odst. 1 správního řádu mají účastníci řízení při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán vůči nim jedná nestranně a musí požadovat, aby všechny osoby své procesní povinnosti plnily stejně. Orgány jsou povinny poskytnout jim stejné příležitosti pro výkon jejich práv a poučit je o jejich procesních právech a povinnostech v takové míře, aby neutrpěly újmu.

Dle § 36 soudního řádu správního mají účastníci řízení před soudem rovné postavení. Soud má povinnost poskytnout jim stejné možnosti pro výkon jejich práv a poučit je o jejich procesních právech a povinnostech tak, aby v řízení neutrpěly újmu. V rozhodnutí ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007-90 vyslovil Nejvyšší správní soud závěr, dle něhož pokud soud rozhodne o meritu věci bez nařízení jednání, je nezbytné umožnit účastníkům seznámit se se všemi dokumenty, na nichž soud své rozhodnutí založí.

8) Jak je pojem „včas“ proveden ve vnitrostátních právních předpisech?

Dle § 6 správního řádu mají správní orgány povinnost postupovat bez zbytečného odkladu. Pokud správní orgán nejedná v zákonné lhůtě (obvykle 30, 60 či 90 dnech, dle jednotlivých řízení), anebo v přiměřené lhůtě, pokud zákon lhůtu blíže neupravuje, účastník správního řízení může jeho nečinnost napadnout u nadřízeného orgánu a následně podat žalobu ke správnímu soudu.

Jak bylo řečeno v části 1.7.2 (body 5) a 6)), podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu obecně nemá odkladný účinek. Soud může odkladný účinek přiznat, pokud by výkon rozhodnutí způsobil žalobci „nesrovnatelně závažnější“ újmu, než jaká by vznikla jiným osobám přiznáním odkladu vykonatelnosti a pokud to není v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Dle Ústavního soudu se soud musí s žádostí o odkladný účinek správního rozhodnutí vypořádat předtím, než bude schválený záměr nenávratně realizován (viz náleží Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2015, č. j. II. ÚS 3831/14). Nejvyšší správní soud pak opakovaně uvádí, že v případě soudních sporů týkajících se životního prostředí by měl být přiznáván odkladný účinek, tak aby právní ochrana nebyla pouze formální, ale aby měla rovněž praktický význam (viz např. rozhodnutí ze dne 28. 8. 2007, č. 1 As 13/2007-63).

9) Je možné podat žalobu na zdržení se jednání? Pokud ano, jaké jsou procesní požadavky v souvislosti s oprávněním podat žalobu? Existují zvláštní pravidla platná pro každý sektor vedle obecných vnitrostátních ustanovení?

Správní orgán může před koncem odvolacího řízení na žádost účastníka řízení nebo z moci úřední nařídit předběžné opatření, pokud je potřeba předběžně upravit podmínky účastníků nebo pokud existuje obava, že výkon pravomocného rozhodnutí nebude možný (§ 61 správního řádu).

Správní soudy mohou dále vydat předběžné opatření na základě § 38 soudního řádu správního v případě potřeby zatímního uspořádání vztahů mezi účastníky. Musí zde existovat hrozba „vážné újmy“, ale není potřeba, aby této

hrozbě čelil přímo žalobce. Soud může účastníkům, nebo dokonce třetí osobě, uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet.

10) Jaká platí pravidla pro náklady v případě napadnutí přístupu k právní ochraně v těchto oblastech? Jaké jsou možné důsledky, pokud spor u soudu prohrávejte? Jaké jsou pojistky proti tomu, aby náklady nebránily přístupu ke spravedlnosti, a je mezi nimi obsažen výslovný zákonný odkaz na požadavek, aby náklady nebyly prohibitivní?

Soudní poplatky pro jednotlivé druhy správních řízení jsou stanoveny paušálně bez ohledu na hodnotu věci v řízení, viz úpravu v zákoně č. 549/1991 Sb. Poplatek za žalobu proti opatření obecné povahy činí 5 000 Kč (přibližně 200 EUR, viz část 1.7.3).

Podle obecného pravidla hradí náklady řízení strana, která spor prohraje. Judikatura správních soudů však dovodila, že náklady na právní zastoupení (odměna za zastoupení advokátem), není v případě správních úřadů, které ve správním soudnictví vystupují jako žalovaní, obvykle důvodně vynaloženým nákladem, neboť tyto úřady samy zaměstnávají právníky, kteří je mohou v případě sporu zastupovat. Tato judikatura však připouští určité výjimky.

1.5. Prováděcí právní předpisy a/nebo obecně použitelné právně závazné normativní nástroje používané k provádění environmentálních právních předpisů EU a souvisejících regulačních aktů EU[5]

Příkladem této formy předpisů je Plán odpadového hospodářství České republiky (vydaný formou nařízení vlády) podle zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech, regulační řády podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, nebo území soustavy Natura 2000, vyhlášená podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

1) Jaká vnitrostátní zákonná pravidla se použijí pro aktivní legitimaci jak v případě fyzických osob, tak nevládních organizací, které usilují o: a) správní přezkum a b) správní žalobu u vnitrostátního soudu, pokud jde o postupy pro přijímání rozhodnutí, jednání nebo nečinnost u vnitrostátních regulačních aktů nebo jejich obsah (zejména podmínky, které musí být splněny, a případné lhůty, které se vztahují na podání správní žaloby)? Jak účinná je úroveň přístupu k vnitrostátním soudům s ohledem na judikaturu Soudního dvora EU a související vnitrostátní judikaturu?

Je-li akt přijat ve formě právního předpisu, může jej přímo přezkoumat jen Ústavní soud a aktivně legitimován je jen uzavřený výčet subjektů (veřejný ochránce práv, ministerstvo, skupina členů Parlamentu). Kdokoliv může požádat aktivně legitimovaný subjekt, aby podal návrh na zrušení právního předpisu. Na vyhovění žádosti však není právní nárok.

Veřejnost (fyzické osoby a spolky) mohou navrhnout zrušení právního předpisu pouze v souvislosti s ústavní stížností proti konkrétnímu rozhodnutí, při jehož vydání byl právní předpis použit. Spolky (stejně jako kdokoli jiný) se nemohou obrátit přímo na Ústavní soud, ale musí nejprve vyčerpat všechny ostatní opravné prostředky a následně tvrdit, že soudy nebo jiné instituce, které se jejich případem zabývaly, porušily jejich ústavně zaručená práva.

Pokud Ústavní soud shledá, že je právní předpis v rozporu s Ústavou, zruší ho. Podle článku 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby.

Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy mohou obecné soudy odmítnout použití podzákonného předpisu, pokud je v rozporu se zákonem. Soud nemůže toto nařízení zrušit, pouze ho v konkrétním případě neaplikuje.

Veřejnost se vesměs může účastnit legislativního procesu v přípravné fázi formou konzultativní účasti. To však není regulováno zákonem a není to možné ve všech případech.

Požadavky účinnosti přístupu k vnitrostátním soudům v záležitostech životního prostředí, jak jsou formulovány v judikatuře SDEU, nebyly Ústavním soudem v případě přezkumu normativních aktů přímo aplikovány.

2) Jaký je rozsah případného správního přezkumu a případného soudního přezkumu? Vztahuje se na procesní i hmotněprávní zákonnost?

V českém právním systému neexistuje žádná forma „administrativního přezkumu“ právních předpisů. Právní

předpisy krajů a obcí nicméně kontroluje Ministerstvo vnitra. To je oprávněno vyzvat obec nebo kraj k nápravě, případně podat stížnost k Ústavnímu soudu.

Pokud Ústavní soud přezkoumává právní předpis, týká se tento přezkum jak hmotněprávní, tak procesní zákonnosti. Ústavní soud zkoumá, zda byl právní předpis přijat v mezích působnosti příslušného orgánu a způsobem předepsaným zákonem.

3) Dříve, než je podána žaloba, musí být vyčerpány veškeré možnosti přezkumného postupu ve správním řízení před zahájením soudního přezkumu?

Obvykle neexistuje možnost účasti na procesu přijímání právního předpisu a žádná forma správního přezkumu. Před soudním přezkumem normativních aktů před Ústavním soudem je nutné vyčerpat všechny ostatní opravné prostředky v a tvrdit, že soudy nebo jiné orgány, které se případem zabývaly, vykládaly zákon v rozporu s Ústavou.

4) Je pro získání aktivní legitimace před vnitrostátními soudy nezbytné účastnit se fáze veřejné konzultace správního řízení - vyjádřit se, účastnit se jednání atd.?

Subjekty, které jsou oprávněny zahájit soudní přezkum právních předpisů (normativních aktů) před Ústavním soudem, nejsou povinny se účastnit konzultačního postupu.

5) Je možné podat žalobu na zdržení se jednání? Pokud ano, jaké jsou procesní požadavky v souvislosti s oprávněním podat žalobu? Existují zvláštní pravidla platná pro každý sektor vedle obecných vnitrostátních ustanovení?

Pro přezkum právních předpisů (normativních aktů) před Ústavním soudem není opravný prostředek k dispozici. V určitých případech ale může Ústavní soud zrušit právní předpis s retroaktivním účinkem.

6) Jaká platí pravidla pro náklady v případě napadnutí přístupu k právní ochraně v těchto oblastech? Jaké jsou možné důsledky, pokud spor u soudu prohraje? Jaké jsou pojistky proti tomu, aby náklady nebránily přístupu ke spravedlnosti, a je mezi nimi obsažen výslovný zákonný odkaz na požadavek, aby náklady nebyly prohibitivní?

Přístup k Ústavnímu soudu je bezplatný, je nicméně nutné být zastoupen advokátem a zároveň vyčerpat všechny ostatní opravné prostředky před podáním ústavní stížnosti. Proto jsou relevantní náklady předchozích řízení (viz část 1.7.3 bod 1).

7) Je možné napadnout žalobou u vnitrostátního soudu jakýkoliv související regulační akt EU s cílem předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU, a pokud ano, jak[6]?

Soudy mají povinnost podat předběžnou otázku (viz část 1.3 bod 5) v každém případě, kdy je relevantní a zároveň nejednoznačný výklad práva EU. To platí také o výkladu platnosti aktů přijatých orgány a institucemi EU. Kterákoli strana sporu může soudu navrhnout položení předběžné otázky, nicméně bude vždy na soudu, zda návrhu vyhoví. Neexistuje žádný konkrétní postup, jak přímo napadnout akt přijatý orgány nebo institucemi EU před vnitrostátním soudem.

[1] Tato kategorie případů odráží nedávnou judikaturu SDEU, jako například: věc C-664/15 - Protect (EU:C:2017:987), věc C-240/09 - Slovenští medvědi hnědí (EU:C:2011:125), viz sdělení Komise C/2017/2616 o přístupu k právní ochraně v oblasti životního prostředí, Úř. věst. C 275, 18.8.2017, s. 1.

[2] Směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí se týká plánů a programů. Na tyto plány a programy se rovněž vztahuje článek 7 a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

[3] Viz zjištění ACCC/C/2010/54, pokud jde o příklad plánu, který nebyl podroben strategickému posuzování vlivů na životní prostředí, ale podléhá požadavkům na účast veřejnosti stanoveným v článku 7 Aarhuské úmluvy.

[4] Na tyto plány a programy se vztahuje působnost článku 7 i čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Viz rovněž příslušná judikatura Soudního dvora Evropské unie, např. věc C-237/97, Janecek a věci Boxus a Solvay C-128/09-C-131/09 a C-182/10, jak je uvedeno ve sdělení Komise C/2017/2616 o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

[5] Na tyto akty se vztahuje působnost článku 8 i čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Příkladem takového aktu je rozhodnutí vnitrostátního správního orgánu uvedené ve věci C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap, ECLI:EU:C:2017:774.

[6] Příklad takové žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce viz věc C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap, ECLI:EU:C:2017:774.

■ Poslední aktualizace: 28/07/2021

Originální verzi stránky (v jazyce příslušného členského státu) provozuje daný členský stát. Překlad pořídily útvary Evropské komise. Je možné, že změny, které v originální verzi případně provedly orgány daného členského státu, nebyly ještě do překladů zapracovány. Evropská komise vylučuje jakoukoli odpovědnost za jakékoli informace nebo údaje obsažené nebo uvedené v tomto dokumentu. Předpisy v oblasti autorských práv členských států odpovědných za tuto stránku naleznete v právním oznámení.