

Doplnění argumentace obsažené v akčním plánu vypracovaného na základě rozhodnutí VII/8e (Česká republika) o výběr z judikatury českých soudů

Úvod

Rozhodnutím VII/8e přijatém na zasedání smluvních stran Aarhuské úmluvy ve dnech 18. – 20. října 2021 bylo České republice uloženo, aby vypracovala a předložila akční plán, ve kterém navrhne konkrétní opatření směřující ke splnění jednotlivých doporučení Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy týkajících se plnění dosud otevřených případů řešených před tímto Výborem. Ministerstvo životního prostředí vypracovalo akční plán s ohledem na připomínky obdržené v rámci veřejné konzultace a po projednání s dalšími dotčenými orgány státní správy. Sekretariátu úmluvy byl akční plán zaslán dne 24. října 2022.

V části akčního plánu, která se týká doporučení uvedeného v **bodu 6 (b) rozhodnutí VII/8e**, je konstatováno, že toto doporučení nevyžaduje přijetí dalších opatření, protože je již splněné. Podle českého práva a jeho výkladu v judikatuře českých soudů má dotčená veřejnost možnost obrátit se na soud a požadovat přezkoumání zákonnosti přijatého rozhodnutí. Tato možnost je dána jak v případech, kdy je dotčená veřejnost účastníkem řízení před správním orgánem (účastenství zakládá právo na podání odvolání a eventuálně i žaloby), tak také v případech, kdy účastníkem není. Pokud dotčená veřejnost není účastníkem řízení, pak je podmínkou pro vznik aktivní legitimace k podání žaloby skutečnost, že přijaté rozhodnutí zasahuje do právní sféry žalobce, tj. jinými slovy, že se jedná o dotčenou osobu. To samé platí také ve vztahu k doporučení Výboru uvedeném v **bodu 2 (a) (i) rozhodnutí VII/8e**, které se týká přístupu k právní ochraně v případě povolování hlukových výjimek.

Jako podklad pro toto tvrzení bychom rádi předložili rešerši judikatury českých soudů, která se týká aktivní legitimace k podání žaloby v případech, kdy žalobce není účastníkem řízení před správním orgánem, a dále výkladu českého práva v souladu s Aarhuskou úmluvou.

Účast ve správním řízení a subsidiarita soudního přezkumu

Pro pochopení níže uvedené judikatury je nezbytné v první řadě uvést, za jakých podmínek lze podat žalobu ve správním soudnictví v případech, kdy žalobce byl účastníkem správního řízení. Jedná se o běžné situace, které upravují obecné právní předpisy (správní řád, soudní řád správní). Jak je uvedeno v akčním plánu, v řadě případů řešených v bodě 6 (b) rozhodnutí VII/8e by dotčená veřejnost byla účastníkem správního řízení, uplatnily by se proto standardní prostředky právní ochrany uvedené v této části.

Vymezení účastníků řízení je obecně upraveno v § 27 [zákona č. 500/2004 Sb., správní řád](#). Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky řízení také „*další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*“. Kromě toho se veřejnost může stát účastníkem řízení také na základě zvláštních právních předpisů, mezi které patří i [zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí](#) (tímto zákonem je založena účast neziskových organizací v tzv. navazujících řízeních).

Účastník řízení má právo podat odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu (srov. § 81 správního řádu). Jedná se o správní přezkum rozhodnutí, odvolací řízení tedy vede

odvolací správní orgán. Pokud účastník řízení není s výsledkem odvolacího řízení spokojen, má právo podat žalobu ve správním soudnictví. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podle [zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní](#) podat dvojí okruh osob:

- Podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního ten, 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 (tj. rozhodnutím správního orgánu) a
- Podle § 65 odst. 2 soudního řádu správního také 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.

Uplatní se přitom princip subsidiarity soudního přezkumu, podle kterého je žaloba nepřipustná, pokud žalobce dosud nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, tj. pokud nepodal odvolání (toto je uvedeno v § 68 písm. a) soudního řádu správního). Vychází se z toho, že by každý měl aktivně a důsledně dbát svých práv již v řízení před správním orgánem a teprve poté, kdy je jeho snaha bezvýsledná, se obracet na soud. To je hlavním důvodem, proč byla v níže rozebírané judikatuře opakovaně řešena otázka, zda lze podat žalobu i v případě, že žalobce nebyl oprávněn k podání odvolání.

Aktivní legitimace osob, které nebyly účastníky správního řízení

Od výše uvedeného je třeba odlišit zvláštní (výjimečné) situace, kdy je účast třetích osob ve správním řízení podle zvláštních právních předpisů vyloučena. Jedná se mimo jiné i o případ povolování provozu nadlimitního zdroje hluku (§ 31 odst. 1 ve spojení s § 94 odst. 2 [zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví](#)) a o případ některých řízení podle atomového zákona (§ 9 ve spojení s § 19 odst. 1 [zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon](#)). Jelikož v těchto případech zpravidla není dotčena veřejnost účastníkem řízení, nemá ani právo podat odvolání podle § 81 správního řádu. Existuje však rozsáhlá a již ustálená judikatura, která připouští aktivní legitimaci těchto osob k podání žaloby podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, pokud jsou rozhodnutím správního orgánu dotčeny ve své právní sféře.

Již dříve soudy dovodily, že ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního je nezbytné vykládat v tom smyslu, že žalobní legitimace musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (tj. pro všechny případy kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry). Tato problematika je řešena zejména v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42 (celý text usnesení lze srovnat [zde](#)), v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. února 2011, č. j. 2 Afs 4/2011 – 64, bod 17 (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)) a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. dubna 2014, č. j. 7 As 30/2014 – 26 (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)).

V návaznosti na to se pak soudy musely vypořádat s otázkou, zda se v případech, kdy žalobce není účastníkem správního řízení, avšak rozhodnutí v něm přijaté se může dotýkat jeho právní sféry, uplatní výše zmíněný princip subsidiarity soudního přezkumu. K odpovědi na tuto otázku srov. závěry obsažené v **rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2014, č. j. 4 As 157/2013 – 33** (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)):

[26] *Dále bylo třeba posoudit otázku, zda řádným opravným prostředkem, který připouští zvláštní zákon, který je žalobce povinen před podáním žaloby vyčerpat, je odvolání v případě žalobce, který nebyl účastníkem řízení. I tuto otázku je nutné zodpovědět negativně. [...]*

[27] *Zásada subsidiarity soudního přezkumu [...] nemůže jít tak daleko, aby byla soudní ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podmiňována podáním (opravného) prostředku mimořádného, nepřipustného nebo nenárokového. Jestliže zákon stanoví podmínku vyčerpání řádného opravného prostředku přípustného podle zvláštního předpisu (zde správní řád), pak se tím míní ve správním řízení odvolání v případech, kdy zákon podání odvolání nevyklučuje, a to pouze ve vztahu k osobám, kterým zákon podání odvolání umožňuje, tj. k účastníkům správního řízení. [...] V případě, že zákon neupravuje takový přípustný řádný opravný prostředek, je nutné připustit žalobu přímo proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 6 Ans 16/2012 - 62, č. 2959/2014 Sb. NSS). [...]*

[30] *Nejvyšší správní soud tedy dospívá k závěru, že (v obecné rovině) je myslitelné, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní sféry stěžovatelů (případně některých z nich), ačkoli nebyli účastníky řízení před správním orgánem. Za takové situace nelze jejich oprávnění k podání žaloby podmiňovat podáním odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného, k němuž byli zjevně neoprávněni a které by jako nepřipustné muselo být zamítnuto. V takovém případě může být naopak výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. [...]*

Obdobné závěry lze nalézt i v řadě dalších rozsudků. Ve kontextu případů řešených před Výborem pro dodržování Aarhuské úmluvy lze vyzdvihnout zejména následující:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2015, č. j. 10 As 59/2015 – 42, body 23, 24 a 26 (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)): V rozsudku týkajícím se umístění 3. a 4. bloku JE Temelín Nejvyšší správní soud uvedl, že není možné odmítnout žalobu pro nepřipustnost z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků, když v daném případě žalobce neměl žádný opravný prostředek, který by mohl účinně využít (nebyl totiž účastníkem řízení). Ve zbytku však tento rozsudek vychází z odlišného právního stavu, než je dán v současnosti (v mezidobí došlo k významným změnám zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), je proto nezbytné číst jej s přihlédnutím k těmto pozdějším změnám.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2019, č. j. 7 As 308/2018 – 31, body 13, 14, 16 (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)), z něhož je citováno v příloze č. 1 akčního plánu: Rozsudek se týká časově omezeného povolení k provozu pozemní komunikace, která překračuje stanovené hlukové limity (tj. řízení o povolení nadlimitního zdroje hluku podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví). Nejvyšší správní soud dovedl aktivní legitimaci vlastníka a uživatele sousedního rodinného domu k podání žaloby proti této hlukové výjimce. Rozsudek obsahuje současně i velké množství odkazů na další judikaturu, které demonstrují, že se jedná dnes již o ustálený výklad.

Aktuálně lze podobné závěry nalézt například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2022, č. j. 1 As 115/2022 – 35, body 14, 15 a 16 (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)).

Aktivní legitimace nevládních organizací (NGOs)

Výše uvedené platí také pro případ, kdy je žalobcem nevládní organizace (NGO). K otázce aktivní legitimace spolků se vyjádřil **Ústavní soud ve svém klíčovém nálezu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14** (celý text nálezu lze srovnat [zde](#)). Nález se týkal aktivní legitimace spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (jednalo se o případ napadení územního plánu, který je vydáván ve formě opatření obecné povahy), nicméně poté byl tento výklad rozšířen i na další případy:

22. [...] *Občanská sdružení, resp. nyní spolky (jak bude dále též uváděno, viz § 214 a následující zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) sdružují především občany; jde o svébytnou právnickou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu. Není proto možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhopvat zrušení územního plánu.*

24. *Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. též čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy uvedený v bodě 13). Nepostačuje, pokud by občanské sdružení tvrdilo, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné – bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.*

25. *Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o "ekologický" spolek. [...]*

26. *V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní "zavedenost", tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vázícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. [...]*

27. *Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítka, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.*

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295 (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)) byl tento výklad aplikován na případ řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Současně bylo dále rozvedeno kritérium místního vztahu:

[79] *Nejvyšší správní soud si je vědom, že výše citovaná judikatura se týká oblasti přezkumu opatření obecné povahy, avšak závěry ohledně dotčenosti ve hmotněprávní sféře potenciálního*

navrhovatele a nezbytnosti lokálního prvku lze použít i na otázku možné aplikace § 65 odst. 1 s. ř. s.

[80] Nejvyšší správní soud posoudil, zda mohl být stěžovatel, který má sídlo v Brně, avšak působí v rámci území celé České republiky, napadeným rozhodnutím zasažen do své hmotněprávní sféry, což je předpokladem pro existenci jeho aktivní věcné legitimace.

[82] Dle přesvědčení soudu mohl být stěžovatel v tomto konkrétním případě napadeným rozhodnutím dotčen na svých hmotných právech. Předmětný záměr KO EPR II je sice umístěn v Ústeckém kraji, avšak provoz elektrárny takového významu bez pochyb přesahuje hranice dotčeného kraje, resp. má dopad na celé území České republiky. Stěžovatel vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky (např. realizace tzv. "Pražského okruhu", realizace záměrů v Chráněné krajinné oblasti Jeseníky, výstavba silnice R52 nebo kácení stromů v Národním parku Šumava). V rozsudku ze dne 18. září 2014, č. j. 2 AOs 2/2013 – 69, Nejvyšší správní soud rozhodl, že pro přiznání aktivní věcné legitimace spolku je hlavním kritériem existence dostatečně silného vztahu stěžovatele k danému území. Nejvyšší správní soud má za to, že v případě daného záměru s dopady na území celé České republiky je možné dovodit dotčenost ve hmotněprávní sféře stěžovatele, který vyvíjí aktivitu v rámci celé České republiky, resp. že je v tomto konkrétním případě naplněno kritérium dostatečně silného vztahu stěžovatele k předmětnému území.

[83] [...] Proto lze na daný případ aplikovat § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy, že stěžovateli přísluší námitky procesního i hmotněprávního charakteru.

Dále byl výklad rozveden také v **rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2017, č. j. 3 As 126/2016 – 38** (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)). V tomto případě se soudní přezkum týkal opět územního plánu (nikoli rozhodnutí správního orgánu):

V každém případě je však třeba zohlednit skutečnost, že Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, závěr o dotčení na hmotných právech neomezoval jen na dotčení vlastnického či jiného věcného práva člena spolku, který se ochrany svých práv domáhá prostřednictvím této právnické osoby, ale výslovně v kontextu Aarhuské úmluvy připustil i dotčení práva členů spolku na příznivé životní prostředí (bez toho, aby bylo odvozováno z existujícího věcného práva v regulovaném území), jestliže tvrzený zásah má důsledky pro dosahování cílů, na něž se daný spolek zaměřuje (vedle spolků na ochranu přírody a krajiny si tak lze představit např. zahrádkářské spolky, spolky organizující rekreační využití určité lokality aj.).

Nejvyšší správní soud přitom připustil, že důraz na místní zakotvenost spolku se může lišit podle toho, jak široké dopady jsou s přijetím toho kterého záměru spojeny (rozsudek ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, týkající se záměru komplexní obnovy Elektrárny Pruněřov II.), nebo i podle významu chráněných přírodních a krajinných hodnot, když v rozsudku ze dne 6. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28, Nejvyšší správní soud připustil, že „...si lze představit situaci, kdy by spolek založený za účelem přírody a krajiny mohl být aktivně legitimován i tehdy, pokud obvykle působí na jiném místě, než je objekt, jehož ochrany se domáhá. Taková situace by typicky mohla nastat, pokud by se správní řízení týkalo objektu s určitým stupněm celostátní ochrany (např. národního parku).“

Přehledné shrnutí výše uvedeného lze nalézt v **rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2019, č. j. 2 As 250/2018 – 68** (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)):

[13] *Ekologické spolky mohou v řízení před správním soudem hájit jak svá procesní, tak hmotná práva. Buď tak činí z pohledu takzvaných „zájemníků“ dle § 65 odst. 2 s. ř. s., pokud nemohly být v předcházejícím řízení dotčeny ve své právní sféře, ale uplatňovaly zde jistý zákonem chráněný zájem (odtud zájemníci), nebo se mohou za stanovených podmínek domáhat ochrany i svých práv hmotných dle § 65 odst. 1 s. ř. s. v případě, že daným rozhodnutím bylo zasazeno do jejich právní sféry (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS). Dle rozšířeného senátu aktivní legitimace k podání žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s. na rozdíl od § 65 odst. 2 s. ř. s. není vázána na skutečnost, zda žalobce byl účastníkem v předcházejícím řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí (tedy z pohledu formálního pojetí účastenství), ale podstatné je, zda se rozhodnutí správního orgánu skutečně dotýká právní sféry žalobce.*

[16] *Spolek je tak oprávněn svou aktivní legitimaci odvozovat z § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud tvrdí, že existují jemu náležející subjektivní práva, která jsou daným zásahem dotčena. Nemusí přitom jít pouze o vlastnické právo nebo jiná věcná práva člena spolku, připouští se i dotčení práva členů spolku na příznivé životní prostředí (aniž by bylo odvozováno z existujícího věcného práva v regulovaném území), jestliže tvrzený zásah má důsledky pro dosahování cílů, na něž se spolek zaměřuje [...]. [...]*

Tyto závěry pak nedávno opět zopakovat i **Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 26. ledna 2021, č. j. Pl. ÚS 22/17** (celý text nálezu lze srovnat [zde](#)):

84. *Kdyby se i přes výše uvedené argumenty cítily spolky, jakož i další osoby, kterým právní úprava nepřiznává účastenství v některých správních řízeních, dotčeny na svých právech a svobodách rozhodnutím správního orgánu [...], mohou se v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny obrátit na správní soud. Přezkum správních rozhodnutí správním soudem není vyloučen, přičemž procesní (žalobní) legitimace je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. založena již na prostém tvrzení o zkrácení na svých právech správním rozhodnutím, a to ať už přímo, či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podmínkou pro procesní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy není účastenství ve správním řízení. To, zda ke zkrácení práv žalobce správním rozhodnutím došlo, nebo ne, není otázkou procesní legitimace, ale legitimace věcné, resp. otázkou důvodnosti správní žaloby. Tyto závěry jsou v souladu nejen s názory právní nauky, ale rovněž s přístupem Nejvyššího správního soudu, [...].*

Výklad českého práva v souladu s Aarhuskou úmluvou

Ve výše citované judikatuře bylo opakovaně odkazováno i na Aarhuskou úmluvu. V první řadě lze srovnat již výše zmiňovaný **rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2014, č. j. 4 As 157/2013 – 33** (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)):

[37] *V neposlední řadě musí městský soud v rámci posouzení aktivní legitimace stěžovatelů přihlídnout i k tomu, že se jedná o záměr podléhající posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) a v důsledku toho je nutné při výkladu procesních předpisů týkajících se přípustnosti žaloby vycházet i z Aarhuské úmluvy a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Podle bodu 21 odůvodnění uvedené směrnice je cílem směrnice mj. implementace ustanovení Aarhuské úmluvy, která stanovují přístup k soudním nebo jiným*

řízení za účelem napadení hmotné nebo procesní zákonnosti rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti v článku 6 uvedené úmluvy. Soudní dvůr EU dále vyslovil ve svém rozsudku ze dne 8. 3. 2011, ve věci C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, bod 45 a násl.: „Je nutno konstatovat, že ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neobsahují žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců. Vzhledem k tomu, že pouze „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“, mají práva stanovená v uvedeném čl. 9 odst. 3, závisí provedení a účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu. Je však nutno uvést, že cílem těchto ustanovení, i když jsou formulována obecně, je zabezpečit účinnou ochranu životního prostředí. V případě neexistence právní úpravy Unie v této oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, v projednávaném případě ze směrnice o stanovištích, členské státy jsou přitom v každém případě zodpovědné za zajištění účinné ochrany těchto práv (viz zejména rozsudek ze dne 15. dubna 2008, *Impact*, C-268/06, Sb. rozh. s. I-2483, body 44 a 45). (...) Je tedy na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie (...)“ [...]

Zásadní pak byl rovněž již výše zmiňovaný **nález Ústavního soudu zde dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14** (celý text nálezu lze srovnat [zde](#)):

19. Ústavní soud nehodlá zpochybňovat stávající výklad Aarhuské úmluvy z hlediska neexistence jejího přímého účinku. Je však zapotřebí brát v úvahu status Aarhuské úmluvy [viz čl. 10 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava")] z pohledu její aplikační přednosti před zákonem. Nelze relevantně jednat bez přihlídnutí k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu. [...] Závazkům vyplývajícím z Aarhuské úmluvy Ústavní soud nepřiznal v žádném z jejích ustanovení přímý účinek. Ústavní soud 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. Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistoupilo k Aarhuské úmluvě též Evropské společenství [...] a Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Přestože nejsou splněny podmínky přímého účinku [dostatečná jasnost a bezpodmínečnost - srov. věc 26/62, *Van Gend en Loos* (1963) ECR I či věc C-8/81, *Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt* (1982) ECR 53], mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevyjímaje) povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodněprávním závazkem Evropského společenství [srov. věc C-300/98 a C-392/98, *Parfums Christian Dior SA* (2000) ECR I-11307, body 47-48].

Obdobné závěry lze nalézt například i v nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (celý text nálezu lze srovnat [zde](#)), v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295, bod 72 (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)) nebo v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2019, č. j. 2 As 250/2018 – 68, bod 14 (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)). Řadu odkazů na Aarhuskou úmluvu obsahuje také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2017, č. j. 3 As 126/2016 – 38 (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)).

Závěr

Výše uvedené lze shrnout následovně:

- Pokud je dotčená veřejnost účastníkem správního řízení, pak je přímo na základě obecné právní úpravy oprávněna podat odvolání a následně i žalobu ke správnímu soudu. Podá-li žalobu podle § 65 odst. 2 soudního řádu správního, pak vystupuje jako zainteresovaná veřejnost („zájemník“) a nemusí prokazovat zásah do své právní sféry.
- Pokud dotčená veřejnost není účastníkem správního řízení, avšak rozhodnutí přijaté v tomto řízení může zasáhnout do její právní sféry, pak může podat žalobu proti tomuto rozhodnutí podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. V tomto případě musí tvrdit a prokázat, že se rozhodnutí dotýká její právní sféry, tj. musí tvrdit, že jí náleží subjektivní práva, která jsou daným rozhodnutím dotčena. Připouští se také dotčení práva na příznivé životní prostředí, jestliže tvrzený zásah má důsledky pro dosahování cílů, na něž se dotčená veřejnost (typicky NGO) zaměřuje. Kritérium místního vztahu je třeba vykládat s přihlédnutím k charakteru činnosti, které se rozhodnutí týká, a k činnosti, na kterou se daná NGO zaměřuje.
- Je-li možné interpretovat české právo vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.

V návaznosti na výše uvedené lze upřesnit situaci řešenou před Výborem pro dodržování Aarhuské úmluvy v případě ACCC/C/2016/143 (konkrétně ve vztahu k doporučení dle **bodu 6 (b) rozhodnutí VII/8e**). V řízení bylo odkazováno zejména na tuto judikaturu:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, č. j. 7 As 90/2011 – 144 (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)): Předmětem tohoto soudního řízení byla pouze otázka, zda mohl být žalobce účastníkem řízení před správním orgánem (tj. účastníkem řízení podle § 9 atomového zákona). Účast ve správním řízení je v tomto případě vyloučena, což Nejvyšší správní soud potvrdil. Tuto skutečnost je však nezbytné odlišit od otázky aktivní legitimace k podání žaloby ve správním soudnictví. Zde byl žalobce aktivně legitimován, soudní přezkum se však týkal pouze rozhodnutí o účasti žalobce ve správním řízení, nikoli samotného rozhodnutí ve věci. Rozsudek proto výše rozebíranou problematiku týkající se přístupu k právní ochraně ve své podstatě neřeší.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. června 2012, sp. zn. IV. ÚS 463/12 (celý text usnesení lze srovnat [zde](#)): Zde platí totéž, co bylo řečeno k předchozímu rozsudku Nejvyššího správního soudu – Ústavní soud se od výkladu Nejvyššího správního soudu nijak neodchyluje.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2015, č. j. 10 As 59/2015 – 42 (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)): Tento rozsudek byl zmiňován již v textu výše. Nejvyšší správní soud v něm potvrdil, že není možné odmítnout žalobu pro nepřípustnost z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků, když v daném případě žalobce neměl žádný opravný prostředek, který by mohl účinně využít (nebyl totiž účastníkem řízení). Ve zbytku však tento rozsudek vychází z odlišného právního stavu, než je dán v současnosti (v mezidobí došlo k významným změnám zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), je proto nezbytné číst jej s přihlédnutím k těmto pozdějším změnám.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2020, č. j. 4 As 267/2019 – 35 (celý text rozsudku lze srovnat [zde](#)): V tomto případě se žalobce opět domáhal pouze účasti v řízení před správním orgánem, nikoli přezkumu samotného rozhodnutí přijatého v tomto řízení. Předmětem řízení tedy nebylo rozhodnutí ve věci, nýbrž rozhodnutí o tom, že žalobce není účastníkem správního řízení o udělení povolení pro provoz jaderného zařízení. Nejvyšší správní soud proto již jen zopakoval své předchozí závěry, podle kterých v tomto případě není účast dotčené veřejnosti v tomto správním řízení možná.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. září 2020, sp. zn. II. ÚS 940/20 (celý text nálezu lze srovnat [zde](#)): Zde platí opět totéž, co bylo řečeno k předchozímu rozsudku Nejvyššího správního soudu – Ústavní soud se od výkladu Nejvyššího správního soudu ohledně účasti veřejnosti ve správním řízení podle § 9 atomového zákona nijak neodchyluje.

S výjimkou rozsudku 10 As 59/2015 – 42 neřeší judikáty uvedené v této části otázku, zda je zajištěn přístup k soudní ochraně ve věcech podle atomového zákona, protože se zabývají pouze otázkou účastenství ve správním řízení. S výjimkou tohoto jednoho případu totiž nebyly dotčenou veřejností podány žaloby proti samotnému rozhodnutí ve věci. V případě 10 As 59/2015 – 42 bylo přitom podání této žaloby úspěšné – Nejvyšší správní soud jasně konstatoval, že žaloba je přípustná. K problematice soudní ochrany je proto nezbytné srovnat také judikaturu jinou, na kterou je odkazováno v textu výše. Z této judikatury je zřejmé, že přístup k soudní ochraně je zaručen. **Domníváme se proto, že doporučení obsažené v bodě 6 (b) rozhodnutí VII/8e je v současnosti splněné a že nevyžaduje přijetí dalších opatření (to samé platí obdobně také pro doporučení obsažené v bodě 2 (a) (i) rozhodnutí VII/8e).** Ve vztahu k případu ACCC/C/2016/143 je primárně nutné řešit jiné otázky než otázku přístupu k soudní ochraně. Tyto otázky se promítají do doporučení bod 6 (a) rozhodnutí VII/8e.