

Státem zajišťovaná právní pomoc

MARTIN ŠKOP

Bezplatnou právní pomocí můžeme nazvat systém, kterým je umožněn přístup k právu i těm, kteří by nebyli schopni si – z mnoha příčin, ovšem zejména sociálních, ekonomických a kulturních – tento přístup zajistit. Pokouší se zajistit všem lidem bez rozdílu možnost participovat na součástech právního státu, a zabezpečit tak distribuci spravedlnosti podle práva i k těm, pro které zůstává obvykle nedosažitelná. Některé státy s tímto systémem pracují již delší dobu (mezi ně patří např. Nizozemské království), jiné jsou s jeho realizací v začátcích (např. Maďarsko), některé se na jeho zavedení teprve připravují (snad lze říci Česká republika). Rozhodně však lze říci, že zejména nové členské země Evropské unie přijímají zákonné úpravy, které se dotýkají systému bezplatné právní pomoci přímo nebo nepřímo, ovšem v drtivé většině celostním způsobem, který řeší tento institut pro celý národní právní systém. Živou se tato oblast stala i v České republice, kde diskuse o bezplatné právní pomoci probíhá již velmi dlouho, ale teprve v posledních málo letech dostává jasnější obrysy.

Bezplatná právní pomoc je určena zejména k poskytování právních rad a samotné právní asistence těm lidem, kteří si ji ze sociálních a majetkových důvodů nemohou dovolit. Více než obvyklá je v demokratických zemích v trestních věcech, což je zapříčiněno zvláštností tohoto řízení a intenzitou sankcí, které v něm hrozí. Není také neobvyklé, že určité její prvky se objevují v situacích – řízeních – které počítají s obligatorním právním zastoupením. Méně obvyklá je právní pomoc určená potřebným ve věcech civilních, správních a dalších. Nás bude zajímat komplexní systém právní pomoci, určený

těm, kteří si ji nemohou dovolit, ovšem s odhlédnutím od specifík bezplatné právní pomoci existující v trestním řízení. Nutno poznamenat, že v mnoha zemích se kritéria pro udělení právní pomoci zajištěné státem v jednotlivých právních odvětvích příliš neliší, snad jen s tím rozdílem, že její získání v trestních věcech je snazší.

V předkládaném textu poukážeme na požadavky, které by bezplatná právní pomoc měla splňovat, aby zaručila skutečný přístup ke spravedlnosti všem členům společnosti, zejména vzhledem k názorům Rady Evropy. Rovněž tak krátce představím některé zahraniční úpravy systému právní pomoci zajišťované státem. Soustředíme se pouze na obecné rysy a některé prvky těchto úprav.

Sousloví „bezplatná právní pomoc“ používaný pro systém určený k právní pomoci těm, kterým by mohla být z některých důvodů odepřena, je pojem nepřesný a do jisté míry zavádějící. V mnoha zemích, kde tento systém existuje, není pomoc poskytována bezplatně všem. Tak je tomu pouze u příjmově nejslabších příjmových skupin. Například v Nizozemí jsou platby za tento typ právní pomoci odstupňovány vzhledem k příjmům či majetku žadatele. Proto je vhodnější používat pojem „státem zajišťovaná právní pomoc“. Ten lépe vystihuje její podstatu – tedy odpovědnost státu za distribuci spravedlnosti rovnoměrně po celé společnosti. Vzhledem k zakořeněnosti pojmu „bezplatná právní pomoc“ však budeme oba používat promiscue. Přesto by bylo vhodné, kdyby se postupně začal používat ten druhý – tedy státem zajišťovaná právní pomoc.

PRÁVNÍ OBZORY

Mgr. Martin Škop, PhD.,
odborný asistent na
katedře právní teorie
Právnické fakulty
Masarykovy univerzity
v Brně

Potřeba uceleného a efektivního systému státem zajišťované právní pomoci je reflektována i mezinárodními organizacemi, zejména Radou Evropy. Společně pro tyto organizace (jako další můžeme uvést např. Organizaci spojených národů) je jejich vnímání systému právní pomoci jako nástroje v boji proti chudobě. Jedná se o investici, která může přinést konečný kladný efekt celé společnosti. Zároveň lze říci, že zastávají názor, že pokud není zaručena právní pomoc všem, nelze hovořit o právním státě. Tento názor vyplývá mimo jiné z Akčního plánu o právním systému asistence, který byl vypracován výborem Rady Evropy pro právní spolupráci v květnu 2002. Je-li někomu bráněno participovat na všech výhodách a výtocích moderního státu z jakýchkoli důvodů, nelze uznat, že právo a spravedlnost jsou v takovém státě statkem dosažitelným pro každého. Absence komplexního systému právní pomoci, která je zajištěná státem, může vést k tomu, že lidé, kteří jsou ve společnosti znevýhodněni či jsou z ní pouze z finančních, případně sociálních důvodů, zcela vyloučení, mohou být zbaveni možnosti hájit a uplatňovat svá základní lidská a občanská práva [viz doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. R (93) 1].

Státem zajišťovaná právní pomoc pohledem Rady Evropy

Zůstaňme chvíli u Rady Evropy, která se státem zaručenou právní pomocí důkladně zabývá. V rámci její činnosti bylo přijato několik dokumentů, které se přímo věnují této pomoci a které mají vést členské státy při aplikaci takového systému na národní úrovni. Jedním z prvních byla Rezoluce (78) 8, o právní pomoci a poradenství, která považuje právní pomoc za podstatný a nezbytný prvek každé demokratické společnosti. Tento názor je pochopitelný vzhledem ke skutečnosti, že nelze hovořit o demokracii, pokud existuje skupina lidí, kteří nejsou schopni, z jakýchkoli důvodů, chránit své svobody a realizovat svá práva. Tito lidé jsou vyloučeni nejen z participace na demokratické společnosti, ale také z faktického právního státu. V Rezoluci (78) 8 je také zakotvena snaha Rady podílet se na změně vnímání právní pomoci, kterou zaručí stát. Není to charita, kterou společnost poskytuje chudým lidem. Je to spíše svého druhu závazek, který má společnost vůči všem svým členům. Tato pomoc neslouží jako příspěvek v potřebnosti, tj. nemá jen pomoci překlentnout nepříznivou životní situaci, ale je to nástroj, s jehož pomocí lze aktivně bojovat proti chudobě. Je to nástroj, mezi jehož rolemi nalezneme i roli motivační. Motivuje vyloučené, a snad proto i pasivní jedince k participaci na chodu celé společnosti. Vrací jim důvěru v systém, který je ochoten jim pomoci na jejich cestě za svými právy a nenechává je jen přežívat.

Význam státem zaručené právní pomoci jako nástroje pomáhajícího odstraňovat překážky v právním systému, a nikoli jako charity, je potvrzen i tím, že

Rezoluce požaduje, aby se v procesu udělování této pomoci nezohledňoval pouze status žadatele – tedy nejčastěji jeho finanční situace – ale také náklady řízení. Bude-li se řízení jevit jako velice nákladné vzhledem k výsledku a objektivnímu významu tohoto řízení pro žadatele, není vhodné právní pomoc udělit. Tím lze zamezit potenciálnímu zneužívání systému pomoci ve sporech, jejichž nesmyslnost a zbytečnost je zjevná. Státem zajišťovaná právní pomoc nemá sloužit k zahlcení soudů. To vyplývá i z požadavků (viz bod 5), aby pomoc byla poskytnuta buď v případě obligatornosti právní pomoci vyžadované národním právním řádem, anebo v situaci, kdy úřad rozhodující o jejím poskytnutí shledá takovou pomoc nezbytnou. Zneužití této možnosti musí zabránit precizní vnitrostátní právní úprava. Další z možností, jak předejít nákladnosti a zbytečnosti některých řízení (i vzhledem k existenci systému státem zaručené právní pomoci), je její nutná součást – právní poradenství. Jeho uskutečněním lze některým řízením předejít; často se lze setkat s tím, že lidé nesou svá jednání před soud jen proto, že jim nikdo nebyl sto vysvětlit, jak se z právního pohledu věci mají. Ale nejen to. Právní poradenství může pomoci i preventivní formou a připravit potenciální klienty na nebezpečí a úskalí právních vztahů. Poslední závěr, který zmíníme a který vyplývá z této Rezoluce [tedy Rezoluce (78) 8, o právní pomoci a poradenství], je přeze svou samozřejmost opomíjen. V bodě 5 je také konstatováno, že stát musí zajistit, aby ten, kdo poskytuje právní pomoc, bez ohledu zda přímo asistencí či radou, byl za svou práci adekvátně honorován.

Skutečnost, že přístup ke spravedlnosti může být obtížný i vzhledem ke kulturním podmínkám, je zmíněn v dalším dokumentu Rady Evropy, konkrétně Doporučení č. R (93) 1, o efektivním přístupu k právu a spravedlnosti pro nejchudší. Absence komplexního systému bezplatné právní pomoci může vést k tomu, že „bezprizorní lidé“ mohou být zbaveni možnosti hájit a uplatňovat svá základní lidská a občanská práva (viz bod 4.) Doporučuje státům, aby více působily směrem k právním profesím, aby si tyto uvědomovaly problémy skutečně chudých. Nejde o to tyto profese zavázat, aby sňaly ze státu jeho povinnost postarat se o všechny své občany a zajistit přístup ke spravedlnosti pro všechny. Stát se nemůže zbavit své povinnosti zajistit rovnoměrnou distribuci spravedlnosti mezi všemi svými občany.

Státem zajišťovaná pomoc se může uplatnit ve všech řízeních, u všech stupňů, bez ohledu na to, v jaké roli jedinec v řízení vystupuje [viz bod III. a)]. Na druhou stranu v Doporučení jsou uvedeny i důvody zmíněné již v předchozích dokumentech, které mohou vést příslušný úřad rozhodující o udělení právní pomoci k tomu, aby poskytnutí pomoci odpřel. Mezi nimi můžeme nalézt jednak skutečnost, že objektivně a beze všech pochybností neexistuje šance uspět v následném sporu či v případech, kdy

neposkytnutí právní pomoci není v rozporu se zájmy spravedlnosti [III. d)]. Opětovně je třeba zdůraznit, že tato vyvážená, vzhledem k poskytování právní pomoci, jsou vedena nikoli snahou některé jedince této pomoci zbavit, ale spíše udržet účelnost využívání tohoto nástroje.

V tomto dokumentu je také zmíněna role tzv. nevládních neziskových organizací, které mohou pomoci chudým lidem vyřešit některé své problémy podporou tzv. kvazi-soudních způsobů rozhodování. Zde mohou figurovat různé způsoby například mediačního řešení případů – sporů – které mají potenciál snížit soudní nápad a přitom pomoci lidem dojít svých práv. Stát by měl podle těchto doporučení ovšem také podporovat činnost nevládních neziskových organizací. Jejich činností a zejména zkušeností by se při zpřístupňování soudů chudým mělo co nejvíce využít.¹⁾

Státem zajišťovaná právní pomoc z pohledu mezinárodního práva

Dokumenty (doporučení a rezoluce) Rady Evropy poskytují spíše důvody pro ospravedlnění státem zajištěné právní pomoci z filozofického hlediska, ačkoli jejich význam pro konstrukci právních textů na národní úrovni je neopominutelný. Nyní se zaměříme na dokumenty povahy právní – na mezinárodní právní dokumenty, tedy zejména mezinárodní smlouvy –, ze kterých lze právo na námi rozebíranou pomoc rovněž dovodit. Toto právo nebývá výslovně zmíněno a dovozuje se interpretačně z tzv. práva na spravedlivý proces. Jednou z výjimek je Smlouva o Ústavě pro Evropu, která však doposud nebyla ratifikována členskými zeměmi Evropské unie (a vzhledem k současné situaci pravděpodobně ratifikována nebude). Tato smlouva ve své Hlavě VI – Soudnictví, článku II – 107, který je nazván „Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“ stanoví: „Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k tomu, aby jim byl zajištěn skutečný přístup ke spravedlnosti.“ V život však tento článek, vzhledem ke zpomalení či potenciálně přímo zastavení ratifikačního procesu, pravděpodobně hned tak nevejde.

Významným dokumentem dotýkajícím se bezplatné právní pomoci je i Evropská úmluva o předávání žádostí o právní pomoc z roku 1977. Tato Úmluva slouží k tomu, aby osoba s obvyklým pobytem na území smluvního státu, která si přeje požádat o právní pomoc na území jiné smluvní strany, mohla svou žádost předložit ve státě, v němž má obvyklé bydliště. Česká republika se smluvním státem této

Úmluvy stala 15. října 1999. Stejně tak – na vnitrostátní rovině – nebudeme reflektovat zákon č. 629/2004 Sb., o zajištění právní pomoci v přeshraničních sporech v rámci Evropské unie, který vychází ze směrnice Evropské unie o minimálních standardech pro právní pomoc v přeshraničních sporech.²⁾ Tento zákon se týká občanských a obchodních sporů, které vyplývají ze vztahů, v nichž je účastníkem osoba s místem pobytu v jiném členském státu Evropské unie, než ve kterém působí soud, který o sporu rozhoduje.³⁾ Ačkoli je existence tohoto zákona vítaná, nemůžeme pominout fakt, že jej lze vnímat jako příčinu nerovnosti mezi jinak rovnými subjekty, která je na území České republiky dosahována rozdílem v přístupu ke spravedlnosti mezi cizinci a občany ČR.

Přístup ke spravedlnosti je obecně zaručen čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách (dále jen „Evropská úmluva“). V jeho obsahu není explicitně vyjádřen požadavek na zajištění bezplatné (či státem zajišťované) právní pomoci. Přesto vzhledem k výše uvedenému lze říci, že nelze zajistit dostatečný přístup ke spravedlnosti vůči všem občanům konkrétního národního státu, pokud tento nevytvořil komplexní a efektivní systém, který zaručí i těm nejhudším, že jejich případ bude projednán nezávislým soudem. Bez něj nelze skutečně a dostatečně zajistit, aby každý dosáhl svého práva na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem. Ve spletitosti moderních právních řádů (a to jak na vnitrostátní, tak na mezinárodní úrovni) a důrazu, který je často kladen na procesní procedury a požadavky, se lze domnívat, že bez kvalifikované právní rady a pomoci nelze zajistit, aby – i přese snahu soudu – byl případ vždy skutečně spravedlivě projednán. A je povinností státu tuto pomoc zajistit pro každého bez ohledu na jeho kvalitu či znaky. Nelze tedy setrvávat na stavu, kdy je přístup ke spravedlnosti či k soudům odnímán těm, kteří jsou sociálně, ekonomicky či kulturně deprivovaní, resp. vyloučení ze společnosti.⁴⁾

Tyto závěry lze vysledovat i vzhledem k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který se k právní pomoci zajišťované státem vyjadřoval několikrát. My z jeho bohaté judikatury vybíráme jen některé případy. V případě *Airey v. Irsko* (1979) šlo o případ, kdy týraná žena, která se pokoušela se svým manželem rozvést, nenalezla právní zastoupení vzhledem k tomu, že za tuto po-

¹⁾ S přítomností nevládních neziskových organizací v systému státem zajišťované právní pomoci nesouhlasí Radek Ondruš v textu Ondruš, R.: Bezplatné právní zastupování v České republice (úvaha de lege ferenda). In: Bulletin advokacie, č. 6 – 7, 2001, str. 49 – 54.

²⁾ Council Directive 2002/8/EC of 27 January 2003 to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes.

³⁾ K tomu dál viz např. Honusková, V.: Právní služby nejen pro bohaté? In: Via Iuris, http://www.viajuris.pilaw.cz/vi-diskuse_a_nazory/270405.phtml (2.7.2005).

⁴⁾ Tyto požadavky jsou zmíněny např. i v Olmrová – Nikodýmová, P.: Bezplatná právní pomoc ve vybraných evropských státech. In: Bulletin advokacie, č. 5, 1999, str. 70 – 80.

moc neměla jak zaplatit. Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že Evropská úmluva garantuje přístup k soudu, ale nestanoví, jak toho docílit. Je na samotném státu, jak tento přístup umožní – zda systémem právní pomoci nebo zjednodušením celého řízení. Výsledkem však musí být přístup k soudům pro všechny. Obdobné závěry vyplývají i z rozhodnutí ve věci *Artico v. Itálie* (1980). Z rozhodnutí ve věci *Czekalla v. Portugalsko* v roce 2002, která se dotýkala trestní věci a kvality zastoupení, které spadalo do právní pomoci zajišťované státem, vyplývá, že způsob zastupování vychází zejména ze vztahu klienta a právníka a stát do něj zasahuje pouze v případě, že dojde k flagrantly selhání činnosti právníka.

K otázce náhrady za řízení se ESLP vyslovil v případě *Croissant v. Německo* (1992). V tomto sporu šlo o trestní věc, kdy stěžovatelem byl právník obviněný ze spolupráce s RAF (Frakce Rudé armády). Jeho stížnost směřovala proti povinnosti nahradit státu náklady soudního řízení a jeho zastoupení. Soud se vyslovil v tom směru, že obecně není proti Evropské úmluvě, pokud stát vymáhá po odsouzených náklady soudního řízení. Je pak věcí dalších předpisů, aby existovala možnost tyto poplatky např. nemajetným prominout.

Požadavky kladené na právní pomoc zajišťovanou státem

Z výše uvedených dokumentů lze získat požadavky a podmínky, které by měl systém státní pomoci zajišťované státem splňovat, aby byl skutečně nástrojem pro účinný přístup ke spravedlnosti a pomocníkem v boji proti chudobě. Tyto vycházejí zejména z doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. R (93) 1, akčního plánu Evropského výboru pro právní spolupráci o právním systému asistence z roku 2002, z Rezoluce výboru ministrů Rady Evropy č. R (78) 8, o právní pomoci a poradenství, dokumentu Rady Evropy z 5. února 2002 nazvaného *Legal Aid Best Practices*, jakož i z relevantních rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.

1. Tato pomoc nebo jiná forma poskytování právních služeb musí být dostupná ve všech typech řízení, na všech instancích, bez ohledu na situaci (či na roli), v níž žadatel o pomoc vystupuje. V každém případě je nevhodná situace, kdy potřebný subjekt může požádat o právní pomoc až v průběhu samotného řízení, či se musí spokojit pouze s poučovací povinností soudu. Tato situace může představovat vážnou překážku v přístupu k soudům a ke spravedlnosti. Právní pomoc musí být poskytována i v jednáních se státními úřady, neboť i v těchto případech se používají právní, leckdy složité, procedury, a klient v nich může být poškozen na svých právech, případně nedokáže účinně svá práva hájit.
2. Státem zajištěná právní pomoc se poskytne i lidem, kteří jsou bez státní příslušnosti, a lidem, kteří jsou v místě, kde právní pomoc potřebují, cizinci. Nečiní se rozdíl mezi občany dotčeného státu a cizinci, neboť prvořadým kritériem je v tomto případě potřeba.
3. Stát je povinen uznat právo osob na asistenci prováděnou vhodným způsobem (radou, zastoupením, asistencí, jiným způsobem), stejně jako volbu této osoby o tom, kdo obdrží náhradu za toto zastoupení.
4. V systému udělování právní pomoci státem či v systému, v němž stát tuto pomoc zajišťuje, musí být omezeny na nejvyšší možnou míru situace, v nichž může být pomoc odepřena. Většinou se jedná o případy, kdy objektivně neexistuje relevantní šance na úspěch v dané věci, či na případy, kdy neudělení této pomoci není v rozporu se zájmy spravedlnosti. Ačkoli jsou tyto požadavky formulovány značně obecně, přeci poskytují určité záruky, aby nedocházelo k arbitrárnímu odepírání bezplatné právní pomoci. Žádoucí je vytvořit pevná pravidla, která nevyvolají pochybnosti, zda pomoc udělit či nikoli.
5. Systém udělování právní pomoci musí být co nejjednodušší, neboť nelze připustit, aby složitost procedury získávání právní pomoci bránila získání této pomoci, či dokonce sama vyžadovala právní pomoc. Zjednodušením lze také docílit zprůhlednění udělování pomoci a zajistit snazší a rozsáhlejší informování, jak a v kterých případech tuto pomoc získat.
6. Do procesu poskytování a samotného vykonávání právní pomoci by měly být zapojeny také nevládní neziskové organizace, neboť se ukazuje, že v místech, kde je tato pomoc nedostatečná nebo přímo nefunkční, plní tyto organizace adekvátním způsobem povinnosti státu. Vedle těchto organizací, jejichž činnost nelze přehlédnout, by však měly být zapojeny samosprávné orgány právních profesí, kterých se existující systém právní pomoci zajišťované státem dotýká. Bez jejich spolupráce a spolupráce organizací nevládního sektoru je obtížné vytvořit vhodné a správné meze pro výkon takové instituce.
7. Státy musí zajistit, aby jim zajišťovaná právní pomoc, ať již ve formě asistence, poradenství nebo v jiné formě, byla vykonávána právníky, tedy subjekty, které jsou vysokoškolsky vzdělané v právu a dostatečně se orientují v právním řádu daného státu. Tento požadavek je podpořen i snahou, aby tito právníci připravovali spisy, a to nejen v trestních věcech, klientům, kterým byla státem zajištěná právní pomoc poskytnuta. S tím je spojen požadavek, aby ten, kdo právní pomoc nemajetným poskytuje, byl adekvátně zaplacen. Tento systém není charitou, která může být poskytována kvalitně i pouze z dobré vůle. Zde jde

o systémový nástroj, který musí být užít profesionály.

8. Vzhledem k tomu, že neodmyslitelnou součástí právní pomoci je i poradenství, musí být zajištěno, aby informace a rady byly poskytovány v časech a na místech, které jsou dostupné a přístupné žadatelům o tuto pomoc. S tím souvisí i požadavek, aby rady a informace, které jsou právníky sdělovány, byly srozumitelné svým adresátům. Tento požadavek odstraňuje jednu z možných bariér, kdy nesrozumitelnost právních sdělení lidem z odlišných kulturních a sociálních prostředí způsobuje uzavření se práva. Rady a informace musí být poskytovány v souvislosti s otázkami, které se dotýkají různých rozhodnutí (v jakékoli formě), různých typů opravných prostředků atp.
9. Při posuzování, zda je právní asistence nezbytná, je nutno vzít v úvahu finanční zdroje a závazky toho, komu má být pomoc udělena, ale také náklady celého řízení. Tím je zajišťována účelnost vynakládání této pomoci, ale také dostupnost této pomoci pro ty nejpotřebnější. Je obtížněji představitelné, aby státem zajištěná právní pomoc byla zcela bezplatně poskytována všem, kteří o ni požádají. Spíše se lze přiklonit k variantě, kdy „bezplatnost“ právní pomoci je odstupňována vzhledem k příjmům a závazkům žadatele.
10. Právní pomoc musí být zajištěna v případech, kdy je forma právního zastoupení obligatorní, nebo v případech, když úřad rozhodující o udělení pomoci shledá, že zastoupení je vzhledem k okolnostem v konkrétním případě nezbytné.
11. Stát má pozitivní závazek poskytnout praktický a efektivní přístup k soudům buď poskytováním bezplatné (státem zajišťované) právní asistence, nebo výrazným zjednodušením řízení. Vzhledem k obtížnosti zjednodušit moderní řízení je snazší vytvořit systém právní pomoci.

Bezplatná právní pomoc v národních státech

Státem zajišťovaná právní pomoc jako komplexní institut je přítomen v několika vnitrostátních právních rádech. Nyní se zaměříme právě na tuto oblast, kdy se pokusíme krátce ukázat, jak jsou požadavky, kladené zejména Radou Evropy a teoretickým zdůvodněním existence takové pomoci, reflektovány těmito úpravami. Přehled zde podaný není vyčerpávající, neboť by zcela evidentně přesáhl potřeby a možnosti tohoto textu. Soustředíme se pouze na ty, které jsou z některého důvodu blízké právnímu systému České republiky, či ty, které obsahují zvláštní prvky, které si zaslouží naši pozornost.⁵⁾ Rovněž nebudeme

⁵⁾ Pro informace o dalších národních systémech státem zajištěné právní pomoci lze odkázat na internetové stránky Public Interest Law Initiative: www.pili.org, kde lze nelézt velké množství

vnímaví k prvkům státem zajišťované právní pomoci, které jsou přítomny v právním řádu České republiky.⁶⁾

Slovinsko

Slovinský zákon o bezplatné právní pomoci (*zakon o brezplačni pravni pomoči – 48/2001*) realizuje zásadu, aby nikdo nedošel pro snahu dojít spravedlnosti k závažné újmě na svém živobytí a živobytí své rodiny. Rovněž stojí na zásadě, že rodina se podílí na živobytí jedince. Je-li majetná rodina, má se o svého člena postarat, ale rodina nesmí trpět jen proto, když jedinec hájí svá práva před soudem. Lze konstatovat, že tento zákon představuje komplexní právní úpravu. Obstojí ovšem pouze za předpokladu, že stát, který tuto pomoc poskytuje, vykazuje přiměřený ekonomický růst. Představuje spíše nákladnější variantu způsobu, kterým je zaručen rovný přístup ke spravedlnosti všem lidem. Tento zákon rozlišuje několik druhů (typů) právní pomoci, které se rozlišují podle několika kritérií (např. majetková situace žadatele o právní pomoc, místo, které zastává v řízení atd.).

O tom, zda bude právní pomoc udělena bezplatně, rozhoduje předseda okresního soudu, případně prvoinstančního speciálního soudu. V systému bezplatné právní pomoci jsou tyto soudy nazývány Úřady právní pomoci a jako svou zabezpečující instituci využívají Profesionální službu právní pomoci. Odůvodnění existence těchto orgánů vychází z předpokladu, že úkolem státu je zajišťovat, aby každý měl rovný přístup k ochraně svých práv. Tento úkol plní stát tím způsobem, aby zajistil rozpočtové prostředky nezbytné pro bezplatnou právní pomoc.

Slovinským zákonem je splněn i požadavek kladený na profesionalitu odborníků participujících v systému bezplatné právní pomoci. Tu mohou poskytovat výlučně subjekty, které jsou uvedeny v zákoně, což jsou především (kromě minima výjimek) advokáti zapsaní na příslušném seznamu ministerstva spravedlnosti. Právní pomoc a právní poradenství jsou poskytovány ve všech typech soudního i nesoudního řízení (či mimo ně) a ve všech stádiích

relevantních informací. Dále např. pro informace o poskytování právní pomoci nemajetným osobám v občanskoprávních věcech ve Spolkové republice Německo viz článek Lichnovský, J.: Bezplatná právní pomoc v civilních věcech ve Spolkové republice Německo a v České republice. In: Bulletin advokacie, č. 7 – 8, 2004, str. 77 – 88; Lichnovský, J.: Bezplatná právní pomoc v civilních věcech ve Spolkové republice Německo a v České republice. In: Bulletin advokacie, č. 9, 2004, str. 44 – 58.

⁶⁾ K tomuto lze nabídnout např. Honusková, V.: Právní služby nejen pro bohaté? In: VIA IURIS, http://www.viaiuris.pilaw.cz/vi-diskuse_a_nazory/270405.phtml (2. 7. 2005), nebo Ondruš, R.: Bezplatné právní zastupování v České republice (úvaha de lege ferenda). In: Bulletin advokacie, 6 – 7, 2001, str. 49 – 54; Lichnovský, J.: Bezplatná právní pomoc v civilních věcech ve Spolkové republice Německo a v České republice. In: Bulletin advokacie, č. 9, 2004, str. 44 – 58. Komplexní informace lze nalézt v publikaci Iniciativa práva veřejného zájmu: Přístup ke spravedlnosti ve střední a východní Evropě – Česká republika. Zpráva o zemi. Iniciativa práva veřejného zájmu, 2003.

příslušného řízení. Pomoc se dotýká rovněž samotných nákladů soudního řízení – soudních poplatků, neboť počítá s jejich prominutím (soudních i správních). Na druhou stranu ovšem tento systém nepokrývá náklady řízení a zastupování, které nese protistrana.

Existují však výjimky z tvrzení, že se bezplatná právní pomoc může poskytnout ve všech typech a stadiích řízení. Neposkytuje se pouze v případech, kdy žadatelem jsou poškození v případech trestního stíhání za pomluvu, křivé obvinění atp., ledaže poškozený prokáže, že tímto jednáním utrpěl právně uznanou škodu, dále ve sporech o snížení výživného. Posledním typem řízení, kdy se právní pomoc obvykle neuděluje, jsou ta ve sporech na ochranu osobnosti, ledaže poškozený prokáže, že takové jednání poškodilo jeho materiální, finanční nebo sociální postavení.

Oprávněnou osobou, tedy tím, kdo je oprávněn žádat o přiznání bezplatné právní pomoci, může být slovinský občan s trvalým pobytem na území Slovinska, cizinec s trvalým pobytem na území Slovinska, cizinec na základě reciproční mezinárodní smlouvy (v rámci Evropské unie je v této kategorii také občan České republiky) a ostatní subjekty určené speciálním zákonem. Velice zvláštní kategorií, která není obvyklá, jsou nevládní neziskové organizace fungující ve veřejném zájmu. Slovinský stát zařazením těchto subjektů mezi oprávněné osoby podle tohoto zákona deklaruje, že si je vědom nezbytnosti existence těchto subjektů pro fungování moderního demokratického státu, ale také jejich leckdy obtížné finanční situace.

Žádost o udělení bezplatné právní pomoci musí obsahovat vyličení finanční situace (tedy příjmů žadatele a jeho rodiny, případně majetku žadatele či jeho rodiny), jakož i další podmínky předepsané zákonem. Svou finanční situaci neprokazují nevládní neziskové organizace. Majetkové a příjmové poměry žadatele se neprokazují v situaci, kdy žadatel pobírá příspěvek sociálního zabezpečení. Po zvážení těchto okolností příslušný úřad pomoc přizná těm, kterým by náklady řízení způsobily závažnou újmu. Objektivním kritériem je osobní příjem žadatele či průměrný příjem člena rodiny, který nepřesahuje minimální mzdu. Pokud je posuzován majetek, bezplatná právní pomoc se neposkytne, pokud hodnota majetku žadatele nebo jeho rodiny přesahuje dvacetinásobek minimální mzdy. Do majetku se nezapočítává byt, věci nepodléhající exekuci, vozidlo v ceně nepřesahující 18násobek minimální mzdy a další zákonem uvedené předměty. Neposuzuje se také majetek toho člena rodiny, proti kterému směřuje žaloba.

Maďarsko

V případě Maďarska se budeme zabývat zákonem z 20. října 2003 o právní pomoci (zákon č. LXXX/2003; *a jogi segítésnyújtásról*), který je zaměřen na práv-

ní pomoc spočívající v poradenství a zastupování stran v civilním a trestním řízení. Ve srovnání se Slovinskem nejde o tak velkoryse pojatý právní předpis, ale spíše o variantu, která se snaží být co možná nejvýhodnější pro státní rozpočet, neboť se vztahuje na skupiny, které mají nejmenší přístup ke spravedlnosti zejména z ekonomických důvodů. Námi reflektovaný zákon vytváří systém právní pomoci, který poskytuje státem hrazené služby těm, kteří si je nemohou dovolat zaplatit. Vytváří síť poskytovatelů právní pomoci, která se skládá z advokátů, notářů, nevládních neziskových organizací a univerzit. Tyto subjekty mají uzavřeny s místními úřady Probačního dohledu a služby právní pomoci, které jsou zmocněny ministerstvem spravedlnosti poskytovat právní služby nemajetným. Zákon sám počítá s vytvořením komplexního systému této pomoci ve dvou fázích. První z nich umožňuje státu hradit náklady právního poradenství (tato fáze probíhá již od ledna resp. dubna 2004). Ve druhé fázi, která má započít v roce 2006, bude systém schopen zajistit i právní zastoupení ve zmíněných oblastech (civilních a trestních).

Systém poskytování právní pomoci je rozdělen na mimosoudní asistenci a asistenci v soudních věcech. V případě mimosoudní asistence právní pomoc spočívá v poskytování rad, přípravě žalob a jiných dokumentů a podání. Bývá poskytnuta ve většině případů kromě kauz, kdy jde zejména o smlouvy (výjimky jsou udělovány, pouze pokud o právní pomoc požádají obě strany a obě strany splňují kritéria pro udělení právní pomoci), v případech poradenství o půjčkách poskytovaných finančními institucemi nebo například v případech podnikatelských aktivit. Právní pomoc je udělena, pokud čistý měsíční příjem žadatele nepřesáhne výši starobního důchodu. I v tomto případě existuje několik výjimek, např. žadatel pobírá obvyklé sociální dávky, je bez domova a přespává na místech poskytujících dočasnou přístřeší atp. V těchto případech je subjekt zcela oproštěn od placení za právní služby. Zvýhodněné náklady nese v případě, že jeho čistý měsíční příjem nepřesáhne minimální měsíční mzdu (ale je vyšší než starobní důchod). Při posuzování příjmu rozhodného pro udělení kterékoli právní pomoci se bere v úvahu celkový příjem rodiny, který se rozpočítá na každého jejího člena. Při rozhodování o udělení pomoci přichází i zde v úvahu celá řada výjimek, kdy pomoc lze nebo naopak nelze udělit. Stejně jako v jiných státech (např. Slovinsku) se nebere v úvahu příjem člena rodiny, proti němuž směřuje podání. Pokud v určené době po udělení právní pomoci dojde ke změně žadatelových poměrů, může být vyzván, aby přidělenou pomoc uhradil.

Obdobné podmínky musí být splněny, aby bylo lze udělit právní asistenci v civilních věcech v soudním jednání. Tato pomoc může spočívat např. v prominutí nebo snížení soudních poplatků nebo v přidělení zástupce na řízení. Nevládní neziskové organizace

jsou v těchto případech zvýhodňovány při placení nákladů soudního řízení. I zde existují pravidla, která určí, kdy se pomoc neudělí. Mimo výše uvedené zde přistupuje i důvod spočívající ve zjevně neexistující šanci na úspěch ve věci. Obdobně se posuzuje i právní pomoc v trestních věcech.

Kompetenci v řízeních o dělení právní pomoci disponují místní úřady Probačního dohledu a služby právní pomoci, které rozhodují o udělení pomoci. Proti jejich rozhodnutí se lze odvolat k Národnímu úřadu Probačního dohledu a služby právní pomoci, posléze k soudu. Národní úřad vede také seznam subjektů oprávněných poskytovat právní služby podle tohoto zákona. Na tomto seznamu mohou být advokáti, notáři, nevládní neziskové organizace, nadace a úřady místních samospráv (tyto tři subjekty, pouze pokud mají smlouvu s advokátem) a univerzity, pokud poskytují právní vzdělání.

Finsko

Finský zákon o právní pomoci (257/2002; *Oikeusapulaki*) přiznává právní pomoc na náklady státu v případech, že osoba potřebuje právní pomoc, avšak vzhledem ke svým prostředkům není schopna tuto pomoc uhradit. I v tomto případě je zákonem zajišťovaná právní pomoc složena z poskytování právních rad, poskytnutí nezbytných prostředků a zastoupení před soudem či jinými státními orgány a prominutí určitých nákladů, které jsou s řízením spojeny. Poskytuje se ve všech řízeních, v kterémkoli stádiu věci a u všech instancí. Zákon představuje vhodné vyvážení nákladů na tuto pomoc a zajištění právní ochrany všem, kteří na ni mají dosáhnout. Rovněž představuje poměrně jednoduchou legislativu, která činí přístup k takové pomoci snadným.

Podle finského zákona se pomoc poskytuje finským státním příslušníkům, ale také občanům členské země Evropské unie, případně dalším subjektům určeným zákonem, zejména z Evropského hospodářského prostoru, kteří pracují nebo si hledají práci ve Finsku. Mezi dalšími subjekty, kterým se pomoc poskytne, jsou ty, jejichž případ bude projednáván před finským soudem či existuje významný důvod pro přiznání právní pomoci. V žádném případě se pomoc nepřiznává právníkům osobě. Těmto subjektům se pomoc přiznává buď bezplatně (přiznává se subjektům, žadatelům, kteří jsou zcela bez prostředků), či je jim přiznána část, s tím, že se na hrazení právní pomoci musí podílet, a to vzhledem k prostředkům, kterými žadatel disponuje. Úřad, který o pomoci rozhoduje, disponuje širokými možnostmi, co všechno bude hrazeno z prostředků právní pomoci. Stát v žádném případě nehradí náklady protistrany v případě, že žadatel svůj případ ztratí. Posuzované žadatelovy příjmy se hodnotí tak, že se vypočtou jeho disponibilní prostředky na měsíc, vyplývající z jeho měsíčního příjmu, nezbytných výdajů, jeho majetku, vyživovací povinnosti. Stejně tak se posu-

zují prostředky jeho manžela/manželky, či partnera/partnerky. Měsíční disponibilní prostředky nesmí překročit hranici, která je stanovena podzákonným předpisem vlády. Pomoc se také neposkytne, pokud má žadatel pojištění právních výdajů. Právní pomoc je poskytována veřejnými právními zástupci, ovšem je možné, aby v případech před soudem byla poskytnuta také soukromými advokáty, pokud mají příslušné povolení. To mohou ze zvláštních důvodů také získat osoby s vysokoškolským právnickým vzděláním. Bez těchto důvodů může být tato osoba jmenována, pokud si ji žadatel sám vybere.

Pomoc se přiděluje na žádost úřadem právní pomoci. Jedná se o Státní úřady právní pomoci – tyto jsou situovány ve stejných sídlech jako okresní soudy. K žádosti je nutné doložit výši prostředků a vylíčení věci, ve které má být pomoc přiznána. Úřady mohou tyto informace prověřit, přičemž mají právo požadovat příslušné informace ode všech dotčeným soukromých i veřejných subjektů. Právní pomoc se neposkytne zejména v případech, kdy spor je pro žadatele nevýznamný, pokud je výše pomoci zanedbatelná vzhledem k výhodám, které budou následovat pro žadatele, případ představuje zneužití práva (zneužití řízení). Proti takovému rozhodnutí o odepření právní pomoci se žadatel může odvolat k soudu.

Litva

Litevský zákon o státem zajišťované právní pomoci byl prvním zákonem tohoto typu v zemích střední a východní Evropy (účinný od 1. ledna 2001), avšak my se jím budeme zabývat až na konec našeho krátkého přehledu. Tento zákon je určen lidem (pouze fyzickým osobám), které nejsou schopny chránit svá práva a právem chráněné zájmy z důvodu tíživé finanční situace. Zákon operuje s podáváním rad a informací jako nezbytnou součástí systému právní pomoci. V tomto směru je mimo jiné zajímavý tím, že rozlišuje mezi právní informací (jedná se o informaci o právním řádu a jeho prvcích) a právní radou (jedná se o konkrétní radu v individuálním případě, ale také sepsání potřebných podání a dokumentů). Pochopitelně v rámci tohoto systému je poskytováno i zastupování a další formy právní asistence. Žadatelé o pomoc jsou rozděleni do pěti skupin podle svých příjmů. Lidem v první skupině – s nejnižšími příjmy – je hrazena celá právní pomoc. Lidé v páté – poslední skupině, kteří mají nejvyšší příjmy a stále mají nárok na pomoc – mají hrazeno pouze 50 % nákladů na právní pomoc, zbylou polovinu si musí hradit sami.

V rámci litevského systému se rozlišuje primární právní pomoc, státní právní pomoc a právní pomoc veřejných institucí. Primární právní pomoc je poskytována žadatelům spadajícím do první skupiny a spočívá pouze v hodinových radách a konzultacích. Odpovědné za tuto pomoc jsou orgány místních samospráv. Samotná pomoc je poskytována

právníky a advokátními koncipienty. Státem garantovanou pomoc poskytují opět advokáti a advokátní koncipienti a spočívá v zastupování v řízeních (civilních, trestních a správních). Tato pomoc je financována ze státního rozpočtu. Právní pomoc veřejných institucí vytváří několik subjektů, do jejichž kompetence spadá poskytovat právní pomoc. Mezi nimi nalezneme právní kliniky právnických fakult vysokých škol či centra právní pomoci. Tento typ pomoci spočívá jak v poskytování rad, tak asistenci a je vykonávána státem aprobovanými veřejnými institucemi – Úřady veřejného obhájce.

Ačkoli byl litevský zákon o právní pomoci nejstarší ve střední a východní Evropě, nebo snad právě proto, nevyhnul se určitým problémům. V praxi se ukázal – zejména právní pomoc poskytovaná v civilních a správních věcech – jako neefektivní. Procedura udělování této pomoci byla složitá a informovanost o možnosti žádat o tuto pomoc nedostatečná. To byly možná důvody, proč se v roce 2004 započalo s přizpůsobováním systému státem zajišťované právní pomoci potřebám jeho klientů.

Závěr

Existenci právní pomoci zajištěné státem lze ospravedlnit díky existenci několika problémů, které mohou bránit v efektivním přístupu ke spravedlnosti všem členům dané společnosti. **První problém** spočívá v tom, že lidé, kteří si nemohou dovolit zaplatit právní pomoc, většinou také mají problém definovat svůj problém tak, aby byl pro právo zajímavý. Nedokáží použít správná slova a definovat svůj problém tím způsobem, aby se jím odpovědné úřady zabývaly, respektive, aby vůbec pochopily, k jaké újmě došlo. Tito lidé si nemohou dovolit najmout právníka, který by jejich problém „přeložil“ do oficiálního jazyka práva. Často je obtížné pochopit, jak byl klient poškozen a získat od něj důkazy, které tuto skutečnost potvrzují.

Pokud je případ takto handicapovaných jedinců přiveden před spravedlnost, tedy před soud nebo před jiný státní orgán, vzniká **druhý problém**. Moderní právo je velice složitý a komplexní systém s vlastními svébytnými pravidly. Porozumět mu vyžaduje specializované vzdělání. Nakládat s právem v praxi a využít jej k ochraně svých zájmů je poměrně složité. Nedisponuje-li tento člověk právním zástupcem – či subjektem, který mu poskytuje poradenství –, je v mnohem obtížnějším postavení než ten, kdo disponuje možností právního zastoupení. Bez efektivního systému právní pomoci nelze hovořit o právním státě.

Z těchto a dalších důvodů lze dovodit, že stát je nejen odpovědný za přístup ke spravedlnosti i pro ty nejhudší, ale také za efektivní distribuci spravedlnosti celé společnosti. Má-li stát opravdu efektivně zajistit přístup k právu, musí vytvořit systém právní pomoci. Tento systém musí být na jedné straně komplexní pro celý právní systém, ale také jednoduchý, neboť je určen lidem, pro které je orientace v právu v jeho šíři často nejsložitější. Kusá a specifická právní úprava pro každý typ řízení zvláště nemůže být adekvátní. Nutí klienty zajistit si mnoho informací, což je vzhledem k požadavku na jednoduchost a přehlednost tohoto systému nežádoucí. Při snaze vytvořit takový systém v České republice se lze inspirovat i za státními hranicemi. Zahraníční právní úpravy a dokumenty mezinárodních subjektů nabízí mnoho možností, jakým způsobem lze právní pomoc upravit, jaké požadavky musí splňovat a čeho se naopak musí vystríhat. Teprve po ustavení tohoto systému totiž můžeme hovořit o systému právní pomoci zajišťované státem jako o nástroji proti chudobě, která není jevem přítomným pouze v zemích tzv. třetího světa, ale i v drtivé většině evropských zemí.

K nedostatečné transpozici směrnice ES „o účasti veřejnosti“

PAVEL ČERNÝ, RADEK MOTZKE

Mgr. Pavel Černý,
advokátní koncipient
a člen Ekologického
právního servisu

Mgr. Radek Motzke,
advokátní koncipient

V roce 2003 přijalo Evropské společenství (ES) směrnici č. 2003/35/ES (dále „směrnice o účasti veřejnosti“),¹⁾ která významným způsobem doplnila směrnici č. 85/337/EHS, o hodnocení vlivu některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“)²⁾ a směrnici č. 96/61/ES, o integrované prevenci a kontrole znečištění. V obou případech se změny týkají oblastí účasti veřejnosti v procesech povolování zamýšlených zásahů s výraznými potenciálními dopady na životní prostředí a přístupu k soudnímu přezkumu výstupů těchto procesů. Prostřednictvím těchto změn byly do práva ES vtěleny požadavky, vyplývající z čl. 6 a čl. 9. odst. 2 tzv. „Aarhuské úmluvy“,³⁾ jejíž je (stejně jako všechny jeho členské státy) smluvní stranou.

Článek 6 směrnice o účasti veřejnosti založil členským státům ES povinnost uvést jejich vnitrostátní právní řády do souladu s touto směrnicí nejpozději do 25. června 2005. Česká republika dosud žádné legislativní opatření⁴⁾ k transpozici směrnice o účasti veřejnosti nepřijala. Tato skutečnost by nezakládala porušení závazků vyplývajících ze SES pouze v případě, že by český právní řád byl v souladu s požadavky této směrnice již v okamžiku jejího přijetí.⁶⁾ Podle našeho názoru je však celá řada usta-

novení směrnice o účasti veřejnosti do českého práva transponována nedostatečně, případně vůbec. V dalším textu budou z tohoto hlediska rozebírány pouze nejzávažnější případy nedostatečné transpozice čl. 3 směrnice o účasti veřejnosti, který doplnil směrnici EIA.

Směrnice EIA a její transpozice do právního řádu ČR

Směrnice EIA byla v roce 1985 schválena s cílem stanovit pro členské státy závazná pravidla pro posouzení a zohlednění environmentálních důsledků vybraných veřejných a soukromých projektů před jejich povolením. Kromě vymezení okruhu záměrů, podléhajících posuzování, a (minimálního) rozsahu informací, které musí být shromážděny a vyhodnoceny před povolením takovýchto záměrů,⁷⁾ stanovila směrnice EIA již ve svém původním znění některá pravidla, týkající se zapojení veřejnosti do povolovacího procesu.⁸⁾ Směrnice EIA ze všech těchto hledisek významně ovlivnila právní úpravu v řadě evropských států (jak členských, tak kandidátských), a to, obecně řečeno, především omezením volného správního uvážení vnitrostátních orgánů při povolování nejvýznamnějších zásahů do životního prostředí.⁹⁾

Základní transpoziční normou ve vztahu ke směrnici EIA je v českém právním řádu zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Proces posuzování vlivů záměrů (projektů) podle tohoto zákona je zakončen vydáním stanoviska, které nemá povahu závazného rozhodnutí o povolení či nepovolení záměru. Zákon pouze stanoví, že existence stanoviska je nezbytnou podmínkou pro vydání navazujících (závazných) rozhodnutí a že toto rozhodnutí musí obsah stanoviska zohlednit; případně odchýlení se od něj musí být zdůvodněno, avšak není vyloučeno.¹⁰⁾ Tato koncepce sama o sobě

¹⁾ Směrnice Parlamentu a Rady č. 2003/35/ES, o účasti veřejnosti při tvorbě plánů a programů, které se vztahují k přírodnímu prostředí a doplňující s ohledem na účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně směrnice Rady č. 85/337/EHS a 96/61/ES, (2003) ÚL L 156, str. 16.

²⁾ Zkratka anglického termínu „Environmental Impact Assessment“ – posuzování vlivů na životní prostředí.

³⁾ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování procesech a o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, přijatá dne 25. 6. 1998 v Aarhusu. ČR ratifikovala Aarhuskou úmluvu v roce 2004, ve Sbírce mezinárodních smluv byla vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s.

⁴⁾ Protože směrnice předpokládá založení práv fyzickým a právnickým osobám, je podle judikatury Evropského soudního dvora z důvodu právní jistoty nezbytné, aby transpoziční opatření mělo formu obecně závazného předpisu. Viz Král, R.: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. C. H. Beck, Praha 2002, 2002, str. 60.

⁵⁾ Smlouva o založení Evropského společenství – úplné znění ÚL 97/C 340/03.

⁶⁾ Povinnost transpozice směrnice vyplývá samozřejmě rovněž z primárního práva ES, a to zejména z článků 10 a 249 SES.

⁷⁾ Viz články 1.2, 2.1. 4.1, 4.2, 5.1 a Přílohy č. I, II a III směrnice EIA.

⁸⁾ Viz články 6.2 a 6.3 původního znění směrnice EIA.

⁹⁾ Srov. např. Kružiková, E. – Adamová, E. – Komárek, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství. Linde, Praha 2003, str. 51 – 55.

¹⁰⁾ Viz § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.

není podle našeho názoru s obsahem a cíli směrnice EIA v rozporu, přináší však z hlediska její řádné transpozice některé obtíže.

Směrnice EIA totiž obsahuje ustanovení, týkající se jak vlastního posouzení vlivů záměru na životní prostředí (*assessment*),¹¹⁾ tak následného závazného rozhodnutí o povolení či nepovolení záměru (*development consent*).¹²⁾ Zákon č. 100/2001 Sb. však upravuje takřka výlučně jen samotný proces posouzení vlivů, zakončený vydáním nezávazného stanoviska.¹³⁾ Ustanovení směrnice, týkající se rozhodnutí o povolení záměru, by tak do českého právního řádu měla být transponována jinými právními předpisy, obsahujícími procesní pravidla pro řízení, v nichž se o povolení či nepovolení záměru závazně rozhoduje. Právě v této oblasti lze ovšem nalézt řadu nekonformit české právní úpravy s těmi ustanoveními směrnice EIA, jež do ní byla doplněna článkem 3 směrnice o účasti veřejnosti.¹⁴⁾

Případy nedostatečné transpozice směrnice o účasti veřejnosti

a) Definice pojmů „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“

Tyto definice, vycházející z vymezení obou pojmů v čl. 2.4 a 2.5 Aarhuské úmluvy, byly směrnicí o účasti veřejnosti doplněny do čl. 1.2 směrnice EIA. „**Veřejnost**“ je definována jako „jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny“. „**Dotčenou veřejností**“ je „veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna procesy environmentálního rozhodování podle článku 2.2, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají (na environmentálním rozhodování) zájem“.

V českém právním řádu není ani jeden z těchto pojmů explicitně definován. V případě „veřejnosti“ jde o nedostatek v podstatě pouze formální. Tento

¹¹⁾ Např. čl. 3, 4 a 5 směrnice EIA.

¹²⁾ Např. čl. 6, 8 a 9 směrnice EIA.

¹³⁾ Navazujících správních řízení se týkají pouze ust. § 10 odst. 4 a 5 a § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb.

¹⁴⁾ Podotýkáme, že zákon č. 100/2001 Sb. obsahuje podle našeho názoru řadu dalších případů nedostatečné transpozice směrnice EIA, které se vesměs týkají těch jejích ustanovení, jež byla v účinnosti již před přijetím směrnice o účasti veřejnosti. Jde zejména o vymezení okruhu posuzovaných záměrů (čl. 2 odst. 2 směrnice EIA), vymezení rozsahu dokumentace záměru (čl. 5 odst. 1), povinnosti podat návrh hlavních alternativních řešení záměru (čl. 5 odst. 3), vymezení okruhu posuzovaných záměrů při mezistátním posuzování (čl. 7 odst. 1) a konečně rozsahu podkladů, které musí být brány v úvahu v navazujících povolovacích řízeních (čl. 8). Těmito nekonformitami se dále nezabýváme.

pojmem je totiž možné obsahově nahradit termínem „každý“. Zákon č. 100/2001 Sb. tak ve vztahu k právům „veřejnosti“, souvisejícím s procesem posuzování vlivů na životní prostředí (před vydáním nezávazného stanoviska – viz výše), také činí,¹⁵⁾ čímž část požadavků směrnice naplňuje.

Jinak je tomu ovšem v případě definice „dotčené veřejnosti“. S tímto pojmem směrnice spojuje řadu významných oprávnění, týkajících se řízení o povolení či nepovolení záměru a možnosti jeho přezkumu. Absence definice tohoto pojmu je tak klíčovým nedostatkem, od něž se odvíjí řada dalších jednotlivých případů chybějící nebo neúplné transpozice čl. 3 směrnice o účasti veřejnosti do českého právního řádu.¹⁶⁾

b) Rozsah informování veřejnosti o povolování záměru

Podle článku 6.2 směrnice EIA mají být „veřejnosti“ k dispozici jak informace, vztahující se k posuzování vlivů záměru na životní prostředí, tak údaje o navazujícím řízení o vydání (závazného) rozhodnutí. Po vydání tohoto rozhodnutí by pak v souladu s čl. 9.1 směrnice měl být zveřejněn jeho obsah.

Podle české právní úpravy má „veřejnost“ (tj. každý) možnost seznámit se s údaji, týkajícími se posuzování vlivů záměru podle zákona č. 100/2001 Sb., jež jsou podle ust. § 16 tohoto zákona zveřejňovány. Informace navazujících správních řízeních však (s částečnou výjimkou případů, kdy je oznámení o zahájení řízení a rozhodnutí doručováno veřejnou vyhláškou na úřední desce)¹⁷⁾ zveřejňovány nejsou a přístup k nim mají pouze účastníci těchto řízení. Tuto úpravu je podle našeho názoru považovat za nekonformní s výše citovanými ustanoveními směrnice EIA.

c) Účast dotčené veřejnosti na rozhodování

Všem subjektům, na něž se vztahuje definice „dotčené veřejnosti“, jsou státy podle čl. 6.3 b) směrnice EIA povinny zajistit přístup nejen ke všem informacím, shromážděným v průběhu procesu EIA, ale i k ostatním podkladům pro rozhodnutí o povolení záměru. Článek 6.4 směrnice pak těmto subjektům

¹⁵⁾ Srov. zejména ust. § 6 odst. 4, § 8 odst. 3 a § 9 odst. 8 tohoto zákona, umožňující zapojení veřejnosti do jednotlivých fází procesu EIA.

¹⁶⁾ V této souvislosti je namístě upozornit na skutečnost, že původní vládní návrh nového zákona o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2000 definici dotčené veřejnosti, kompatibilní s Aarhuskou úmluvou a tím i (budoucí) směrnicí o účasti veřejnosti v § 3 písm. c) obsahoval (viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=495&ct1=0>). V průběhu projednávání návrhu v poslanecké sněmovně bylo však toto ustanovení z návrhu vypuštěno.

¹⁷⁾ Srov. např. § 36 odst. 4 a § 42 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, podle nichž se formou veřejné vyhlášky doručují oznámení o zahájení územního řízení o umístění liniové stavby a „stavby zvlášť rozsáhlé“ a územní rozhodnutí v těchto v případech.

zaručuje právo na „včasnou a efektivní“ účast v na rozhodování o povolení záměrů, podléhajících procesu EIA. Z čl. 9.1 směrnice konečně vyplývá, že vyjádření „dotčené veřejnosti“ musí být při rozhodování vzaty v úvahu a rozhodnutí se s nimi musí vypořádat.

Tato práva český právní řád zaručuje účastníkům správních řízení.¹⁸⁾ Okruh těchto účastníků v jednotlivých řízeních, týkajících se povolení záměrů, se různí, lze však říci, že je v naprosté většině případů omezenější, než odpovídá definici „dotčené veřejnosti“ podle směrnice. Platí to jak pro osoby, jež jsou rozhodnutím dotčeny na svých subjektivních právech, tak pro nevládní organizace. V prvním případě lze poukázat především na vymezení účastníků územního a stavebního řízení, které jsou pro povolení většiny záměrů, posuzovaných podle zákona č. 100/2001 Sb., nejpodstatnější. Účastníky těchto řízení nejsou „osoby, které jsou nebo mohou být rozhodnutím dotčeny, nebo mají na tomto rozhodnutí určitý zájem“, jak by odpovídalo definici dotčené veřejnosti, ale pouze osoby dotčené ve svých vlastních právech k pozemkům a stavbám.¹⁹⁾ Pokud jde o nevládní organizace, nevyplývá z českých právních předpisů jednoznačně, že se mohou za splnění podmínek, které se týkají výlučně těchto organizací samotných (a tedy jimi splnitelných), účastnit veškerých řízení o povolení záměrů, jež byly posouzeny v procesu EIA. Samotný zákon č. 100/2001 Sb. stanoví pro jejich účast v těchto řízeních podmínky, jejichž naplnění závisí na správním uvážení správních úřadů.²⁰⁾ Ustanovení dalších právních předpisů, které umožňují účast občanských sdružení ve správních řízeních,²¹⁾ se týkají věcně omezeného okruhu správních řízení. Ani v tomto ohledu tedy nejsou požadavky směrnice do českého práva plně transponovány.

d) Přístup k soudnímu přezkumu

Směrnice o účasti veřejnosti vložila do směrnice EIA rovněž nový článek 10a, výslovně zaručující osobám z řad dotčené veřejnosti, splňujícím podmínku „dostatečného zájmu“ nebo (alternativně, pokud to právní řád členského státu vyžaduje) „tvrdících, že bylo zasaženo do jejich práva“, přístup k soudnímu přezkumu rozhodnutí o povolení záměru, a to jak po stránce věcné (hmotněprávní), tak procesní. Uvedené podmínky aktivní legitimace mají být vykládány „v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup ke spravedlnosti“. V případě nevládních organizací pak směrnice výslovně stanoví, že jejich zájem na soudním přezku-

mu má být považován za dostatečný, resp. předpokládá pro tento účel možnost zásahu do jejich práv.

Zákon č. 100/2001 Sb. ani jiný právní předpis ČR speciální ustanovení o žalobní legitimaci „dotčené veřejnosti“ v souvislosti s povolováním záměrů, podléhajících posuzování vlivů na životní prostředí, neobsahuje. Podmínky pro podání žaloby, týkající se výsledku, případně průběhu těchto postupů, proto vyplývají z obecné úpravy v soudním řádu správním (dále „s. ř. s.“).²²⁾ Teoreticky by podle našeho názoru bylo možné vyložit tyto obecné podmínky žalobní legitimace způsobem kompatibilním s uvedenými požadavky čl. 10a směrnice. Praxe českých správních soudů, založená na restriktivním pojetí ochrany subjektivních práv, je však s těmito požadavky jednoznačně nekompatibilní, a to zejména ve vztahu k výkladu podmínek rozsahu žalobní legitimace nevládních organizací, které mají podle převažující judikatury správních soudů právo napadat pouze zásahy do svých procesních práv, nikoli věcnou (hmotněprávní) nezákonnost rozhodnutí.²³⁾ Navíc lze poukázat i na rozpor mezi požadavkem směrnice na „včasnost“ všech (správních i soudních) přezkumných procesů a velmi omezenou možností domoci se odkladného účinku podání správní žaloby.²⁴⁾ Z těchto důvodů lze považovat za netransponované do českého práva i ustanovení čl. 10a směrnice EIA.

Možné důsledky nedostatečné transpozice

Opožděná a nedostatečné transpozice směrnic ES může vést k několika typům právních následků. Jedná se především o vznik přímého (bezprostředního) nebo nepřímého účinku směrnice, dále o možnost odpovědnosti státu za nenáležitou transpozici a zahájení řízení proti státu za porušení SES.²⁵⁾ Ve vztahu k výše zmíněným nedostatkům transpozice čl. 3 směrnice o účasti veřejnosti se zmíníme pouze o možnosti vzniku bezprostředního a nepřímého účinku jejich ustanovení.

a) Bezprostřední účinek směrnice

Bezprostřední účinek lze charakterizovat jako vlastnost nenáležitě transponované směrnice, spočívající v povinnosti orgánů členského státu bezprostředně

²²⁾ Viz ust. § 65 a § 66 zákona č. 150/2002 Sb.

²³⁾ Viz blíže sborník *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí*. Praha, ASPI Publishing, 2004, zejména práce Černý, P.: *Správní žaloby nevládních organizací jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí*, str. 98 – 105; Hulmák, M.: *Právní osoby a právo na příznivé životní prostředí*, str. 115 – 120; nebo Franc, P.: *Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů*, str. 186 – 189, a v těchto pracích citovanou judikaturu.

²⁴⁾ Viz § 72 odst. 2 s. ř. s.

²⁵⁾ Viz Král, R.: *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha, C. H. Beck, 2002, str. 107 – 128.

¹⁸⁾ Srov. zejména ust. § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, resp. v platném znění, resp. § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.

¹⁹⁾ § 34 odst. 1 a § 59 odst. 1 písm a) stavebního zákona.

²⁰⁾ Viz § 23 odst. 9 písm b) a c) zákona č. 100/2001 Sb.

²¹⁾ § 70 zákona č. 114/1992 Sb., § 115 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, § 7 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění.

aplikovat její ustanovení ve vnitrostátním právu (ačkoliv podle obecného pravidla, vyplývajícího z čl. 249 SES, směrnice „za normálních okolností“ zavazují pouze státy a ostatním subjektům z nich práva ani povinnosti přímo nevyplývají). Judikatura Evropského soudního dvora, v níž má samotný koncept bezprostředního účinku směrnice svůj zdroj,²⁶⁾ postupně formulovala podmínky, za kterých může ke vzniku bezprostředního účinku dojít. Jedná se především o marné uplynutí lhůty k transpozici směrnice, její dostatečnou přesnost a bezpodmínečnost (ve vztahu k výsledku, jehož má být dosaženo), existence aktivně legitimované osoby, jež se bezprostředního účinku může dovolávat, a skutečnost, že aplikací směrnice nedojde k uložení povinnosti fyzickým nebo právníckým osobám.²⁷⁾

Pokud z těchto hledisek hodnotíme výše uvedené netransponované ustanovení aktuálního znění směrnice EIA, jsou podle našeho názoru podmínky pro jejich bezprostřední použití splněny. Uplynutí lhůty k transpozici je nepochybné, stejně jako existence osob, jimž mají netransponované ustanovení směrnice zakládat konkrétní práva. Přímá aplikace těchto ustanovení nevede bezprostředně ke vzniku žádné povinnosti fyzickým nebo právníckým osobám (byť může nepřímo právní postavení třetích osob, zejména žadatelů o povolení záměru, ovlivnit).²⁸⁾

Podmínka dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti ustanovení směrnice je podle judikatury ESD naplněna tehdy, pokud jejich aplikace není závislá na přijetí prováděcího opatření²⁹⁾ a pokud se od nich členský stát nemůže při transpozici odchýlit, resp. pokud je volnost uvážení členského státu v tomto směru limitována jasnými hranicemi.³⁰⁾ Ustanovení směrnice EIA, týkající se zveřejňování informací o správních řízeních, navazujících na posuzování záměrů podle zákona č. 100/2001 Sb. a o rozhodnutích

²⁶⁾ Poprvé byl netransponované směrnici přiznán v rozsudku ve věci van Duyn, 41/74, SbSD 1974, str. 1337, odst. 9 – 15.

²⁷⁾ Král, R.: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Praha, C. H. Beck, 2002, str. 99.

²⁸⁾ Případy, kdy důsledkem bezprostřední aplikace směrnice je uložení povinnosti státu, avšak splnění této jeho povinnosti ovlivňuje právní postavení třetích osob, jsou označovány jako tzv. „triangulární situace“. Stanovisko ESD ani odborné literatury k této problematice není zcela jednoznačné, nicméně lze dovést převládající názor, že ovlivnění právního postavení třetích osob lze připustit, pokud nespočívá v uložení povinnosti těmto osobám. Srov. Král, R. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Praha, C. H. Beck, 2002, str. 106 – 108

²⁹⁾ Viz např. rozsudek ve věci Cooperativa Agricola Zootechnica S Antonio, C-246 až 249, SbSD I – 1996, str. 4373, odst. 33.

³⁰⁾ Viz např. rozhodnutí ESD ve věci Francovich, C-6/90 a 9/90, SbSD I – 1991, str. 5357, odst. 15 – 20. ESD v několika případech konstatoval i přímou aplikovatelnost článků směrnice EIA, upravujících rozsah záměrů podléhajících posuzování (např. ve věci Kraaijeveld, C-72/95, SbSD I – 1996, str. 5403) a došel k závěru o jejich přímém účinku, byť ponechávají členským státům určitou možnost volného uvážení. Viz blíže Jans, H. J.: European Environmental Law. Amsterdam, Europa Law Publishing, 2000, str. 178 – 179.

vydaných v těchto řízeních (čl. 6.2 a čl. 9.1 aktuálního znění směrnice – viz výše), těmto podmínkám vyhovují zcela jednoznačně. Pokud jde o rozsah práv „dotčené veřejnosti“ účastnit se rozhodování o povolení těchto záměrů a na přístup k soudnímu přezkumu, domníváme se, že definice pojmu „dotčená veřejnost“ v čl. 1.2 směrnice EIA a vymezení rozsahu práv podle jejích čl. 6.4 a 10a jsou dostatečně konkrétní a vyplývají z nich natolik jasné meze obsahu odpovídající vnitrostátní úpravy, aby se i těchto ustanovení, resp. práv z nich vyplývajících, mohly osoby z řad dotčené veřejnosti vůči vnitrostátním orgánům (správním úřadům a soudům) přímo domáhat. Mimo jiné tato skutečnost podle našeho názoru zakládá možnost nevládních organizací, splňujících podmínky čl. 1.2 směrnice, resp. vnitrostátní legislativy, domáhat se s odkazem na přímý účinek čl. 10a směrnice přezkumu rozhodnutí o povolení záměru „v plném rozsahu“, tedy nikoli jen ve vztahu k zásahům do jejich procesních práv.³¹⁾

b) Nepřímý účinek směrnice

Nepřímý účinek směrnice označuje stav, kdy sice nejsou splněny podmínky pro přímý účinek směrnice, avšak její obsah musí být v nejvyšší možné míře brán v úvahu při interpretaci odpovídajících vnitrostátních předpisů (a to nejen těch, které byly přijaty k provedení směrnice, ale všech, které jsou z hlediska obsahu směrnice relevantní).³²⁾ Základním předpokladem nepřímého účinku je tedy existence vnitrostátních norem, které jsou „schopny“ výkladu, který v souladu se směrnicí (v této souvislosti se rovněž užívá pojmu „eurokonformní výklad“).

Domníváme se, že pokud by některému z výše uvedených ustanovení směrnice EIA, týkajících se účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k soudní ochraně, nebyl přiznán bezprostřední účinek pro jeho nedostatečnou přesnost a bezpodmínečnost, bylo by v takovém případě namíste uplatnění nepřímého účinku takového ustanovení, a to především prostřednictvím odpovídající interpretace výše citovaných ustanovení, upravujících okruh účastníků správních řízení, navazujících na proces EIA, a podmínky žalobní legitimace ve správním soudnictví.³³⁾

³¹⁾ Viz výše poznámka č. 23. Ke stejnému závěru lze dojít i výkladem čl. 9.2 Aarhuské úmluvy (viz výše poznámka č. 3) ve spojení s články 2.5 a 6 této úmluvy a čl. 10 Ústavy ČR, podle níž jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu, přičemž pokud mezinárodní smlouva uvádí něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Blíže viz Černý, P.: Jak proti legislativním zmetkům Aarhuskou úmluvou bojovat. In VIA IURIS, Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE, http://www.diskriminace.org/vi-nove_pravni_predpisy/140105.phtml.

³²⁾ Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy. 3. vydání, Linde, Praha 2001, str. 98. Srov. též Král, R.: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Praha, C. H. Beck, 2002, str. 107.

³³⁾ Nepřímý účinek by podle našeho názoru měl být přiznán ustanovení čl. 10a směrnice EIA, podle nějž mají být prostředky

Závěr

Český právní řád obsahuje ustanovení, která umožňují účast „dotčené veřejnosti“ (mj. občanských sdružení) na rozhodování o povolení některých zásahů do životního prostředí a v určitém rozsahu jí zaručují přístup k soudní ochraně. Jak jsme se však pokusili ukázat, těmito ustanoveními nejsou v plném rozsahu transponovány požadavky

soudní ochrany včasné, přiměřené, účinné a neměly by vyžadovat nepřiměřeně vysoké náklady. Možnost přiznání nepřímého účinku tomuto ustanovení se nabízí zejména ve vztahu k výše zmíněné úpravě podmínek přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o povolení záměru (viz výše poznámka č. 24). Pokud vnitrostátní úprava fakticky znemožňuje soudu zabránit nevratným zásahům do životního prostředí v důsledku „pozdního“ přezkumu takového rozhodnutí, nemůže být tento stav v souladu s požadavkem včasnosti, podle směrnice. Řešením by proto mohlo být např. (doposud soudy odmítané) akceptování návrhů na vydávání předběžných opatření v těchto případech, a to právě s odvoláním na nepřímý účinek směrnice EIA. Blíže viz Černý, P.: Předběžné opatření ve správním soudnictví jako cesta k účinnější soudní ochraně životního prostředí? Via Iuris ONLINE, publikovaný 27. 7. 2005 na http://www.viaiuris.pilaw.cz/vi-ve_verejnem_zajmu/270705.phtml

směrnice č. 35/2003/ES, „o účasti veřejnosti“. Z tohoto důvodu není česká právní úprava konformní ani s aktuálním zněním směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí. Východiskem většiny nedostatků v tomto směru je chybějící definice pojmu „dotčená veřejnost“, jež by odpovídala znění směrnice a na niž by navazovala úprava účasti na rozhodování i přístupu k soudní ochraně.

Pokud se chce Česká republika vyhnout možnému řízení pro porušení povinností, vyplývajících ze SES, měly by být uvedené nedostatky co nejdříve odstraněny. Dílčí řešení by představovala i změna většinového přístupu správních soudů k žalobám nevládních organizací, spočívající v ochotě zabývat se v plném rozsahu žalobními body, namítajícími věcnou (hmotněprávní) nezákonnost rozhodnutí správních orgánů. V každém případě je pak vzhledem k výše uvedeným skutečnostem namístě odmítnout jakékoli pokusy omezovat rozsah práv dotčené veřejnosti, a to zejména v případě záměrů, na něž se vztahuje směrnice EIA, pod standard současné právní úpravy.

Několik poznámek k připravované právní úpravě stavebního práva

LUDEK ŠIKOLA

Vláda ČR svým usnesením ze dne 20. 6. 2001 schválila věcný záměr nového stavebního zákona a uložila ministru pro místní rozvoj, aby společně s ministrem životního prostředí předložil paragrafované znění zákona. Spolupráce obou ministerstev nebyla úplně bezproblémová, logicky vzhledem k odlišným zájmům, které musí hájit, nicméně po téměř čtyřech letech dospěla k závěru a vláda v květnu letošního roku předložený text zákona schválila.¹⁾ V tuto chvíli již návrh zákona prošel prvním čtením v Poslanecké sněmovně a od září se očekává jeho bouřlivé a zdlouhavé projednávání ve výborech a dalších čteních.

¹⁾ Text příspěvku vychází ze znění návrhu stavebního zákona přístupného na http://www.mmr.cz/upload/111770086911_stav_zak_txt-zakona.pdf.

První otázku, kterou je nutné si v souvislosti s projednávaným novým stavebním zákonem klást, představuje samozřejmě samotná potřeba nové právní úpravy stavebního práva. Co tedy vyvolává snahu o přijetí této normy? Platný stavební zákon z roku 1976 byl ve své době relativně moderní normou. Nejde tedy pouze o výsledek určitého nadšení doby pro velké rekodifikace? Odpověď by s největší pravděpodobností měla znít, že ne. Starý zákon opravdu při své aplikaci vyvolává řadu problémů, počínaje nefunkčním územním plánováním a konče neschopností úřadů vydat územní rozhodnutí nebo stavební povolení v zákonné lhůtě. Pokud si na první otázku odpovídáme, že aplikovat platný stavební zákon je v současné době obtížné, musí ihned násled-

Mgr. Luděk Šikola,
advokát

dovat otázka druhá: Odstraní nový stavební zákon tyto a další nedostatky?

Shrneme-li záměr nové právní úpravy do několika bodů, zjistíme, že cílem je zefektivnit, zrychlit a zjednodušit procesy a řízení probíhající podle stavebního zákona.²⁾ Souvisícími cíli jsou také nutnost sladit pojmosloví a právní instituty s novým správním řádem³⁾ a také dostát závazkům vyplývajícím z mezinárodních smluv, především z tzv. Aarhuské úmluvy.⁴⁾ Jaké tedy konkrétní zlepšení, přinese nová právní úprava?

Organizace státní správy

Jednou z předností nového zákona má být přiblížení státní správy občanům. Po přečtení části druhé návrhu zákona týkající se výkonu veřejné správy je však zřejmé, že zákon jde spíše cestou zcela opačnou.

Obecným stavebním úřadem má být pověřený obecní úřad. Kraj sice může nařízením po projednání s Ministerstvem pro místní rozvoj určit i další obecní úřady jako stavební, ale pouze v případě, že spravují obvod s alespoň 4 000 obyvateli.⁵⁾ Předkladatelé zákona tuto změnu zdůvodňují tím, že dnešní obvody obcí se stavebním úřadem se neshodují s obvody pověřených obecních úřadů a obecních úřadů s rozšířenou působností. Základní obecní úřady pak nejsou prý schopné zhodnotit všechny veřejné zájmy, které mohou být při řízeních podle stavebního zákona dotčeny. Důvodem však může být také to, že zájmy malých obcí se zpravidla liší od zájmů těch velkých. Podle nového zákona si už regionální centra s přesvědčováním, že požadovaný záměr je prospěšný celému regionu, a nikoli pouze jim, nebudou muset dělat násilí.

Srovnáme-li počty dnešních stavebních úřadů se stavem po účinnosti nového stavebního zákona, zjistíme, že půjde o výraznou redukci. Např. v Libereckém kraji je dnes 36 stavebních úřadů, nově jich má být 21, poměr 37 : 19 zjistíme v Olomouckém kraji.⁶⁾ Z této jednoduché matematiky se dá lehce rozpoznat, jak se věc s přibližováním státní správy k občanům má.

Podobně zákon organizuje státní správu pro územní plánování, a staví tak malé samosprávy do područí těch velkých. Úřadem územního plánování

²⁾ Analýzu platné právní úpravy a cíle nové lze nalézt v důvodové zprávě k zákonu na http://www.mmr.cz/upload/111770090712_stav_zak_duvod_zpr.pdf.

³⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁴⁾ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publikovaná ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004.

⁵⁾ Srov. ustanovení § 13 odst. 2 návrhu stavebního zákona.

⁶⁾ Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj č. 663/2004 Sb., seznam krajských a obecních úřadů, které jsou stavebními úřady. Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

budou obecní úřady s rozšířenou působností. Na obecních zastupitelstvech zůstává nadále pravomoc rozhodovat o pořízení územního plánu a jeho schválení. Bez pochyby ale budou jejich rozhodnutí pod značným tlakem obcí „III. stupně“.

Výrazně se rozšiřují kompetence Ministerstva průmyslu a obchodu jako speciálního stavebního úřadu. To bude vydávat stavební povolení na stavby k účelům těžby nebo ukládání radioaktivního odpadu a u staveb jaderných zařízení zcela bez územního rozhodnutí. Pro případ, že stavbu bude povolovat mimo prostor již existujících staveb, si musí pouze opatřit vyjádření o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování.⁷⁾

Územní plánování

Rozhodovat o rozvoji vlastního území je bytostným právem samosprávy. Předmětem ostré kritiky proto byla v předešlém návrhu znění zákona skutečnost, že zastupitelstvo mělo schvalovat svůj územní plán v přenesené působnosti. **Územní samospráva má nezastupitelný význam ve výkonu místní veřejné správy. Důležitost územní samosprávy je podtržena i tím, že její právní základ je zakotven přímo v Ústavě. Ústava vychází z toho, že základními územními samosprávnými celky jsou obce a vyššími samosprávnými celky kraje. Důležité je ustanovení čl. 100 Ústavy, které obsahuje právo na samosprávu jednotlivých územních samosprávných celků.**⁸⁾ V tomto kontextu se jevila snaha tvůrců stavebního zákona zahrnout schvalování územních plánů do přenesené působnosti jako značně problematická. Stát by tak měl přímou pravomoc zasahovat do procesu schvalování územních plánů. Dále by se tímto pojetím znemožnila občanům možnost vyjádřit se k problematice územního rozvoje obce v místním referendu.⁹⁾ Z praxe sice víme, že institut místního referenda je v otázce územního plánování možností spíše teoretickou, přesto ovšem alespoň jako politický, nátlakový prostředek není zcela bez významu. Ponechat vydávání územních plánů v samostatné působnosti je tak správným řešením.

Ne příliš vhodným přístupem k otázce územního plánování se jeví přenos kompetence vydávat regulační plán na Radu obce či kraje.¹⁰⁾ Hlavním důvodem pro tento závěr je nedostatečná veřejná kontrola rozhodnutí Rady ve spojení s novou koncepcí regulačního plánu. Regulační plán totiž nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí. Navíc zásady územního rozvoje (dnešní územní plány VÚC) mohou stanovit podmínku vydání regulačního plánu krajem a ten kraj nemusí

⁷⁾ Srov. ust. § 16 odst. 2 písm. d) a odst. 3 návrhu stavebního zákona.

⁸⁾ Srov. Hendrych, D.: Správní právo – obecná část. První vydání. C. H. Beck, Praha, 1994, str. 202.

⁹⁾ Srov. § 6 zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

¹⁰⁾ Srov. § 6 návrhu stavebního zákona.

v případě veřejně prospěšných staveb dohadovat ani s dotčenými obcemi. Svěřit takto rozsáhlou kompetenci skupince lokálních politiků, která bude rozhodovat o umístění největších záměrů za zavřenými dveřmi, je nešťastné. I vydávání regulačního plánu by mělo být ponecháno v pravomoci zastupitelstva, neboť jeho jednání jsou veřejná a tudíž i transparentnější.

Některé nové právní instituty v návrhu stavebního zákona

Veřejnoprávní smlouvy

Zvláštní pozornost si v souvislosti se snahami o zjednodušení povolování záměrů zaslouží úprava veřejnoprávních smluv. Veřejnoprávními smlouvami rozumíme dvoustranné nebo vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Alespoň jednou smluvní stranou je vždy subjekt veřejné správy.¹¹⁾ Dosud jsme institut veřejnoprávní smlouvy znali zejména ze zákona o obcích.¹²⁾ V tomto případě smluvními stranami byly subjekty veřejné správy. Nový správní řád účinný od 1. 1. 2006 přináší možnost uzavřít takovou smlouvu místo správního rozhodnutí. Na jedné straně smlouvy tak bude stát správní úřad a na straně druhé smlouvy subjekt, který by jinak byl účastníkem řízení.¹³⁾ Na toto ustanovení reflektuje návrh stavebního zákona v části o územním a stavebním řízení. Je tak možné umístit stavbu veřejnoprávní smlouvou uzavřenou mezi stavebním úřadem a investorem.¹⁴⁾ Podmínkou účinnosti této smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky řízení. Veřejnoprávní smlouvu lze přezkoumat pro nezákonnost, tedy rozpor s právními předpisy. Řízení se zahajuje z moci úřední, nelze jej zahájit na návrh, a to ani účastníka smlouvy.

Je zatím velmi obtížné si představit aplikaci těchto ustanovení, když zkušenosti s fungováním nového správního řádu začneme získávat až za půl roku a nového stavebního zákona ještě minimálně ve lhůtě o rok delší. Nicméně obecně můžeme vyjít z praktik, kterých se některé stavební úřady dopouštějí dnes a jimiž se snaží maximálně usnadnit investorovi povolovací proces. Veřejnost se má možnost účastnit územního a stavebního řízení prostřednictvím občanských sdružení zabývajících se ochranou přírody a krajiny. Účastníkem tohoto správního řízení se občanské sdružení stane, jestliže do 8 dnů od oznámení o zahájení řízení orgánem státní správy písemně projeví vůli stát se účastní-

kem. Úřady informují občanská sdružení na základě jejich žádosti.¹⁵⁾

Rozhodujícím momentem pro pozici občanského sdružení jako účastníka správního řízení je tak projev jeho vůle. Ostatní účastníci jsou většinou známí již v době zahájení správního řízení. U žadatele není pochyb, u obce také ne a rovněž okruh osob přímo dotčených na svých právech je většinou zřejmý. Tyto osoby k získání postavení účastníka vůli projevovaly nemusí, jsou jimi přímo ze zákona.

K umístění záměru musí podle platného zákona proběhnout územní řízení. Nová právní úprava předkládá rovněž možnost veřejnoprávní smlouvy. Investor nemusí podat žádost o územní rozhodnutí, ale může stavebnímu úřadu zaslat návrh veřejnoprávní smlouvy. Nedojde tak k zahájení správního řízení, úřad nebude muset informovat občanská sdružení se žádostí o informace o všech zahajovaných správních řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a ta se o probíhajícím smluvním vyjednávání o umístění stavby nedozvědí. V případě, že se občanské sdružení o umístění stavby dozví, bude mít téměř nepřekonatelné problémy prokázat, že kdyby se vedlo o téže věci správní řízení, stalo by se účastníkem, protože by se do řízení přihlásilo. Záměr, ke kterému se má mít možnost veřejnosti vyjádřit, tak často proběhne zcela mimo její pozornost. Pro investora jistě nesmírně příjemná představa.

K zajištění dostatečné informovanosti veřejnosti o umístění a povolování staveb prostřednictvím veřejnoprávních smluv bude proto třeba, aby stavební úřady měly zakotvenou povinnost návrh smlouvy neprodleně zveřejnit na úřední desce. A to minimálně u záměrů, na které se vztahuje Aarhuská úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Poté, pokud veřejnost bude mít ke smlouvě námitky, bude možné prokazovat, že měla zájem být účastníkem řízení, kdyby se vedlo. V souladu s ustanovením § 161 odst. 1 a ustanovení § 27 odst. 3 nového správního řádu a ve spojení s ustanovením § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže za takových okolností veřejnoprávní smlouva nabýt účinnosti.

Domnívám se ovšem, že nejlepším řešením by bylo možnost umístit stavbu veřejnoprávní smlouvou vůbec nepřipustit. To, že správní řád tuto alternativu nabízí pro případ správního řízení, stanoví-li tak zvláštní zákon, neznamená, že je to alternativa k jakémukoliv správnímu rozhodnutí. Mám za to, že povaha územního rozhodnutí využití tohoto institutu neumožňuje. Územní řízení je zásadním pro zvážení všech veřejných zájmů dotčených umístěním stavby. Obávám se, že vyjednávání o veřejnoprávní smlouvě nemůže zajistit jejich dostatečné zvážení a zjištění objektivního skutkového stavu vůbec. Přičemž tato

¹⁵⁾ Srov. § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹¹⁾ Srov. Hendrych, D.: Správní právo – obecná část. První vydání. C. H. Beck, Praha 1994, str. 75.

¹²⁾ Srov. § 63 odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹³⁾ Srov. ustanovení § 159 – § 170 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁴⁾ Srov. § 4 odst. 1 a § 79 odst. 3 návrhu stavebního zákona.

skutečnost vyplývá opět z nedostatečné veřejné kontroly takového procesu, stejně jako v případě vydávání regulačního plánu Radou obce nebo kraje. Navíc se tím do značné míry destruuje nově zaváděná veřejnost územního řízení.

Naopak pro stavební řízení má možnost nahradit stavební povolení veřejnoprávní smlouvou své opodstatnění. Daly by se v ní velmi podrobně a konkrétně, třeba i nad rámec platných předpisů, upravit požadavky na vysoký standard stavby, např. v oblasti bezpečnostní, zdravotní nebo ekologické.

V případě územního řízení se rovněž jeví problematickým způsob doručování veřejnou vyhláškou. Zahájení řízení se totiž oznamuje veřejnou vyhláškou i např. známým vlastníkům dotčených pozemků,¹⁶⁾ a to za situace, kdy nejde o řízení s velkým počtem účastníků. Nový správní řád hranici velkého počtu účastníků nastavil na 30 osob. Dosud bylo v případě liniových staveb či staveb zvláště rozsáhlých pouze na uvážení stavebního úřadu, kdy již bude považovat počet účastníků za zvláště velký.¹⁷⁾ Možnost volného uvážení stavebního úřadu byla často kritizována. Správní řád dával naději, že již nebudou vznikat pochybnosti. Návrh stavebního zákona prostor pro uvážení úřadu opravdu nečiní. Provádí to však nejméně vhodným způsobem, nedoručuje jednotlivě ani malému počtu známých účastníků. Na místě by bylo ponechat obecnou úpravu podle nového správního řádu.

Náhrady za změnu v území

Ilustrativním příkladem nepřijatelného ustanovení, a to z důvodu jeho značného korupčního potenciálu, je institut náhrady za změnu v území.¹⁸⁾ Ten zaručuje vlastníkům pozemku, který byl původně územním plánem určen k zastavění, aby při změně územního plánu a zrušení možnosti pozemek zastavět, zastupitelstvo schválilo finanční náhradu pro vlastníka takového pozemku rovnající se rozdílu mezi cenou stavebního pozemku a cenou pozemku v nezastavitelném území. Základní úvaha této konstrukce je správná, ovšem je nutné řešit ještě situaci, kdy se

¹⁶⁾ Srov. § 86 odst. 2 a § 88 odst. 1 návrhu stavebního zákona.

¹⁷⁾ Srov. č. 117/2004 Sb. NSS.

¹⁸⁾ Srov. § 110 návrhu stavebního zákona.

pozemek opětovně vrátí do režimu zastavitelného území. Pak musí mít dříve vyplacený vlastník povinnost vrátit obdrženou náhradu. Pokud na tuto situaci zatím zákon nemyslí, vystavujeme se riziku manipulací s územním plánem ve prospěch osob spřízněných s místními politiky. Navíc spojeným s hrozbou zruinování obecního rozpočtu z důvodů nutnosti vyplácet opakované náhrady při opakovaných účelových změnách územních plánů.

Předkupní právo

Institut, který podle mého názoru do stavebního práva vůbec nepatří, který ale návrh stavebního zákona obsahuje, je předkupní právo.¹⁹⁾ Předkupní právo je typickým a starým institutem soukromého práva a tam je také jeho místo. Ve veřejném právu se předkupní právo degraduje vrchnostenským působením státu na jednu z forem vyvlastnění. Návrh zákona stanoví, že obec, kraj nebo stát mají tento nárok k veřejně prospěšným stavbám, opatřením nebo prostranstvím. Cenu stanoví znalec na základě zákona o oceňování majetku.

Nový stavební zákon je dosti složitou normou obsahující množství nových postupů a právních institutů. Přestože se v tomto článku vůbec nedostalo na stavební řízení nebo na vztah k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, mohu konstatovat, že vážně pochybuji o tom, že připravovaný kodex stavebního práva přinese zkrácení řízení a zjednodušení přípravy a realizace stavby pro běžného stavebníka, jak je předkladatelem prezentováno. Případně, že bude základem pro efektivní a kvalitní územní plánování. Stavební zákon budou muset úřady aplikovat v souvislostech nového správního řádu. Současně se stavebním zákonem je projednáván rovněž obsáhlý změnový zákon a samostatný zákon o vyvlastňování. Součet všech těchto skutečností vyvolává veliké obavy z fungování státní správy v oblasti stavebního práva po plánovaném nabytí účinnosti v roce 2007.

¹⁹⁾ Srov. § 109 návrhu stavebního zákona.

Žaloby ve veřejném zájmu Část III.

PAVEL FRANČ

AD USUM PUBLICUM

Mgr. Pavel Franc,
doktorand na katedře
správní vědy, správního
práva a finančního práva
Právnické fakulty
Masarykovy univerzity
v Brně a člen
Ekologického právního
servisu

Žaloby ve veřejném zájmu ve Spojených státech amerických

V dalším pokračování seriálu věnovaném žalobám ve veřejném zájmu bych si dovilil vstoupit do vod pro českého právníka pravděpodobně zcela neznámých – do americké právní úpravy žalob ve veřejném zájmu. Důvodů, proč tak učinit, je nasnadě hned několik. Především je třeba zohlednit skutečnost, že přestože je americká právní kultura zcela odlišná, obsahuje velké množství velice inspirativních prvků jak pro české právo, tak i pro právo Evropských společenství, které již dnes nelze označit za čistě kontinentální typ práva. Z pohledu žalob ve veřejném zájmu pak americké právo obsahuje rozsáhlou a detailní judikaturu i zákonnou úpravu tohoto zvláštního právního institutu. Není proto divu, že zatímco v americkém právu je podrobně zdokumentován ideový střet o oprávněnost existence žalob ve veřejném zájmu v právním systému jako takovém, Evropa v tomto směru zdaleka zaostává, přestože i díky ratifikaci Aarhuské úmluvy se stal tento typ žalob realitou i na evropském kontinentě.

Teoretickoprávní a ústavní východisko

Ve středověkém *common law* systému byl koncept vymáhání práv širšího společenství lidí skrze jednotlivce „obvyklý, neboť nebyla vyvinuta koncepce, která by rozlišovala mezi tím, co má význam soukromý a co veřejný“.¹⁾ Tomu napovídá i anglické právo ze 13. století: „každý může žalovat ve jménu krále“.²⁾ Spolu s vývojem společnosti však došlo k vytváření daleko komplikovanějších vztahů a soudy se staly místem, kde byly rozhodovány spory soukromoprávního charakteru.³⁾ Americký soudní systém kontroly činnosti veřejné správy vychází z tradičního principu jednotné jurisdikce, typickým to rysem *common law* systému práva. Proto je také otázka přístupu k soudu pojímána zcela komplexně, tedy při sloučení jak právních vztahů z našeho pohledu chápaných jako soukromoprávních, tak i veřejnoprávních. Tento rys se také promítá do celkové-

ho přístupu k otázce žalob ve veřejném zájmu. Vyřešení této složité otázky v případě amerického systému práva vychází z ryze soukromoprávního pojetí osobnostních práv.

Důležitým mezníkem při vývoji soudního přezkumu fungování veřejné správy (*agency conduct*) byl v americkém právu známý rozsudek *Marbury v. Madison*,⁴⁾ který možnost soudního přezkumu státní správy základním způsobem definoval. V roce 1946 došlo k uzákonění tohoto principu v rámci americké obdoby českého správního řádu (*Administrative Procedure Act*; dále jen „APA“).⁵⁾

V americkém právu je na ústavní úrovni pro vymezení rozsahu přístupu k federálním soudům základem čl. III. odst. 1 Ústavy Spojených států amerických (dále jen „Ústava USA“). Podstatná je zejména první věta stanovující, že: „soudní moc dopadá na všechny případy v právu a obyčejí (spravedlnosti) vzniklých na základě této Ústavy, práva Spojených států, a smluv...“ Jak z uvedeného textu vyplývá, federálním soudům je svěřena moc řešit *cases* (případy) a *controversies* (spory). Soudy se podle tohoto článku nemají zabývat abstraktními otázkami či řešit problémy, kdy jediným zájmem osoby, která se obrátila na soud, je pouhý *intellectual interest*.⁶⁾ Toto ustanovení je v americké právní teorii chápáno především jako vymezení soudní moci v souladu s teorií dělby moci ve státě, kteréžto vychází z tradice anglického právního systému.⁷⁾ Soudy proto čl. III. Ústavy konstantně vykládají jako ústavní omezení své moci. Současně však musíme konstatovat, že ze znění tohoto ustanovení nelze vyvodit konkrétnější závěr ve vztahu k rozsahu aktivní legitimize mimo to, co již bylo výše řečeno. Pro stanovení konkrétních podmínek přístupu na soud je proto rozhodující interpretace Nejvyššího soudu USA. Přitom však ani americký Kongres nemá pravomoc měnit tzv. **ústavní kritéria přístupu k soudu**.⁸⁾ I přes toto omezení může Kongres svou legislativní aktivitou značně napomoci k přístupu k soudu v pří-

⁴⁾ *Marbury v. Madison*, 5 U. S. (1 Cranch) 137, 170 (1803).

⁵⁾ *Administrative Procedure Act U. S. C.*, Chapter 5.

⁶⁾ K tomu srov.: Axline, D. M.: *Environmental Citizen Suits – Environmental Clinic*, 1 –th ed., 2000, Eugene – University of Oregon, str. 6 – 22.

⁷⁾ Nakonec i ideolog francouzského osvícenství Ch. L. Montesquiem rozpracoval svou teorii dělby moci v *Esprit des lois* v rámci kapitoly o anglickém právu.

⁸⁾ Wolk, S. M.: *Standing for Environmental Groups: Procedural Injury as Injury in fact*, the *Natural Resources Journal*, 1992, číslo 32, str. 163 (podle amerického vzoru citace: 32 *Nat. Resources J.* 163, *177).

¹⁾ „...common because there was no well developed conceptual distinction between public and private functions“ Boyer, B., Meidinger, E.: *Privatizing Regulatory enforcement: A preliminary Assessment of Citizen Suits Under Federal Environmental Laws*, 1984, str. 833.

²⁾ „Anyone could sue on behalf of the king“ Seipp, J. D., *The Distinction Between Crime And Tort In The Early Common Law*. 76 B. U. L. Rev. 59, 74 n. 99, 1996.

³⁾ Axline, D. M.: *Environmental Citizen Suits – Environmental Clinic*, 1 –th ed., 2000, Eugene – University of Oregon, str. 1 – 2.

padech, jako jsou žaloby ve veřejném zájmu. Každopádně je judikatura Nejvyššího soudu USA **rozhodující pro definování přístupu k federálním soudům, a tedy i k zodpovězení otázek o existenci a o fungování žalob ve veřejném zájmu v americkém systému práva.** V této souvislosti je třeba také připomenout jeden velice důležitý aspekt amerického právního systému. Spojené státy americké jsou státem federativního typu složeným z více než 50 států. Tento rys má své dopady **na rozsah přístupu k soudu, a tedy i přístupu k žalobám ve veřejném zájmu.** Je proto nutné upozornit na skutečnost, že šíře aktivní legitimace opírající se o čl. III. Ústavy USA, interpretovaný Nejvyšším soudem USA, dopadá především na přístup k federálním soudům. Přístup k soudům jednotlivých členských států následuje praxi federálních soudů, přesto lze obecně konstatovat, že na úrovni jednotlivých států bývá přístup na soud chápán širěji, než je tomu v případě soudů federálních.

Nejvyšší soud USA jako instituce, která *de facto* stanovuje rozsah přístupu k soudům, postupně vytvořil test aktivní procesní legitimace, jenž stanovuje práh, kdy je žaloba k federálním soudům přípustná a kdy tomu tak není. Podmínky pro naplnění požadavku na aktivní procesní legitimaci se v průběhu let měnily. Jsou přítomny determinovány mnoha faktory, zejména však aktuální společenskou atmosférou, s tím souvisejícím personálním obsazením Nejvyššího soudu USA (zda jde o kandidáty republikánské či demokratické strany), ale také celkovému vývoji soudních precedentů a právní nauky.

Pro žaloby ve veřejném zájmu ve Spojených státech byla rozhodující atmosféra 60. let minulého století, spojená s černošským bojem za rovnoprávnost, hnutím hippies a s občanskými protesty proti válce ve Vietnamu. Ropná krize začátku sedmdesátých let navíc prohloubila zájem společnosti o ochranu životního prostředí. Také právní teorie sleduje tento společenský vývoj, a v odborné literatuře se proto začínají objevovat úvahy o ochraně veřejných zájmů subjektem odlišným od státu. Tak např. známý americký odborník na správní právo Louis Jaffe na základě svého výzkumu zveřejněného v roce 1961 došel k závěru, že: „veřejná žaloba – žaloba podaná soukromou osobou na ochranu veřejného zájmu při vymáhání veřejných závazků – byla po dlouhou dobu jedním ze znaků angloamerického práva“.⁹⁾

Jedním z prvních případů žaloby ve veřejném zájmu, kterým se musel Nejvyšší soud USA zabývat, byla kauza *NAACP v. Button*,¹⁰⁾ kdy se soukromoprávní subjekt domáhal ve jménu černošské menšiny, aby s ní bylo ze strany státních orgánů zacházeno rov-

noprávně, zákonně atd. Nejvyšší soud USA v tomto případě rozpoznal legitimnost požadavku na občanské vymáhání veřejných práv.¹¹⁾ Byl to důležitý krok k celkovému posunu v chápání aktivní legitimace. S ohledem na společenskou atmosféru, rozvoj správního aparátu státu, který zasahoval do stále většího okruhu právních vztahů a na stále širší účast veřejnosti ve správních řízeních, rozhodl se Nejvyšší soud USA k postupnému rozšiřování možného přístupu k soudu. Pro tyto účely musel postupně měnit stávající doktrínu přístupu k soudu. Ke změnám dále docházelo na přelomu 70. a 80. let. Nejvyšší soud USA postupně měnil test aktivní procesní legitimace. Namísto tvrzeného formálního porušení zákonem definovaného práva žaloba musela pouze prokázat dostatečnou způsobenou či hrozící újmu a záměr určitého zákona chránit určitou skupinu osob zahrnující žalobce samého. Tato změna přístupu k výkladu ustanovení čl. III. americké Ústavy ze strany Nejvyššího soudu USA umožnila vznik nové skupiny žalobců, kteří se obraceli na federální soudy na základě veřejného zájmu. Důležitým milníkem v tomto vývoji byly v jednom dni Nejvyšším soudem USA rozhodnuté případy: *Association of Data Processing Services v. Camp*¹²⁾ a *Barlow v. Collins*.¹³⁾ Nejvyšší soud USA stanovil, že žalobce musí prokázat skutečnou újmu „na zájmu“, který je obsažen v „zóně“ zájmu chráněném zákonem. Díky této právní konstrukci došlo ke zmírnění požadavků na žalobce žalujícího federální veřejnou správu (*federal government*).

Výklad aktivní procesní legitimace Nejvyšším soudem USA však ve vývoji neustrnul a postupně se měnil zejména v souvislosti s řešením otázky tzv. *injury in fact*, tedy „bezprostřední újmy“. *Injury in fact* je součástí tzv. testu aktivní procesní legitimace. Pro pochopení dalšího vývoje v přístupu Nejvyššího soudu USA je třeba si jej osvětlit.

Test aktivní legitimace

V současné době používaný test aktivní procesní legitimace byl nejdříve popsán v případě *Valley Forge Christian College v. Americans United*.¹⁴⁾ V současné době se však používá jeho restriktivní podoba, ke které Nejvyšší soud USA dospěl v procesu, o kterém bude pojednáno dále. Poslední verzi proto soud uvedl v případě *Lujan v. Defenders of Wildlife*.¹⁵⁾

Žalobce musí splnit tyto Nejvyšším soudem USA stanovené tzv. *constitutional requirements* – ústavní podmínky:

¹¹⁾ Axline, D. M.: *Environmental Citizen Suits* – Environmental Clinic, 1 –th ed., 2000, Eugene – University of Oregon, str. 1 – 3.

¹²⁾ *Association of Data Processing Serv. Orgs., Inc. v. Camp*, 397 U. S. 150, 153 n.12 (1970).

¹³⁾ *Barlow v. Collins*, 397 U. S. 159, 90 S. Ct. 832, 25 L. Ed. 2d 192.

¹⁴⁾ 454 U. S. 464 (1982).

¹⁵⁾ *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U. S. 555, 560 – 561, 119 L. Ed. 2d 351, 112 S. Ct. 2130 (1992).

⁹⁾ „The public action --an action brought by a private person primarily to vindicate the public interest in the enforcement of public obligations --has long been a feature of our English and American law.“ - Jaffe, L.: *Standing to Secure Judicial Review: Private Actions*, Harvard Law Review Review, 1961, číslo 75, str. 255, 302,

¹⁰⁾ *NAACP v. Button*, 371 U. S. 415 (1963).

- 1) vznikla bezprostřední újma *injury in fact*, která je:
 - a) konkrétní a specifikovatelná (ve smyslu přičitatelnosti žalobci),
 - b) skutečná nebo hrozící, ne však předpokládána či hypotetická,
- 2) újmu lze přičíst žalovanému,
- 3) na rozdíl od pouhé spekulace lze předpokládat, že újma bude nahrazena vyhovujícím soudním rozhodnutím.¹⁶⁾

Uvedené požadavky, které musí žalobce soudu předložit, mají z hlediska faktické aplikace různou váhu a požadavky na jejich splnění jsou různé. V případě podmínky č. 2 soudu postačí pouze logické odůvodnění toho, že újmu lze přičíst žalovanému. Ve skutečnosti samotné prokázání této skutečnosti bude předmětem samotného soudního řízení. Podobně tomu bude v případě podmínky č. 3. Nejdůležitější otázkou pro aktivní procesní legitimaci však je otázka, zda opravdu vznikla *injury in fact*. Právě nastavení požadavků na prokázání újmy, její chápání (co lze považovat za újmu) je nejdůležitější otázkou, která determinuje rozsah přístupu k soudu. Právě její výklad Nejvyšší soud USA postupně měnil, až dospěl ke shora uvedenému testu aktivní procesní legitimace. Vývoj federálního soudnictví je velice zajímavý z pohledu různých přístupů k problematice aktivní legitimace, potažmo žalob ve veřejném zájmu. Proto mu v této práci věnuji patřičnou pozornost.

Ještě předtím, než o této otázce bude dále pojednáno, je třeba zdůraznit, že samotný „test aktivní legitimace“ je ze strany mnoha právních teoretiků zpochybňován.¹⁷⁾

Injury in fact a ústavní kritéria

Obecně lze říci, že americké soudy chápou a interpretují újmu daleko volněji a širěji, než jak je tomu v kontinentálním systému práva. Jak již bylo řečeno, *common law* systém navíc nerozlišuje mezi veřejným a soukromým právem. Tato propojenost ve výsledku znamená širší přístup k soudu z důvodů nezákonného postupu orgánu veřejné správy.

Při výkladu bezprostřední újmy (*injury in fact*) federální soudy v průběhu let značně oscilovaly od velmi odvážného výkladu, který otevíral velký prostor pro přístup k federálním soudům, až po jeho velkou restrikcii. Široké pojetí přístupu k soudu našlo své vyjádření v převratném případě *Sierra Club v. Morton*¹⁸⁾ ze sedmdesátých let minulého století.

Sierra Club, jedna z největších a nejvlivnějších nevládních organizací ve Spojených státech, se obrá-

tila v souladu s ustanovením 5 U. S. C. A. § 702 APA (správního řádu) na soud s požadavkem, aby bylo zabráněno Úřadu pro vnitřní záležitosti (*Department of Interior*) ve vydání povolení k podnikatelskému zámeru společnosti Walt Disney Enterprises – výstavby rozsáhlého lyžařského střediska, které mělo vyrůst na území Sekvojového národního parku. Žalobce v tomto případě založil svou aktivní procesní legitimaci na tvrzení, že se dlouhodobě zabývá ochranou životního prostředí a z toho důvodu má oprávněný zájem na zachování dané lokality pro budoucí generace. Současně poukázal na skutečnost, že právě ochrana životního prostředí je cílem obsaženým ve stanovách, které jsou součástí registrace organizace. Nejvyšší soud USA tuto argumentaci odmítl, a to ze dvou důvodů:

- 1) opírat aktivní procesní legitimaci o dlouhodobé působení organizace nelze (Sierra Club byl založen v roce 1892), neboť organizace nemající takovou historii, avšak se stejnými cíli, by při přistoupení na takový výklad nemohla být aktivně legitimována;
- 2) žalobce musí prokázat skutečnou újmu, která mu byla způsobena. Pouhý zájem, byť dlouhodobý, o danou problematiku nepovažoval za dostatečný důvod pro aktivní legitimaci.

Ve svém odůvodnění však Nejvyšší soud USA mimo jiné konstatoval: „...test bezprostřední újmy (*injury in fact test*) nevyžaduje pouze zjištění rozpoznatelné újmy. Vyžaduje, aby byl žalobce mezi těmi, kdo je postižen. Důsledky změn, které vzniknou v souvislosti s navrhovanými změnami v oblasti ‚Mineral King‘ nedopadnou na všechny občany. Domnělá újma bude přímo způsobena pouze tomu, kdo využívá oblast ‚Mineral King‘ a ‚Sequoia National Park‘ a právě v jeho případě bude estetická a rekreační hodnota daného místa snížena plánovanou silnicí a lyžařským areálem.“ Případ *Sierra Club v. Morton* vešel do historie, neboť právě citovaný výrok soudu znamenal jeho potvrzení stávajícího směru při výkladu žalobcovy bezprostřední újmy (*injury – in – fact*).

Nejvyšší soud USA se tohoto výkladu v následujících letech přidržel, avšak při jeho aplikaci ještě dále v kauze *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP)*.¹⁹⁾ V tomto případě žalobce tvrdil, že jeho členům vznikla újma spočívající v zásahu do jejich duševní pohody, rekreačních možností atd., neboť Meziústátní obchodní komise (*Interstate Commerce Commission*) uvalila speciální přírážku na nákladní dopravu. Ta zvýší ceny železniční dopravy starého železa a díky tomu nebudou při výrobě používány recyklované materiály. Výrobci namísto toho použijí při výrobě suroviny původní, tedy nerecyklované. Konkrétně měli být členové organizace postihnuti především možným zhoršením kvality ovzduší ve Washingtonu D. C., k němuž dojde právě v důsledku shora uvedeného

¹⁶⁾ Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization.

¹⁷⁾ Např. Louisem Jafeem, Raoulem Bergerem či Stevenem Witherem.

¹⁸⁾ *Sierra Club v. Morton*, 405 U. S. at 729 (1972) – další možná citace: 31 L.Ed. 2d 636, 3 ERC 2039, 1 Env'tl. L. Rep. 29,001, 2 Env'tl. L. Rep. 20,192.

¹⁹⁾ *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP)*, 412 U. S. 669, 686 (1973).

opatření. Soudy považovaly tuto argumentaci za dostatečnou a přiznali organizaci SCRAP aktivní procesní legitimaci.

Nejvyšší soud USA v tomto případě dospěl k nejextenzivnějšímu výkladu aktivní procesní legitimace v novodobé historii amerického soudnictví. Přestože nadále při svých úvahách bral za základ individualizovaně kvalifikovanou újmu (*injury in fact*), akceptoval ji v rozsahu, který umožňoval podání žaloby ve veřejném zájmu. Přestože totiž žalobce – SCRAP ve své žalobě opřel svou aktivní procesní legitimaci o zásah do svých subjektivních práv, k tomuto zásahu došlo u většiny obyvatel Washingtonu D. C.

Na základě této judikatury došlo k rozvoji případů, kdy aktivní procesní legitimace v podstatě závisela na místopřísežných prohlášeních žalobce, která prokazovala bezprostřední újmu. Federální soudy dále sledovaly doktrínu vytvořenou oběma případy. V kauze *Humane Soc'y of the United States v. Hodel*²⁰⁾ žalobce úspěšně založil svou legitimaci na tvrzení, že rozhodnutí o rozšíření území určeného k lovu v tzv. *wildlife refuges* mu způsobuje újmu, neboť při návštěvě daného místa je vystaven nepříjemnému zážitku při nálezích mrtvých těl zvířat, která uhynula v důsledku odstřelu. Současně je nuceným svědkem devastace životního prostředí daného území. V podobném případě *Animal Protection Inst. of Am. v. Hodel*²¹⁾ žalobce namítal, že nezákonné přemístění a zraňování divokých koní by mu způsobilo nenapravitelnou újmu, neboť využívají území, které je přirozeným prostředím pro oba živočišné druhy. V případě *No GWEN Alliance of Lane County*²²⁾ soud rozhodoval ve věci nevládní organizace, která se postavila proti záměru stavby navigačních věží letectva Spojených států, neboť měly stát na místě, které její členové využívají k rekreačním účelům.

Člověku uvyklému kontinentálnímu právnímu prostředí připadá obsah a způsob argumentace ve zmiňovaných soudních sporech značně absurdní. Ve skutečnosti však ukazuje na bezvýhodnost přílišného lpění na konceptu soudní ochrany pouze individuálních práv, což je jeden ze stavebních kamenů, na jehož základech je postaven jak *common law* systém, tak i kontinentální systém práva. Americké soudy, na rozdíl od soudů v zemích s kontinentálním typem práva, se pokusily o reflexi současné reality, kdy dochází k často velice závažným zásahům do práv jednotlivců, avšak nikoliv zcela bezprostředně, ale naopak velice zprostředkovaně.

Široce pojímaný výklad *injury in fact* byl podroben ostré kritice ze strany právních vědců, kteří namítali neucelenost této doktríny. Do čela tohoto odporu

se následně postavil soudce Nejvyššího soudu USA Scalia, který opřel svou argumentaci o doktrínu dělby moci (*separation of powers*). Za jeho působení soud důsledně vyvíjí snahy limitovat rozhodování soudů na základě žalob ve veřejném zájmu, aby tak nedocházelo k přílišnému rozšiřování soudní moci na úkor ostatních mocí ve státě. Konkrétně tento argument odkazuje na čl. II. odst. 3 Ústavy Spojených států s tím, že soudy získávají fakticky výkonnou moc na úkor exekutivy řešením žalob ve veřejném zájmu, které podává soukromá osoba odlišná od státu. Rovnováha sil ve státě se tak povážlivě mění.

Současně byl kritizován výklad umožňující rozsáhlý přístup k soudu pro svou nepřesnost, neboť nevznikla žádná „doktrína“, na kterou je americká právní teorie zvyklá. Jedním z argumentů bylo i tvrzení, že správa musí přesouvat své prostředky potřebné na realizaci administrativně správní regulace na spory před soudy. Je však důležité poukázat na fakt, že ve skutečnosti nešlo o tenzi, která by vznikla v důsledku přehlcnosti soudů spory ve veřejném zájmu podávanými mnoha subjekty – tedy nečastěji zaznívající argument odpůrců institucionalizace žalob ve veřejném zájmu, ale čistě o problém vyplývající z právní a státovědecké teorie dělby moci.

Federální soudy v reakci na argumenty ozývající se ze strany právnické obce začaly restriktivněji vykládat nově vzniklou doktrínu. Velice zajímavé na tomto postupu ze strany soudů je fakt, že soudy postupně zužovaly aktivní legitimaci přes deset let prostřednictvím uplatňování nových požadavků na prokázání skutečné újmy (*injury in fact*) a na aplikaci „testu aktivní legitimace“.

Jestliže se však podíváme na judikaturu soudů, byl a je tento trend vysledovatelný především v kauzách, v nichž předmětem sporu je zásah do životního prostředí. V případě aktivní legitimace žalobců ve věcech ochrany občanských práv jsou soudy stále zřetelně benevolentnější ve svém výkladu skutečné újmy (*injury in fact*). Např. v případě *O'Hair v. White*²³⁾ soud akceptoval aktivní legitimaci organizace zabývající se odlukou církve od státu, která žalobou napadla Ústavu členského státu Spojených států Amerických. Podle ní musel být úředník či člen soudní poroty věřícím. V případě *Citizens of Greater Philadelphia v. Heckler*²⁴⁾ organizace zabývající se zlepšováním života seniorů napadla žalobou implementaci *Age Discrimination Act* (volně přeloženo jako „zákon proti diskriminaci na základě věku“) ze strany správního orgánu. Soud žalobu připustil, aniž by zjišťoval, zda existuje člen organizace, který by byl postupem správního orgánu přímo dotčen, tedy utrpěl konkrétní *injury in fact*.

Vraťme se však k popisovanému vývoji interpretace „testu aktivní legitimace“. Zvyšování požadavků na prokázání zejména *injury in fact* vedlo k postupně-

²⁰⁾ *Humane Soc'y of the United States v. Hodel*, 840 F.2d 45 (D. C. Cir. 1988).

²¹⁾ *Animal Protection Inst. of Am. v. Hodel*, 860 F.2d 920 (9th Cir. 1988).

²²⁾ *No GWEN Alliance of Lane County, Inc. v. Aldridge*, 855 F. 2d 1380 (9th Cir. 1988).

²³⁾ *O'Hair v. White*, 675 F.2d 680 (5th Cir. 1982).

²⁴⁾ *Citizens of Greater Philadelphia v. Heckler*, 789 F. 2d 931 (D. C. Cir. 1986).

mu omezování žalob ve veřejném zájmu. Dokladem tohoto procesu může být v literatuře často zmiňovaný spor z roku 1992 *Lujan v. National Wildlife Federation*.²⁵⁾ V této kauze *Secretary of Commerce a Secretary of Interior* omezily své zmocnění vyplývající ze sekce 7(a)(2) zákona na ochranu ohrožených druhů živočichů (*Endangered Species Act*)²⁶⁾ pouze na území Spojených států. Díky tomu nespádaly pod jejich kompetenci investiční záměry amerických společností a států v zahraničí. Nevládní organizace podaly žalobu na určení a požadovaly, aby soud konstatoval protiprávnost výkladu zákona na ochranu ohrožených druhů živočichů. Svou aktivní procesní legitimaci opřely především o zásah do svého práva na výzkum a pozorování ohrožených druhů zvířat ve volné přírodě v zahraničí. Nejvyšší soud USA opřel své rozhodnutí o polemiku s místopřísežnými prohlášeními, ve kterých žalobci tvrdili, že postupem obou správních orgánů jim byla způsobena újma, neboť se v budoucnu s nejvyšší pravděpodobností budou nacházet v místech, kde dochází k poškozování populací ohrožených druhů živočichů z důvodů realizace investičních záměrů amerických společností. Právě tyto investiční záměry měly oba žalovaní posuzovat, avšak svým protiprávním výkladem se své místní příslušnosti vzdali. Podle soudu žalobci nebyli schopni prokázat na základě takto tvrzené újmy, že jim bude opravdu způsobena. Zdůvodnil to především tím, že místopřísežné prohlášení neobsahuje prokázání relevantní újmy, která může být žalobcům způsobena. Proto také žalobu odmítl s tím, že žalobce dostatečně neprokázal *injury in fact*. Toto rozhodnutí soudu je důležité především s ohledem na dopady, které mělo na soudem stanovované požadavky při dokazování *injury in fact*. Soudy již nepostačila místopřísežná prohlášení o hrozící újmě, ale požadoval, aby bylo prokázáno, že mají určitý vztah k místu, činnosti apod., které jsou předmětem sporu a hlavním důvodem, proč se žalobci dožadují soudního přezkumu. Požadoval tedy těsnější sepětí (vztah) žalobce s místem poškozování. Přestože jde o na první pohled ne příliš významný posun v přístupu soudu v otázce *injury in fact*, ve skutečnosti měl dalekosáhlé důsledky pro žaloby ve veřejném zájmu. Soudy postupem času dále zpříšňovaly kritéria pro doložení *injury in fact*, takže žalobci nebyli schopni důkazní břemeno unést. V případě *Lujan v. National Wildlife Federation* se soud odmítl žalobou zabývat z důvodů nedostatku aktivní procesní legitimace žalobců. Výsledkem takového postupu soudu bylo, že se ve skutečnosti odmítl zabývat otázkou, zda správní orgány postupovaly v souladu s právem či nikoliv. Následkem toho zůstalo případné nezákonné jednání správy mimo soudní přezkum. Zde se opět dostáváme k otázce, zda je možné rezignovat na přezkum legality fungování stát-

ní správy v oblastech, kde není subjekt, který by byl k podání žaloby dostatečně legitimován.

Konflikt mezi zákonodárnou a soudní mocí

Dosud jsem se zabýval pouze soudy interpretovanými požadavky na aktivní procesní legitimaci, které vyplývají z čl. III. Ústavy USA. Jak již bylo uváděno, tyto požadavky nabyly na významu až v 80. letech minulého století, kdy soudy začaly po euforii 60. a 70. let omezovat široce vykládaný přístup k soudu. Akcentace důležitosti doktríny založené na dělbě moci *separation of power* vedla absurdně k výraznému posílení role soudů na úkor zákonodárné moci Kongresu.

Podobně jako soudy v 60. a 70. letech minulého století byly nakloněny žalobám ve veřejném zájmu, zvláště pak v souvislosti s ochranou životního prostředí, stejně tak i Kongres začal v 70. letech vydávat řadu zákonů, které obsahovaly ustanovení umožňující každému podat žalobu ve veřejném zájmu z důvodů ochrany zájmu, jenž ten který zákon měl chránit. Kongres tento typ žalob označuje jako tzv. *citizen suit* (dále jen „občanská žaloba“). Kongres začal řadit tzv. *citizen suit provision* do mnoha zákonů především v souvislosti s ochranou životního prostředí a pokračoval v tom i v 80. letech, kdy již soudy postupně omezovaly přístup k soudu u žalob ve veřejném zájmu. Tyto dva protikladné trendy se postupně dostaly do konfliktu. Soudy proto deklarovaly, že požadavky pro aktivní procesní legitimaci vyplývající z čl. III. Ústavy není možno zákonodárnou mocí Kongresu nijak omezit a aplikovaly jej i v případě občanských žalob. Díky tomu došlo k výraznému omezení efektivnosti občanských žalob,²⁷⁾ které používá Kongres k nezávislé kontrole činnosti veřejné správy a k naplňování cílů zákonů, které *citizen suit provision* obsahují.

Speciální požadavky soudu

Ústavní požadavky na aktivní procesní legitimaci obsažené v **testu aktivní procesní legitimace** jsou pro americké soudy výchozím bodem při posuzování žaloby podané na soud, a to bez ohledu na to, zda jde o žaloby ve veřejném zájmu, či o žaloby sledující čistě soukromý cíl a opírající se pouze o ústavou zaručená práva, nebo o práva vyplývající z konkrétního zákona.

Vedle toho však soud formuloval systém dalších tzv. „**prudential standing requirements**“, které lze přeložit jako „požadavky opatrnosti při posuzování aktivní legitimace“ (dále jen *prudential requirements*).²⁸⁾ Ty doplňují ústavní minimum vyplývající z čl. III. Oproti němu však *prudential requirements* jsou pouze soudy vytvořeným systémem kontroly.

²⁷⁾ Longfellow, E.: *Friends of the Earth v. Laidlaw Environmental Services: a new look at environmental standing*, *Environ's Environmental Law and Policy Journal*, 2000, číslo 24., str. 3 a násled.

²⁸⁾ Compitello, J. A., *Organizational standing in environmental litigation*, *Touro Law Review*, 1990, číslo 6., str. 195 a násled.; podle vzoru americké citace: 6 *Touro L. Rev.* 295.

²⁵⁾ *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U. S. 555 (1992) 504 U. S. 555.

²⁶⁾ *Endangered Species Act* 7 U. S. C. 136; 16 U. S. C. 460 et seq. (1973).

Z toho důvodu jsou také závislé na legislativě Kongresu,²⁹⁾ který může *prudential requirements* skrze zákonodárnou moc zcela vyloučit.³⁰⁾

Nejvyšší soud USA shrnul *prudential requirements* v roce 1982 v případě *Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church and State*.³¹⁾ Konkrétně stanovil, že žalobce musí:

- 1) tvrdit, že bylo zasazeno do jeho práv. Nemůže v žalobě namítat zásah do práv třetích osob,
- 2) domáhat se soudní ochrany svých vlastních práv, nikoliv abstraktních otázek širokého veřejného významu,
- 3) svými žalobními body být v tzv. „oblasti zájmu“ (*zone of interest*), které jsou chráněny nebo upravovány konkrétním zákonem či z ústavy vyplývajícími právy.³²⁾

Ad 1) a 2)

Podmínka individualizace zásahu do práv vyplývá z konceptu *injury in fact* obsaženém v ústavních podmínkách aktivní procesní legitimace. Současně obě podmínky mají zajišťovat, aby soudy projednávaly pouze případy dostatečně opodstatněné.³³⁾

Ad 3)

Třetí podmínka byla vytvořena především z důvodu rozšíření možnosti podat žalobu proti postupu federálních orgánů.³⁴⁾ Jako důvod pro podání žaloby pak postačí, jestliže žalobce prokáže, že podstata žaloby spadá do *zone of interest*, kterou konkrétní zákon svými normami upravuje, případně chrání. Díky tomu je možné, aby soudy projednaly i případy, v nichž je újma jasná, ale je náročné prokázat kauzální nexus. *Zone of interests* test se poprvé objevil v již několikrát zmiňovaném případě *Association of Data Processing Service Organizations v. Camp*.³⁵⁾

Zásah do procesních práv jako důvod aktivní legitimace

V americkém právu je zásah do procesních práv označován jako „procesní újma“ (*Procedural Injury*).

²⁹⁾ Becker, K. C.: Bennett v. Plenert: Environmental Citizen Suits and the Zone of Interest Test, 26 Environmental Law, 1996, str. 1071, 1073.

³⁰⁾ Warth v. Seldin, 422 U. S. 490, 501 (1975).

³¹⁾ Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church and State, Inc., 454 U.S. 464, 473-74 (1982).

³²⁾ Compitello, J. A., Organizational standing in environmental litigation, Touro Law Review, 1990, číslo 6., str. 195 a násl.; podle vzoru americké citace: 6 Touro L. Rev. 295.

³³⁾ Sears, E. B.: Lujan v. National Wildlife Federation: Environmental Plaintiffs are tripped up on standing, Connecticut Law Review, 1991, číslo 24, str. 293 a násl.; podle americké citace: 24 Conn. L. Rec. 293.

³⁴⁾ Perciva, R., V., Goger, J. B.: Escaping the commn law's shadow: standing in the light of Laidlaw, Duke Environmental Law & Policy Forum, 2001.

³⁵⁾ Nix, S., R.: Bennett v. Spear: Justice Scalia oversees the atest „battle war“ between property rights and environmentalism, 1997, Temple Law Review, číslo 70., str. 745 a násl.

ry). Prokázaná procesní újma byla a je považována americkými federálními soudy jako dostatečná *injury in fact* v rámci „testu aktivní legitimace“ vycházející z interpretace čl. III. Ústavy, kterou soudy aplikují. Je proto chápána jako dostatečná újma i pro aktivní procesní legitimaci v případě, že žalobce navíc prokáže, že vzniklá procesní nezákonnost zamezila uplatnit žalobci práva, která jsou mu zákonodárcem přičena, případně dostatečně uplatnit své právo na účastenství. Tento výklad realizovaný soudy lze považovat za jeden ze základních kamenů soudního přezkumu správních aktů obecně. V této souvislosti je třeba podotknout, že aktivní legitimace založená na „procesní újmě“ se vyvíjela historicky značně nezávisle od výše uváděného procesu vývoje přístupu na soud. Tato skutečnost je dána především tím, že v případě procesní újmy nevznikala potřeba identifikovat faktickou újmu, byť by šlo pouze o újmu imateriální, spočívající „pouze“ v estetických hodnotách. Na druhou stranu soudy i v případě namítané „procesní újmy“ aplikují „test aktivní legitimace“ vyplývající z čl. III. Ústavy, avšak „procesní újma“ je považována za dostatečně prokázanou *injury in fact*. Důkazní břemeno je proto pro žalobce méně tíživé. Soudy díky tomu vytvořily další prostor pro žaloby ve veřejném zájmu, kdy postačí zásah do procesních práv vyplývajících ze zákonných předpisů, aby žalobce mohl vytyčit i další žalobní body, kterými se má soud zabývat.³⁶⁾

Jak vyplývá z podstaty *procedural injury*, základní otázkou při tomto typu žalob je možnost účastnit se správního řízení. Účastenství v řízeních upravují především zákony schválené Kongresem. Z toho důvodu se dá říci, že je to právě Kongres, který má klíč k umožnění soudního přezkumu rozhodnutí státní správy skrze přisouzení účasti veřejnosti ve správních řízeních na základě jím vydaného zákona. Moc Kongresu (moc zákonodárná) je však limitována „testem aktivní procesní legitimace“ vycházejícím z čl. III. Ústavy, který soudy zásadně aplikují ve všech případech.³⁷⁾

V souvislosti s „procesní újmu“, která je navázána na účastenství ve správním řízení, je třeba se aspoň ve stručnosti zmínit o úpravě této problematiky. Účastenství ve správním řízení je na federální úrovni upraveno základním procesním předpisem pro postup amerických federálních správních orgánů, kterým je již zmiňovaný *Administrative Procedure Act* (dále jen „APA“). Podobně jako v České republice správní řád, stejně tak APA definuje účastníka řízení (*party*) jako „každou osobu nebo úřad, která je takto označena, které je toto postavení přiznáno nebo která se jej oprávněně domáhá“. Správní orgány stejně jako soudní judikatura toto ustanovení vykládají velice ex-

³⁶⁾ Wolk, S. M.: Standing for Environmental Groups: Procedural Injury as Injury in fact, the Natural Resources Journal, 1992, číslo 32 str. 163 (podle amerického vzoru citace: 32 Nat. Resources J. 163, *177).

³⁷⁾ K tomu viz případ „Middlesex County Sewerage Authority v. National Sea Clammers' Association, 453 U. S. 1, 11 ELR 20684 (1980)“.

tenzivně, proto se může procesních práv (aspoň části z nich) domáhat prakticky kdokoliv.³⁸⁾ Současně APA používá termínu dotčená osoba (*interested person*), přestože jej vůbec nedefinuje.³⁹⁾ V praxi správní orgány akceptují jako účastníka v podstatě jakoukoliv osobu, která o řízení projeví zájem. Otázka účastenství konkrétní osoby je řešena pouze v případě soudní pře, kdy soud rozhodne, zda žalobce je či není „party“, tedy účastník správního řízení.

APA v ustanovení 5 U. S. C. § 702 definuje žalobce jako osoby „nepříznivě postižené nebo dotčené postupem správního orgánu ve smyslu konkrétního předpisu“.⁴⁰⁾ Současně APA v ustanovení oddílu 10 stanovuje, že: „osoba, které bylo zasaženo do jejích práv postupem správního orgánu, osoba nepříznivě postižená nebo dotčená postupem správního orgánu ve smyslu tomu odpovídajícímu ustanovení právního předpisu, je z toho titulu aktivně legitimována k soudnímu přezkumu.“⁴¹⁾ V případě, že žalobce požaduje nepeněžité plnění, nebo jiný typ nápravy, je žalováním subjektem stát – tedy Spojené státy americké.

Požadavek vyčerpání opravných prostředků ze strany žalobce, tak jak jej známe z kontinentálního správního soudnictví, není v americkém systému vůbec aplikován. Pro soudní přezkum je irelevantní, zda žalobce byl účastníkem řízení či nikoliv a zda přitom vyčerpal všechny opravné prostředky či nikoliv. Podstatné jsou pro americké soudy pouze dvě věci:

- 1) zda žalobou napadané rozhodnutí nabylo právní moci a není proti němu opravného prostředku v oblasti správy,
- 2) konkrétní vztah žalobce k meritu správními orgány projednané věci ve shora uvedeném smyslu spolu s aplikací „testu aktivní legitimace“.⁴²⁾

Subjekty chránící veřejné zájmy využívají příznivě interpretace *procedural injury* stejně jako těmto aktivitám bezpochyby nakloněné legislativy (viz dále) a domáhají se soudního přezkumu především na základě *procedural injury*. Vzniká proto poměrně rozsáhlá a zajímavá soudní judikatura. Z případů proto zmiňme aspoň *Scientists' Institute for Public Information, Inc. v. Atomic Energy Commission*,⁴³⁾ kdy soud uznal, že

³⁸⁾ Černý, P.: Federální správní řád – díl I., O přístupu k informacím a „vládě na denním světle“, *Via Iuris – bulletin práva veřejného zájmu*, 2002, č. 6, Brno, str. 4.

³⁹⁾ Černý, P.: Federální správní řád – díl II., O úřední normotvorbě a úřednickém rozhodování, *Via Iuris – bulletin práva veřejného zájmu*, 2003, č. 1, Brno, str. 4

⁴⁰⁾ APA 5 U. S. C. § 702 „adversely affected or aggrieved by agency action within the meaning of a relevant statute“.

⁴¹⁾ Original citace: „a person suffering legal wrong because of agency action, or adversely affected or aggrieved by agency action within the meaning of a relevant statute, is entitled to judicial review thereof“.

⁴²⁾ K tomu srov. Černý, P.: Federální správní řád – díl III., O soudním přezkumu soudních rozhodnutí“, *Via Iuris – bulletin práva veřejného zájmu*, 2003, č. 2, Brno, str. 3.

⁴³⁾ *Scientists' Institute for Public Information, Inc. v. Atomic Energy Commission*, 481 F. 2d 1079, 1087 n. 29 (D. C. Cir.1973).

odepření zveřejnění informací ze strany Komise pro atomovou energii způsobuje podstatnou procesní újmu splňující požadavek na *injury in fact*, neboť Institut nemůže bez těchto informací naplňovat své poslání – poskytování odborných a jiných informací veřejnosti.

Aktivní legitimace na základě zákona (*citizen suits*)

Stejně jako federální soudy reagovaly v 60. a 70. letech minulého století na veřejný tlak rozšířením možnosti přístupu na soud žalobám ve veřejném zájmu, tak i Kongres přistoupil k legislativním opatřením, která měla zajistit především ochranu životního prostředí. Součástí této legislativy byly již zmiňované *citizen suit provisions*, tedy zákonná úprava občanských žalob. V této souvislosti je vhodné podotknout, že právní úprava ochrany životního prostředí je v americkém právu rozhodující na federální úrovni, proto se v této práci nezabývám úpravou jednotlivých států USA.

Obecně lze občanské žaloby charakterizovat jako typ žalob ve veřejném zájmu, kdy oprávněným k podání žaloby je kterýkoliv občan, organizace či dokonce kdokoliv bez vázanosti na státní příslušnost. Věcně je však žaloba omezena ochranou zájmů definovaných zákonem, ve kterém je úprava občanských žalob obsažena. Kongres se rozhodl pro žaloby ve veřejném zájmu především z praktických důvodů. Uvědomoval si, že správní orgány nebudou schopné dostatečně efektivně prosazovat a chránit některé veřejné zájmy s ohledem na limitované rozpočtové prostředky. To bylo také jedním z důvodů, proč dal možnost široké veřejnosti, aby se do snahy po důsledné kontrole do držování zákonů měla možnost zapojit.

První zákon, obsahující úpravu občanských žalob, byl na federální úrovni vydán v roce 1970. Byl to „**zákon na ochranu ovzduší**“ (*Clean Air Act*).⁴⁴⁾ Občanské žaloby se osvědčily, a tak v průběhu následujících let byla přijata řada zákonů, které obsahovaly úpravu občanských žalob. Aktivní účast veřejnosti se postupem času stala nezbytnou součástí právní úpravy ochrany životního prostředí. Proto většina federálních zákonů na úseku ochrany životního prostředí obsahuje *citizen suit provisions*.⁴⁵⁾ Je třeba dodat, že zatímco

⁴⁴⁾ *Clean Air Act*, 42 U.S.C. § 7604 (1994 & Supp. 1990).

⁴⁵⁾ Zákony obsahující úpravu občanských žalob: *Toxic Substances Control Act*, 15 U. S. C. § 2619 (1994); *Endangered Species Act*, 16 U. S. C. § 1531-44 (1994); *Surface Mining Control and Reclamation Act*, 30 U. S. C. § 1270 (1994); *Clean Water Act*, 33 U. S. C. § 1365 (1994); *Marine Protection, Research and Sanctuaries Act*, 33 U. S. C. § 1315(g)(1) (1994); *Safe Drinking Water Act*, 42 U. S. C. § 300j-8 (1994); *Noise Control Act*, 42 U. S. C. § 4911 (1994); *Energy Policy and Conservation Act*, 42 U. S. C. § 6305 (1994); *Solid Waste Disposal Act*, 42 U. S. C. § 6972 (1994); *Clean Air Act*, 42 U. S. C. § 7604 (1994 & Supp. 1990); *Powerplant and Industrial Fuel Use Act*, 42 U. S. C. § 8435 (1994); *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*, 42 U. S. C. § 9659 (1994); *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act*, 42 U. S. C. § 11046(a)(1) (1994); *Outer Continental Shelf*

ve federálních zákonech jsou občanské žaloby všudy-přítomné, v případě legislativy jednotlivých států o tak častý jev nejde.⁴⁶⁾

Právní úprava občanských žalob (*citizen suits*)

Většina federálních zákonů na ochranu životního prostředí a přírodních zdrojů obsahuje ustanovení, jež umožňují kterékoliv osobě podat žalobu proti jakékoliv osobě, u které existuje podezření, že porušuje příslušný zákon a příslušné správní orgány dostatečně nevedou ve věci vyšetřování. Žalobní legitimace se opírá o zákonnou úpravu obsaženou v konkrétním zákoně, který se na danou oblast právních vztahů vztahuje.

Zákonné zmocnění k podání občanské žaloby většinou používá obratu *any person* (kdokoliv), tedy kdokoliv má právo podat žalobu proti *violator* (porušovateli zákona). Pojem *any person* je v zákonech definován většinou velice široce. Např. „zákon o čistotě vody“ (*Clean Water Act*)⁴⁷⁾ definuje osobu jako fyzickou osobu, obchodní společnost, společenství, sdružení, stát, obec, politická uskupení, „mezistátní orgán“. Šíře aktivní procesní legitimace k podání občanské žaloby se až na drobné odchylky v jednotlivých zákonech příliš neliší.

Procedurální podmínky při aplikaci občanských žalob

Většina úprav *citizen suits* (občanských žalob) v jednotlivých zákonech obsahuje některé shodné procedurální podmínky. První z nich je povinnost toho, kdo chce podat občanskou žalobu, aby o svém záměru před samotným podáním žaloby informoval:

- 1) toho, kdo jedná v rozporu se zákonem,
- 2) správní orgán (*agency*), který je za dodržování toho kterého zákona zodpovědný,
- 3) někdy též další orgány.⁴⁸⁾

Lands Act, 43 U. S. C. § 1349 (1994) Hazardous Liquid Pipeline Safety Act, 49 U. S. C. § 2014 (1994).

⁴⁶⁾ Axline, D. M.: *Environmental Citizen Suits – Environmental Clinic*, 1 –th ed., 2000, Eugene – University of Oregon, str. 6 – 1.

⁴⁷⁾ *Clean Water Act*, 33 U. S. C. § 1365 (1994).

⁴⁸⁾ Např. *United States Attorney General*.

⁴⁹⁾ Axline, D. M.: *Environmental Citizen Suits – Environmental Clinic*, 1 –th ed., 2000, Eugene – University of Oregon, str. 6 – 3.

⁵⁰⁾ Section 304 of S 4358.

⁵¹⁾ Axline, D. M.: *Environmental Citizen Suits – Environmental Clinic*, 1 –th ed., 2000, Eugene – University of Oregon, str. 6 – 5.

Záměrem je, aby porušovatel byl motivován k nápravě a konkrétní správní orgán k postupu proti dosa- vadnímu porušování práva.⁴⁹⁾

V zákonech často existují konkrétní podmínky, co všechno má oznámení o chystaném podání žaloby obsahovat. Shora popsany zákonný požadavek se v zákonné úpravě poprvé objevil již ve zmiňovaném průkopnickém zákoně na ochranu ovzduší (*Clean Air Act*).⁵⁰⁾ Obecně bývá stanovována 60denní lhůta pro zaslání upozornění o chystaném záměru podat občanskou žalobu. Během ní může správní orgán před podáním občanské žaloby zahájit řízení s porušovatelem zákona, či porušovatel má možnost odstranit závadný stav. V praxi k něčemu takovému nedochází a 60den- ní lhůta se stává pouze formálním krokem, který mu- sí být učiněn před podáním žaloby.⁵¹⁾

Díky takto koncipované právní úpravě občanských žalob je pochopitelné, že se staly standardním nástrojem při ochraně veřejných zájmů a kontrole řádného výkonu veřejné správy v americkém právu.

Závěr

Ze stručného nástinu situace kolem žalob ve veřej- ném zájmu v americkém právu je důležitých něko- lik momentů. V první řadě lpění na ochraně pouze subjektivních práv vede do slepé uličky, což nako- nec prokázaly i federální soudy svým lpěním na testu aktivní legitimace a jeho aplikací i na případy, ve kterých to nebylo vhodné. Protireakcí konzerva- tivního proudu v soudnictví pak bylo vytvoření dal- ších pravidel zužujících přístup k soudu z titulu re- spektování dělby moci ve státě. Ve svých důsledcích však tímto došlo k faktickému zasaho- vání do zákonodárné pravomoci Kongresu ze stra- ny soudu právě pod rouškou respektování dělby moci, neboť Kongres uzákoněním tzv. „občanských žalob“ širokému přístupu k soudu naopak přál.

Podle mého názoru je však třeba upustit od těchto ideologických rozmíšek. Vědeckotechnic- ký pokrok, který umožnil přenos informací v reál- ním čase, zkrátil vzdálenosti, zvýšil produktivitu práce atd., má za následek i to, že dříve víceméně izolované jevy mají globální dopady. Obecná pro- klamace o tom, že vše souvisí se vším, se stala těžko popíratelnou realitou, která znemožňuje ře- šit velkou část společenských jevů zcela izolova- ně, tak jak si to žádá dosavadní koncepce soudnic- tví jako ochrany individuálních práv.

Via Iuris, čtvrtletní příloha věnovaná ochraně veřejných zájmů cestou práva, III/2005.

Připravuje Public Interest Lawyers Association (PILA) ve spolupráci s ASPI, a. s.
Vychází dne 31. 8. 2005 v časopisu Právní fórum.

Adresa redakce: Public Interest Lawyers Association, Bratislavská 31, 602 00 Brno.
Tel.: 545 210 446, fax, 545 240 012, e-mail: info@pilaw.cz, www.pilaw.cz.