

HANA MÜLLEROVÁ a kol.

**PRÁVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ:
NOVÉ INTERPRETAČNÍ PŘÍSTUPY**









HANA MÜLLEROVÁ a kol.
**PRÁVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ:
NOVÉ INTERPRETAČNÍ PŘÍSTUPY**

VZOR CITACE

MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. 288 s. ISBN 978-80-87439-29-6

Tato kniha vznikla jako součást řešení grantového projektu GA ČR č. 14-32244S s názvem „Lidské právo na příznivé životní prostředí ve vnitrostátním měřítku: rozvinutá teorie, chudá praxe?“.

RECENZE

Mgr. Lenka Bahýřlová, Ph.D.

JUDr. Ladislav Vyhnanek, Ph.D., LL.M. (kap. 4)

AUTOŘI:

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc. – Úvodní glosa

Doc. JUDr. Josef Blahož, DrSc. – kap. 1

JUDr. Martina Franková, Ph.D. – kap. 2

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D. – Předmluva, kap. 3 a celková redakce díla

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D. a JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D. – kap. 4

Doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D. – kap. 5

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D. – kap. 6

Doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc. – kap. 7

JUDr. Pavla Bejčková, Ph.D. – kap. 8

JUDr. Helena Doležalová, Ph.D. – kap. 9

JUDr. Michal Maslen, Ph.D. – kap. 10

GRAFICKÁ ÚPRAVA

Studio Marvil

FOTOGRAFIE NA OBÁLCE

Singlepicture.org #792

Vydání 1., Praha 2016

© JUDr. Hana Müllerová, Ph.D., 2016

© Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., 2016,

Národní 18, 116 00 Praha 1, www.ilaw.cas.cz

ISBN 978-80-87439-30-2

ISBN 978-80-87439-29-6 (e-kniha)

Předmluva	11
Úvodní glosa: Právo na příznivé životní prostředí a právnické osoby	21
1. Právo na životní prostředí – mezi antropocentrismem a ekocentrismem	29
1.1 Lidská práva a limity antropocentrismu	29
1.2 Lidská práva a hodnoty forem života	33
1.3 Právo na životní prostředí, jeho obsahový rozměr a překonávání antropocentrismu	41
1.4 Ústavní zakotvení práva na životní prostředí jako základního lidského práva	44
1.5 Význam nárůstu judikatury a právních rozhodnutí v otázkách životního prostředí	51
1.6 Závěr – Právo na životní prostředí a příští generace	57
2. Vybrané přístupy k právu na příznivé životní prostředí	61
2.1 Úvod	61
2.2 Základní přístupy ke vztahu ochrany životního prostředí a lidských práv	62
2.3 Ochrana práva na příznivé životní prostředí prostřednictvím jiných základních lidských práv	63
2.4 Vzájemné doplňování jednotlivých přístupů ke vztahu ochrany životního prostředí a základních lidských práv	65
2.5 Právo na příznivé životní prostředí jako individuální a kolektivní základní právo	68
2.6 Právo na příznivé životní prostředí jako prostředek ochrany životního prostředí	71
2.7 Právo na příznivé životní prostředí jako prostředek ochrany životního prostředí – povinnost chránit životní prostředí	72
2.8 Závěr	77
3. Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí?	79
3.1 Úvod	79
3.2 Uchem jehly – K žalobní legitimaci	81

- 3.3 Zákopová válka – Vývoj dvou přístupů k možnosti hájení práva na příznivé životní prostředí _____ 86
- 3.4 Na mrtvém bodě – Hledání procesních pochybení _____ 92
- 3.5 Novela z evropského nebe – Změna legislativy _____ 94
- 3.6 Jak obrátit proud – Změna judikatury _____ 99
 - 3.6.1 Perlorodka říční _____ 99
 - 3.6.2 Ostrava _____ 102
 - 3.6.3 Čížovky a rozšiřování jejich argumentace novými směry v navazujících judikátech _____ 103
- 3.7 Závěry _____ 111
- 4. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí _____ 115
 - 4.1 Možnosti omezení práva na příznivé životní prostředí a míra jeho ochrany _____ 115
 - 4.2 Význam esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí _____ 117
 - 4.3 Obsah práva na příznivé životní prostředí _____ 120
 - 4.4 Význam principů udržitelného rozvoje a předběžné opatrnosti _____ 125
 - 4.5 Vymezení esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí _____ 131
 - 4.5.1 Individuální charakter práva na příznivé životní prostředí a jeho subjekty _____ 131
 - 4.5.2 Procesní prvky práva na příznivé životní prostředí _____ 135
 - 4.5.3 Hmotněprávní prvky práva na příznivé životní prostředí _____ 137
 - 4.5.4 Právo na příznivé životní prostředí jako prostředek zásahu do jiných základních práv _____ 146
 - 4.5.5 Pozitivní závazky státu při ochraně životního prostředí _____ 151
- 4.6 Závěr _____ 156
- 5. Globální oteplování v reflexi ústavně garantovaného práva na příznivé životní prostředí _____ 159
 - 5.1 Úvod _____ 159
 - 5.2 Změna klimatu coby ohrožení základních lidských práv? _____ 163
 - 5.3 Povinnost státu konat – ale co? _____ 165
 - 5.4 Kolize v rámci ochrany základních lidských práv a svobod _____ 168
 - 5.5 Závěr _____ 169
- 6. Přeshraniční dosah environmentálních práv _____ 173
 - 6.1 Úvodem _____ 173
 - 6.2 Přeshraniční dosah environmentálních práv na základě vnitrostátního práva? _____ 174

- 6.3 Přeshraniční dosah environmentálních práv na základě zvykového mezinárodního práva? _____ 184
- 6.4 Přeshraniční dosah environmentálních práv na základě smluvního mezinárodního práva? _____ 187
- 6.5 Související poznámky _____ 195
- 6.6 Závěrem _____ 199
- 7. Environmentální spolky, opatření obecné povahy a práva ve vztahu k příznivému životnímu prostředí – vývoj, současný stav a perspektivy _____ 201
 - 7.1 Obecná východiska _____ 201
 - 7.2 Opatření obecné povahy s vazbou na ochranu životního prostředí _____ 204
 - 7.3 Právo žít v příznivém životním prostředí jako osobnostní právo z pohledu environmentálních spolků a jejich přístupu k soudní ochraně _____ 210
 - 7.4 Závěry _____ 213
- 8. Kontroly domácích topenišť aneb kde leží hranice mezi právy na zdraví a příznivé životní prostředí a právem na soukromí? _____ 217
 - 8.1 Úvod _____ 217
 - 8.2 Stav ovzduší v České republice _____ 218
 - 8.3 Povinnosti provozovatelů domácích topenišť _____ 220
 - 8.4 Domovní svoboda _____ 223
 - 8.5 Možnosti omezení domovní svobody _____ 224
 - 8.6 Nezbytnost omezení domovní svobody pro ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí _____ 227
 - 8.6.1 Legality a legitimita kontrol domácích topenišť _____ 232
 - 8.6.2 Proporcionalita zásahu do domovní svobody _____ 233
 - 8.7 Závěr _____ 235
- 9. Poznámka k možnosti společenství vlastníků jednotek dovolávat se práva na příznivé životní prostředí _____ 239
 - 9.1 Úvod _____ 239
 - 9.2 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu _____ 240
 - 9.3 Význam uvedených soudních rozhodnutí v kontextu změn právní úpravy _____ 242
 - 9.4 Závěry _____ 245
- 10. Právo na priaznivé životné prostredie – Vývoj, interpretácia a prístup slovenskej právnej vedy a aplikačnej praxe k tomu právu _____ 247
 - 10.1 Úvodné poznámky _____ 247
 - 10.2 Prístup Slovenskej súdnej judikatúry k právu na priaznivé životné prostredie _____ 252

10.3 Právna úprava recyklačného fondu	254
10.4 Nositelia práva na priaznivé životné prostredie	256
10.5 Spôsobilý zásah a príčinná súvislosť	259
10.6 Vlastnícke právo a právo na priaznivé životné prostredie	261
10.7 Vodná novela Ústavy Slovenskej republiky	261
10.8 Záver	263
O autorech	267
Bibliografie	273
About the book	281

Přestože česká Listina základních práv a svobod garantuje právo každého na příznivé životní prostředí již od r. 1993, nebylo toto právo u nás z řady legislativních a výkladových důvodů téměř využíváno a literatura se dlouho omezovala v podstatě pouze na analyzování těchto důvodů a kritizování uvedeného nežádoucího stavu. Obrat přinesl nálezh Ústavního soudu z r. 2014 (I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014), který posunul interpretaci tohoto lidského práva novým směrem a otevřel možnosti jeho širšího využívání ve prospěch ochrany životního prostředí, zejména ze strany ekologických spolků tím, že jim přiznal právo se ho při splnění určitých podmínek domáhat. Nové podněty v posledních dvou letech přináší i progresivní přístup Nejvyššího správního soudu k environmentálním kauzám, které se práva na příznivé životní prostředí dotýkají. To vše dává důvod se nyní nově zamýšlet nad smyslem, obsahem a způsobem vymáhání tohoto základního práva a nad tím, jak proměnit dosud pouze „spící“ ustanovení ústavního pořádku v prostředek posilující právní ochranu životního prostředí.

Impulsem pro vytvoření této knihy byla konference s názvem „Základní lidské právo na příznivé životní prostředí“ pořádaná Ústavem státu a práva AV ČR dne 16. října 2015. Na ní diskutovali o nových přístupech k výkladu a aplikaci tohoto práva nejen akademici – teoretici oboru práva životního prostředí, ale také soudci Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu a zástupci ekologických nevládních organizací. Tato kniha však není klasickým konferenčním sborníkem. Rozpracovává témata, která na konferenci zazněla a která se autoři snažili více prohloubit, a navíc i některá další. Ani tak ovšem nemůže pokrýt v plné šíři všechny aspekty práva na příznivé životní prostředí, které je v zahraniční právní literatuře rozpracováno již hojněji než u nás. V ČR vnímáme určitý dluh tomuto tématu vzniklý dlouhou dobou v podstatě „prázdné“ existence čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Právě nyní, po interpretačním posunu, za který vděčíme Ústavnímu soudu, je pro teoretiky práva životního prostředí namísto tento dluh začít vyplňovat. Tato kolektivní kniha je druhým příspěvkem k tomuto tématu. Prvním je monografie H. Müllerové rozpracovávající teoretické a lidskoprávní aspekty práva na životní prostředí, vydaná Ústavem státu a práva AV ČR v roce 2015. Trilogii bude uzavírat komparační práce předkládající ústavní řešení a aplikaci

tohoto práva ve vybraných evropských státech; to vše díky podpoře Grantové agentury ČR.

Přáli bychom si, aby právo na příznivé životní prostředí do budoucna skutečně plnilo svou funkci, totiž aby sloužilo jako silný právní prostředek ochrany životního prostředí. Protože základní práva nacházejí cestu své realizace prostřednictvím soudů a zvláště Ústavního soudu, je nanejvýš potěšitelné nejen to, že klíčový impuls ke změně vzešel právě z jeho rozhodovací praxe, ale i to, že v naší knize je prezentován mj. pohled odborníka oboru ústavního práva na interpretaci tohoto základního práva. Doufáme, že se časem podaří získat obecně širší pozornost ústavních právníků vůči environmentální problematice, která byla dlouhou dobu spíše na okraji zájmu oborů ústavního práva i práva lidských práv, což je patrné i z prostoru, který byl v různých lidskoprávních pojednáních a komentářích právu na příznivé životní prostředí věnován.

Jsme rádi, že úvodní prostor hned za předmluvou vyplnil trefnou stručnou glosou o tom, zda právo na příznivé životní prostředí náleží a má náležet také právnickým osobám, čelný představitel oboru práva životního prostředí v ČR **Milan Damohorský**. Soustředí se zde na problém, který byl považován za jádro dosavadního neúspěchu při uplatňování práva na příznivé životního prostředí, totiž odmítnutí přístupu právnických osob k jeho vymáhání. Rekapituluje vývoj a utvrzení uvedeného judikatorního názoru, který měl původ v usnesení Ústavního soudu z r. 1998 a který pro následující roky v podstatě znemožnil, aby ekologická sdružení v environmentálních kauzách úspěšně namítala zásahy do práva na příznivé životní prostředí. Následně shrnuje argumenty týkající se otázky, zda právo na příznivé životní prostředí má svědčit pouze osobám fyzickým, jak by odpovídalo argumentu pouze fyzických osob jakožto „biologických organismů“, které jediné mohou být dotčeny stavem životního prostředí, anebo zda je namíste přiznat ho i osobám právnickým. Prof. Damohorský uzavírá apelem na to, aby nová výkladová linie založená přelomovým nálezem Ústavního soudu z května 2014 byla dále rozvíjena, a to důsledně směrem k přiznání stejného statusu právnickým osobám, pokud jde o právo na příznivé životní prostředí, jako mají osoby fyzické.

Studie „Právo na životní prostředí – mezi antropocentrismem a ekocentrismem“ pochází od nestora české ústavní komparatistiky **Josefa Blahože**, jemuž je téma ústavněprávní ochrany životního prostředí velmi blízké. J. Blahož se soustředí zejména na kontrast antropocentrického vs. ekocentrického pojetí práva na životní prostředí, které chápe jako derivát práva na život. Optimální řešení spatřuje jediné v překonávání antropocentrismu, které by bylo dosažitelné přímou aplikací ústavního článku o právu na životní prostředí za současné existence zákonné úpravy

ochrany životního prostředí, a dává za příklad k následování nejen ekocentricky interpretovanou francouzskou Chartu životního prostředí, která se stala součástí francouzské ústavy, ale i ústavy některých latinskoamerických států. Kapitola dále vyzdvihuje význam nárůstu judikatury a správních rozhodnutí v otázkách životního prostředí v uplynulých 25 letech. Pozornost je zaměřena zvláště na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva obsahující nepřímé vytváření práva na životní prostředí prostřednictvím lidských práv v Evropské úmluvě zakotvených. Závěr kapitoly je věnován úvaze o právu na životní prostředí a jeho interpretaci podle předpokládaného vývoje zájmů příštích generací.

Druhá kapitola **Martiny Frankové** s názvem „Vybrané přístupy k právu na příznivé životní prostředí“ přenáší čtenáře z úvahové a spíše abstraktní roviny ke konkrétním projevům práva na životní prostředí v mezinárodním a vnitrostátním právu, a je tak vlastně uvedením do dané problematiky v její pozitivně právní rovině. Kapitola se věnuje typovým projevům vztahů mezi ochranou životního prostředí a základními lidskými právy a vztahu mezi právem na příznivé životní prostředí a povinností jeho ochrany. Zaměřuje se přitom na význam komplementárního uplatňování jednotlivých využívaných přístupů, které může výrazně přispět jak k vymahatelnosti práva na příznivé životní prostředí, tak k ochraně životního prostředí vůbec. Zvláště jsou vyzdvíženy vybrané konkrétní prvky z některých zahraničních úprav, které by mohly být pro český právní řád inspirativní, například pojetí práva na příznivé životní prostředí jako kolektivního práva či institut veřejné žaloby jako nástroje ochrany životního prostředí.

Cílem třetí kapitoly **Hany Müllerové** nazvané „Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí?“ je do hloubky analyzovat problematiku žalobní legitimace v řízeních, v nichž se lze tohoto práva dovolávat. Otázka žalobní legitimace je totiž klíčová z hlediska vymezení okruhu subjektů, které se mohou tohoto práva úspěšně domáhat, a zároveň teprve přiznaná žalobní legitimace otevírá v soudním řízení cestu k řešení otázek věcných, zejména co je obsahem tohoto práva a zda bylo toto právo v daném případě porušeno. Předkládaná kapitola se soustředí jak na legislativní základy, tak na soudní interpretaci těchto otázek, a to zejména v judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Na podané analýze vývoje náhledu na žalobní legitimaci ve zkoumaných typech řízení je dobře patrné, že právě jejich doposud vyhraněně restriktivní interpretace v případech dotýkajících se práva na příznivé životní prostředí byla jednou z hlavních překážek nefunkčnosti čl. 35 odst. 1 Listiny. Teprve změnou jejího výkladu, pro niž byl judikát I ÚS 59/14 jedním ze stavebních kamenů, ve spojení se zásadní novelizací zákona o posuzování vlivů, jehož dopadům do oblasti soudní ochrany se kapitola rovněž

věnuje, lze snad nyní očekávat, že právo na příznivé životní prostředí v ČR přestane být pouhou větou na papíře a stane se realitou – zda tomu tak skutečně bude, ovšem závisí na dalším přístupu soudů k těmto otázkám.

Čtvrtou kapitolou se dostáváme ke zkoumání obsahu práva na příznivé životní prostředí. Jestliže již vícekrát zmiňovaný nálezn Ústavního soudu I. ÚS 59/14 pomohl vyřešit do té doby nepřekonatelný problém procesní legitimace k podání ústavní stížnosti na porušení práva na příznivé životní prostředí ekologickým spolkem – právníčkou osobou, znamená to, že teprve nyní soudy budou (muset) interpretovat vlastní obsah tohoto práva a problém jeho výkladu tak patrně vyvstane v celé jeho obtížnosti. Co je obsahem práva na příznivé životní prostředí? Je nezbytné začít budovat určitá interpretační vodítka, která zatím *de facto* neexistovala, a to nejen z pohledu environmentálních kritérií, ale i z pohledu principů výkladu základních práv, jak je podává Ústavní soud. Dvojice autorů **Maxima a Veroniky Tomoszkových** se v kapitole s názvem „Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí“ pokusila právě taková vodítka začít stavět, a je dlužno říci, že jde v české právní literatuře o první takový počín týkající se výkladu čl. 35 odst. 1 Listiny.

Při hledání odpovědi na otázku, co je esenciálním obsahem práva na příznivé životní prostředí, a tedy jak bude následně prováděno testování testem racionality, vycházejí Tomoszkovi z premisy, že nižší intenzita testu racionality, která vyplývá ze zařazení práva na příznivé životní prostředí do čl. 41 odst. 1 Listiny, se uplatní jen tehdy, pokud zásah směřuje mimo esenciální obsah tohoto práva. Při rozhodování, zda došlo k porušení práva na příznivé životní prostředí, je proto klíčové vymezit, co je jeho esenciálním obsahem. Ten se u práva na příznivé životní prostředí skládá z více složek, což odpovídá skutečnosti, že samo právo na příznivé životní prostředí se skládá z více složek, má tedy kompozitní charakter. Obsahem práva na příznivé životní prostředí jsou jak pozitivní, tak negativní závazky státu, má hmotněprávní i procesní složku a také lze jeho obsah rozdělit podle jednotlivých složek životního prostředí. Vzhledem ke kompozitnímu charakteru práva na příznivé životní prostředí se jeví jako poměrně vhodné řešení, aby zásahy na okraji tohoto práva byly přezkoumávány testem racionality, zatímco zásahy s vyšší intenzitou testem proporcionality.

Na základě provedené analýzy identifikují autoři tři složky esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí, a to jeho individuální povahu, vymezení jeho subjektů, vybrané prvky procesní stránky, konkrétně právo individuálně se bránit proti zásahům do práva na příznivé životní prostředí, tedy požadavek na existenci účinných procesních nástrojů pro jednotlivce, právo účastnit se rozhodovacích procesů, které se týkají životního prostředí, a právo na informace o životním

prostředí. Po hmotněprávní stránce spočívá v povinnosti státu zajistit (jak v podobě negativních, tak pozitivních závazků) takovou kvalitu životního prostředí, která umožňuje jednotlivcům v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby (spánek, potraviny, voda apod.) a nevede k omezení dalších základních práv jednotlivců.

Kapitola je uzavřena pojednáním o esenciálním jádru esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí, tedy takové jeho složce, kterou nelze omezit vůbec, neboť by tak bylo úplně negováno, resp. popřeno ústavní zakotvení práva na příznivé životní prostředí. Tímto typem zásahu by bylo takové poškození životního prostředí, které by v důsledku představovalo zásah do lidské důstojnosti v intenzitě ekvivalentní nelidskému nebo ponižujícímu zacházení. Právo na příznivé životní prostředí má totiž zvláštní význam spočívající v tom, že není cílem samo o sobě, nýbrž že vytváří podmínky pro realizaci ostatních základních práv, ovšem stejně tak i na ně může mít snížená kvalita životního prostředí negativní vliv.

Cílem kapitoly **Iiony Jančářové** s názvem „Globální oteplování v reflexi ústavně garantovaného práva na příznivé životní prostředí“ je hledat odpověď na otázku, zda klimatické změny a jejich projevy lze považovat za porušení práva na příznivé životní prostředí a zda lze prosazovat, aby stát přijal určitá opatření proti postupujícím klimatickým změnám, jestliže jej k tomu nezavazují přijaté mezinárodní závazky či požadavky práva EU. Bylo zjištěno, že následky klimatických změn mohou být chápány jako zhoršení stavu životního prostředí. Ústavně garantována však není ochrana životního prostředí jako taková, ale pouze právo na příznivé životní prostředí, nahlíženo z antropocentrického hlediska. Právo na příznivé životní prostředí a základní lidská práva, jakými je právo na život a zdraví, jsou v rámci problematiky klimatických změn navzájem propojena. Proto lze tvrdit, že stát má povinnost chránit své občany a přijímat opatření na jejich ochranu před ničivými následky klimatických změn. Volba vhodného přístupu a konkrétních nástrojů právní regulace však patří do jeho diskrece.

Kapitola „Přeshraniční dosah environmentálních práv“ **Vojtěcha Vomáčky** se zabývá otázkami uznávání, ochrany a odpovědnosti za porušení široce pojatých environmentálních práv v přeshraničním kontextu na úrovni vnitrostátní i mezinárodní, ve snaze o zodpovězení na první pohled triviálních otázek: Požívají jednotlivci ochrany svých práv v důsledku činnosti realizované v jiném státě? Pakliže ano, z čeho tato ochrana vychází a jakým způsobem je možné se jí domáhat? Autor dochází k závěru, že pouze flexibilní soukromoprávní úprava umožňuje v určitém rozsahu skutečný přeshraniční dosah environmentálních práv. V rovině veřejnoprávní hrají klíčovou roli závazky vyplývající ze smluvních pramenů mezinárodního práva,

kteře ovšem v evropském prostoru samostatná environmentální práva nepřiznávají, natož aby vytvářely celistvý systém jejich ochrany. Rozšiřující výklad obsahu přiznaných práv a odpovědnosti státu za jednání, které se projevuje na území jiného státu, slibuje možnou ochranu před poškozováním životního prostředí, které se projevuje v osobní sféře dotčených jedinců, ovšem postrádá oporu v konkrétní judikatuře, která zatím řeší pouze jednotlivé aspekty této složité problematiky.

Ivana Průchová se ve své kapitole nazvané „Environmentální spolky, opatření obecné povahy a práva ve vztahu k příznivému životnímu prostředí – vývoj, současný stav a perspektivy“ věnuje v první části rovněž otázce přičitatelnosti práva na příznivé životní prostředí právníkům osobám a poukazuje na určité již v mezinárodním právu založené privilegované postavení jedné z kategorií právníků osob – environmentálních spolků – ve vztahu k účasti v rozhodovacích procesech s environmentálními prvky, jakož i v přístupu k soudnímu přezkumu rozhodnutí v nich vydaných. I. Průchová se následně do hloubky zamýšlí nejen nad jazykovým obsahem, ale i nad „poselstvím“ nálezů Ústavního soudu I ÚS 59/14 a uvažuje o pravděpodobných půdorysech nakládání s jeho základními myšlenkami v budoucnu. Jelikož ústředním bodem právního problému řešeného v uvedeném nálezů bylo brojení proti vydanému opatření obecné povahy, pokračuje autorka přehledem právních situací z oblasti ochrany životního prostředí, které se řeší právě prostřednictvím této právní formy. S ohledem na zjevně posilující roli ekologických spolků v přístupu k soudní ochraně se proto zamýšlí i nad ranějšími fázemi přípravy opatření obecné povahy a ptá se, zda by ekologické spolky neměly mít více procesních práv již v těchto fázích. V závěru své kapitoly předkládá I. Průchová své úvahy ohledně významu „práva žít v příznivém životním prostředí“ jakožto práva zařazeného novým občanským zákoníkem výslovně mezi osobnostní práva. Dovojuje opodstatněnost přímé souvztažnosti mezi touto novou soukromoprávní úpravou a postavením ekologických spolků, jejichž pozice tak může být významně posílena, byly-li by zakládány jak za účelem prosazování ochrany životního prostředí v procesech veřejného práva, tak i k ochraně osobnostního práva svých členů žít v příznivém životním prostředí.

Kapitola **Pavly Bejčkové** „Kontroly domácích topenišť aneb kde leží hranice mezi právy na zdraví a příznivé životní prostředí a právem na soukromí?“ reaguje na recentně diskutovaný problém potenciálního konfliktu mezi právem na příznivé životní prostředí (a potažmo na zdraví) a právem na soukromí, který vyzval v souvislosti s přípravou novely zákona o ochraně ovzduší, jež umožňuje vstup do obydlení za účelem kontroly kotlů v domácnostech. V České republice jsou trvale překračovány zákonné limity znečišťujících látek v ovzduší stanovené pro ochranu

lidského zdraví. Autorka poukazuje na fakt, že jedním z nejdůležitějších zdrojů těchto znečišťujících látek jsou spalovací zdroje na tuhá paliva používané k vytápění domácností. Ačkoli zákon o ochraně ovzduší stanoví provozovatelům domácích topenišť povinnosti, které by měly znečištění z těchto zdrojů minimalizovat, dochází často k jejich porušování. Povinnosti provozovatelů domácích topenišť totiž nelze kontrolovat a vynucovat, neboť předmětné zdroje se nacházejí v obydlích, do nichž není na základě čl. 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod dovoleno vstoupit bez souhlasu toho, kdo v nich bydlí. Autorka analyzuje uvedenou novelu, která byla schválena na konci roku 2016, z hlediska potenciálního konfliktu základních práv a dochází k závěru, že tato úprava kontrol domácích topenišť sice představuje omezení práva na nedotknutelnost obydlí, nicméně toto opatření lze považovat za souladné s Listinou základních práv a svobod, neboť je odůvodněno ochranou jiných ústavně chráněných hodnot, a to práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí.

Předmětem kapitoly „Poznámka k možnosti společenství vlastníků jednotek dovolávat se práva na příznivé životní prostředí“ **Heleny Doležalové** jsou úvahy, zda společenství vlastníků jednotek je rovněž takovým typem právnické osoby, které by mělo být přiznááno právo domáhat se práva na příznivé životní prostředí, podobně jako je tomu u ekologických spolků. Srovnává oba typy entit, zejména co do personálního substrátu a zakladatelského účelu, a ptá se, zda společenství vlastníků by jako celek mohlo efektivněji bránit právo svých členů, jež rovněž mohou být dotčeni nepříznivým stavem životního prostředí, než kdyby tyto fyzické osoby postupovaly samostatně, zejména v případech, kdy imise znečišťujících látek, hluk a vibrace by negativně ovlivňovaly nejen život jednotlivých členů společenství vlastníků, ale i celý dům a pozemek společenstvím spravovaný. Rozebírá dvě rozhodnutí nejvyšších českých soudů, která se této otázky přímo dotýkala, a to v kontextu právní úpravy a interpretace v době jejich vydání a následně ve světle nových judikatorních přístupů k žalobní legitimaci různých typů entit, jež hájí zájmy svých členů – fyzických osob, které i v případech těchto společenství nakonec stály za pozitivním zhodnocením jejich procesní žalobní legitimace.

Díky poslední kapitole **Míchala Maslena** s názvem „Právo na příznivé životní prostředí – Vývoj, interpretácia a prístup slovenskej právnej vedy a aplikačnej praxe k tomu právu“ se může český čtenář obeznámit se situací ohledně práva na příznivé životní prostředí ve Slovenské republice, jejíž Listina základních práv a svobod obdobně jako ta česká stanoví v čl. 35 odst. 1, že „Každý má právo na příznivé životní prostředí.“ Tato garance je ještě posílena, a zde již na rozdíl od české ústavní úpravy, ustanovením čl. 44 slovenské Ústavy a doplněna o povinnost každého

chránit životní prostředí a kulturní dědictví. Kapitola se proto zabývá přístupem slovenské právní vědy a aplikační praxe, zejména soudní judikatury, k zakotvení tohoto práva a k jeho obsahovému vymezení. Autor dospívá k závěru, že přístup slovenských soudů k právu na příznivé životní prostředí je zatím ještě velmi konzervativní, a přestože slovenská ekologická sdružení často ve svých stížnostech přebírají argumenty z judikatury českého Ústavního soudu, na změny v interpretačním přístupu podobné souvislostem českého nálezu I ÚS 59/14 Slovensko doposud čeká. V závěru se autor blíže věnuje aktuální otázce kontroverzní tzv. vodní novely Ústavy Slovenské republiky, která vyvolala dokonce reakci ze strany Evropské komise.



ÚVODNÍ GLOSA: PRÁVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A PRÁVNICKÉ OSOBY

Milan Damohorský

Ve svém krátkém úvodním zamyšlení¹ chci předesítnout otázku, zda i právníkům osobám náleží právo na příznivé životní prostředí dle článku 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a to i přes judikát Ústavního soudu ČR, který svým výkladem zúžil toto právo toliko a výlučně na osoby fyzické. Domnívám se, a níže se snažím k tomu snést relevantní argumenty, že tento přístup byl a je nejen nesprávným, ale že je objektivním i subjektivním vývojem již dávno překonaný, a nastal tak čas na jeho zásadní změnu. K této bych chtěl tímto, možná poněkud provokativním příspěvkem, vyvolat nutnou diskusi i zavdat potřebný impuls.

Kontroverzním rozhodnutím bylo usnesení I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998 (U 2/10 SbNU 339), které se týkalo ustanovení čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud ČR v něm rozhodl ve věci návrhu ústavní stížnosti stěžovatele občanského sdružení Děti Země, které zastupoval advokát JUDr. Svatomír Mlčoch. Návrh odmítl, a to s následujícím odůvodněním.

Stěžovatel napadal rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 6. 1997, čj. 15 Ca 69/97–26, kterým bylo rozhodnuto ve věci přezkoumání rozhodnutí správních úřadů. Namítal, že tímto rozsudkem došlo k porušení jeho ústavně zaručeného práva v oblasti ochrany životního prostředí. Zejména dovozoval, že občanské sdružení Děti Země je nositelem subjektivního práva formulovaného v čl. 35 Listiny základních práv a svobod, které každému přiznává právo na příznivé životní prostředí, ale i na úplné a pravdivé informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.

Soudce zpravodaj nejprve podle § 43 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zkoumal, zda je stěžovatel aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti. Podle ustanovení § 72 odst. 1 tohoto zákona je ústavní stížnost oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož

1 Tato stat byla vypracována v rámci programu institucionální podpory Univerzity Karlovy v Praze – PRVOUK 06. „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“, jehož hlavním koordinátorem je Prof. JUDr. et PhDr. mult. Michal Tomášek, DrSc.

byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručená ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou (dle čl. 10 Ústavy ČR).

V uvedeném případě byla předkladatelem této ústavní stížnosti právnická osoba (tehdy občanské sdružení, nyní spolek). Ústavní soud již dříve připustil, že je možno dovozovat poskytování takové ochrany dokonce i právnickým osobám, pokud jde o základní práva a svobody (Pl. ÚS 15/93). Právnické osoby se však mohou dovolávat ochrany jen těch práv chráněných Listinou základních práv a svobod, jejichž charakter to v souladu s jejich právním postavením dovoluje. Otázkou je pak právě povaha právní použitelnosti takových práv.

Ústavní soud dospěl k názoru, že článek 35 Listiny základních práv a svobod, který zakotvuje právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, nelze aplikovat na právnické osoby. Dovodil, že práva, která se vztahují k životnímu prostředí, náleží pouze osobám fyzickým, protože se jedná o biologické organismy. Tyto tak mohou podléhat případným negativním vlivům životního prostředí. Toto dle Ústavního soudu nelze tvrdit o právnických osobách. Soud mimo jiné argumentoval vymezením pojmu životní prostředí, jak ji provedl zákon o životním prostředí ve svém ustanovení § 2.

Ústavní soud dále dovodil, že ani ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze považovat za konkretizaci čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Jde tedy dle něho o věci zcela rozdílné.

Ústavní soud ve svém usnesení zdůraznil, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti a není běžnou třetí instancí v systému všeobecného soudnictví. Neposuzuje celkovou zákonnost vydaných rozhodnutí a nepřikročuje k hodnocení stanovisek obecných soudů.

Procesně tak Ústavní soud v komentovaném případě dospěl k závěru, že ústavní stížnost je nutno považovat za návrh podaný subjektem neoprávněným. Soudce zpravodaj proto (mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení) svým usnesením návrh odmítl.

Ačkoliv se tak může zdát, že šlo o vcelku banální rozhodnutí, jsou v jeho zdůvodnění obsaženy jak samotný hlavní argument, tak i náleze a v podstatě též výrok, a to, že právnické osoby právo na příznivé životní prostředí nemají, protože se nejedná o biologické organismy, a nemohou tak být jeho stavem nijak ovlivněny.

Toto rozhodnutí považuji za nesmyslné a nesprávné, protože nejde o definici životního prostředí, ale o otázky vztahové a vlivové. Pohybujeme se totiž nikoliv uvnitř, ale do značné míry vně definice životního prostředí. Právnické osoby bych si navíc osobně dovolil definovat, jako „sociální organismy“, které jsou na stavu

životního prostředí též, zejména funkčně, vysoce závislé, odhlížím-li od toho, že mnohé z nich jsou navíc „organismy hospodářské“.

Paradoxně tak jediná osoba (soudce zpravodaj) vcelku okrajovým rozhodnutím (usnesením v procesní věci) rozhodla o značně závažné záležitosti ochrany životního prostředí v České republice na nejméně dvě desítky let.

V následujícím textu bych se rád pokusil o několik základních argumentů v tomto směru.

Základním argumentem pro to, že z výše uvedeného práva by měly, respektive mohou mít prospěch toliko osoby fyzické, je tvrzení (nikoliv však skutečnost), že pouze ony jsou biologickými entitami, na něž mohou vzhledem k jejich životu a zdraví dopadat následky nepříznivého životního prostředí. Právnícké osoby tedy změny v životním prostředí, resp. v jeho stavu nepocítují.

Článek 35 Listiny v sobě skrývá jak základní právo hmotné, a to právo na příznivé životní prostředí, tak i právo procesní, jímž je právo na informace o stavu životního prostředí. U procesního práva na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí též není pochyb ani zpochybnění, že toto právo svědčí každému, to jest nejen fyzickým, ale i právníckým osobám. Alespoň v běžné každodenní praxi státní i samosprávné orgány a jimi zřízené instituce právníckým osobám tyto informace bez dalšího poskytují a jejich právo nijak nezpochybňují.

Povinnosti nepoškozovat a neohrožovat životní prostředí nad míru stanovenou zvláštním zákonem v článku 35 odst. 3 Listiny jsou pak jednoznačně založeny pro všechny subjekty bez rozdílu a výjimky, a to dokonce i pro stát, resp. jeho organizační složky a jím zřízené právnícké osoby (státní podniky). Opačný výklad by totiž zcela postavil na hlavu celou ochranu životního prostředí a jeho složek, protože zejména právnícké osoby jsou hlavními znečišťovateli a poškozovateli tohoto prostředí. Bez takového přístupu by ochrana životního prostředí v podstatě v žádné zemi nebyla možná, protože hlavními znečišťovateli a poškozovateli životního prostředí a jeho složek jsou právě a zejména právnícké osoby. Nemohla by pak v praxi fakticky fungovat ani jiná ustanovení Ústavy (čl. 7) a Listiny (čl. 11 a další).

Jednota práv a povinností subjektů je jedním ze základních postulátů a východisek moderních demokratických právních řádů založených právě na pevných ústavních základech. Práva a svobody nemohou existovat bez povinností, a to jak u subjektů samotných, tak na straně států či jiných subjektů v jejich vzájemné korespondenci. Jen stěží tak může obstát konstrukce (výklad), která by právníckým osobám ukládala jen povinnosti a nepřiznávala žádná s nimi korespondující práva. Mám tak na mysli vzájemný vztah a provázanost ustanovení odstavce 1 a odstavce 3 článku 35 Listiny.

Dalším argumentem pro to, aby právo na příznivé životní prostředí měly i právnické osoby, je pravidlo „od menšího k většímu“ (*a minori ad maius*). Znamená to, že když právo na příznivé životní prostředí má každá, byť i jednotlivá, fyzická osoba, pak i jejich uskupení v podobě právnické osoby by mělo tohoto práva požívat. Právnické osoby, dle mého názoru, totiž nemohou bez alespoň minimálního personálního lidského substrátu nebo zakladatelského jednání fyzických osob, které určí účel či předmět činnosti, vůbec existovat.

Již v jiných svých dřívějších pojednáních a publikacích jsem zmínil svoji základní thési o tom, že právnické osoby se mají navenek dostatečně jevit. Tedy mít nejen svoji adresu a IČO, ale i materiální, personální a finanční substrát (základnu). Konečně u mnohých to „natvrdo“ a přesně stanoví právní předpisy. Srovnej například zákonné atributy obce nebo kraje v zákonech o obcích a krajích, ale i spolků v občanském zákoníku atd. Obec bez svého území, občanů, majetku a rozpočtu by byla pro smích a nemohla by existovat. Stát však bohužel ve své praxi naopak připouští existenci takových obchodních společností či politických stran, která se zužuje na ryze fiktivní formy – mají jen název, IČO, bankovní konto a adresu (mnohdy neexistující) a nic více.

Mnohé právnické osoby podnikající jsou na příznivém stavu životního prostředí přímo existenčně (ekonomicky) závislé. Nemusí zde jít jen o klasické subjekty podnikající v zemědělství, lesnictví, rybářství, myslivosti, vodním hospodářství či lázeňství, ale i subjekty podnikající na trhu s nemovitostmi, v turistickém ruchu atd. Konečně i ryze průmyslové, energetické a dopravní subjekty potřebují příznivý stav životního prostředí ke své činnosti. Když nic jiného, tak alespoň průběžný dostatek poměrně neznečištěné vody je pro ně „životně důležitý“ a nezbytný.

Naopak velmi závislé na nepříznivém stavu životního prostředí, jak mne nyní napadá, mohou být z právnických osob podnikajících snad jen ty v sektoru pohřebnictví, protože přiřazovat sem zdravotnictví, by bylo jistě značně cynické (být by si to snad někteří ekonomové ve svém trochu morálně pokřiveném vidění světa mohli přát). Jde tak jistě o výjimku, která potvrzuje pravidlo, že právnické osoby bez příznivého stavu životního prostředí nemohou být a jsou na něm závislé.

Otázkou je, kam pak řadit „kuřácký průmysl“ a jeho lobby. Nejsem si tím zcela jist, neboť je zjevné, že čím více je kuřáků, tím pro tento průmysl lépe. Znečištěné ovzduší může být pro aktuální spotřebu kuřiva kontraproduktivní, protože kuřáci ho mohou inhalovat zcela zdarma a jejich spotřebu to tak může omezit. Jakkoliv je kuřácký průmysl svými důsledky jistě znečišťujícím (zvenčí i zevnitř), je pro něj příznivý stav životního prostředí též velmi důležitý.

Nepodnikající právnické osoby pak mohou mít mnoho podob a forem. Může jít o spolky, nadace, fundace, politické strany a hnutí, ale i církve a náboženské společnosti atd. Argumenty pro ně jsou obdobné jako u těch ziskových a komerčních, avšak jejich určitá část je dokonce založena přímo s cílem obhajovat a prosazovat ochranu životního prostředí a jeho složek (nejde jen o politické strany – Strana zelených, LES a další, ale zejména o spolky – Hnutí Duha, Děti Země, Greenpeace, Český svaz ochránců přírody, Hnutí Brontosaurus apod.).

Stát jistě musí zajišťovat příznivý stav životního prostředí bez rozdílu všem. Všem subjektům právních vztahů, dokonce sobě samému i svým organizačním složkám. Mnohdy k tomu dokonce zřizuje speciální právnické subjekty (např. státní podniky Povodí, Lesy České republiky, Vojenské lesy a statky či Správu úložišť radioaktivních odpadů atd.).

Kardinální otázkou však je, jak až daleko, a hlavně jakými prostředky – zda těmi „přes přírodu“ nebo těmi „přes výstavbu a techniku“ – má toto právo a hlavně onen příznivý stav garantovat a zajišťovat?! Přístup státu musí být rozumný a diferencovaný tak, abychom na druhé straně nedávali různým právnickým osobám možnosti žalob proti státu např. pro nevytvoření podmínek splavnění řek (kanál Labe – Odra – Dunaj) či zajištění dostatku vody (zemědělství – finanční kompenzace důsledků sucha) apod. To je však již námět na jiný samostatný článek, a to nejen z právního pohledu.

Konečně je třeba zmínit i poslední argument a ten je ryze jazykový. Každý musí znamenat každý! Slova mají vždy svůj určitý význam. Některá slova mají významů více – i několik. Slovo každý však má jen jeden a ten je vcelku jednoznačný.

Některé nové judikáty českých soudů zejména Ústavního soudu ČR, ale i Nejvyššího správního soudu ČR z poslední doby však již směřují poněkud jinam než usnesení z roku 1998. Ačkoliv to ještě není přímé „čelem vzad“, je to minimálně „vpravo/vlevo v bok“, tedy odklon od dosavadního směřování a nahlížení této problematiky.

Uvedme například náleze Ústavního soudu ČR I. ÚS 59/14, který rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Kateřiny Šimáčkové, soudce Ludvíka Davida (soudce zpravodaje) a soudkyně Ivany Janů o ústavní stížnosti stěžovatele Sdružení pro ochranu krajiny, zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem (advokátem), proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013 č. j. 5 Aos 3/2012–36, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení.

Dle tohoto nálezu bylo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013 č. j. 5 Aos 3/2012–36 porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu garantované ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a právě proto byl tento rozsudek zrušen.

Předmětem řízení byl před obecnými soudy (správními) návrh na zrušení opatření obecné povahy zastupitelstva obce Petkovy, kterým byl schválen územní plán této obce. Stěžovatelem bylo občanské sdružení „Sdružení pro ochranu krajiny“ (nyní nově spolek), které sdružovalo občany z obcí na území přírodního parku Čížovky, do něhož katastrálně spadají i Petkovy. Předmětem činnosti tohoto spolku je ochrana přírodního a krajinného prostředí včetně jeho kulturních a historických hodnot. Spolek napadl výše uvedené opatření obecné povahy soudně, protože se cítil zkrácen na svých právech nezákonným postupem obce Petkovy, z čeho vyvozoval i nezákonnost územního plánu jako takového.

Krajský soud v Praze svým usnesením tento návrh odmítl, a to proto, že stěžovatel podle něj není aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

„Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy“.

Ústavní soud ve svém nálezu postupně popisuje a rozebírá vývoj svých názorů od původního výše zmiňovaného usnesení z roku 1998 až po nyní nově založený názor, že občanské sdružení je aktivně legitimováno k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Tento nálezn je dle mého názoru značně přelomový, a to opět zejména svým výkladem a argumentací, jakkoliv se jeho meritum netýká ustanovení článku 35, ale článku 36 Listiny. Jde zřejmě o jeden z prvních kroků ke změně přístupu a nahlížení na tento problém ze strany Ústavního soudu. Že snad nezůstane ojedinelým či nenásledovaným, dokládá nálezn ÚS v případě s věcně podobnou problematikou z října 2015 (č. IV. ÚS 3572/14), který uvedenou argumentaci zopakoval a nový přístup k aktivní legitimaci ekologických spolků potvrdil.

Personálně značně obnovený a obměněný Ústavní soud České republiky by tak po 18 letech měl svůj již neudržitelný, nelogický a archaický názor přehodnotit. Nejen, že se vývoj právní (nejen český, ale mezinárodní), ale zejména přírodní a společenský, výrazně posunul, ale již v době přijetí bylo usnesení ÚS ČR nesmyslné, nesprávné a špatné.

Ústavní soud ČR by měl dle mého názoru co nejdříve (při nejbližší výkladové příležitosti) právníkům osobám přiznat stejný statut, pokud jde o právo na příznivé životní prostředí, jako osobám fyzickým. V opačném případě by se nadále dostával do právně i věcně neudržitelné situace.

Brzy, dle mého názoru, přijde doba, kdy bude stát muset garantovat také právo na přístup k pitné vodě, a to všem ve finančně snesitelné úrovni. Bude zajímavé

sledovat, jak to po privatizaci soustav vodovodů a kanalizací v minulých desetiletích bude věcně řešit. Toto právo bude jistě muset být součástí širšího práva na příznivé životní prostředí. Rád bych viděl, jak toto právo (dříve to byla banální samozřejmost) nebude garantováno i právníckým osobám, resp. jak z něj tyto budou vylučovány.

Ostatně soudím, že právo na příznivé životní prostředí (nejen v České republice, ale na celé planetě Zemi) musí mít opravdu úplně každý..



PRÁVO NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ – MEZI ANTROPOCENTRISMEM A EKOCENTRISMEM

Josef Blahož

1.1 LIDSKÁ PRÁVA A LIMITY ANTROPOCENTRISMU

Úvahu na dané téma považujeme za vhodné zahájit první otázkou: Může vůbec právo utvářet a realizovat lidské právo na ochranu životního prostředí pro životní prostředí všech forem života, tj. ochranu životního prostředí pro životní prostředí samé, respektive ochranu přírody pro přírodu samou, a uplatnit v těchto vztazích klíčové kauzální hledisko, které je obsaženo již ve zkratkovém definatorickém postulátu Barucha Spinozy „*natura causa sui*“? Vždyť posláním práva a zejména lidských práv je podle převládajícího názoru v právní vědě realizace zájmů, prospěchu a ochrany lidí, společnosti a státu. Tuto tezi nám potvrzuje nejen rozbor ustanovení právního řádu České republiky, ale též ustanovení právních řádů vysoce rozvinutých států světa, včetně mezinárodněprávních aktů. Proto při pokusu o odpověď na nastolenou otázku je nutno postupovat velmi rezervovaně a s vědomím, jak obtížné a těžko přijatelné je pro právní myšlení vnášet do něho koncepce ekocentrismu a biocentrismu² a překračovat limity antropocentrismu, který je podle převažujících názorů uplatňovaných jak v právní teorii, tak v právní praxi realitou. Zde je však nutno položit otázku další: Je opravdu celá oblast právního řádu z hlediska metaprávních příčin, z nichž právní úpravy vznikaly bez ohledu na jejich formu a realizaci, antropocentristická, či nikoliv? Náš názor vychází při analýze původních příčin vzniku práva a právních řádů z limitů antropocentrismu. Rozvíjet zde v tomto směru komplexní úvahy o právu a právním řádu celostně by jednak vyžadovalo velký prostor, jednak by se vzdalovalo účelu, který tato stať

- 2 MÜLLEROVÁ, H. – STEJSKAL, V. *Ochrana zvířat v právu*. Praha: Academia, 2013, s. 132, 450–452. NUSSBAUM, M. C. *Animal Rights: The Need for a Theoretical Basis*, 114 *Harvard Law Review*, No. 5, March 2001, str. 1506–1549.

sleduje. Omezíme se proto na oblast lidských práv. Je zcela nepochybné, že teoretické pojetí lidských práv v rozvinutých demokratických státech nadále v převažující míře vychází z koncepcí přirozenoprávních, ať již deistických či ateistických, které byly myšlenkovým zdrojem Deklarací a Listin lidských práv v 17. a 18. století, a proto až do současnosti zaznamenaly rozsáhlý a diferencovaný vývoj.

Přirozenoprávní pojetí lidských práv, i když v něm nacházíme neobyčejně široké množství názorových proudů, je v převažující míře charakteristické otevřeností novým konceptům, které přináší rozvoj poznání vztahů člověka a všech forem života na této planetě. Toto přirozenoprávní pojetí lidských práv je oním základním myšlenkovým hybatelem a tvůrčím myšlenkovým zdrojem interpretace lidských práv zakotvených v ústavách a zároveň obsahově dotvářených ústavně soudní interpretací. Přirozenoprávní pojetí je tedy podle našeho názoru nadřazeno onomu právu lidských práv, tj. konkrétní ústavní a právní úpravě lidských práv, ať hmotně právní, či procesně právní, ústavnímu a mezinárodně právnímu mechanismu jejich uplatňování. Takto chápané přirozenoprávní pojmání³ lidských práv je podle našeho názoru schopné překračovat horizonty antropocentrického konceptu práva lidských práv. Antropocentrické pojetí lidských práv pokládá člověka za živou bytost – ať již poměrně nedávno či od samého počátku zcela oddělenou od přírody, jejíž kvality a schopnosti jsou nesrovnatelně vyšší ve vztahu k ostatním formám života, a to do té míry, že s nimi nemají a nemohou mít nic společného. Za zcela prvotní základní lidská a občanská práva jsou považována právo na život a právo na lidskou důstojnost. Právo na lidskou důstojnost podtrhuje antropocentrické pojetí základních lidských a občanských práv, neboť zdůrazňuje odlišení lidské bytosti od ostatních forem života. V ústavních i mezinárodních právních aktech dokonce často nacházíme právo na lidskou důstojnost na místě prvním před právem na život, což sice zní velmi vznešeně, z logického hlediska to však vyvolává pochyby, neboť bez lidského života je lidská důstojnost nonsens.

Antropocentrické přirozenoprávní pojetí lidských a občanských práv má v současném teoretickém rozpracování nejrůznější podoby a naším úkolem není tyto podoby, směry – mnohdy s určitou nadsázkou označované jako školy (neboť často „školou“ je skupina autorů nebo jediný autor či malá skupina autorů) analyzovat, a to z důvodu, že naše pojetí zdroje a původu základních lidských a občanských

3 Srov. HŮLKA, Š. *Renesance přirozeného práva v SRN po druhé světové válce a judikatura nejvyšších soudů SRN*. 1. vyd., Praha: Univerzita Karlova, 2000. Co se týče kritického přehledu české literatury o přirozeném právu z 90. let 20. stol., viz s. 87 an. FERKISS, V. *The Future of Technological Civilization. Part II – Ecological Humanism*. New York: G. Braziller, 1974, s. 87–205.

práv je odlišné. Antropocentrické pojetí lidských a občanských práv zesílilo zvláště v průběhu 20. století, kdy jsme byli svědky téměř naprostého oddělení společenských věd a věd o živé přírodě.

Náboženské pojetí základních lidských a občanských práv, s nímž se setkáváme v euroamerické oblasti, to jest pojetí křesťanské, má rovněž antropocentrický ráz. Podle křesťanské filozofie základní přirozená práva jsou dána člověku Bohem. Zakladatelskými osobnostmi této filozofie jsou svatý Augustin a Tomáš Akvinský, i když u Tomáše Akvinského lze soudobými pojmy zaznamenat určitý přesah k ekocentrismu a biocentrismu.⁴ Zde je nutno zdůraznit, že mnohá náboženství se v otázce přirozenoprávního pojetí základních lidských hodnot a lidských práv výrazně liší, např. podle hinduismu a buddhismu toto pojetí antropocentrické není.⁵

Náš názor vychází z myšlenky, že základem lidských práv je nárok na život, který se snaží uplatňovat každá forma života. Nárok na život, touha žít, instinkt zachování života – to vše je prazákladem přirozeného práva na život, o které, ať již to dokáže člověku signalizovat či člověk tuto signalizaci nedokáže pochopit, usilují všechny formy života. Proto pojmáme právo na život za základní přirozené právo, v jehož obsahu, tj. v úsilí zachovat svůj život, volnost života v nároku na život a touze žít, se lidská bytost jako jedna z forem života, setkává se všemi ostatními formami života.⁶ Je tedy možno konstatovat, že přirozenoprávní teorie hraje v pojetí lidských práv dominantní úlohu od doby demokratických revolucí v průběhu 17. a 18. století až po současnost. Nejde tu pouze o diferenciaci mezi charakterem přirozenoprávních doktrín v období demokratických revolucí a v současnosti, ale již v průběhu demokratických revolucí nacházíme v přirozenoprávních koncepcích výrazné odstíny v závislosti na tom, zda nositelem těchto doktrín byly radikálnější či konzervativní proudy demokratického hnutí. Historie demokratického konstitucionalismu podává přesvědčivé svědectví o tom, jak týž ústavní dokument nabýval v závislosti na interpretaci odlišnými politickými proudy dosti pozměněného

4 ŠEJVL, M. Pojem přirozeného subjektivního práva ve středověkém myšlení v kontextu uvažování o lidských právech, *Právník*. 2015, č. 12, s. 1017–1020, zejména s. 1019.

5 RÁDHAKRIŠNAN, S. *Indická filozofie*, Praha, 1961. LESNÝ, V. *Budhismus*, Praha, 1948.

6 LORENZ, K. *Das Verhalten von Tieren und Menschen, I–II*. München, 1965. LORENZ, K. *Tak zvané zlo* (Das sogenannte Böse). Překlad Alena Veselovská. Praha: Mladá fronta 1992, 99 n., 178 n., 189 n. TINBERGEN, N. *Social Behaviour in Animals*. London, 1953, s. 53 n. VESELOVSKÝ, Z. *Vždyť jsou to jen zvířata*. Praha: Mladá fronta, 1974, s. 143 n. VICENTE de R. (Ed.). *Replies from Biological Research. Proceedings of the Symposium on Biology and Ethics*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científica, 1979, s. 49–117, 297–348. ŠEJVL, M. *Pojem přirozeného subjektivního práva ve středověkém myšlení v kontextu uvažování o lidských právech*, s. 1019.

významu. Typickým příkladem je zde Deklarace nezávislosti Spojených států z roku 1776, jejíž hlavní autor Thomas Jefferson a myšlenkový otec Benjamin Franklin⁷ byli silně ovlivněni Rousseauovými, Spinozovými a Voltairovými přirozenoprávními koncepcemi, které se odrážejí zejména v úvodních slovech Deklarace nezávislosti: „Pokládáme za samozřejmé pravdy, že všichni lidé jsou stvořeni, sobě rovni a jsou nadáni jistými nezcizitelnými právy, mezi něž patří právo na život, svobodu a nalézání štěstí“.⁸ Je třeba zdůraznit, že je zde na první místo postaveno v širokém spektru pojetí právo na život, a to v ústavně právní formě, což je pro nás v této stati nesmírně významné. Podle Benjaminu Franklina a Thomase Jeffersona byl zde lidský život pojímán jako vrchol všech forem života, s nimiž je jednoznačně spjat. Tato dimenze pojetí práva na život plně koresponduje s pojmem „nalézání štěstí“ (*pursuit of happiness*). Jefferson byl původně inspirován v daném výčtu základních práv Johnem Lockem, uvádějícím vedle práva na život a svobodu právo vlastnit majetek, to však Jefferson nahradil (dokonce v původně jím koncipované verzi Deklarace nezávislosti) pojmem nalézání štěstí, pojmem, který byl podle jeho názoru pojmem otevřeným pro nové hodnoty, které budou vyznávat příští generace. Takto pojaté právo na život v konjunkci s právem na nalézání štěstí se stalo významným interpretačním nástrojem umožňujícím vznik nových hodnotových standardů v ústavním právu, jak federálním, tak i státním, což se již zejména na ústavní úrovni některých členských států USA potvrdilo, pokud jde o právo na životní prostředí,⁹ jak o tom ještě dále pojednáme. V Jeffersonových a Franklinových idejích, vycházejících z Voltaira, Rousseaua a Spinozy nacházíme jakoby spojnicí přesahující období trvající déle než dvě stě let s názory Konráda Lorenze, Nicolaase Tinbergena, jakož s názory, které zastáváme v této studii.

7 HENKIN, L. – NEUMANN, G. – ORENTLICHER, D. F. – LEEBRON, D. V. *Human Rights (University Casebook Series)*. New York: Foundation Press, 1999, ISBN 978-1566627542, s. 134 n., 140 n.

8 BLAHOŽ, J. Svoboda a rovnost jako základní právně-filozofické kategorie lidských a občanských práv. In: J. Blahož – V. Balaš – K. Klíma. *Srovnávací ústavní právo*. 5. přepracované a doplnění vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2015, ISBN 978-80-7478-687-7, s. 191–192.

9 KELLY, A. H. – HARBISON, W. A. *The American Constitution: Its Origin and Development*. 3rd Edition. New York: W. W. Norton, 1963, s. 89–91. HENKIN, L. – NEUMANN, G. – ORENTLICHER, D. F. – LEEBRON, D. V. *Human Rights (University Casebook Series)*, s. 30 n., 140 n. ECKERSLEY, R. *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, Cambridge, 2004.

1.2 LIDSKÁ PRÁVA A HODNOTY FOREM ŽIVOTA

Teoretické pojetí lidských práv – znamená přistupovat k lidským právům nikoliv z hlediska jedné vědní disciplíny, ale multidisciplinárně.

Vědecký pracovník, který se lidskými právy zabývá, by si měl uvědomovat, že zvolí-li k pojetí lidských práv monodisciplinární přístup, podaří se mu uchopit pouze určité aspekty lidských práv příznačné právě pro tuto vědní disciplínu a možnosti, kterými daný obsah výzkumu poznává, aspekty, z nichž nelze vytvořit ucelené teoretické pojetí – teorii lidských práv, pokud vůbec lze v oblasti lidských práv o ucelenosti mluvit, neboť poznávání podstaty, rozsahu a smyslu lidských práv je podle našeho názoru nikdy nekončícím procesem. Tomuto procesu klade stále nové otázky vyžadující odpověď individuální, regionální i globální vývoj člověka, společnosti, její kultury, jejích organizačních, procedurálních a institucionálních forem včetně zejména státnosti. V neposlední řadě sem však náleží rovněž biologická podstata člověka vypovídající o jeho možnostech a limitech a také příroda a životní prostředí, bez nichž je uskutečňování lidských práv – respektive lidských aktivit realizovaných prostřednictvím lidských práv – zcela nemyslitelné, neboť je také nemyslitelná sama lidská existence.

V teoretické právní literatuře se ovšem velmi často setkáváme s monodisciplinárním, tedy výlučně právním pojetím lidských práv. Proč tomu tak je? Podle našeho názoru je tomu tak ze dvou základních příčin. Pojem lidská práva se skládá z pojmu právo, který má pro jednostranně, v rámci pouhé právní vědy uvažujícího právníka, význam v souhrnu obecně závazných norem chování vynutitelných státní mocí. Pro právní vědu jsou zpravidla lidskými právy obecně závazné normy chování jednotlivců, právnických osob, občanů státu zaručovaná a sankcionovaná státní mocí směřující k uskutečňování a reprodukci zvláště významných kvalit lidského života, které určují podstatu dané společnosti a státu. Karel Klíma ve svém přínosném teoretickém díle uvádí: „*Právo jako normativní systém vcelku i svojí podstatou a práva člověka nelze oddělit. Lidská práva jsou neodlučitelným komponentem každého právního řádu, neboť právo je formou svobody lidí*“.¹⁰ Pro politologii a sociologii¹¹ jsou to pravidla chování konsensuálně akceptovaná většinou společnosti bez ohledu na to, zda jsou vyjádřena ve formě právní normy a sankcionována státní mocí (event. mocí srovnatelnou s mocí státní) či nikoliv. V environmentalistice, v biologii,

10 KLÍMA, K. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, ISBN 978-80-7478-647-1, s. 2.

11 LAWSON, K. *The Human Polity, A Comparative Introduction to Political Science*. Boston: Houghton Mifflin, 1993, ISBN 0395489466, s. 3–9, 44–49.

etologii a ekologii,¹² objevuje-li se pojem právo, znamená požadavek, respektive nárok na chování, směřující k zachování nebo reprodukci kvality života, přičemž forma, jakou se toto chování uskutečňuje, je jednoznačně podřízena obsahu. Například pro přírodovědce byla až do relativně nedávné doby tato forma nezajímavá – rozhodoval pouze obsah. Teprve etologie, jako věda o tom, jak se druhy života chovají, zdůraznila – řečeno právně – i význam formy chování, nebo použijeme-li ještě výrazněji právníckého termínu – význam procesních norem chování.

Pokud jde o pojem lidské (rozuměj právo), bývá tento pojem v právní vědě definován jejími, tj. právními poznávacími kategoriemi, které nám dovolují poznat, zda jde například o fyzickou osobu bez závislosti na občanství, či zda jde v daném kontextu o občana (občanské právo), respektive zda právo fyzické osoby je přeneseno i na osoby právnícké. Pojem lidské (rozuměj právo) nám pomocí právních poznávacích kategorií nic jiného není schopen obsahově vypovědět. Dále již myšlení o lidských právech a právu vůbec pro mnohé právní teoretiky i praktiky nemá směřovat. Následující příčina spočívá v tom, co většina právníků zná z celého procesu svého vzdělávání včetně růstu vědeckého. Je to do značné míry myšlenkové pohybování se v uzavřeném prostoru od ostatních vědních oborů oddělené právní disciplíny. Z ostatních vědních disciplín nacházíme jen občas propojení práva na filozofii, politologii a sociologii, což onen uzavřený prostor oddělený od ostatních vědních oborů činí jen poněkud větším.

Nejprve k pojmu lidské právo. S tímto pro právníky základním a více či méně přesně definovaným pojmem operuje kromě právní vědy řada společenských disciplín, například sociologie, filozofie, historie, politologie, psychologie, religionistika, ale též značná část věd přírodních – biologie, ekologie, etologie a environmentalistika.¹³ Dále jsou to vědní obory nové – hraniční, jako je věda o člověku, která soustřeďuje značné množství vědních oborů z oblasti vědy o živé přírodě a z oblasti věd společenských. V každé z těchto vědních disciplín je pojem lidské právo čímsi navzájem pojmově odlišným. Právní pozitivista se s jiným, než juristickým užitím pojmu lidské právo buď vůbec nesetkává, nebo pokud se s ním setká, konstatuje, že tento pojem byl použit špatně, a dále o věci nepřemýšlí. V jiných, nikoli právních, disciplínách se pojem lidské právo obecně kryje s pojmem nárok nebo požadavek člověka na cosi základního, čeho je třeba k lidskému životu. Zároveň je třeba říci, že ve většině případů, kdy používáme pojem právo, je tomu tak uvnitř

12 VICENTE de R. (Ed.). *Replies from Biological Research. Proceedings of the Symposium on Biology and Ethics*, s. 49–88, 297–348.

13 Srov. doslov Z. Veselovského ke knize K. Lorenze. *Takzvané zlo*, s. 232 n.

sféry právní disciplíny, kdy jiný než juristický pohled na právo nemá rozhodující význam, i když by měl být vždy přítomen.

Pokud se však lidskými právy zabýváme teoreticky, s právnickým pojetím nevystačíme a kdo se domnívá, že ano, dostává se do známého úskalí oborové pasti: nedokáže tento pojem uspokojivě vysvětlit, pokud jde o jeho vznik, vývoj, dosah, rozsah a především celkový význam pro člověka, stát a společnost. Naším základním úvodním konstatováním tedy je, že pojem lidských práv nelze chápat a interpretovat pouze pomocí právní vědy a v jejím rámci, ale je třeba k němu přistupovat s porozuměním jeho ontologické mnohoobsažnosti.¹⁴

Pojetí lidských práv, k němuž se hlásíme, ovšem neznamená námitky proti tomu nebo kritiku toho, aby lidská práva byla analyzována a zkoumána z hlediska právních aspektů a z hlediska v současnosti možné právní použitelnosti a zaručitelnosti (zde již naznačujeme, že lidská práva jsou ideálem, k němuž se stát může blížit, ale stále mu zůstává mnoho dlužen). Jsme svědky toho, že pro toto pojetí existuje zdařilé označení, které, je-li obsaženo v názvu knihy či studie, nepotřebuje označení další. Jde o pojem na první pohled zarážející, ale obsahově neobyčejně výstižný: právo lidských práv, který například ve svém díle používá vynikající francouzský právník F. Sudre.¹⁵ Tento pojem jednoznačně vypovídá o tom, že lidská práva jsou obsahově multidimenzionální a autoři se v daných pracích zabývají pouze jejich právními aspekty. Pokud však je dáno rovnítko mezi pojem právo lidských práv a pojem lidská práva, jde o zásadní pochybení.

Lidská práva jsou ve své podstatě podle našeho názoru derivátem nároků na život a jeho kvality všech živých organismů, neboť lidská práva a nároky na život všech živých organismů mají svůj prazáklad v úsilí tento nárok na život a jeho kvality uplatňovat, včetně podmínek, které jsou pro všechny formy života nezbytné, a které lze vyjádřit jako nárok na životní prostředí.¹⁶ V tom lze tedy spatřovat onen most, spojující lidská práva a zejména jeho základ – právo na život a jeho nedílnou součást právo na životní prostředí s nároky na život všech živých organismů.

14 HENKIN, L. The Age of Rights. In: L. Henkin – G. Neumann – D. F. Orentlicher – D. V. Leeborn. *Human Rights (University Casebook Series)*, s. 2–6.

15 SUDRE, F. *Mezinárodní a Evropské právo lidských práv*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. Pojetím práva na život se ve zdařilé studii zabývá Štěpán Hůlka: Viz HŮLKA, Š. Právo na život v mezinárodním evropském právu. *Právník*. 2004, č. 11, s. 1066–1092.

16 VICENTE de R. (Ed.). *Replies from Biological Research. Proceedings of the Symposium on Biology and Ethics*, Part I., Social Aspects of Biological Research, s. 49–85, Part V., Animals and Man, s. 297–348.

Posláním této stati je přispět k teoretickému zdůvodnění ekocentricky a biocentricky orientované interpretace práva na život a práva na životní prostředí. V současnosti jsme ve sféře biocentrického a ekocentrického uvažování svědky záslužných – byť, a to je třeba zvláště zdůraznit – velmi obtížně uskutečnitelných snah o přiznání práv živým, cítícím tvorům, včetně řetězců forem života tak významných pro životní prostředí. Poněkud stranou však zůstává snaha o interpretaci nároků na život těchto forem života tak, aby tyto nároky na život bylo možno interpretací (zejména ústavněsoudní) zahrnout již nyní do pojmového výkladu práva na život a práva na životní prostředí. Obě cesty směřující ke stejnému cíli, které se dnes rýsují, jsou jistě záslužné a je třeba v nich pokračovat. Onu druhou „interpretační cestu“ však považujeme za schůdnější, neboť v otázkách ústavnosti se vyskytuje velké množství pojmů, které vyjadřují nepřetržitou tvůrčí, potřebám vývoje společnosti odpovídající, interpretaci. Vždyť ústavní systém, včetně kodexu lidských práv, začíná zastarávat již v okamžiku svého přijetí, natož byl-li přijat před desítkami let nebo dokonce před několika staletími. Stačí položit v této souvislosti otázku: Nepožadují snad neustálou tvůrčí, vývojem společnosti determinovanou, interpretaci takové základní ústavní pojmy¹⁷ jako spravedlnost, sociální funkce, veřejný zájem atd.? Proč tedy spíše neotevřít cestu pojmové ekocentrické a biocentrické interpretaci práva na život a práva na životní prostředí než vytvářet práva nová, obtížně realizovatelná a nahrávající námitce konzervativně smýšlejících právníků o zaplevelení lidských práv?

Považujeme proto za možné se s jistými výhradami přihlásit k určitému proudu přirozenoprávního pojetí lidských práv.¹⁸ To znamená, že za lidská práva jsou považovány základní přirozené kvalitativní nároky živoucích tvorů na jedinečný i druhový život, který prožívají. Zároveň jsou jimi také základní vzorce – standardy chování vedoucí k zachování a reprodukci života. V původní podobě, kdy vůbec život započal, jde o nároky na životní prostředí a především na život sám, a to všech živoucích tvorů. Tyto nároky nebylo třeba a ani není možné nějakým způsobem artikulovat, ale vyplývaly ze samé podstaty různých forem života. Pro každou formu

17 BREWER-CARÍAS, A. R. *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, s. 51 n. CLAUS, L. – KAY, R. S. *Constitutional Courts as Positive Legislators in the United States*. In: Brewer-Carías, A. R. *Constitutional Courts as Positive Legislators*, s. 816 n.

18 MACHAN, Tibor R. (Ed.). *Individual Rights Reconsidered: Are the Truths of the U. S. Declaration of Independence Lasting?* Stanford: Hoover Institution Press, 2001, ISBN 978-0817999322, s. 19, 22, 25–26, 31, 87–89. HERVADA, Javier. *Natural Right and Natural Law: A Critical introduction*. Pamplona: University of Navarra, 1987, 87 n.

života je charakteristická snaha svůj život si zachovat prostředky, kterými je vybavena. V okamžiku, který historicky znamenal miliony let, jde v původní podobě, kdy započal v přírodě vývoj člověka jako druhu, o nároky na život, které se podobaly nárokům na život mnoha ostatních tehdy žijících živočišných druhů. Šlo o nároky biologické, etologické a ekologické, které umožňovala a limitovala pouze příroda, schopnost jedince a event. schopnost skupiny, v níž žil, tyto nároky uspokojovat. Proto v počátcích toho, co nazýváme přirozenými lidskými právy, nenacházíme nic podstatného, co by tato práva odlišovalo od nároků na život – přirozených práv ostatních živých tvorů. Tyto nároky vyplývají zcela samozřejmě ze samé podstaty života, a tím tvoří pro všechny jeho existující formy základní hodnoty: zachovávat a chránit život, pokud je to možné, vždy, kdekoli a kdykoli je tento život ohrožen, jak tuto premisu již dávno formuloval vědec – lékař a humanisticky orientovaný filozof Albert Schweitzer. Pomalý a postupný proces vydělování člověka z přírody, který opět z vývojového hlediska nastal teprve velmi nedávno, postupně přinesl oproti nárokům ostatních živých tvorů na život podstatně nové a bohatší nároky na život člověka.

Přirozená práva můžeme také kvalifikovat jako základní vzorce – archetypy – chování potřebného pro zachování života jedinců a druhů živých tvorů.

Jde o takové vzorce chování, které jsou potřebné a ověřené zkušenostmi. Tedy potřeba a zkušenost, nikoliv jakási vznešená idea, je podle našeho názoru prázdkladem přirozených práv všech živých tvorů. Totéž platí o archetypech lidského chování, kde také vzorce chování ověřené potřebou a zkušenostmi jsou základem lidských práv. Považujeme tedy za potřebné znovu uceleně formulovat tezi, že právo na život a od něho odvozená práva jsou archetypy, resp. vzorce lidského chování, které se nejlépe v dlouhodobé lidské existenci osvědčily na základě zkušenosti a potřeby jako vzory lidského chování v rámci určité skupiny – společnosti.

Přirozená lidská práva mají tedy ve svém základě velmi účelový charakter. Jinými slovy řečeno požadavek, aby se člověk choval tím způsobem, který vede k zachování jeho jako jedince a zároveň k zachování jeho jako příslušníka živočišného druhu na této planetě. V této souvislosti je velmi aktuální připomenout výrok K. Lorenze, podle něhož „*ohrožení současného lidstva totiž nevyplývá ani tak z jeho schopnosti ovládat fyzikální pochody, jako z jeho neschopnosti rozumně řídit své vlastní dění*“.¹⁹ Tato charakteristika vystihuje podle našeho názoru podstatu přirozených lidských práv. Teoretické vystižení podstaty a praxe při uvádění přirozených lidských práv v život vykazuje ovšem obrovský rozdíl. Člověk – jednotlivec

19 LORENZ, K. *Takzvané zlo*, s. 189.

jako živočišný druh do značné míry vyčleněný z života přírody, a proto opět do značné míry zbavený druhových vlastností a instinktů, se chová individualisticky a egoisticky v prosazování svého jedinečného zájmu, pokud nenarazí na hranici možností tohoto svého individuálního chování, kterou nelze přestoupit, aniž by to jeho samotného neohrozilo. Tuto hranici vycházející z obecného poznání a zároveň vnitřního konsensu lidí vytvářejí společnosti a státy (pojímáno v globálním měřítku, nikoliv jednotlivá společnost a jednotlivý stát). Nelze tedy jednoduše učinit rovnítko mezi jednotlivcem a společností a říci, že co je vhodné pro jednotlivce, je vhodné i pro společnost. Vhodné je to, co jak jednotlivci, tak společnosti ve vyvážené míře prospívá. Extrémně kolektivisticky pojmávaný vztah jednotlivce a společnosti zdůrazňuje jednoznačnou prioritu zájmu společnosti nad zájmem jednotlivce. Extrémně individualisticky pojmávaný vztah jednotlivce a společnosti priorizuje takřka za všech okolností jednotlivce před společností. Vyvážené řešení tohoto vztahu je proto klíčovou otázkou politiky demokratické společnosti, jejího státu a práva a zejména také vymezení a podmínek garancí lidských práv.

Přirozená práva, tj. ve své podstatě nároky na život a jeho kvality, jakož i snahu každého živého organismu všemi pro něho možnými prostředky svůj život chránit, generačně zachovat, nelze zároveň spojovat se státem – vznikla dávno před ním, a dokonce nejen v lidské společnosti, ale v přírodě, a stala se vzorem pro normy lidského chování v rámci státu, v současné době pak dokonce i v rámci vznikajících světových regionů (příkladem světového regionu je Evropská unie), či v postupně a s obtížemi se utvářejícím měřítku globálním. Jsou to tedy normy chování lidí ve vztahu stát, resp. nadstátní moc a člověk. Tím, že soubor těchto vzorů se neustále rozšiřuje v závislosti na tom, jak vznikají nová nebezpečí a úskalí pro lidstvo a zároveň jak vznikají základní podmínky, jak těmto nebezpečím čelit, se zároveň rozšiřuje okruh lidských práv.²⁰ Tento okruh lidských práv, který má, jak to znovu chceme zdůraznit, jednoznačně zkušenostní charakter, začal být považován, a to postupně, za soubor jakýchsi nadčasových duchovních hodnot.

Pojem přirozených práv, a tedy rovněž pojem lidských práv, vzniká ze základního práva, kterým je právo na život. Je to dáno tím, že lidská práva ve svém souhrnu nejsou ničím jiným než různými kvalitativními stránkami práva na život, tj. např. práva na život v ekologickém prostředí, ve společenském prostředí, kde každý má svobodu pohybu, slova, projevu, právo shromažďovat se, spolčovat se, ale také právo

20 Srov. k této otázce teoretické pojetí generací lidských práv, zejména práv třetí generace: ROSENFIELD, M. – SAJO, A. (Eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 1020–1023.

na ochranu zdraví, sociální, kulturní, zdravotní a ekologické zabezpečení podmínek svého života včetně zejména také práva na ochranu vlastnictví. Zároveň však je jak z hlediska mezinárodních, tak i vnitrostátních katalogů lidských práv právo na život považováno za jedno ze základních lidských práv, a proto je zpravidla jmenováno správně na místě prvním.

Přirozená lidská práva nejsou tedy právem *stricto sensu*, není to souhrn právních norem, které lze přímo aplikovat, ale jsou to základní principy, jimiž musí být vždy poměřováno a interpretováno ono právo lidských práv,²¹ jehož charakteristika byla uvedena výše.

Lidská práva v přirozenoprávním pojetí jsou hodnotovým kritériem pozitivně právní úpravy lidských práv, ať již ústavní či zákonné. Zároveň jsou také základním interpretačním prostředkem pozitivní právní úpravy lidských práv. Z přirozenoprávního hlediska vychází dnes každá euroamerická ústavní a mezinárodněprávní úprava lidských práv. Jen jako příklad je možno uvést preambuli Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky (ústavní zákon č. 2/1993 Sb.), v níž se říká: „*Federální shromáždění na základě návrhů České národní rady a Slovenské národní rady, uznávajíc neporušitelnost přirozených práv člověka [...] navazující na obecně sdílené hodnoty lidství [...] usneslo se na této Listině základních práv a svobod*“.

Z filozofického hlediska, převážně také akceptovaného politologií a sociologií, mají lidská práva v přirozenoprávním pojetí charakter morálních norem. Tyto morální normy vyjadřují hodnotové hledisko určité světové kulturní oblasti. V případě našeho zájmu jde převážně o kulturní oblast euroamerickou. Od samého počátku vznikající demokratické společnosti zde lidská práva nebylo možné chápat pozitivisticky, to znamená, že nebylo možné pojímat za lidská práva pouze ta práva, která ústavodárce nebo zákonodárce dané země nebo dokonce snad i regionu za lidská práva označí, ani to, jakým způsobem lidská práva vymezí. V současné době existuje všeobecně celým demokratickým společenstvím uznávaný soubor – katalog lidských práv – a ten je určujícím pro kvalifikaci lidských práv i pro posouzení, zda lidská práva, jak jsou vymezena ústavou a zákony v jednotlivém státě, tomuto katalogu lidských práv odpovídají, či nikoliv. Říkáme-li, že základem přirozenoprávního

21 Srov. k tomu rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu B Verf GE 1, 208 n., 233; B Verf GE 20, 31, 33; B Verf GE 9 291; B Verf GE 17, 1; B Verf GE 43, 213; B Verf GE 38, 346; B Verf 78, 38; B Verf GE 89, 276; B Verf GE 91, 389; rozhodnutí rakouského Ústavního soudního dvora Vfslg 3447; Vfslg 5205, Vfslg 11852, Vfslg 13302, Vfslg 13477; rozhodnutí italského Ústavního soudu Sent.n. 75/1962; Sent.n. 89/1962; rozhodnutí Ústavního soudu ČR 14/1994; 91/1994; 40/2000 Sb. NÚ.

pojetí neboli jusnaturalistického pojetí je právo na život, je třeba v tomto směru odlišit různá přirozenoprávní pojetí.

Podle našeho názoru nejvýznamnější je pojetí přírody jako tvůrce života, jak to již dávno ukázal filozof Baruch Spinoza, který rozeznával přírodu ve dvou základních kvalitách: a) jako *natura naturans*, tj. přírodu tvořící nové formy života, b) *natura naturata*, tj. přírodu stvořenou, v níž se evolučním vývojem rozvíjel člověk (spolu s jinými formami života), lidská společnost a později také stát. V tomto pojetí je v souladu s naším pojetím, které jsme výše vysvětlili, právo na život člověka – jednotlivce – a lidské společnosti nedílně spojeno s právem na život všech forem života, které nás obklopují – řečeno slovy Alberta Schweitzera, jediné úcta k životu ve všech jeho formách činí lidské právo na život skutečnou hodnotou. Významní přírodovědci Charles Darwin, Konrád Lorenz, Nikolaas Tinbergen, Jane Goodallová a další dokázali, že pravidla chování těch živočišných druhů, které vedou skupinový – společenský život, se v mnoha rysech blíží pravidlům chování, s nimiž se setkáváme v lidské společnosti, a to pokud jde o zajišťování jednotlivých kvalit života (nároků na život) jednotlivců i členů skupiny i pokud jde o výběr (volbu) hierarchicky uspořádaného vedení společenství (skupiny). V živočišné říši jsou to někdy – v závislosti na jednotlivých druzích živočichů – jen primitivní náznaky těchto pravidel. Jde-li například o živočišné druhy člověku nejbližší, jakými jsou mnohé druhy skupinově žijících primátů, lze říci, že jsou tato pravidla konsensuálně jednotlivými členy této skupiny zachována a jsou velmi blízká pravidlům zachovávaným v lidské společnosti. Nejen to; jsou blízká i těm pravidlům, která tvoří základy lidských práv, jako je svoboda (a nacházení jejích limitů ve svobodě druhého), rovnost (u společensky žijících živočichů rovnost skutečná, materiální, nikoliv jen neskutečná a slavnostně deklarovaná jako ve společnosti lidské), solidarita (opět často nesrovnatelně reálnější než ve společnosti lidské), ochrana práva na život jednotlivce – člena pospolitosti nebo skupiny, na jeho osobní nedotknutelnost, ochrana matek a mláďat, přičemž tato ochrana je poskytována buď mocí celé skupiny anebo vedoucím skupiny a jeho pomocníky a pomocnicemi. Dále sem náleží společné zajišťování potravy, vnitřního pořádku a bezpečnosti skupiny, kde jednotlivcům podle jejich schopnostního postavení ve skupině náležejí určitá navzájem diverzifikovaná poslání a z toho vyplývající úlohy²² (jsou to vlastně – řečeno právní terminologií, práva a povinnosti).

22 Srov. k tomu DARWIN, Ch. *The Expression of the Emotion in Man and Animals*. London: John Murray, 1873. LORENZ, K., *Er redete mit dem Vieh, den Vögeln und Fischen*. Wien: Borotha-Schoeler, 1949. LORENZ, K. *Das Verhalten von Tieren und Menschen*, I, II, München: 1965. TINBERGEN, N. *Tiere untereinander*. Berlin, 1955. TINBERGEN, N. *Die Welt der Silbermöwe*.

Je nanejvýš pravděpodobné, ne-li zcela jisté, že i primáti žijící společenským životem, kteří se počali blížit druhu *Homo sapiens fossilis* a samozřejmě žili tehdy v naprostém souladu s přírodou a zároveň také, jak to dokazuje výzkum některých zbytků etnik žijících ještě dnes na úrovni doby kamenné, přírodě a jejím zákonům daleko lépe rozuměli než lidé dnešní civilizované společnosti (která až zas tak civilizovanou není, neboť dokáže to, co nedokázal dříve žádný živočišný druh – zničit své životní prostředí, a tím sebe sama i ostatní formy života) se od pravidel chování ostatních skupinově žijících živočichů velmi pozorně učili, jaké pravidlo chování je z hlediska úspěšného přežití individua i skupiny prospěšné a užitečné. To nám evokuje ona památná věta, kterou vyslovil velmi vzdělaný člověk a skvělý právník, soudce Nejvyššího soudu USA Oliver Wendel Holmes, vnímající život jak v měřítku dané společnosti, tak v měřítku společenském všeobecně, který řekl, že „*právo se nezakládá na logice, ale spíše na zkušenosti a jeho podstata [...] v každé dané etapě se shoduje pokud možno nejvíce s tím, co je v této době pokládáno za účelné.*“²³

Nesmírně cenným pro formulaci uvedených názorů byl pro autora této stati studijní pobyt ve vile Konráda Lorenze v Altenbergu nedaleko Vídně, kde mu byla k dispozici bohatá knihovna Konráda Lorenze²⁴ věnovaná pravidlům chování společensky žijících živočichů a jejich srovnání s pravidly chování lidí.

1.3 PRÁVO NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ, JEHO OBSAHOVÝ ROZMĚR A PŘEKONÁVÁNÍ ANTROPOCENTRISMU

Právo na životní prostředí a jeho ochranu jako základní lidské a občanské právo (přičemž ono občanské stojí na místě druhém v důsledku globálních rozměrů ochrany životního prostředí a přírody) vzniká podle našeho názoru zásadně tehdy, l. dochází-li k natolik vážné devastaci životního prostředí, která bezprostředně začíná ohrožovat existenci lidstva a celého vzájemně spjatého řetězce všech forem života, s nímž je život člověka jako jednotlivce, jako druhu a lidského společenství nedílně spjat, jakož i všeho, co vytváří přirozené podmínky pro život organismů

Göttingen, 1958. LAWICK VAN-GOODALL, J. *My Friends the Wild Chimpanzees*. Washington, 1967. LAWICK VAN-GOODALL, J. *In the Shadow of Man*. London, 1971 (český překlad: *Ve stínu člověka*, Praha: Mladá fronta, 1978).

23 HOLMES, O. W. *Common Law*. Boston, 1881, str. 1 a 2.

24 Za badatelské výsledky, které jsem shora charakterizoval, obdrželi Konrád Lorenz, profesor etologie na univerzitách v Mnichově a Münsteru, spolu s Nicolaasem Tinbergenem, profesorem na univerzitě v Oxfordu, v roce 1973 Nobelovu cenu.

včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje (zejména ovzduší, vod, hor-
nin, půdy, organismů, ekosystémů a energie) a zároveň 2. jsou-li dány sociální, spole-
čenské, kulturní, ústavní, mezinárodněprávní a především mezinárodně vztahové
podmínky toto právo realizovat. Stejně tak jako u ostatních základních lidských
a občanských práv stačí, jsou-li dány základní shora uvedené kvalitativní možnosti
tato práva prosazovat. Toto jsou, lze říci, „hmotněprávní“ podmínky vzniku práva
na životní prostředí jako základního lidského a občanského práva.²⁵

Právo na životní prostředí jako individuální základní lidské právo napomáhá
chránit jednotlivce i společnost v každém státě před globální hrozbou – degradací
životního prostředí a přírody činností člověka. Velmi často se zde setkáváme s ná-
mitkou vůči právu na životní prostředí jako základnímu lidskému právu, že jde
o cosi nadbytečného, neboť péče o životní prostředí, vzhledem ke komplikovanos-
ti této otázky, by měla být přenechána jako povinnost, resp. neobyčejně důležitá
funkce pouze státu a jeho orgánům, do níž by jednotlivci – občan neměl zasaho-
vat. Jako významný podpůrný argument je uváděna nesporná skutečnost, že glo-
bální hrozbě degradace životního prostředí je možno čelit pouze společným úsilím
všech států světového společenství nebo alespoň jejich rozhodující většiny. Jsou
tyto argumenty správné? Nedostává tím celý přístup k dané otázce příliš etatis-
tický charakter? Slučuje se tento přístup s pojetím principu omezeného státu (li-
mited government),²⁶ který je ústředním východiskem při vytyčení koncepčního
liberalistického řešení aktivit soudobého státu?

Domníváme se, že ponechání péče o životní prostředí pouze státu a nadstát-
ním a mezinárodním organizacím pojetí demokratického liberálního státu odpo-
ruje. Rovněž člověk a občan zcela přirozeně nadaný nejvýznamnějšími hodnotami
demokratické společnosti – základními lidskými a občanskými právy – by měl být
strážcem zdravého životního prostředí a měl by být k tomu vybaven ústavními
a zákonnými prostředky, aby mohl toto právo realizovat.²⁷

Jestliže si rozložíme právo na životní prostředí jako právo jednotlivce i kolek-
tivit, resp. občanských organizací na jednotlivé komponenty životního prostředí,

25 HOOG, G. – STEINMETZ, A. (Eds.). *International Conventions on Protection of Humanity and Environment*. Berlin, New York: De Gruyter, 1993, ss. 453, 608.

26 BLAHOŽ, J. Část první: Teorie srovnávacího ústavního práva. In: J. Blahož – V. Balaš – K. Klí-
ma. *Srovnávací ústavní právo*, s. 97, 120.

27 K argumentaci stoupenců a odpůrců lidského práva na životní prostředí srov. MÜLLERO-
VÁ, H. Právo na životní prostředí – kritický pohled. *Právník*. 2012, č. 3, s. 227 n., 241 n., 252–254.
BOYD, D. R. The Constitutional Right to Healthy Environment. *Environment, Science and
Policy for Sustainable Development*, July–August 2012, s. 3 n.

vzniká nám vzájemně propojený (a z hlediska mnohých, kdo o životním prostředí bádají z pohledu úzké vědní disciplíny, někdy těžko pochopitelný) řetězec vztahů, které bývají též označovány za zvláštní spojená nebo příbuzná práva, která základní lidské právo na životní prostředí naplňují. Zde je nutné z hlediska srovnávacího práva rozlišovat, jak jsou komponenty životního prostředí právně vymezeny (definovány) v jednotlivých státech a podle toho identifikovat, co v konkrétním státě může být obsahem základního lidského a občanského práva na životní prostředí, které lze opět konkrétně v každém státě přesně vymezenými procesně právními prostředky uplatňovat, resp. vymáhat.²⁸

Jak v teorii ústavněprávní, tak mezinárodněprávní najdeme odpůrce i zastánce konceptu základního lidského práva na životní prostředí.²⁹ Odpůrci náleží mezi právní pozitivisty a je třeba říci, že v České republice právní pozitivismus dosud, zejména v právní praxi, převládá. Stoupenci základního lidského práva na životní prostředí jsou zásadně zastánci různých směrů přirozenoprávního pojetí lidských a občanských práv, i když mezi nimi najdeme často odpůrce tohoto práva. Důvodem je námitka, že právo na životní prostředí je bezbřehé, má příliš deklaratorní charakter, často velmi obtížně je možno prokazovat při uplatňování tohoto práva poškození jednotlivce nebo skupiny lidí atd. Do určité míry je to oprávněná argumentace. Lze však vůči ní namítnout: je nutno čekat z hlediska uplatnění tohoto práva na oběti lidí na životech či na oběti na životech jiných živých organismů, resp. živočišných druhů nebo stačí prokázat souvislosti bezprostředního ohrožení ekologickou hrozbou, která ještě nezpůsobila katastrofu? Tuto realitu si současná postmoderní společnost začíná poznenáhlu uvědomovat a dnes jsme svědky toho, že právo na životní prostředí jako základní lidské právo již zdaleka není předmětem pouze teoretických diskusí, ale stalo se reálnou ústavní institucí v moderních evropských ústavách i ústavách latinskoamerických, asijských a afrických států. Můžeme říci, že se zprostředkovaně stalo mezinárodněprávním institutem v oblasti lidských práv, i když jej stále ještě nelze považovat za institut stabilizovaný, jak to vyplývá z judikatury mezinárodních soudů i soudů vnitrostátních.

- 28 BIANCHI, A. Harmonizing Liability Rules for Environmental Damage in Europe, Achievements and Prospects. In: A. Gambaro – A. M. Rabelo (Eds.). *Towards a New European ius Commune: Essays on European, Italian and Israeli Law in [sic] Occasion of 40 Years of the E.U. and 50 Years of the State of Israel*. Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem, 1999, s. 261 n. POZZO, B. Challenges to the Tort System in the Environmental Field: The European Perspectives. In: A. Gambaro – A. M. Rabelo (Eds.). *Towards a New European ius Commune*, s. 299.
- 29 GRIFFITH, J. A. G. *The Politics of the Judiciary*. 5th ed. London: Harper Collins Publishers, 1997, s. 120. HOOG, G. – STEINMETZ, A. *International Conventions on Protection of Humanity and Environment*, s. XVI n.

1.4 ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ PRÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ JAKO ZÁKLADNÍHO LIDSKÉHO PRÁVA

Pokud jde o euroamerickou oblast, ústavy z konce 19. století a první poloviny 20. století zpravidla ani neukládaly státům pečovat o zdravé životní prostředí a ochranu přírody, neboť tehdejší stav životního prostředí ještě neumožňoval plně identifikovat jeho vznikající degradaci. Ústavy přijaté po druhé světové válce se již na tuto problematiku zaměřují, ovšem pouze tak, že ukládají státům povinnost chránit a pečovat o životní prostředí,³⁰ resp. spojují povinnost státu k ochraně přírodního a kulturního prostředí,³¹ a ukládají státu jako povinnost zvláštní preventivní nebo následná opatření k jejich zachování. V ústavách mnohých dalších vyspělých demokratických států tohoto typu základní ústavní lidské právo nenacházíme – existuje zde pouze zákonná úprava ochrany životního prostředí a péče o ně.

Jedním ze základních problémů lidského práva na životní prostředí je možnost efektivního uplatňování tohoto práva fyzickou či právnickou osobou, a to vůči státu, jeho autonomní části či vůči jiné fyzické či právnické osobě. Zároveň jde o odpověď na otázku, zda tak lze učinit právním procesem, který je identický s právním procesem uplatňování ostatních lidských a občanských práv.

Jsmo svědky toho, že právní úprava životního prostředí se v důsledku stále hlubšího poznávání jeho globálního charakteru sblízuje nejen v euroamerické právní oblasti, ale také v jiných oblastech světa. Proto lze také předpokládat, že rovněž vymezení práva na životní prostředí bude ve státech euroamerické oblasti, které jsou předmětem našeho zájmu, ne-li identické, pak alespoň blízké.³²

Výrazná odlišnost však stále přetrvává v postavení práva na životní prostředí: zda je v konkrétním státě považováno za základní lidské a občanské právo a je tedy institutem ústavního práva, nebo zda je dosud v některých zemích pouze právem vymezeným v zákoně (resp. ve federacích v ústavním právu jednotlivých zemí). I zde však dochází ke sblížování, neboť je to především právo mezinárodní, které právo na životní prostředí garantuje, a to zpravidla nepřímo. Zejména jsou to rozhodnutí mezinárodních soudů, které právo na životní prostředí aplikují a také co do obsahu dále rozšiřují a rozvádějí. Tímto způsobem se pak právo na životní prostředí stává základním lidským a občanským právem v Evropě jako takové

30 Srov. např. čl. 21 Ústavy Nizozemského království.

31 Srov. čl. 24 odst. 1 Ústavy Řecké republiky.

32 DEJEANT-PONS, M. L'insertion du droit de l'environnement dans les systemes régionaux de protection des droits de l'homme. *Revue universelle des droits de l'homme*. Paris: 1991, s. 461.

obecně uznávaným, i když je konkrétní evropský stát nemá upraveno v ústavě, neboť ústavy evropských států uznávají v té či oné formě primát mezinárodního práva nad právem vnitrostátním, včetně rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva. V rámci Evropské unie jsou to rovněž rozhodnutí Evropského soudního dvora.

Při hodnoticím pohledu na rozmach ústavněprávní úpravy práva na životní prostředí a jeho soudní interpretace v průběhu 20. století a na počátku 21. století je třeba s politováním konstatovat, že v této oblasti dosud převažuje antropocentrický přístup, i když celostní ekocentrické a biocentrické nazírání se v rámci soudní a zejména ústavně soudní interpretace práva na životní prostředí začíná stále výrazněji projevovat.³³ Navíc lze uvést, že některé ústavní úpravy výjimečně zcela překonávají antropocentrické pojetí (ústavní úprava práva na životní prostředí ve Francii a v některých latinskoamerických zemích, např. v Argentině, Brazílii a Ekvádoru), nebo otevírají cestu k celostnímu a lze říci globálnímu ekocentrickému pojetí jak práva na životní prostředí, tak pojmu životní prostředí ústavou a zákony, resp. standardy životního prostředí a jeho ochrany vyjádřenými v podzákoných právních předpisech. Zde se otevírají dvě klíčové otázky: **1.** Je vhodné pojímat právo na životní prostředí z ústavního hlediska jako právo svým obsahem negativní, či jako právo pozitivní, nebo je toto právo charakteristické negativním i pozitivním obsahem? **2.** Druhou otázkou je, zda z hlediska překovávání antropocentrického přístupu je vhodné, aby ústavní ustanovení o právu na životní prostředí bylo přímo aplikovatelné (self executing) nebo je vhodnější, aby ústavní ustanovení o právu na životní prostředí odkazovalo na zákon, pokud jde o jeho aplikovatelnost. Před pokusem o odpovědi na tyto otázky považujeme za nutné znovu zdůraznit, že předmětem našeho zájmu je zde výhradně podle našeho názoru rozhodující součást životního prostředí, tj. živá příroda a její interakce s přírodou neživou.³⁴

Ad 1. Za převažující a prvotní znak práva na životní prostředí považujeme stránku negativní, tj. zdržet se zásahů narušujících životní prostředí člověka a všech forem života, tj. rovnováhu přírody ve všech vzájemných souvislostech a vazbách. To však je možné pouze tam, kde původní příroda – řečeno opět Spinozovými slovy *natura naturans* – nebyla ve své prvotní podobě natolik narušena, že prokazují schopnost se v této původní podobě obnovit, nikoli příroda a životní prostředí druhotné, prokazující výraznou degradaci oproti prvotnímu přírodnímu prostředí. Na mnoha místech současného světa ještě toto prvotní přírodní životní prostředí

33 SUNSTEIN, C. R. Standing for Animals. *University of California Law Review*. 2000, č. 47, s. 1333 n.

34 DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 28–29.

existuje, dokonce i v rámci evropských států, byť zde je zcela výjimečným jevem. Zároveň se však setkáváme s natolik narušeným životním prostředím, kde jeho obnova, třeba jen částečná, do původního stavu – pokud je to vůbec možné – vyžaduje aktivní zásahy, a to v demokratické společnosti jak státu, tak jednotlivce či společenských entit, které si kladou ochranu a restauraci životního prostředí, překonávající antropocentrické přístupy, jako své hlavní poslání. Z tohoto důvodu má právo na životní prostředí onen zvláštní dvojí charakter jak negativní, tak pozitivní. Tento příznačný znak práva na životní prostředí je příčinou jeho specifického postavení v rámci ústavního kodexu lidských práv. Zároveň vytváří požadavky na zvláštnosti jeho soudní aplikace a interpretace.³⁵ Podle našeho názoru realizace těchto specifík práva na životní prostředí zejména včetně překonávání antropocentrismu v jeho pojetí bude úkolem správních orgánů, soudů a ústavních soudů včetně soudů na úrovni mezinárodní.

Obecným problémem ekologických organizací (ať již je jejich zájmem komplexní ochrana životního prostředí, či jsou zaměřeny na určité jeho složky, popř. na obecnou ochranu přírody nebo např. na ochranu fauny), je zpravidla jejich velmi slabé postavení ve vztahu jak ke státním orgánům, tak k velkým korporacím ovládajícím ekonomický život v dané oblasti. Z tohoto hlediska bývají výsledky jejich činnosti omezené. Tento kritický pohled prezentuje ve své publikaci známý politolog R. B. Reich, pokud jde o úsilí těchto organizací chránit přírodní bohatství Floridy a kalifornského pobřeží, v jejichž blízkosti jsou v moři naleziště ropy a plynů. Jako kuriozitu uvádí, že tato ochrana se zdařila v důsledku konfliktu petrolejářských a plynárenských společností se společnostmi ovládajícími hotelové komplexy, v němž společnosti ovládající hotelové komplexy prosazující z podnikatelských důvodů ochranu přírodního bohatství floridského a kalifornského pobřeží zvítězily, neboť v těchto společnostech byli ekonomicky zainteresováni Jeb Bush, guvernér Floridy, a Arnold Schwarzenegger, guvernér Kalifornie.³⁶

Ad 2. Odpovědět zcela jednoznačně na druhou z položených otázek, tj. zda je vhodnější, aby ústavní právo na životní prostředí bylo přímo aplikovatelné, či aby ústavní ustanovení odkazovalo na zákon, pokud jde o jeho aplikovatelnost, je velmi obtížné. Vyjdeme-li z komparativních zkušeností, je možno říci, že přímá

35 Srov. k tomu RUHL, J. B. An Environmental Rights Amendment: Good Message, Bad Idea. *National Resources and Environment*. 1997, č. 11, s. 46. HAYWARD, T. Constitutional Environmental Rights: A case for Political Analysis. *Political Studies*. 2000, č. 48, s. 558. TREMMEL, J. C. Establishing Intergenerational Justice in National Constitutions. In: J. C. Tremmel (Ed.). *Handbook of Intergenerational Justice*. Cheltenham Edward Elgar Publishing, 2006.

36 REICH, R. B. *Supercapitalism*. New York, 2007, s. 149 n.

aplikovatelnost obecného ústavního ustanovení (ústavní ustanovení musí mít do určité míry obecný charakter) je vždy v zásadě pružnějším řešením, které umožňuje žádoucí extenzivní interpretaci – jsou-li k tomu příslušné soudní orgány řádně kvalifikovány poznáním nejnovějších trendů vědy o stavu životního prostředí a přírody a hrozeb, kterým jsou příroda a životní prostředí vystaveny. Jde tu rovněž o poznání té rozhodující skutečnosti, že efektivní ochrana životního prostředí člověka a lidstva je možná pouze prostřednictvím ochrany životního prostředí všech forem života, jejíž podmínkou je poznání komplexně pojímaného životního prostředí a komplexně pojímané přírody jako podstaty a základny všech spojnic a řetězců forem života, jejichž součástí je člověk a lidstvo ve svém celku, a jejichž narušení a zpretrhání ohrožuje člověka jako jednotlivce i lidstvo jako celek. Naskýtá se tu zdánlivě paradoxní úvaha, že pouze ekocentrické a biocentrické pojmání ochrany životního prostředí a přírody není v rozporu s ochranou životního prostředí člověka a lidstva, ale je tím nejefektivnějším prostředkem k dosažení tohoto cíle. Tak můžeme opět zdánlivě paradoxně říci, že cíle antropocentrismu docházejí svého naplnění pouze v rámci ekocentrismu a biocentrismu, což jsou pojmové kategorie podle našeho názoru nadřazené pojmové kategorii antropocentrismu.

Z hlediska ekocentrismu a zvláště pak biocentrismu, chránícího rovněž životní prostředí člověka je velmi významné akcentovat v globálním měřítku při interpretaci práva na životní prostředí klíčové dokumenty OSN, mezi něž zejména náleží Světová Charta ochrany přírody. Zde je třeba zvláště zdůraznit zejména následující ustanovení Charty: „*Valné shromáždění [...] je si vědomo, že a) lidstvo je součástí přírody a život závisí na nerušeném fungování přírodních systémů [...], b) civilizace má svoje základy v přírodě, která vytvářela lidskou kulturu a ovlivnila veškeré úspěchy umění a vědy, a že život v souladu s přírodou dává člověku ty nejlepší možnosti pro rozvoj jeho tvůrčích schopností a umožňuje mu odpočinek a rekreaci [...] je přesvědčeno, že a) každá forma života je jedinečná a zasluhuje si úctu bez ohledu na to, jak si ji lidé cení; proto se člověk musí řídit morálním kodexem svého jednání, aby se ostatním organizmům dostalo takového uznání*“.³⁷

Tam, kde realizace ústavních ustanovení je podmíněna zákonem, stává se ústavní ustanovení deklaratorním ve vztahu k přímo aplikovatelným ustanovením ústavy, čímž se podle našeho názoru snižuje jeho ústavní status. Pokud má zákonná úprava, která podmiňuje aplikovatelnost ústavního ustanovení příliš vyčerpávající charakter, znamená to, že není možný jejich extenzivní výklad ve prospěch ochrany životního prostředí na základě neustále se rozvíjejících vědeckých poznatků.

37 Rezoluce přijatá Valným shromážděním OSN na 37. zasedání dne 9. 11. 1982.

Zároveň však je nutno v případě práva na životní prostředí vzít v úvahu, že toto právo je na rozdíl od ostatních ústavních práv obtížně uchopitelné a realizovatelné. Proto je považováno za nutné podrobně zákonem stanovit jeho obsah v podobě přesněji vymezených standardů. Je například možno konstatovat, že česká zákonná úprava tak činí způsobem otevřeným, který umožňuje tvůrčí interpretaci.³⁸

Chtěli bychom tuto úvahu uzavřít vyjádřením našeho názoru, že za optimální považujeme přímou aplikaci ústavního ustanovení o právu na životní prostředí za současné existence podrobné právní úpravy ochrany životního prostředí a přírody obsažené v zákonech, neboť tím by byla zajištěna otevřenost další soudní a ústavně soudní interpretaci práva na životní prostředí výrazně překonávající rigidní antropocentrismus a zdůrazňující ekocentrická a biocentrická hlediska.

Celkově lze říci, že přímá vymahatelnost ústavních ustanovení o právu na životní prostředí je zatím v menšině v rámci států, které právo na životní prostředí upravují. Přímá vymahatelnost ústavních ustanovení o právu na životní prostředí jednoznačně existuje ve Francii a Portugalsku. Ve Francii je tomu tak na základě Charty životního prostředí, která byla jako ústavní dodatek přijata v roce 2004.³⁹ V portugalské ústavě je toto upraveno v článku 66.

Portugalská ústava dává ve svém čl. 52 odst. 3 každému jednotlivě či ve sdružení s jinými možnost vznést veřejnou žalobu (*actio popularis*) v případech stanovených zákonem a při splnění zákonných podmínek proti činům (mimo jiné) zhoršujícím stav životního prostředí, přírody a životních hodnot.⁴⁰ Zákonná úprava veřejné žaloby má v Portugalsku procesní charakter. *Actio popularis* je ústavněsoudní kompetence, která je opakem ústavní stížnosti. Má ji možnost předložit na rozdíl od různých forem ústavní stížnosti každý, kdo hodlá hájit obecný zájem. Pro ochranu životního prostředí je *actio popularis* zvláště vhodným ústavněsoudním prostředkem také z toho důvodu, že její pojetí vychází ze zájmu stěžovatele na ochraně veřejného zájmu, jako je např. ochrana životního prostředí, přírody, specificky chráněných živých organismů atd. Z toho důvodu zde odpadá složitá konstrukce zprostředkovaného zájmu, která je vyžadována při uplatňování stížností

38 Srov. zejména zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, zejména euronovely provedené zákonem č. 77/2004 Sb. a zákonem č. 359/2012 Sb.

39 MARRANI, D. The Second Anniversary of the Constitutionalization of the French Charter for the Environment: Constitutional and Environmental Implications. *Environmental Law Review*. 2008, Vol. 10, s. 9–27.

40 BLAHOŽ, J. Část druhá: Srovnávání ústavních institucí. In: J. Blahož – V. Balaš – K. Klíma. *Srovnávací ústavní právo*, s. 255.

jednotlivce a soudně uplatňovaných nároků obecně, a které jsou koncepčně vytvořeny jako prostředek ochrany výlučně osobní sféry zájmů jednotlivce. Rovněž na úrovni sjednocující se Evropy by bylo podle našeho názoru třeba obdobný institut vytvořit, a to k ochraně těch individuálních a kolektivních práv, které zároveň mají ten charakteristický znak – což je zvláště typické u práva na životní prostředí – , že jejich důsledná ochrana má význam alespoň v rámci světového regionu, tj. v daném případě Evropy, pokud ještě nevyzrály podmínky pro celosvětovou ochranu.⁴¹ Na světovém kongresu Mezinárodní Akademie srovnávacího práva (International Academy of Comparative Law), který se konal v New Orleans v roce 2000 a jehož se také autor této stati zúčastnil, byla v rámci zasedání věnovaného problematice ústavního soudnictví diskutována otázka možného zavedení *actio popularis* pouze v jednotlivých oblastech veřejného zájmu. Předmětem diskuse byl návrh na zavedení *actio popularis* specificky na ochranu životního prostředí a přírody. Další návrhy směřovaly k zavedení specializované *actio popularis* na ochranu kulturního dědictví lidstva a etnické mnohotvárnosti. Rovněž zde je možno hledat cestu v evropském i světovém rámci pro ochranu životního prostředí prostřednictvím specializované *actio popularis*, pokud by v daném státě zakotvení obecněji pojeté *actio popularis* naráželo na obtíže. V této souvislosti je třeba uvítat návrh H. Müllerové, aby byla v ČR zavedena veřejná žaloba (*actio popularis*) na ochranu životního prostředí.⁴² Bylo by podle našeho názoru vhodné vtělit veřejnou žalobu (*actio popularis*) na ochranu životního prostředí také do práva Evropské unie. Vyžadovalo by to ovšem změnu dosavadního znění (čl. 37) Listiny, dříve Charty základních práv Evropské unie, neboť ačkoli je ochrana životního prostředí do Listiny zařazena, není jednoznačně formulována jako lidské právo, i když interpretací by to bylo možné podle našeho názoru dovodit. Podpůrně lze argumentovat také tím, že *actio popularis* je ve specifické podobě zakotvena v rámci Interamerického systému ochrany lidských práv,⁴³ jakož i skutečností, že mnohé ústavy latinskoamerických států *actio popularis* upravují.⁴⁴

41 DOUGLAS-SCOTT, S. Environmental Rights in the European Union. In: A. E. Boyle – M. R. Anderson. *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. Oxford: Oxford University Press, 1998, s. 109–128.

42 MÜLLEROVÁ, H. *Lidské právo na životní prostředí, kritický pohled*, s. 251–252.

43 Srov. k tomu ŠTURMA, P. Interamerický systém ochrany lidských práv. In: N. Šišková – O. Hamulák. *Pocta Josefu Blahožovi k 80. narozeninám*. Olomouc: Právnická fakulta Univerzity Palackého, 2013, s. 18 n.

44 BREWER-CARÍAS, A. R. *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*, s. 14, 130.

Otevřenou otázkou zůstává přímá aplikace ustanovení o právu na životní prostředí v jednotlivých státech USA. Toto právo je například obsaženo v článku XCVII státu Massachusetts a v článku XI odst. 2 státu Illinois, ovšem jejich přímá aplikace v judikatuře značně kolísá v závislosti na věcné i procesní podstatě jednotlivých případů.⁴⁵ Dále existuje toto právo ve státech Hawaj, Montana, Pennsylvania, Rhode Island. Celkově je však možno konstatovat, že v judikatuře státních soudů můžeme mnohdy zaznamenat odraz myšlenkového zdroje Deklarace nezávislosti, který již byl analyzován výše.

Právo na životní prostředí jako základní lidské právo, tj. právo vymáhané jednotlivcem v celé šíři jeho aspektů, prošlo v době relativně krátké, zahrnující několik desítek let, velmi intenzivním vývojem. Pohlédneme-li jen na vývoj ústavního zakotvení ochrany životního prostředí a práva na životní prostředí, nacházíme velký nárůst ústavního zakotvení jednak ochrany životního prostředí, jednak lidského práva na životní prostředí. Počet států, které ve svých ústavách a podrobněji v zákonech upravují ochranu životního prostředí a ústavní právo na životní prostředí, výrazně stoupl. Jestliže T. Hayward⁴⁶ uvádí, že v roce 1998 více než 70 států zahrnovalo ve svých ústavách ochranu životního prostředí a více než 30 států úpravu lidského práva na životní prostředí, pak H. Müllerová⁴⁷ uvádí v roce 2014, že zhruba 120 států zmiňuje ve svých ústavách ochranu životního prostředí a z nich pak více než 50 států garantuje právo na životní prostředí. David R. Boyd uvádí ve své studii,⁴⁸ že již 92 států současného světa zakotvuje ve svých ústavách právo na životní prostředí. Zmiňuje také, že podle názorů expertů na ústavní právo společenské i právní uznání práva na životní prostředí vzrostlo v uplynulých padesáti letech daleko intenzivněji, než uznání jakéhokoliv jiného lidského práva.

Zároveň s nárůstem ústavního zakotvení práva na životní prostředí se také otevírá otázka používání adjektiv k pojmu životní prostředí. V tomto směru – na rozdíl od některých konkrétních ústavních úprav se přikláníme k názoru, že ve vědecké literatuře je vhodnější používání pojmu životní prostředí bez adjektiv jako je „zdravé“, „ekologicky vyvážené“ nebo „příznivé“ životní prostředí. Rozdílná adjektiva

45 FERNANDEZ, J. L. State Constitutions, Environmental Rights Provisions and the Doctrine of Self Execution: A Political Question? *Harvard Environmental Law Review*. 1998, č. 17, s. 333.

46 HAYWARD, T. *Political Theory and Ecological Values*. New York: Polity Press, 1998, s. 152–156.

47 MÜLLEROVÁ, H. Lidské právo na ochranu zdravého životního prostředí v Belgii: Trocha inspirace pro české stojaté vody. *České právo životního prostředí*. 2014, č. 2, s. 83–102.

48 BOYD, D. R. *The Constitutional Right to a Healthy Environment*, s. 2.

jednak svádí k rozdílné interpretaci a rigidnímu antropocentrismu, jednak jsou z přírodovědního hlediska superfluum. Automaticky totiž vzniká interpretační otázka – příznivé či zdravé životní prostředí pro koho – pouze pro člověka? Naproti tomu objektivní, všechny živé organismy globálně zahrnující, pojem životního prostředí byl v přírodovědě propracován před již více než padesáti lety. U nás byl pregnančně formulován známým přírodovědcem A. Pfefferem a lze říci, že se stal i součástí pojmového aparátu právníkové literatury. A. Pfeffer definoval životní prostředí následovně:

*„Život každého organismu probíhá pouze v určitém rozmezí působení jednotlivých abiotických a biotických činitelů. Počíná při určitém minimálním (prahovém) stupni intenzity jednotlivého činitele, který lze označit jako dolní pesimum. Plné vitality dosahuje organismus při optimu intenzity činitele, s dalším růstem intenzity jeho vitalita opět klesá. Přesáhne-li růst intenzity působení určitého činitele horní mez únosnosti, pak život organismu při této hranici končí, neboť bylo dosaženo horního pesima. Prostor, v němž se realizuje působení všech vnějších i vnitřních činitelů v míře, která zde umožňuje jedinci nebo populacím téhož druhu organismu žít, zde se vyvíjet a zde se i rozmnožovat, se nazývá životním prostředím určitého druhu organismu“.*⁴⁹

V důsledku narůstání ústavních úprav přestává již být právo na životní prostředí jako lidské právo odvozené z práva na život zpochybňováno z toho důvodu, zda je smysluplné toto právo do kodexu lidských práv začleňovat. Hlavní pozornost se soustřeďuje na právní, ústavní a mezinárodně právní prostředky, jak toto právo uvádět v život jeho přímou či nepřímou aplikací, resp. prostřednictvím jiných lidských práv, pokud není ústavně či mezinárodně právně upraveno.

1.5 VÝZNAM NÁRŮSTU JUDIKATURY A PRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ V OTÁZKÁCH ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Od devadesátých let minulého století lze zaznamenat neobyčejný nárůst zájmu jednotlivců, společnosti a států o životní prostředí. Tento nárůst zájmu je vyvolán především zhoršující se situací životního prostředí ve všech světových regionech, což zcela zákonitě vyvolává nárůst soudních i správních rozhodnutí, v nichž degradace životního prostředí hraje klíčovou úlohu.

49 MADAR, Z. – PFEFFER, A. *Životní prostředí (lexikon)*. Praha: Orbis, 1973, s. 6.

Vědomí globální hrozby lidmi lidem – devastace životního prostředí a zničení přírody – přispělo k vytvoření právních prostředků uplatňování práva na životní prostředí vůči státu, právníckým i fyzickým osobám, které lze obsahově přesně rozdělit na prostředky materiální a procesní. Mezi materiální prostředky náleží právo na náhradu škody, právo domáhat se zákazu činnosti devastující životní prostředí, právo být informován, jaká rozhodnutí přijímají státní orgány, aby čelily devastaci životního prostředí. Procesními prostředky jsou např. právo jednotlivců i občanských organizací vstupovat do správních řízení týkajících se práva na životní prostředí, právo jednotlivců i občanských sdružení – právníckých osob podávat opravné prostředky v řízeních, do nichž na základě své procesní způsobilosti k tomu, v angloamerických zemích obvykle označované jako *standing*, vstoupily. Analogický průběh můžeme sledovat i na úrovni mezinárodní v rámci evropských států. Lze říci, že obojí, tj. jak judikatura soudů mezinárodních, tak judikatura soudů vnitrostátních se v oblasti garancí práva na životní prostředí navzájem obohacují.⁵⁰

Jak již bylo řečeno, naprostá většina evropských států a značný počet států z ostatních světových regionů zakotvuje povinnost státu pečovat o životní prostředí a tato ustanovení podle vnitrostátních zákonných úprav umožňují rovněž jednotlivci a kolektivům, resp. občanským organizacím domáhat se právními prostředky toho, aby stát tuto svou povinnost plnil, jakož i domáhat se restituce ve vztahu ke státu, pokud stát způsobil nebo dopustil narušení životního prostředí. Zároveň však je třeba zdůraznit, že sám o sobě tento fakt nestaví v uvedených státech právo na životní prostředí a právo na informace o životním prostředí mezi základní lidská a občanská práva. Ve skutečnosti však i v těchto státech, kde právo na životní prostředí a právo na informace o životním prostředí není ústavně zakotveno jako základní lidské právo, se takovým stalo, ať již způsobem přímým či nepřímým, a to judikaturou soudů, zejména soudů ústavních. Intenzivnější zájem o životní prostředí se od cca 90. let odráží ve vzrůstu ekologicky orientovaných organizací usilujících o ochranu životního prostředí obecně či specializovaně. Tyto organizace sdružující jednotlivce identických zájmů jsou zpravidla z hlediska svých programů ekocentricky či biocentricky orientovány. Ekologické organizace mají v jednání se státními organizacemi a soukromými ekonomickými organizacemi, společnostmi a korporacemi omezený vliv, neboť ačkoliv je v mnoha státech

50 BREWER-CARÍAS, A. R. *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*, s. 51 n., s. 189–191. KAVASS, I. J. *Supranational and Constitutional Courts in Europe: Functions and Sources*. New York: W. S. Hein, 1992, s. 117 n., 129 n.

jejich úloha v rozhodovacích procesech zakotvena, jejich reálné „mocenské“ postavení je v event. konkurenčním střetu se státními či privátními soukromými organizacemi velmi slabé. To lze v podstatě říci o všech zájmových organizacích, které jsou z historického hlediska v procesu vzniku a rozvoje svého působení. Zároveň jsme svědky toho, že zejména v uplynulých cca 25 letech se stanoviska jak správních orgánů státu, tak soudů státních včetně ústavních a zejména Evropského soudu pro lidská práva výrazně mění ve prospěch uznání významu životního prostředí v rozhodování konkrétních případů. Proto zde zejména v průběhu decizní činnosti orgánů státní správy a rozhodování státních soudů nedochází zpravidla ke sporům mezi státními orgány a ekologickými organizacemi o prioritním významu životního prostředí, ale o to, zda životní prostředí bude interpretováno antropocentricky, či v širším ekocentrickém, resp. biocentrickém pojetí.

Velmi závažným faktorem výzkumu problematiky, která je předmětem našeho zájmu, je jednak komparace právních úprav ochrany v péči o životní prostředí, práva na životní prostředí, jakož i judikatury a rozhodování správních orgánů (včetně názorů soudců a úředníků v těchto řízeních) o otázkách životního prostředí nebo otázkách, v nichž interpretace pojmu životní prostředí hraje klíčovou úlohu.⁵¹ V současné době již velmi propracovaná metodologie ústavněprávní komparativistiky⁵² velmi napomáhá ve sladování judikatury v oblasti lidských práv a zejména práva životního prostředí včetně ústavního práva na životní prostředí s ohledem na jejich globální rozměr.

Mimořádný přínos pro zformování práva na životní prostředí jako základního lidského práva na evropské úrovni měla v uplynulých více než 25 letech judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Evropská úmluva o lidských právech toto právo neobsahuje, avšak pokud Evropský soud pro lidská práva shledá při posuzování konkrétního případu, že toto právo se vyskytuje v konjunkci s právy Evropskou úmluvou chráněnými, právo na životní prostředí garantuje, i když z právního hlediska má v jeho decizní činnosti právo na životní prostředí interpretační procesní

51 HERINGA, A. W. – KIIVER, P. *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2009, s. 147, 157, 160. BREWER-CARÍAS, A. R. *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*, s. 174 n. BURGESS, J. W. *Political Science and Comparative Constitutional Law, General Books*. LLC Publications, 2009, s. 107 n. BOGDANDY von A. *Comparative Constitutional Law: A Contested Domain*. In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, s. 26–55.

52 JACKSON, V. C. *Comparative Constitutional Law: Methodologies*. In: M. Rosenfeld – A. Sajo. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, s. 54–74. BLAHOŽ, J. *Metody výzkumu srovnávacího ústavního práva*. In: J. Blahož – V. Balaš – K. Klíma. *Srovnávací ústavní právo*, s. 31–32.

charakter – interpretací se stává obsahovou součástí práva výslovně a tedy materiálně Evropskou úmluvou chráněného. Jinými slovy řečeno mnohá lidská práva chráněná Úmluvou tak získala interpretací Evropského soudu pro lidská práva environmentální rozměr.⁵³ Rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva je již v této oblasti bohatá.

Klasickými příklady ve vědecké literatuře často komentovanými jsou rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva z počátku devadesátých let minulého století *Powel and Rayner v. United Kingdom*,⁵⁴ *López Ostra v. Spain*⁵⁵ a *Zander v. Sweden*.⁵⁶ V následujících letech až do současnosti byla přijata řada rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva obsahujících nepřímé vytváření lidského práva na životní prostředí prostřednictvím lidských práv, která Úmluva obsahuje. Jde zejména o právo na život⁵⁷ (článek 2), zákaz mučení nebo podrobování nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu,⁵⁸ (článek 3), právo na svobodu a osobní bezpečnost⁵⁹ (článek 5), právo na spravedlivý proces⁶⁰ (článek 6), právo na respektování rodinného a soukromého života⁶¹ (článek 8), svobodu projevu⁶² (článek 10),

53 REPÍK, B. Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? *Bulletin advokacie*. 2005. První část č. 7–8, s. 20–23; druhá část č. 9, s. 65–68.

54 *Powel and Rayner v. United Kingdom*, 1990, stížnost 9310/81 (srov. teoretický rozbor In: M. Janis – R. Kay – A. Bradley. *European Human Rights Law*, Oxford 1995, s. 247 n.).

55 *López Ostra v. Spain*, 1994 (srov. teoretický rozbor In: CHURCHILL, R. R. *Environmental Rights in Existing Human Rights Treaties* (In: A. E. Boyle – M. R. Anderson. *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. s. 94, 95). ŠTURMA, P. a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí*. I. část, Beroun: IFEC, 2004, s. 52–53. REPÍK, B. *Chrání úmluva o lidských právech právo na životní prostředí?* (první část), s. 22–23.

56 *Zander v. Sweden*, 1993 (srov. teoretickou analýzu in CHURCHILL, R. R. *Environmental Rights in Existing Human Rights Treaties*, s. 96).

57 *Öneryildiz v. Turkey* (2004), stížnost č. 48939/99; *Taskin and Others v. Turkey* (2004), *Murillo Saldias and others v. Spain* (2006), *Budayeva and others v. Russia* (2008); *Kolvadenko and others v. Russia* (2012); *Brincat and others v. Malta* (2014); *Özel and others v. Turkey* (2015).

58 *Flora v. Romania* (2010), *Elefteriadis v. Romania* (2011).

59 *Mangouras v. Spain* (2010).

60 *Athanasoglou and others v. Switzerland* (2000); *Gorraiz Lizarraga and others v. Spain* (2004); *L. Erablière asbl. v. Belgium* (2009); *Apanasewicz v. Poland* (2011), *Howald Moor and others v. Switzerland* (2014).

61 *Guerra and others v. Italy* (1998); *Moreno Gómez v. Spain* (2004), stížnost č. 4143/02; *Taskin and others v. Turkey* (2004); *Fadeyeva v. Russia* (2005); *Giacomelli v. Italy* (2006); *Roche v. United Kingdom* (2005); *Tatar v. Romania* (2009); *Branduse v. Romania* (2009); *Mileva and others v. Bulgaria* (2010); *Deés v. Hungary* (2010); *Apanasewicz v. Poland* (2011); *Dubetska and others v. Ukraine* (2011); *Grimkovskaya v. Ukraine* (2011); *Di Sarno and others v. Italy* (2012); *Vilnes and others v. Norway* (2015); *Bor v. Hungary* (2013); *Brincat v. Malta* (2014); *Dzemyuk v. Ukraine* (2014).

62 *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia* (2004); *Steel and Morris v. United Kingdom* (2005).

právo na účinné opravné prostředky⁶³ (článek 13), právo na ochranu vlastnictví⁶⁴ (článek 1 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o lidských právech).

Pro právo na životní prostředí má rovněž význam výklad Evropského soudu pro lidská práva zákonného ustanovení (značně frekventovaného v evropských státech: pozn. J. B.) „nezbytnosti v demokratické společnosti“. Evropský soud pro lidská práva vyložil, že pojem „nezbytnosti v demokratické společnosti“ předpokládá skutečnost, že toto zasahování odpovídá naléhavé společenské potřebě.⁶⁵ Obdobně se vyjádřil Evropský soud pro lidská práva i v dalším případě, při jehož projednání vyložil zákonnou formulaci „nezbytnosti v demokratické společnosti“ jako existenci naléhavé společenské potřeby. Podle jeho výkladu mají smluvní státy určitý prostor pro posouzení, zda taková potřeba existuje, tento prostor však podléhá evropské superkontrole, vztahující se jak na zákonodárství, tak i na prováděcí obecně závazné normativní akty obsahující návody, jak aplikovat zákony a zároveň se tato evropská superkontrola vztahuje též na rozhodnutí přijatá nezávislým soudem.⁶⁶ Pokud dosud klauzule „nezbytnosti v demokratické společnosti“ nebyla Evropským soudem pro lidská práva vztažena na životní prostředí, společenský vývoj, včetně vývoje právního myšlení podle našeho názoru zcela nezbytně povede k tomu, že se tak stane. Nepřímo to vyplývá z již dříve vyslovených názorů.⁶⁷

Pro obsah práva životního prostředí, jakož i práva na životní prostředí má interpretace pojmu nezbytnosti v demokratické společnosti stejně tak jako interpretace pojmu naléhavé společenské potřeby závažný význam, neboť umožňuje podle našeho názoru při interpretaci pojmu životního prostředí uplatnění ekocentrického a biocentrického hlediska.

63 Hatton and others v. United Kingdom (2003), stížnost č. 36022/97.

64 Fredin v. Sweden (1991); Pine Valley Developments Ltd. and others v. Ireland (1991); Papastavrou and others v. Greece (2003); N. A. and others v. Turkey (2005); Hamer v. Belgium (2007); Turgut and others v. Turkey (2008); Depalle v. France and Brosset-Triboulet and others v. France (2010).

65 Rozhodnutí Sunday Times v. United Kingdom (1991) k tomu srov. GEARTY, C. A. *European Civil Liberties and the European Convention on Human Rights: A Comparative Study*. The Hague: Nakl, 1997, s. 24, 68, 95, 101–102, 191, 194.

66 Rozhodnutí Niemietz v. Germany (1993), k tomu srov. GEARTY, C. A. *European Civil Liberties and the European Convention on Human Rights: A Comparative Study*, s. 159. ČAPEK, J. *Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva*. Praha: Linde, 1995, s. 95.

67 Srov. ELEFThERiADIS, P. The Future of Environmental Rights in European Union. In: P. Alston (Ed.). *The EU and Human Rights*, s. 529–549. A. E. Boyle, A. – M. Anderson. *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, s. XIII n.

Můžeme proto konstatovat, že Evropským soudem pro lidská práva vytvářené a dotvářené právo (*judge made law, case law*) znamená významný přínos pro extenzivní pojetí jak práva životního prostředí, tak práva na životní prostředí.⁶⁸

Položíme-li si otázku, jaká jsou pozitiva a negativa zprostředkované ochrany práva na životní prostředí Evropským soudem pro lidská práva z hlediska záměru a cíle naší studie, je třeba konstatovat, že pozitiva výrazně převládají. Především je to skutečnost, že právo na životní prostředí vstoupilo decizní činností soudního orgánu, který je k tomu nejpovolanější, do povědomí evropské společnosti jako neoddelitelná součást mnoha základních lidských práv.⁶⁹ Základní lidská práva chráněná úmluvou, pokud je v daném konkrétním případě prokázána souvislost s porušením životního prostředí, musí být interpretována v konjunkci s obecně uznávanými standardy životního prostředí. Tím se právo na životní prostředí stává nedílnou součástí obsahu a rozsahu konkrétního lidského práva garantovaného Úmluvou. Zdůrazňování práva na životní prostředí Evropským soudem pro lidská práva v rozhodování o lidských právech tímto soudem bezprostředně chráněných, je třeba hodnotit pozitivně také z hlediska cíle našich úvah v této studii.

Zároveň však jsou zde problémy, resp. určitá negativa této rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva. Tím, že Evropský soud pro lidská práva interpretuje Úmluvou chráněná lidská práva také prostřednictvím ochrany životního prostředí, interpretuje životní prostředí antropocentricky jako podpůrnou hodnotu konkrétního lidského práva. V tom se může odrážet, a také bohužel někdy odráží, pojetí životního prostředí jako kvality vlastnictví,⁷⁰ nikoli jako neoddelitelné kvality života. Cestou, jak předcházet nežádoucí, příliš antropocentrické interpretaci práva životního prostředí v decizní činnosti Evropského soudu pro lidská práva, je zřejmě co nejextenzivnější interpretace práva na život (čl. 2 Úmluvy), jehož derivátem je právo na životní prostředí ekocentricky a biocentricky pojímané.

68 GEARTY, C. A. *European Civil Liberties and the European Convention on Human Rights: A Comparative Study*, s. 119 n., 244 n., 288 n., 304 n. KISS, A. C. *Le droit à la conservation de l'environnement. Revue universelle des droits de l'homme*. Paris, 1990, s. 445.

69 BOYLE, A. *The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment*. In: A. E. Boyle, A. – M. Anderson. *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. s. 94–98.

70 Srov. např. rozhodnutí *Zander v. Sweden* (1993); k jeho analýze srov. GEARTY, C. A. *European Civil Liberties and the European Convention on Human Rights: A Comparative Study*, s. 245, 246. SUDRE, F. *Mezinárodní a Evropské právo lidských práv*, s. 146, 147.

1.6 ZÁVĚR – PRÁVO NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A PŘÍŠTÍ GENERACE

Závěrečnou stať naší úvahy věnujeme otázce, jaká bude potenciální intenzita zájmu příštích generací, aby stát efektivně garantoval právo životního prostředí a zároveň aby se rozšiřovalo a materiálně i procesně naplňovalo a upřesňovalo právo na životní prostředí.⁷¹ Domníváme se, že zde, za situace pokračující degradace životního prostředí pro všechny formy života, včetně lidstva, bude docházet v převažující míře k poznání, že pouze vědecky formulované ekocentrické a biocentrické pojetí životního prostředí je jedinou možnou cestou vývoje lidstva jako součásti a zároveň vrcholu řetězce všech forem života.

Obsahem naší úvahy, jak již bylo několikrát zdůrazněno, je nikoli právo životního prostředí, ale lidské právo na životní prostředí. V tomto směru již dnes mohou sloužit za vzor mnohé ústavní úpravy a mezinárodní dokumenty – u naposled jmenovaných je však jejich charakter většinou pouze doporučující. Pokud jde o navrhované změny v mezinárodních právních aktech, vystupuje v tomto směru podle našeho názoru do popředí možnost zakotvení lidského práva na životní prostředí v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i v Listině základních práv Evropské unie. Zvláště pokud jde o Evropskou úmluvu, svědčí analyzovaná judikatura Evropského soudu pro lidská práva o tom, že právo na životní prostředí je prostřednictvím aplikace a interpretace lidských práv v Úmluvě obsažených velmi frekventovaně garantováno. Z toho lze vyvodit, že je možné podle našeho názoru očekávat relativně blízké zakotvení práva na životní prostředí v Úmluvě. Ačkoliv dosavadní pokusy uskutečnit tento záměr neuspěly, z moderního pojetí lidských práv,⁷² které začíná jednoznačně převažovat, vyplývá, že úsilí o zakotvení práva na životní prostředí v Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod bude nadále pokračovat a podle našeho názoru vyvíjející se degradace životního prostředí nutně povede k jeho relativně brzkému uskutečnění. Autor této stati očekává, že zejména stále se rozvíjející užívání srovnávacího práva ústavními soudy a Evropským soudem pro lidská práva v oblasti interpretace lidských práv (zejména progresivních lidskoprávních ústavních úprav a z nich vycházejících rozhodnutí ústavních soudů, které jsou zohledňovány i judikaturou

71 Srov. HISKES, R. *The Human Right to a Green Future: Environmental Rights and Intergenerational Justice*. New York, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

72 ANTON, D. K., SHELTON, D. *Environmental Protection and Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2011.

Evropského soudu pro lidská práva) bude vytvářet nové tlaky na adaptaci Evropské úmluvy, včetně zakotvení práva na životní prostředí.⁷³

V této souvislosti vyžaduje zamyšlení nabízející se otázka, o níž jsme již částečně pojednali výše – nepřímá ochrana práva na životní prostředí, tj. jeho garance prostřednictvím jiných práv v Úmluvě obsažených. Zejména to platí o četnosti aplikace článku 8 Úmluvy, který se týkal práva na respektování rodinného a soukromého života v kontextu ochrany životního prostředí, která měla doposud výhradně antropocentrický charakter, o jehož překonávání ovšem jde v této studii. Je možné vyslovit obavu, že event. zakotvení práva na životní prostředí v důsledku judikatury Evropského soudu pro lidská práva by mohlo být antropocentricky pojato. Domníváme se však, že tato situace nenastane. Předně zakotvení práva na životní prostředí v Úmluvě bude znamenat zcela novou situaci, tj. odpoutání práva na životní prostředí od ostatních lidských práv obsažených v Úmluvě, kterým je antropocentrické pojetí inherentní. Dále bude velmi záležet na obsahu i formě vyjádření práva na životní prostředí. Zde může sehrát klíčovou úlohu převládající trend artikulace nových ústavních ustanovení o lidském právu na životní prostředí v jednotlivých státech, kde lze podle našeho názoru očekávat, zejména od příštích generací, narůstající celospolečenský konsensus s ekocentrickým a biocentrickým pojetím práva na životní prostředí. Tato nově utvářená ústavní ustanovení pokud jde o jejich jak materiální, tak i procesní charakter budou zřejmě v těchto státech výrazně ovlivňovat rozhodovací činnost, zejména judikaturu, a to především ústavněsoudní.

Podle našeho názoru je v těchto souvislostech zvláště významným vzorem francouzská Charta životního prostředí z roku 2004, která se od roku 2005 stala součástí francouzské ústavy. Preambule Charty zdůrazňuje mimo jiné, že budoucnost a existence lidstva jsou neoddělitelně spojeny s životním prostředím, že životní prostředí je společným dědictvím celého lidstva, a že biologická diverzita, naplňování osobnosti člověka a vývoj lidské společnosti jsou ovlivňovány určitými typy spotřeby, výroby a excesivní exploatací přírodního bohatství a zdrojů. Dále se zde zdůrazňuje, že ve snaze o výběr prostředků, kterými jsou uspokojovány potřeby současné generace, nelze opomíjet zájmy a potřeby příštích generací na životním prostředí. V člancích 1 až 4 Charty je potom velmi zdařile spojováno právo na životní prostředí s povinností každého podílet se na ochraně a rozvoji životního prostředí, což je zde podrobněji specifikováno včetně odkazu na zákonnou

73 Srov. ANDENAS, M., FAIRGRIEVE, D. *Courts and Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 9, 25 n., 40 n., 102 n., 298 n.

úpravu. Mnoho zde bude záležet na obsahu interpretace Charty životního prostředí Ústavní radou.⁷⁴

Ústava a zákonná artikulace práva na životní prostředí není ovšem jediným prostředkem jak zohlednit zájmy příštích generací, pokud jde jak o materiální, tak procesní stránku práva životního prostředí. Mimořádná úloha a lze říci těžiště naplňování práva na životní prostředí bude záležet na kvalitě společenského konsensu s ekocentricky a biocentricky orientovaným pojetím tohoto lidského práva. Z této společenské reality by také měla vycházet činnost správních orgánů, judikatura soudů, a to především ústavních, které budou spoluvytvářet a dotvářet právní uchopitelnost práva na životní prostředí a svou interpretací překonávat jeho antropocentrické pojetí.

74 V roce 2008 přijala francouzská Ústavní rada klíčové rozhodnutí (2008–564 DC), aplikující a interpretující Chartu životního prostředí, v němž prohlásila za neústavní některá ustanovení Zákona o geneticky modifikovaných organismech. V rozhodnutí, v němž interpretaci Charty životního prostředí lze označit jako ekocentricky orientovanou, Ústavní rada zároveň prohlásila, že celý obsah Charty životního prostředí, to jest všechna práva a povinnosti z ní vyplývající, jsou součástí Ústavy, a mají proto ústavní status.



VYBRANÉ PŘÍSTUPY K PRÁVU NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Martina Franková

2.1 ÚVOD

O právu na příznivé životní prostředí je možné mluvit zhruba od roku 1972, kdy se konala první konference OSN o životním prostředí ve Stockholmu, kdy v přijaté Deklaraci OSN o životním prostředí byl zakotven princip, podle kterého má člověk základní právo na svobodu, rovnost a přiměřené podmínky života v životním prostředí takové kvality, která umožňuje život v důstojnosti a blahobytu a nese plnou odpovědnost za ochranu a zlepšování životního prostředí pro současné a budoucí generace. Byla tak vyjádřena jak základní myšlenka pojetí práva na příznivé či odpovídající životní prostředí jako základního práva, tak akcentováno propojení práva na příznivé či odpovídající životní prostředí s povinností ochrany životního prostředí.⁷⁵ Toto propojení práva a povinnosti je přitom typickým rysem tohoto základního práva.⁷⁶ Od roku 1972 dochází postupně k zakotvování práva na příznivé životní prostředí do ústav jednotlivých států, v současné době je toto právo zakotveno v ústavních zákonech přes 60 států.⁷⁷

Pojetí práva na příznivé životní prostředí jako základního lidského práva, stejně tak jako přístup ke vztahu ochrany životního prostředí a základních lidských práv se vyvíjí jak z hlediska teritoriálního, tak z hlediska časového. Toto pojetí není jediné a uplatňování různých konceptů se vzájemně často nevylučuje, naopak se může vzájemně doplňovat. Smyslem této kapitoly je ukázat uplatňování jednotlivých

75 Princip č. 1 Deklarace OSN o životním prostředí přijaté ve Stockholmu v roce 1972.

76 Srov. např. čl. 35 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod, čl. 45 Španělské ústavy, princip č. 1 Deklarace o životním prostředí, Stockholm 1972 apod.

77 KOKEŠ, M. Komentář k čl. 35 Listiny. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 709–722.

přístupů i jejich vzájemného komplementárního používání na příkladech některých států nebo mezinárodních úmluv resp. mezinárodních systémů ochrany lidských práv tak, aby byl co nejlépe demonstrován daný přístup k ochraně práva na příznivé životní prostředí popř. ke vztahu práva na příznivé životní prostředí a ochrany životního prostředí. Cílem kapitoly není popsání jednotlivých přístupů, ani všem není věnována stejná pozornost. Cílem kapitoly je především poukázat na některé aspekty různých přístupů, které by mohly být inspirativní pro český právní řád.⁷⁸

2.2 ZÁKLADNÍ PŘÍSTUPY KE VZTAHU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A LIDSKÝCH PRÁV

Z hlediska vztahu ochrany životního prostředí a lidských práv lze rozeznávat tři základní přístupy.⁷⁹ Prvním z nich je ochrana práva na příznivé životní prostředí prostřednictvím jiných tradičních práv, nejčastěji prostřednictvím práva na zdraví, práva na život, prostřednictvím ochrany soukromí a ochrany vlastnického práva. Tento přístup je rozvíjen především prostřednictvím Evropského soudu pro lidská práva, neboť Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod právo na příznivé životní prostředí jako základní lidské právo nezakotvuje.

Druhým přístupem je pak uznání a zakotvení tzv. procesních práv na ochranu životního prostředí, kdy zásadní role připadá tzv. Aarhuské úmluvě⁸⁰, která je na mezinárodní úrovni jednoznačně zakotvila a vymezila, a to aniž by řešila problematiku práva na příznivé životní prostředí jako takového. Tato procesní práva, zejména právo na účast v rozhodování v záležitostech významných pro životní prostředí (čl. 6 a 7 Aarhuské úmluvy) a právo na soudní ochranu práva na účast při rozhodování o životním prostředí (čl. 9 Aarhuské úmluvy), popř. též právo na informace o životním prostředí (čl. 4 a 5 Aarhuské úmluvy), mohou doplňovat resp. být prostředkem k realizaci hmotného základního práva na příznivé životní prostředí.

78 Tato kapitola byla zpracována v rámci Programu rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) P06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“ – koordinátor prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

79 Srov. např. MÜLLEROVÁ, H. Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, s. 15. Dostupné online z <http://www.ilaw.cas.cz/index.php?page=318>. BOYLE, A. Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment. *Fordham Environmental Law Review*. 2007, Vol. 18, s. 471–511.

80 Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Jejich výhodou však je, že mohou být upravena a zakotvena i nezávisle na zakotvení hmotného práva na příznivé životní prostředí.

Třetím přístupem je zakotvení práva na příznivé životní prostředí jako hmotného základního lidského práva. Toto právo je v současné době zakotveno v ústavních systémech více než 60 států, z toho v naprosté většině států Evropské unie, Českou republiku nevyjímaje. Způsob zakotvení práva na příznivé životní prostředí se pak liší zejména s ohledem na možnost domáhat se tohoto práva přímo, což je upraveno výjimečně (v Portugalsku a ve Francii).⁸¹ Dále je spolu se zakotvením práva na příznivé životní prostředí někdy zakotvena zároveň povinnost nepoškozovat životní prostředí (např. v České republice) nebo přímo povinnost chránit životní prostředí (např. ve Francii, Španělsku či Finsku). Za výjimečný a progresivní lze považovat způsob, jakým je právo na příznivé životní prostředí upraveno v ústavním pořádku Francie, neboť toto právo je upraveno v rámci samostatného ústavního zákona – tzv. Charty životního prostředí, Ústavní zákon č. 2005–205 z 1. března 2005. V 10 článcích jsou zde vedle práva žít ve vyváženém a zdravém příznivém životním prostředí zakotveny též principy udržitelného rozvoje a předběžné opatrnosti, povinnosti směřující k ochraně životního prostředí a tzv. procesní environmentální práva. Některá z práv, mezi nimi právo na příznivé životní prostředí, jsou přitom přímo aplikovatelná.⁸²

Z jiného hlediska lze odlišit chápání práva na příznivé životní prostředí jako individuálního práva a zakotvení tohoto práva též jako práva kolektivního.

Podstatné je, že jednotlivé přístupy ke vztahu ochrany životního prostředí a lidských práv se vzájemně nevylučují, naopak se vzájemně doplňují a toto jejich vzájemné doplňování zvyšuje jejich efektivitu resp. účinnost a vymahatelnost.

2.3 OCHRANA PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ PROSTŘEDNICTVÍM JINÝCH ZÁKLADNÍCH LIDSKÝCH PRÁV

V rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESPL“) lze nalézt celou řadu příkladů účinné ochrany práva na příznivé životní prostředí prostřednictvím jiných základních lidských práv, množství těchto případů je dáno mimo jiné skutečností, že Evropská úmluva o lidských právech toto právo nezakotvuje.

81 MÜLLEROVÁ, H. Lidské právo na životní prostředí – kritický pohled. *Právník*. 2012, č. 3, s. 230.

82 MÜLLEROVÁ, H. Ochrana životního prostředí ve francouzské ústavě – Charta životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2009, č. 26, s. 5–8.

Zásah do práva na život je v souvislosti s environmentálními kauzami aplikován pouze výjimečně, a to v souvislosti s následky havárií popř. nebezpečných katastrof. Tak tomu bylo např. v případě Öneryildiz proti Turecku⁸³, kdy došlo k výbuchu v blízkosti skládky odpadů, při kterém zahynulo několik osob, a porušení práva na život v této souvislosti žaloval jeden z pozůstalých.

Případy, které mají environmentální rozměr, se často týkají nadměrného znečištění životního prostředí, ať již hlukem⁸⁴ nebo uvolňováním a vypouštěním znečišťujících látek. Příkladem může být případ Asselbourg a Greenpeace proti Lucembursku⁸⁵, ve kterém žaloba směřovala proti povolení stavby ocelárny v situaci, kdy se stavbou ještě nebylo započato, a jednalo se tedy o snahu domoci se preventivního zákazu stavby. Právě to bylo jedním z důvodů, proč byla stížnost zamítnuta, neboť podle názoru ESLP z článku 34 Úmluvy plyne možnost domáhat se ochrany proti skutečnému poškození, nikoli však preventivně. V případě Tamar proti Rumunsku⁸⁶, ve kterém se stěžovatelé domáhali práva na ochranu soukromého a rodinného života v souvislosti s těžbou probíhající v blízkosti jejich domu, zásah do rodinného a soukromého života byl shledán, nárok za újmu na zdraví však přiznán nebyl. Z případů směřujících proti průmyslovému znečištění je třeba zmínit především případ López Ostra proti Španělsku⁸⁷, neboť v něm bylo poprvé shledáno porušení práva na ochranu soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy v důsledku znečištění životního prostředí (konkrétně pocházejícího ze zařízení k nakládání s odpady).

Lze tedy konstatovat, že ochrana práva na příznivé životní prostředí prostřednictvím jiných základních lidských práv, především práva vlastnického a práva na zdraví, se v praxi využívá a může být efektivní. Měla by přitom doplňovat, nikoli vylučovat přímou ochranu práva na příznivé životní prostředí. Zároveň by však tato skutečnost neměla vést k rezignaci na přímé uplatňování práva na příznivé životní prostředí jakožto základního lidského práva.

83 Öneryildiz proti Turecku 2004, stížnost č. 48939/99.

84 Srov. Např. Powell a Rayner proti Velké Británii, stížnost 9310/81, 1990, který se týkal nadměrného hlukového znečištění z provozu letiště Heathrow, podobně případ Hatton proti Velké Británii (Hatton a další v Spojené Království, 2001 a 2003, stížnost č. 36022/97), případ Moreno Gómez proti Španělsku, 2004, stížnost č. 4143/02).

85 Asselbourg a Greenpeace proti Lucembursku 1999, stížnost č. 29121/95.

86 Tamar proti Rumunsku, 2007, stížnost č. 67021/01.

87 López Ostra proti Španělsku, 1994, stížnost č. 16798/90.

2.4 VZÁJEMNÉ DOPLŇOVÁNÍ JEDNOTLIVÝCH PŘÍSTUPŮ KE VZTAHU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A ZÁKLADNÍCH LIDSKÝCH PRÁV

Jako příklad vzájemného uplatňování všech výše uvedených přístupů ke vztahu ochrany životního prostředí a základních lidských práv může sloužit i Česká republika. Na ústavní úrovni je v Listině základních práv a svobod zakotveno právo na příznivé životní prostředí jakožto základní hmotné právo, k jehož uplatňování, byť s diskutabilní efektivitou, dochází prostřednictvím procesních environmentálních práv. Zároveň se lze domáhat ochrany též v souvislosti s jinými základními právy (zejména s právem na ochranu zdraví či vlastnickým právem).

V souvislosti s uplatňováním práva na příznivé životní prostředí prostřednictvím jiných základních lidských práv lze v České republice zmínit především ochranu před nadměrným hlukem uplatňovaným prostřednictvím ochrany vlastnického práva. Příkladem může být případ pražské magistrály (sporu mezi vlastníkem komunikace a vlastníky sousedících nemovitostí obtěžovaných hlukem z této komunikace), kde Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010 sp. zn. 22 Cdo 3281/2008 potvrdil rozsudek Městského soudu v Praze, ve kterém tento soud uvádí:

„Tyto skutečnosti však žalovaného vlastníka nezstavují odpovědnosti vykonávat vlastnické právo tak, aby neohrožoval výkon vlastnického práva svého souseda, zejména když mu to ukládá i norma veřejného práva, kterou je zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. ... Nelze však na žalobcích spravedlivě požadovat, aby obtěžování hlukem pasivně snášeli.“⁸⁸

Nicméně Ústavní soud následně zohlednil specifika vlastnického práva k pozemní komunikaci, které je zatíženo právem obecného užívání a vyhověl návrhovateli – vlastníku pozemní komunikace. Přesto nebyla zpochybněna základní premisa zásahu do vlastnického práva hlukovými imisemi, které mají původ v provozu pozemní komunikace. V nálezu Ústavního soudu se uvádí:

„Ústavní soud nezpochybňuje, že vlastnická práva vedlejších účastníků byla a jsou za daného stavu věci imisemi hluku porušována, avšak zaujímá stanovisko, že se tak neděje v míře nepřiměřené dlouhodobě se formujícím poměrům v okolí předmětné veřejné komunikace. K tomuto závěru dodává, že sami vedlejší účastníci jsou velmi pravděpodobně vykonavateli práva obecného užívání

88 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2008. Sp. zn.: 54Co 390/2007–203.

*předmětné místní komunikace, neboť tuto komunikaci užívají k zajištění ob-
služnosti nemovitostí v jejich vlastnictví.*⁸⁹

Z aktuální rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu (dále jen „NS“) je třeba dále upozornit na rozsudek sp. zn. 22 Cdo 3559/2012 z 28. 01. 2015, který se týkal též sporu mezi vlastníkem pozemní komunikace a vlastníky nemovitosti o zdržení se imisí hluku a škodlivin. V tomto rozsudku NS, i s přihlédnutím k odůvodnění obsažené ve výše citovaném nálezu Ústavního soudu, zrušil rozsudek městského soudu, který žalobu dotčených vlastníků nemovitostí zamítl a věc vrátil k dalšímu projednání. V odůvodnění rozsudku NS výslovně poukazuje na práva žalobců na zdraví a na příznivé životní prostředí:

*„Pro vyřešení sporu bude tedy nezbytné zkoumat, zda lze ochrany vlastnického práva žalované dosáhnout i jinými opatřeními než omezením práv žalobců na nerušené užívání jejich obydlí, a to s ohledem na faktické možnosti žalované a na konkrétní okolnosti dané místem a časem. Skutečnost, že žalovaná (obec) jako vlastníka místní komunikace je povinna strpět její obecné užívání bez možnosti regulovat provoz na ní neznamena, že nemůže ovlivnit imise z takového provozu pomocí jiných nástrojů. Lze znovu poukázat na závěry Ústavního soudu ve shora označeném nálezu, kdy při posuzování přiměřenosti poměrů soud zohlednil tu skutečnost, že žalovaná strana provádí organizační a technická opatření směřující k snižování imisí, konkrétně budováním protihlukové stěny nebo provedením úpravy okenních konstrukcí. Takovým opatřením může být jistě i vybudování nových dopravních komunikací, to vše ale za předpokladu posouzení reálnosti provedení vzhledem ke shora uvedeným kritériím. Není vyloučeno, aby k vyřešení této otázky bylo využito i znaleckého zkoumání. Zároveň bude nutné porovnat závažnost práv účastníků, a to i s ohledem na právo žalobců na příznivé životní prostředí a ochranu jejich zdraví.“*⁹⁰

Tzv. procesní environmentální práva mohou sloužit jak k uplatňování práva na příznivé životní prostředí, tak se mohou uplatňovat zcela samostatně. V české právní úpravě jsou procesní environmentální práva uplatňována nezávisle na hmotném právu na příznivé životní prostředí v případě správních řízení, kde možnost veřejnosti (konkrétně právnických osob, nejčastěji spolků, jejichž hlavním předmětem činnosti je ochrana životního prostředí) účastnit se správního řízení není podmiňována resp. jakkoliv spojována s existencí hmotného práva na příznivé životní prostředí.

89 Nález Ústavního soudu I. ÚS 451/11 ze dne 11. 1. 2012.

90 Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3559/2012 z 28. 01. 2015.

Naopak propojení s hmotným právem na příznivé životní prostředí je velmi často stěžejní v případech práva domáhat se soudní ochrany v záležitostech životního prostředí, neboť § 65 odst. 1, § 82, a § 101a soudního řádu správního, které umožňují ochranu proti správnímu rozhodnutí, opatření obecné povahy nebo proti nezákonnému zásahu, vyžadují jako jednu z podmínek aktivní žalobní legitimace porušení hmotného práva.⁹¹ Určitý průlom tohoto konceptu propojení práva na soudní ochranu ve věcech životního prostředí s hmotným právem na příznivé životní prostředí přináší novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů a další související zákony), konkrétně vložení ustanovení § 9d odst. 1⁹², podle kterého se v případě dotčené veřejnosti dotčení hmotných práv presumuje. Otázka, zda je nebo není spolek subjektem práva na příznivé životní prostředí, popř. zda je oprávněn hájit právo na příznivé životní prostředí svých členů⁹³ tak vůbec nebude soudem v případech těchto správních žalob zkoumána. Byť uplatňování tzv. procesních environmentálních práv nezávisle na ústavně chráněném právu na příznivé životní prostředí může být efektivní, lze ho účinně aplikovat pouze na určité typové situace. Právo na účast a na soudní ochranu tohoto práva lze uplatnit pouze v souvislosti s rozhodováním o činnosti způsobilé významně ovlivnit životní prostředí, tedy s povolovacím řízením. K zásahu do práva na příznivé životní prostředí však může dojít v souvislosti s mnohem širším okruhem situací, např. nečinností, neschopností vymoci provozování činnosti v souladu se standardy životního prostředí, synergickým efektem více legálně provozovaných činností ovlivňujících životní prostředí apod.

Jako příklad, který demonstruje současné uplatnění práva na příznivé životní prostředí jako základního práva a ochrany tohoto práva prostřednictvím dalších základních lidských práv, lze uvést případ, v němž se fyzické osoby dovolávaly ochrany svých subjektivních práv, konkrétně práva na ochranu zdraví, na ochranu soukromého a rodinného života a vlastnického práva společně s právem na

91 K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 3 As 8/2008.

92 § 9d odst. 1 : Dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí. Pro účely postupu dle věty první se má za to, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena.

93 Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, I ÚS 59/2014, podle kterého fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.

příznivé životní prostředí v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v nevypracování a nevydání akčního plánu obsahujícího přehled krátkodobých opatření k ochraně ovzduší pro území se zhoršenou kvalitou ovzduší na Ostravsku. V tomto případě byl zásah do jejich práv soudem shledán.⁹⁴

2.5 PRÁVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ JAKO INDIVIDUÁLNÍ A KOLEKTIVNÍ ZÁKLADNÍ PRÁVO

Pojetí práva na příznivé životní prostředí jako základního práva také variuje. V mezinárodních regionálních systémech ochrany lidských práv je možné rozlišit především individuální přístup typický pro evropský systém ochrany lidských práv, byť v něm samostatné právo na příznivé životní prostředí zakotveno není, podobně tento individuální přístup převažuje v jednotlivých evropských státech. Kolektivní pojetí tohoto práva se uplatňuje v souvislosti s uznáním kolektivních práv domorodých národů, jehož součástí je právo na tradiční způsob života, který je spjatý s jejich životním prostředím. Toto pojetí se objevuje v systému ochrany základních práv v rámci Americké úmluvy o lidských právech, byť v této úmluvě není výslovně zakotveno. Úmluva zakotvuje v čl. 11 právo na zdravé životní prostředí, není však upraveno jako kolektivní právo. Konkrétně se kolektivní uplatňování práv domorodých národů projevilo v případě Yanomami Community proti Brazílii z roku 1985⁹⁵, kdy došlo vlivem povolení těžby a postavením dálnice na území Yanomamů k jejich hromadnému přesídlování, k nemocem a též smrti velkého množství příslušníků tohoto etnika. Následně bylo shledáno porušení práva na život a práva na zdraví jednotlivců, zároveň však byl v argumentaci použit Mezinárodní pakt o občanských a lidských právech, konkrétně jeho čl. 27, podle něhož

„[v]e státech, kde existují etnické, náboženské nebo jazykové menšiny, nebude jejím příslušníkům upíráno právo, aby spolu s ostatními příslušníky menšiny užívali své vlastní kultury, vyznávali a projevovali své vlastní náboženství nebo používali svého vlastního jazyka.“

94 Srov. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 2. 2015, č. j. 22 A 182/2011–61, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014–32 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 2 As 48/2015–60.

95 Případ Yanomami Community proti Brazílii, rezoluce Inter-americké komise pro lidská práva č. 12/85 ze dne 5. 3. 1985.

Na základě tohoto článku Inter-americká komise dovodila uznání práva menšin na zvláštní ochranu, což zahrnuje ochranu všech charakteristik nezbytných pro zachování kulturní identity menšiny.⁹⁶

Africká ochrana lidských práv (přijata v roce 1981 s platností od roku 1986) pak jako jediný lidskoprávní závazný dokument výslovně zakotvuje vedle individuálních práv též kolektivní práva národů, konkrétně ve svých člancích 19–24, a to včetně práva na příznivé životní prostředí pro jejich rozvoj (čl. 24 Africké charty lidských práv). Mezi další kolektivní práva zakotvená v tomto dokumentu patří právo na sebeurčení, právo na rozvoj či právo na přírodní bohatství a zdroje. Kolektivního práva na příznivé životní prostředí se týká tzv. případ Ogoni⁹⁷, ve kterém bylo žalováno porušení kolektivních práv Ogoniů v důsledku těžby ropy. Bylo v něm shledáno porušení práva na život a práva národů na příznivé životní prostředí.

Specifikem evropského systému ochrany je, že právo na příznivé životní prostředí v něm není zakotveno. Přesto však tento systém je účinným prostředkem ochrany práva na příznivé životní prostředí, neboť judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) svědčí o možnosti domoci se ochrany práva na příznivé životní prostředí prostřednictvím ochrany jiných lidských práv – práv zakotvených v Evropské úmluvě, zejména pak práva na ochranu soukromého a rodinného života, práva vlastnického a práva na život. Judikatura ESLP není v těchto případech jednotná a možnost domoci se ochrany práva na příznivé prostředí má své limity. Tyto limity se vztahují jak k aktivní žalobní legitimaci, tak k cílům žaloby. Aktivní žalobní legitimace je posuzována na základě tzv. testu oběti, tedy žalující musí být poškozeným; čl. 34 úmluvy přitom stanoví, že „soud může přijímat stížnosti každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a jejími protokoly jednou z Vysokých smluvních stran. Vysoké smluvní strany se zavazují, že nebudou nijak bránit účinnému výkonu tohoto práva.“ Dalším limitem, který ESLP dovozuje ze znění článku 34 je, že Úmluva umožňuje bránit se proti již nastalé situaci, nikoli však preventivně proti situaci, která ještě nenastala.⁹⁸

96 Ibid.

97 Podrobně k tomuto případu viz ŽÁKOVSKÁ, K. Práva domorodých národů jako nástroj ochrany životního prostředí. In: P. Šturma – K. Žáková a kol. *Od zákazu diskriminace k ochraně kolektivních práv*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 69–93.

98 Srov. případ Asselbourg a Greenpeace proti Lucembursku 1999, stížnost č. 29121/95. Dále: VOMÁČKA, V. Spravedlivé zadostiučinění v rozhodnutích ESLP a dalších mezinárodních soudů zaměřených na ochranu lidských práv v oblasti ochrany životního prostředí. In: *Cofola 2010: the Conference Proceedings*, Brno: Masarykova Univerzita, *Acta Universitatis Brunensis Iuridica* No 3741. 1. vydání, 2010, s. 1460–1463.

Podle mého názoru se kolektivní a individuální přístup k právu na příznivé životní prostředí nijak vzájemně nevylučují a naopak by bylo prospěšné jejich komplementární uplatňování. Z právních dokumentů je jednoznačně kolektivní právo národů na příznivé životní prostředí zakotveno pouze v Africké chartě základních práv. Uznání práva na příznivé životní prostředí též jako kolektivního práva může být inspirací pro evropský prostor založený na individuálním přístupu k ochraně základních lidských práv, nicméně podle mého názoru není nezbytné ho vztahovat pouze k národům, *de lege ferenda* by šlo uvažovat např. o kolektivním právu na příznivé životní prostředí i jiných společenství, např. obcí či komunit, a to zejména v souvislosti s bezprostředním ohrožením jejich životního prostředí nebo přímo jejich existence např. těžbou. V tomto případě se však nejedná o individuální právo obce jako právnické osoby, nýbrž o kolektivní právo obce jakožto společenství obyvatel. Za určitou dobu tohoto přístupu lze považovat možnost obce domáhat se práva na příznivé životní prostředí za své obyvatele, které je českými soudy připouštěno.⁹⁹ Nicméně v těchto případech se nejedná o přiznání práva na příznivé životní prostředí kolektivu – zde obci, ale pouze o způsobilost obce k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů, v tomto případě jejich práva na příznivé životní prostředí. Výhodou kolektivního pojetí práva na příznivé životní prostředí je, že při jeho uplatňování není nutné dokazovat dotčenost jednotlivce, postačí prokázání dotčenosti životního prostředí daného společenství. Prokázání dotčení individuální sféry jedince je v případě životního prostředí často obtížné a je jedním z limitů uplatňování tohoto práva. Pojetí práva na příznivé životní prostředí jako kolektivního práva by výrazně mohlo přispět k zvýšení efektivity uplatňování tohoto práva jako prostředku ochrany životního prostředí.

99 Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013 č.j. 6 Aps 1/2013–55: „Stěžovatel je totiž obcí, tedy veřejnoprávní korporací, která již dle Ústavy představuje „územní společenství občanů“ (čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR), tj. stěžovatel je přímo ze své povahy povolán k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů, kteří jej tvoří. Ústavní soud kompetenci obce zabývat se otázkami životního prostředí na území obce dovozuje z § 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, podle něž do samostatné působnosti obce patří i ochrana životního prostředí. Ve svém nálezu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, publ. pod č. 20/2008 Sb., dospěl k závěru, že obывatelé obce „prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení“ (bod 38). Obdobně ochranu životního prostředí jako bytostně vlastní oblast samostatné působnosti obce označil i nález Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, publ. pod č. 190/2007 Sb. (bod 19).“

2.6 PRÁVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ JAKO PROSTŘEDEK OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

V českém právu se uplatňuje individuální pojetí práva na příznivé životní prostředí a v této souvislosti je velká pozornost věnována především subjektu, kterému toto právo náleží a environmentálním procesním právům, prostřednictvím kterých často dochází k uplatňování práva na příznivé životní prostředí. V případě diskuse o subjektu práva na příznivé životní prostředí je zkoumána též možnost subjektu být ovlivněn v konkrétním případě konkrétním negativním stavem životního prostředí nebo konkrétním zásahem do životního prostředí. Např. ve věci žaloby na zrušení opatření obecné povahy Návštěvního řádu Národního parku Šumava (též označováno jako případ Perlorodka říční, pozn. edit.) Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) nedovodil, že by zásah byl způsobilý ovlivnit životní prostředí navrhovatelky:

„Ve vztahu k navrhovatelce ad b) není pochyb o tom, že je osobou způsobilou mít právo na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 Listiny v obecné rovině. Jak bylo naznačeno výše, je však třeba uvážit, zda konkrétně napadený návštěvní řád je s to zasáhnout do tohoto jejího základního práva. [34] Nejvyšší správní soud si je vědom značné rozmanitosti možných forem zásahu do práva na životní prostředí; typicky by se mohlo jednat např. o znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo nesporný (nepříznivý) dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění. Nicméně zásah do životního prostředí v posuzovaném případě je velice specifický; výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky ad b) a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život. Nejvyšší správní soud se tedy přiklonil k závěru, že ani dotčení práva navrhovatelky ad b) na příznivé životní prostředí způsobené vydáním napadeného opatření obecné povahy není myslitelné, navrhovatelka ad b) tedy též není aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.“

Zároveň však NSS v tomto rozsudku vyslovuje názor, podle kterého:

„[p]rávě vyslovený závěr ovšem odráží jeden z problémů ochrany životního prostředí: příroda není sama schopna se postavit na svou obranu proti lidské společnosti a brojit „lidskými“ prostředky proti zásahům člověka“.¹⁰⁰

100 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2010 č.j. - 6 Ao 5/2010-43, www.nssoud.cz.

Tento v rozsudku vyslovený názor je přitom stěžejní z pohledu pojetí práva na příznivé životní prostředí jako prostředku ochrany životního prostředí. Právo na příznivé životní prostředí je zcela jistě prostředkem ochrany životního prostředí, protože ochrana životního prostředí jednotlivce chrání též životní prostředí jako takové, jako hodnotu samu o sobě. Otázkou však je, zda musí být právo na příznivé životní prostředí limitováno prokazováním zásahu do individuální sféry jednotlivce. Má být toto právo pojímáno pouze jako hmotné individuální právo – subjektivní právo, jehož nedílnou součástí jsou procesní práva k jeho ochraně, nebo může sloužit jako prostředek ochrany životního prostředí, i když nebude zasaženo do životního prostředí jednotlivce? Jinak řečeno, bylo by legitimní nezkoumat zásah do individuální sféry jednotlivce – žalujícího? K tomu lze namítnout, že nezkoumání konkrétního dotčení práva na příznivé životní prostředí žalujícího (popř. osob, které „zastupuje“) by bylo v přímém rozporu s pojetím základních práv jakožto práv konkrétních subjektů ať již jednotlivců nebo kolektivů, jejichž subjektivní sféra je chráněna.

Na druhou stranu životní prostředí je hodnotou samo o sobě, jeho určitý stav je podmínkou existence života na Zemi, včetně života člověka. Velmi často se některé důsledky lidské činnosti pro životní prostředí projeví až se značným zpožděním. Je tedy opravdu s přihlédnutím k výše uvedeným specifickým vlastnostem životního prostředí namístež zkoumat vždy konkrétní dotčení práva, konkrétní zásah do práva na příznivé životní prostředí jednotlivce? A pokud ano, nebylo by namístež přistupovat ke způsobilosti narušit individuální sféru jednotlivce méně striktně, resp. ho posuzovat v širších souvislostech? K realizaci nastíněné úvahy není nezbytná změna právní úpravy, nezbytná a mnohem obtížnější je změna v rovině filosofické, tedy změna způsobu posuzování vlivu stavu životního prostředí na individuální sféru jednotlivce a právního hodnocení takového dopadu.

2.7 PRÁVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ JAKO PROSTŘEDEK OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ – POVINNOST CHRÁNIT ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Schopnost práva na příznivé životní prostředí sloužit jako prostředek ochrany životního prostředí úzce souvisí s propojením tohoto práva s povinností nepoškozovat ho a neohrožovat ho, někdy též s povinností ho chránit. Propojení práva a povinností je typickým rysem práva na příznivé životní prostředí. Toto sepětí práv a povinností a je zároveň argumentem v diskusi o vymezení tohoto práva jako individuálního práva a vymezení procesních prostředků jeho ochrany či v diskusi

o vymezení subjektu, kterému toto právo náleží. Subjektu povinnému chránit životní prostředí by též mělo náležet tomu odpovídající právo nebo minimálně procesní prostředky k jeho ochraně. Velmi časté je vyjádření tohoto principu přímo v jednom článku.¹⁰¹

Propojení práva na příznivé životní prostředí s povinností ho chránit vede ve španělsky psané literatuře k jeho označování jakožto „práva-povinnosti“ (*derecho-deber*). Jednou z hlavních myšlenek tohoto pojetí práva na příznivé či odpovídající životní prostředí je, že k naplňování práva na příznivé životní prostředí může docházet pouze za podmínky, že zároveň dochází k naplňování taktéž ústavně zakotvené povinnosti jednotlivců a státu chránit životní prostředí. Tento koncept práva na odpovídající životní prostředí konstruovaný jako právo-povinnost je běžný též v latinskoamerických zemích.¹⁰²

V tomto kontextu nelze opominout propojení práva na příznivé životní prostředí s odpovědností státu za ochranu životního prostředí resp. s povinností státu podílet se na jeho ochraně. Ve španělské Ústavě je povinnost státu chránit životní prostředí zakotvena přímo v článku obsahujícím právo na příznivé životní prostředí.¹⁰³ V článku 45 odst. 1 španělské Ústavy je vedle práva na odpovídající životní prostředí zakotvena povinnost každého chránit životní prostředí. V odstavci 2 je vyjádřena odpovědnost státu za životní prostředí. Z toho je pak dovozováno pojetí

101 Srov. např. princip č. 1 Deklarace OSN o životním prostředí, Stockholm 1972, zásada č. 2 Deklarace OSN o životním prostředí, Rio de Janeiro 1992 (Propojení práva státu na užívání zdrojů a odpovědnosti států za životní prostředí), čl. 35 české Listiny základních práv a svobod, čl. 45 španělské ústavy).

102 CANOSA USERA, R. Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar medioambiente? *Anuario derechos Humanos. Nueva Época*. 2006, Vol 7, T 1, s. 186.

RODRÍGUEZ, F. – RAMÓN, T. *La Acción Popular en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial. Estudios sobre el Proyecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial*. Barcelona, 1985.

103 Znění čl. 45 španělské Ústavy, který zakotvuje právo na odpovídající životní prostředí i povinnost jeho ochrany je následující: 1. *Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo*. 2. *Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*. 3. *Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado*.

Překlad autorky: Každý má právo na životní prostředí adekvátní pro vývoj osob, stejně tak jako povinnost chránit ho. Orgány veřejné moci dbají na racionální využívání všech přírodních zdrojů s cílem chránit a zlepšovat kvalitu života a chránit a obnovovat životní prostředí opírající se přitom o nezbytnou kolektivní solidaritu. Těm kdo poruší povinnosti stanovené v předcházejících odstavcích, budou uloženy v souladu se zákonem trestní nebo správní sankce, stejně tak jako povinnost napravit způsobenou škodu (újmou).

práva na příznivé životní prostředí jako základního politického a legislativního principu, základní zásady sociální a ekonomické politiky a veřejného zájmu.¹⁰⁴ Tuto koncepci ochrany životního prostředí vymezil též španělský Ústavní soud.¹⁰⁵ Tento přístup však nevylučuje pojetí práva na příznivé resp. odpovídající životní prostředí jako subjektivního práva i povinnosti. K naplňování čl. 45 španělské Ústavy, tedy k naplňování ústavou vyjádřeného a garantovaného zájmu na ochraně životního prostředí, práva každého na odpovídající stav životního prostředí a povinnosti podílet se na jeho ochraně, upravuje právní řád konkrétní nástroje v podobě vymahatelných environmentálních práv, tzv. procesních environmentálních práv, tedy práv plynoucích z Aarhuské úmluvy.¹⁰⁶ Ve Španělsku jsou tato práva zakotvena zejména v zákoně č. 27/2006 z 18. července 2006, který upravuje právo na informace, právo na účast v rozhodování a přístup k soudu v oblasti životního prostředí včetně veřejné žaloby. V preambuli tohoto zákona se zdůrazňuje, že:

„[k]aždý má právo od orgánů veřejné moci požadovat přijetí opatření k ochraně životního prostředí tak, aby každý mohl využívat své právo žít ve zdravém životním prostředí. ...K naplňování povinnosti chránit životní prostředí musí mít každý odpovídající prostředky, zejména účast na rozhodování v záležitostech životního prostředí.“

Veřejná žaloba na ochranu životního prostředí je upravena ve výše uvedeném zákoně v čl. 22 a 23. Podle těchto ustanovení mohou právnické osoby (konkrétně neziskové právnické osoby, které se podle svých stanov zabývají ochranou životního prostředí popř. jeho složek, působí na dotčeném území a existují alespoň dva roky) napadnout správní akty a nečinnost správních orgánů působících na úseku životního prostředí, a to jak prostřednictvím správního, tak soudního přezkumu.

Veřejnou žalobu lze charakterizovat jako nástroj sloužící vybraným subjektům k ochraně veřejného zájmu, tj. zájmu týkajícího se společnosti jako celku, aniž by došlo ke konkrétnímu zásahu do práv tohoto subjektu.¹⁰⁷ Nejčastěji bývá používána

104 LOZANO CUTANDA, B. *Derecho Ambiental Administrativo*. España: Wolters Kluwer, 2010, s. 99–105. MIGUEL PERALES, C. *Derecho español del medioambiente*. España: Thomson Reuters, 3a edición, 2009, s. 91–95.

105 Rozhodnutí Ústavního soudu STC 199/1996 ze dne 3. prosince.

106 MIGUEL PERALES, C. *Derecho español del medioambiente*, s. 97–98. LOZANO CUTANDO, B. *Derecho Ambiental Administrativo*, s. 103–105.

107 Viz např. ACEVES, W. J. *Actio Popularis? The Class Action in International Law*. *University of Chicago Legal Forum*. 2003, Iss. 1, s. 353–402. AAKEN, A. Making International Human Rights Protection More Effective: A Rational-Choice Approach to the Effectiveness of Ius Standi Provisions. In: *Preprints of the Max*

v boji proti korupci, při ochraně obětí trestných činů, v antidiskriminačních sporech či ve spotřebitelském právu. Ve věcech životního prostředí je veřejná žaloba upravena vedle Španělska např. též v Portugalsku.¹⁰⁸

V českém právu je sice povinnost státu chránit životní prostředí výslovně zakotvena na jiném místě než právo na příznivé životní prostředí, nicméně tuto povinnost státu nelze chápat odděleně od povinnosti každého (tedy i státu) neohrožovat a nepoškozovat životní prostředí. Proto je relevantní zabývat se prostředky, které k ochraně životního prostředí stát má. Těmi jsou prostředky moci zákonodárné (výkon legislativních funkcí státu), výkonné (především výkon kontrolní a rozhodovací správní činnosti) a pochopitelně moc soudní. Mezi prostředky, které má k dispozici výkonná moc v České republice, jednoznačně patří § 66 soudního řádu správního, který umožňuje podání žaloby ve veřejném zájmu. Jedná se tedy o nástroj koncipovaný jako *actio popularis*. Oprávněným subjektem je stát, konkrétně veřejný ochránce práv a státní zástupce. Veřejným zájmem, k jehož ochraně je žaloba ve veřejném zájmu určena, může být nepochybně též ochrana životního prostředí. Ze subjektů, které jsou aktivně legitimovány k využití tohoto prostředku, přichází v úvahu především veřejný ochránce práv, neboť problematika související s ochranou životního prostředí patří do jeho agendy. U státního zástupce pravděpodobně nelze takovou aktivitu v praxi příliš předpokládat, a to i s ohledem na velmi malou četnost trestněprávních kauz na úseku životního prostředí. Je mi znám pouze jeden konkrétní případ, kdy byl tento prostředek využit ve prospěch ochrany životního prostředí, zároveň se jednalo o první žalobu veřejného ochránce práv podanou ve veřejném zájmu (na základě § 66 SŘS).¹⁰⁹ Tato žaloba k ochraně veřejného zájmu byla podána v roce 2012, a to proti několika pravomocným správním rozhodnutím Městského úřadu Duchcov, kterými tento správní orgán povolil výstavbu fotovoltaické elektrárny v katastrálním území Moldava v Krušných Horách a následně ji zkolaudoval. Závažnost veřejného zájmu, která je podmínkou aktivní žalobní legitimace veřejného ochránce, spatřoval veřejný ochránce práv zejména „v kumulaci porušení řady odvětvových předpisů dosahující intenzity popřené samotných principů zákonnosti a prevence a v přetrvávajícím negativním vlivu

Planck Institute for Research on Collective Goods. Bonn, 2005/16, dostupné z: http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/2005_16online.pdf.

108 KYSELA, J. Komentář k článku 18 Listiny. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář, s. 448.

109 Srov. Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv 2013 [online], dostupné z: www.ochrance.cz, s. 29.

povolených staveb na životní prostředí a nezastavěné území“.¹¹⁰ Nejvyšší správní soud napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání.

Institut *actio popularis* (správně institut *actiōnis populāre*) jakožto nástroj ochrany veřejného zájmu prostřednictvím jiného subjektu než státu je v českém právu výjimečný. Vedle žaloby k ochraně veřejného zájmu upravené v § 66 soudního řádu správního je v zákoně č. 634/1992 Sb., na ochranu spotřebitele v platném znění upraveno právo právnických osob založených k ochraně práv spotřebitelů podat žalobu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů a dále právo takové právnické osoby být účastníkem tohoto řízení.¹¹¹ Právní úprava veřejné žaloby ve spotřebitelském právu by mohla být inspirací pro právní úpravu ve vztahu k ochraně životního prostředí resp. k ochraně práva na příznivé životní prostředí. Obdobně koncipovaná veřejná žaloba by mohla významně rozšířit stávající nástroje ochrany životního prostředí a práva na příznivé životní prostředí. Obdobně jako v zákoně o ochraně spotřebitele přichází jakožto oprávněný subjekt v úvahu především neziskové právnické osoby aktivně se zabývající ochranou životního prostředí, popř. jiného veřejného zájmu, a to též s přihlédnutím k jejich významné roli při ochraně životního prostředí. Veřejný ochránce práv

110 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne č.j. 8. 10. 2014 15A 108/2013-138.

111 § 25 zákona č. 634/1992 Sb., na ochranu spotřebitele v platném znění, zní:

(1) Právní postavení sdružení spotřebitelů a jiných právnických osob založených k ochraně spotřebitele (dále jen „sdružení“) upravují zvláštní zákony.

(2) Návrh na zahájení řízení u soudu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů může podat a účastníkem takového řízení může být

a) sdružení nebo profesní organizace, jež mají oprávněný zájem na ochraně spotřebitele, nebo

b) subjekt uvedený v seznamu osob oprávněných k podání žalob na zdržení se protiprávního jednání v oblasti ochrany práv spotřebitelů (dále jen „seznam oprávněných osob“), aniž je dotčeno právo soudu přezkoumat, zda návrh na zahájení řízení byl podán oprávněným subjektem.

(3) Seznam oprávněných osob je veden Komisí Evropských společenství a je zveřejňován v Úředním věstníku Evropské unie.

(4) Do seznamu oprávněných osob může být za Českou republiku navrženo sdružení, pokud

a) bylo založeno v souladu s právním řádem České republiky¹⁵⁾,

b) aktivně působí v oblasti ochrany spotřebitelů po dobu alespoň dvou let,

c) je nezávislé a neziskové a

d) má vypořádány veškeré finanční závazky k České republice.

(5) Žádost o zařazení do seznamu předloží sdružení Ministerstvu průmyslu a obchodu spolu s doklady o splnění podmínek podle odstavce 4. Splňuje-li sdružení stanovené podmínky, navrhne Ministerstvo průmyslu a obchodu Komisi Evropských společenství jeho zařazení do seznamu oprávněných osob.

doporučuje upravit podobně koncipovanou veřejnou žalobu též v antidiskriminačním zákoně.¹¹²

2.8 ZÁVĚR

Byť lze v právní teorii i praxi nalézt více pojetí práva na příznivé životní prostředí, nelze je vzájemně oddělovat, naopak je nezbytné si uvědomit možnost jejich současného uplatňování, neboť komplementární uplatňování jednotlivých přístupů k právu na příznivé životní prostředí umožňuje vyšší účinnost ochrany práva na příznivé životní prostředí stejně tak jako ochrany životního prostředí prostřednictvím tohoto práva.

Pro evropský systém ochrany lidských práv založený na individuálním pojetí základních lidských práv může být inspirující především kolektivní pojetí práva na příznivé životní prostředí, tedy zakotvení práva na příznivé životní prostředí nejen jako práva jednotlivců, ale též jako práva určitých společenství osob, přičemž není nezbytné spojovat s tímto kolektivním právem pouze národy.

Velmi podstatné je propojení práva na příznivé životní prostředí s povinností ho chránit, neboť bez naplňování této povinnosti nemůže být naplňováno ani toto právo. Zároveň je tím zdůrazněna role práva na příznivé životní prostředí jakožto prostředku jeho ochrany. Z tohoto pohledu je zcela legitimní zakotvení širokého spektra procesních environmentálních nástrojů, mezi něž lze jednoznačně zařadit též veřejnou žalobu, a umožnit její využívání též subjektům z řad dotčené veřejnosti současně s vymezením mezí, které by bránily zneužití.

V neposlední řadě je nezbytné zdůraznit limitaci možnosti uplatňovat právo na příznivé životní prostředí jako subjektivní individuální právo poměrně úzkou interpretací způsobilosti změny životního prostředí zasáhnout do individuální sféry jednotlivce, kdy prozatím nebývá zohledňována skutečnost, že určitý stav životního prostředí je podmínkou existence života na Zemi, včetně života člověka, a některé důsledky lidské činnosti pro životní prostředí se mohou projevit až s časovým odstupem. Z tohoto důvodu by bylo vhodné minimálně otevřít diskusi o způsobu posuzování kauzální vazby mezi změnou životního prostředí a ovlivněním individuální sféry jednotlivce, o významu specifických vlastností životního prostředí pro toto posuzování a o možnostech méně striktního přístupu k této otázce.

112 Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv 2013, s. 18–19.



KDO SE MŮŽE DOMÁHAT PRÁVA NA PŘÍZNVIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ?

Hana Müllerová

3.1 ÚVOD

Právo na příznivé životní prostředí bylo i přes dlouholeté zakotvení v Listině velmi málo uplatňováno a vymáháno před soudy, což platí až do doby zcela nedávne. Existující judikatura k tomuto právu je proto nečetná a jakoby stále v začátcích.

Důvodů pro to je vícero. Prvně, z hlediska způsobu ústavního zakotvení je možno vidět jako problematické zejména už samo vyjádření tohoto práva v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které ponechává nejistotu ohledně okruhu subjektů („každý“), posuzování „příznivosti“ životního prostředí i druhu zásahů, které mohou způsobit porušení práva. Dále, z hlediska dovolávání se tohoto práva je třeba konstatovat, že pro ně nejsou vymezena žádná zvláštní legislativní vodítka, přestože čl. 41 odst. 1 Listiny tak předpokládá. V této kapitole¹¹³ se chci věnovat třetímu problematickému aspektu práva na příznivé životní prostředí, a sice vymezení okruhu subjektů, které se ho mohou úspěšně domáhat, což je otázka přetavená v rámci soudního řízení do institutu žalobní legitimace. Tato otázka se nabízí ke zkoumání také proto, že je v podstatě jedinou, která byla doposud soudy v souvislosti s tímto právem řešena, a přes kterou se soudy zatím nedostaly k otázkám navazujícím, ovšem z hlediska naplňování tohoto práva důležitějším – obsahovým.

Jde o téma velmi aktuální. Zatímco ještě před dvěma lety by kromě kritizování značně neutěšeného stavu v této oblasti v podstatě nebylo o čem psát, nyní jsme v situaci, kdy se věci pozoruhodně a během krátké doby posunuly kupředu a kdy

113 Tato kapitola vznikla jako součást řešení grantového projektu GA ČR č. 14–32244S s názvem „Lidské právo na příznivé životní prostředí ve vnitrostátním měřítku: rozvinutá teorie, chudá praxe?“. Text kapitoly vychází ze stavu judikatury k 1. 3. 2016. Za pečlivé přečtení rukopisu kapitoly a řadu námětů, které jsem promítla do jejího finálního textu, děkuji Vojtěchu Vomáčkovi.

snad můžeme očekávat i postupné vyjasňování dalších problematických aspektů tohoto základního práva.

Vývoj, kterým prošla soudní interpretace okruhu subjektů, jež se mohou domáhat práva na příznivé životní prostředí, chci dokumentovat na judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, s malou odbočkou k rozhodování nižších soudů.¹¹⁴ Předmětem pozornosti budou tedy především otázky řešené v řízeních o ústavních stížnostech a v řízeních o kasačních stížnostech, resp. šířeji ve správním soudnictví vůbec, a to na pozadí měnící se zákonné úpravy přístupu ke spravedlnosti v této oblasti.

V první části své kapitoly shrnu v obecné rovině podmínky procesní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a v řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem. Jejich nastavení totiž hraje při hájení zájmů ochrany životního prostředí klíčovou roli. Následně nastíním vývoj interpretace práva na příznivé životní prostředí u nás, s hlavním důrazem na okruh subjektů, jež se ho mohou domáhat, od počátků v 90. letech až do dnešní doby. Vnímám tento vývoj jako rozlišitelný na fázi vzniku dvou různých přístupů k možnosti domáhat se tohoto práva a prosazení jednoho z nich, fázi jakéhosi zablokování situace v podobě pídění se po procesních pochybeních, a fázi počátků řešení situace, a to paralelně po linii legislativní a výkladové. Z podané analýzy podle mého názoru vyplývá, že za nízkým počtem soudních rozhodnutí, která se vyjádřila k výkladu práva na příznivé životní prostředí, je třeba hledat právě až do nedávna příliš restriktivně vymezené podmínky procesní žalobní legitimace, které velmi často vedly k odmítání stížností z důvodu nedostatku této legitimace, a tedy bez věcného projednání případů a bez možnosti vyjádřit se k povaze práva a tvrzenému zásahu do něj. Až nejnovější vývoj, který po legislativní i interpretační stránce nastavuje podmínky procesní legitimace stěžovatelů, zejména ekologických spolků,¹¹⁵ výrazně příznivěji, otevírá do budoucna

114 Ráda bych poznamenala, že k textům zvolených judikátů jsem přistupovala jako k materiálu, s nímž jsem dále pracovala a interpretovala ho, vyvozovala z něj určité závěry, snad i četla mezi řádky. Toto komentování nelze brát jako nedotčené subjektivním pohledem, což mohlo dost dobře způsobit nepřesnosti nebo nesprávnosti oproti tomu, jak byl ten který výklad zamýšlen nebo co chtěl soudce v daném případě skutečně říci. Tyto omyly a nepřesnosti je samozřejmě třeba připisovat pouze mně.

115 Mým záměrem nebylo se v této kapitole omezit pouze na stěžovatele – ekologické spolky. Avšak fyzických osob, které by se domáhaly práva na příznivé životní prostředí, nebylo mnoho, byť jejich možnost se ho dovolávat nebyla nikdy zpochybňována. Například ústavních stížností fyzických osob s namítaným zásahem do základního práva podle čl. 35 odst. 1 Listiny byla mezi lety 1993 a 2013 zhruba jen desítka. Ústavní soud se bohužel u většiny z nich

naděje na mnohem hojnější uplatnění tohoto práva a soudní přínos k objasnění jeho problematických aspektů.

3.2 UCHEM JEHLY – K ŽALOBNÍ LEGITIMACI

Aby se soud v případech tvrzených porušení práv dostal k meritornímu řešení věci a mohl se vyjádřit k nositelům práva, jeho obsahu, hranicím, porušení a dalším otázkám, je nezbytné, aby stěžovatel prošel „sítí“ procesní žalobní legitimace, tj. aby naplnil podmínky pro ni stanovené zákonem. Procesní legitimace je tak v podstatě vstupní branou do soudního řízení, a v případě nesplnění jejích podmínek žaloba nebo stížnost nebude vůbec meritorně projednávána, a nebude tedy ani zkoumáno, zda osoba, která se domáhá „svého“ práva, je skutečně jeho nositelem a zda jí tvrzené porušení práva nastalo nebo nikoliv. Mezi způsobilostí být nositelem určitého práva (slovy komentáře k LZPS „oprávnění k základnímu právu“)¹¹⁶ a aktivní legitimací pro řízení před správním soudem (resp. Ústavním soudem) pro jeho vymáhání je tedy souvislost. Otázka oprávnění k určitému základnímu právu se v řízení před správními soudy transformuje do otázky aktivní žalobní legitimace, resp. v řízení o ústavní stížnosti do otázky aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti.

Je třeba odlišovat aktivní legitimaci procesní a věcnou. Procesní legitimace vymezuje, kdo může v řízení vystupovat v pozici žalobce, resp. kdo je osobou oprávněnou podat ústavní stížnost. Její nedostatek na straně žalobce (stěžovatele) má za následek odmítnutí návrhu (správní žaloby nebo kasační stížnosti) jako návrhu podaného osobou k tomu zjevně neoprávněnou,¹¹⁷ resp. odmítnutí ústavní stížnosti jako návrhu podaného někým zjevně neoprávněným.¹¹⁸ V takovém případě se tedy soud podaným návrhem věcně nezabývá. Věcná (hmotná) legitimace je stav

nezabýval meritem věci, u některých se zabýval pouze jiným dovolávaným právem (např. právem na spravedlivý proces), aniž by se vyjádřil se k porušení práva na příznivé životní prostředí (např. III.ÚS 2738/07 ze dne 24. 7. 2008, III.ÚS 2212/09 ze dne 18. 3. 2010 nebo IV.ÚS 3313/11 ze dne 9. 7. 2012). Lze tak říci, že přes stížnosti fyzických osob se soudní interpretaci práva na příznivé životní prostředí rozvíjet nedařilo. I z těchto důvodů je převážná část kapitoly věnována právě ekologickým sdružením, která byla u nás vždy v hájení environmentálních práv velmi aktivní.

116 WAGNEROVÁ, E. Úvod. Oprávnění k základním právům. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, odst. 65 a násl.

117 § 46 odst. 1 písm. c) SŘS.

118 § 43 odst. 1 písm. c) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

plynoucí z hmotného práva. Věcná legitimace není podmínkou řízení, zkoumá se až v řízení ve věci samé, tj. zkoumá se, zda tvrzení o zásahu do práva ze strany žalobce je pravdivé (důvodné).¹¹⁹ To zahrnuje zejména otázky, zda žalobce je skutečně nositelem daného práva, a zda jeho právo bylo v daném případě porušeno. Nedostatek věcné legitimace na straně žalobce je důvodem pro zamítnutí žaloby nebo kasační stížnosti jako nedůvodné,¹²⁰ resp. odmítnutí ústavní stížnosti jako návrhu podaného někým zjevně neoprávněným nebo návrhu zjevně neopodstatněného soudcem zpravodajem nebo senátem.¹²¹

Procesní a věcná legitimace není nicméně vždy zcela striktně odlišována a například komentář k soudnímu řádu správnímu (SŘS) upozorňuje, že dikce SŘS kategorii věcné a procesní legitimace směšuje. Jde o § 46 odst. 1 písm. c), které je formulováno tak, že správnímu soudu umožňuje usnesením odmítnout (tedy věcně neprojednat) žalobu též v případech, kdy je již z návrhu zjevná nemožnost tvrzeného dotčení práv žalobce (tedy nepravdivost tvrzení a z toho plynoucí nedůvodnost žaloby). Taková možnost je však vyhrazena jen pro případy zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné, zjistitelné bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného,¹²² nebo pro případy, kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož nositelem z povahy věci nemůže být.¹²³ Obdobou toho je ve sféře řízení o ústavní stížnosti § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu.

V oblasti správního soudnictví nás z hlediska zkoumaného tématu případů souvisejících s ochranou příznivého životního prostředí zajímají podmínky procesní legitimace především v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 SŘS a v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a SŘS. V obou případech SŘS k vymezení aktivní procesní legitimace užívá stejné kombinace klíčových znaků, a to tvrzení zkrácení na svých právech (v § 65 způsobeného rozhodnutím a v § 101a způsobeného opatřením obecné povahy). V následujícím textu postupně shrnuji v obecné rovině základní výkladová pravidla těchto znaků (1–4).

119 ŠURÁNEK, P. Komentář k § 65 Soudního řádu správního. In: L. Jemelka – M. Podhrázký – P. Vetešík – J. Zavřelová – D. Bohadlo – P. Šuránek. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, bod 3. Dostupné z: www.beck-online.cz.

120 § 78 odst. 7 soudního řádu správního (SŘS), resp. § 110 odst. 1 SŘS.

121 § 43 odst. 1 písm. c) a § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

122 ŠURÁNEK, P. *Komentář k § 65 Soudního řádu správního*.

123 Např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 6. 1995 č. j. 6 A 56/94–28; tento postup se v minulosti stával „osudným“ též environmentálním spolkům, které tvrdily právě porušení svého práva na příznivé životní prostředí.

1. Celkově lze říci, že aktivní procesní legitimace je ve správním soudnictví vykládána z hlediska žalobců široce a příznivě, v rámci principu ochrany práv a přístupu ke spravedlnosti. Především, díky výkladu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (NSS) z r. 2005¹²⁴ je žalobní legitimace, tedy právo na přístup k soudu, založena již samotným „tvrzením“ zásahu do svých práv. Nelze ji koncipovat tak, že právo na přístup k soudu se bude odvíjet od toho, zda někdo na právech zkrácen byl nebo ne; to je zjišťováno až ve vlastním řízení a vyjádřeno teprve rozhodnutím soudu o věci samé. To znamená, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by neměla být svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Jinými slovy, je třeba odlišovat procesní legitimaci od legitimace věcné, a první od druhé neodvozovat.

2. Pojem tvrzeného „zkrácení“ na právech implikuje tvrzení nezákonnosti zásahu, který byl učiněn do právní sféry žalobce. Žalobce tedy musí tvrdit, že vydané rozhodnutí je v rozporu s příslušnými zákonnými ustanoveními. V této oblasti dává smysl se zabývat rozdílem mezi nezákonností hmotněprávní a procesní, jak bude také dále rozvedeno. V podstatě lze obecně říci, že z hlediska úspěchu stěžovatele je tvrzené zkrácení pouze na právech procesních výrazně slabší výchozí pozici.

3. Dále, tvrzení zkrácení na „svých“ právech vylučuje žalobní legitimaci v případech hájení práv někoho jiného nebo hájení veřejného zájmu. Tento všeobecně přijímaný výklad vyplývá z doktríny dotčení (vlastních) subjektivních práv, kdy tzv. *actio popularis* (veřejná žaloba) je vyloučena. K této otázce se v řadě případů vyjadřoval Ústavní soud (ve spojení s přípustností ústavní stížnosti) i Nejvyšší správní soud (ve spojení s žalobní legitimací podle § 65 a 101a SŘS).¹²⁵ Problém přípustnosti nebo nepřípustnosti hájení práv „někoho jiného“ nebo veřejného zájmu je v souvislosti s ochranou životního prostředí naprosto relevantní, jak bude komentováno níže, včetně otázky, zda hájení práv „někoho jiného“ je skutečně absolutně vyloučeno.

4. V usnesení rozšířeného senátu citovaném v bodě 1 NSS dovedl, že zkrácení na svých „právech“ nemůže být vykládáno doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu, a to jako dotčení právní sféry žalobce. To znamená, že stačí, pokud se napadaný úkon správního orgánu podle tvrzení žalobce negativně projevil v jeho právní sféře, nikoli tedy pouze pokud založil, změnil, zrušil či závazně

124 Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 6 A 25/2002–42 ze dne 23. 3. 2005 (906/2006 Sb. NSS).

125 Viz např. III.ÚS 682/07 ze dne 6. 6. 2007, IV.ÚS 1791/07 ze dne 21. 11. 2007 nebo 2 As 30/2015–38 ze dne 15. 7. 2015.

určil práva a povinnosti žalobce. Aktivní procesní legitimace bude tedy dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě nemohlo dojít.¹²⁶ Právní sféru žalobce přitom tvoří na prvním místě základní práva a svobody garantované LZPS, a dále pak z Evropské úmluvy vyplývající práva a závazky, kterážto kategorie je vykládána velmi široce.¹²⁷ Žalobce musí ovšem ve svém žalobním tvrzení uvést, do kterého z jemu náležejících práv bylo podle něj zasaženo. K tomu není nezbytné, aby zcela precizně označil určité právo, nýbrž aby z jeho žalobních námitek zásah do některého práva alespoň implicitně vyplýval.¹²⁸ Nestačí ovšem pouze obecné tvrzení zásahu do svých práv bez dalšího. Tato pravidla platí i pro řízení o zrušení opatření obecné povahy: pro aktivní legitimaci nestačí, tvrdí-li návrhvatel pouze to, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné.

V řízení o ústavní stížnosti je procesní legitimace dána ustanovením § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Na prvním místě je třeba tvrzení porušení některého základního práva nebo svobody stěžovatele. Dále, stěžovatel musí být sám zasažen, což znamená, že se nepřipouští ústavní stížnost ve prospěch někoho jiného. Stěžovatel musí tvrdit, že k porušení jeho základního práva došlo pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci. Pod pojmem „zásah“ orgánu veřejné moci se přitom rozumí jak pravomocné rozhodnutí, tak také opatření nebo jiný zásah orgánu veřejné moci, přičemž pojem „rozhodnutí“ stejně jako pojem „opatření“ jsou pouze označení, a je třeba je posuzovat materiálně (podle obsahu), nikoli formálně (podle označení).

126 Usnesení rozšířeného senátu NSS 8 As 47/2005–86 ze dne 21. 10. 2008.

127 Komentář uvádí, že kategorie práv a závazků, která podle čl. 6 ESPLP nesmějí být vyloučena z přezkumu, zahrnuje veškerá myslitelná práva soukromoprávní povahy včetně práv nemajetkových, ale i stále širší katalog práv zaručených normami práva veřejného, ať již jde o práva na plnění od státu (sociální pojištění, sociální zabezpečení, sociální pomoc aj., nikoliv však daňové povahy) či práva základní a některá politická (právo na rodinný život, osobní svobodu, soukromý život; právo na informace, svoboda projevu, shromažďování a sdružování). ŠURÁNEK, P. *Komentář k § 65 Soudního řádu správního*.

128 V tomto směru soudy vykládají naplnění žalobní legitimace extenzivně a ve prospěch žalobce tak, že za žalobní bod je nutno považovat „každé vyjádření žalobce, z něhož byt i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné.“ Stačí tedy, „pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.“ Rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 3/2008–78, odst. 33.

Rozhraničení procesní a věcné aktivní legitimace se zdá u řízení o ústavní stížnosti méně patrné či méně zdůrazňované, než je tomu ve správním soudnictví, což lze dokumentovat též na výkladech k ustanovení o odmítnutí návrhu z důvodu zjevné neopodstatněnosti, kde se obě kategorie patrně mísí (§ 43 odst. 1 písm. c). Slovo „zjevně“ zde má podle Ústavního soudu znamenat, že při posouzení aktivní legitimace nevzniká žádná pochybnost. Uvádí se, že zjevně neoprávněným návrhatelem je především ten, kdo není nebo ani z povahy věci nemůže být nositelem (žádáných) základních práv a svobod (např. orgán veřejné moci).¹²⁹ Dále patrně také ten, kdo zjevně či z podstaty věci nemůže být nositelem práva, jehož porušení namítá (to může být z hlediska našeho zkoumání podstatné). Toto posouzení se tedy může v určitých případech odehrávat v rámci posuzování procesní aktivní legitimace.

V následujících částech kapitoly se chci věnovat otázce, jak se vyvíjela aplikace podmínek žalobní legitimace v environmentální oblasti. Tyto podmínky byly v praxe popsány podobně dříve uplatňovány i v případech domáhání se práva na příznivé životní prostředí. Výše jsem konstatovala, že řada z těchto podmínek je zejména ve správním soudnictví interpretována z hlediska stěžovatele příznivě; u životního prostředí je však třeba brát v úvahu specifika této oblasti, která činí tyto podmínky aplikovatelnými pouze s velkými obtížemi, jak bude níže dokumentováno. Poškození životního prostředí se často projevuje ne pouze lokálně (např. v místě bydliště stěžovatele), ale na větších územích, znečištění se přenáší ovzduším či vodou dále od svého zdroje, je obtížné prokazování příčinné souvislosti mezi konkrétním jednáním a stavem životního prostředí, když jeho kvalita je dána celým komplexem vlivů na jeho jednotlivé složky atd. Dotčení práv (které je pravidelnou podmínkou žalobní legitimace) má u hájení zájmů životního prostředí jinou podobu (pokud je vůbec uznáváno) než v ostatních oblastech, a chybí typičtí stěžovatelé, kteří by mohli bezproblémově namítat zásah přímo do svých vlastních práv, zejména hmotných. Ve sféře správního soudnictví nebylo doposud pro účely posouzení žalobní legitimace uznáváno právo na příznivé životní prostředí jako to hmotné právo stěžovatele, tvrzením jehož porušení by mohla být založena aktivní legitimace. Tvrzení zkrácení na právech procesních bylo zpravidla pro úspěch stížnosti nedostačující, a vyloučení hájení práv „někoho jiného“ nebo veřejného zájmu pak v oblasti ochrany životního prostředí působilo jako další překážka. Lze říci, že aplikace obecných zásad procesní legitimace do oblasti ochrany životního prostředí bez zohlednění jeho specifik způsobila tak omezený přístup k soudům v této oblasti, že je možné,

129 FILIP, J. *Komentář k § 43*. In: J. Filip – P. Holländer – V. Šimíček. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. Dostupné z: www.beck-online.cz.

že některá porušení environmentálních předpisů zůstala neřešena z důvodu, že nebylo nikoho, kdo by mohl podmínky žalobní legitimace zdárně naplnit (podkapitola 3.3 a 3.4). K promítnutí specifík ochrany životního prostředí do podmínek žalobní legitimace dochází až v nedávném období (podkapitola 3.5 a 3.6).

3.3 ZÁKOPOVÁ VÁLKA – VÝVOJ DVOU PŘÍSTUPŮ K MOŽNOSTI HÁJENÍ PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Historicky nejstarší vyjádření k základnímu právu na příznivé životní prostředí pocházejí od Ústavního soudu 90. let 20. stol. Jsou nečetná, více než stručná a vágní. V usnesení z r. 1995 plénum ÚS vyslovilo, že „*právo na příznivé životní prostředí je nepochybně právem s relativním obsahem a je třeba ho vykládat z mnoha aspektů a vždy se zřetelem ke konkrétní věci.*“¹³⁰ V roce 1997 následovalo konstatování, že „*[s]kutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny).*“¹³¹

Posléze citované rozhodnutí (III.ÚS 70/97) bylo prvním a na dlouhou dobu posledním případem, kdy Ústavní soud konstatoval zásah do práva podle čl. 35 odst. 1 LZPS vůči stěžovateli, jímž byl ekologický spolek, a jeho ústavní stížnosti vyhověl. Ovšem při podrobnějším prostudování odůvodnění je patrné, že Ústavní soud konstatoval porušení celé skupiny ustanovení, kdy čl. 35 byl jenom jedním z nich, a Soud zde vůbec neodůvodňuje, čím konkrétně k jeho porušení došlo, ani se nezabývá otázkou povahy stěžovatele vzhledem k zásahu do právě tohoto práva. Jinak řečeno, konstatování porušení práva na příznivé životní prostředí zde má pouze velmi omezenou vypovídací hodnotu. To nicméně nezabránilo tomu, aby tento případ založil určitý přístup k otázce, jaký okruh subjektů se může domáhat práva na příznivé životní prostředí. ÚS i NSS se totiž na tento nálezh v dalších letech několikrát odvolaly s poukazem na to, že zde ÚS přiznal právo na příznivé životní prostředí ekologickému spolku, byť je patrné, že tento postoj musel mít poněkud vetché základy.

Druhý přístup k pojetí okruhu nositelů práva na příznivé životní prostředí vyšel z proslulého usnesení ÚS z r. 1998, které může být známo pod heslem „biologické

¹³⁰ Usnesení Pl. ÚS 17/95 ((Sb.n.u.ÚS, sv. 4, str. 157) ze dne 25. 10. 1995.

¹³¹ Nález III.ÚS 70/97 (N 96/8 SbNU) ze dne 10. 7. 1997.

organismy“ (I.ÚS 282/97). Ústavní soud na začátku r. 1998 v případě ekologického občanského spolku vyvodil, že

„Článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnícké osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právníckých osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.“¹³²

Možná je dobré zde s odkazem na Úvodní glosu této knihy připomenout, že v tomto případě byla žaloba odmítnuta soudcem zpravodajem mimo ústní jednání podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným. To je zajímavé z toho hlediska, že judikatorní postoj platný dalších 15 let založil právě tento případ, v němž otázka věcné legitimace, tedy otázka, zda právo určitému typu subjektů náleží nebo nikoliv, byla posouzena takto, řekněme málo důkladně a mimo jednání, postupem, který by měl být vyhrazen pro nedostatek procesní legitimace.¹³³ Navíc je možno na základě další judikatury ÚS tvrdit, že závěr, k němuž dospěl Ústavní soud v tomto usnesení, není precedenčního typu a neměl závaznou povahu pro další rozhodování Ústavního soudu.¹³⁴

¹³² Usnesení I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339) ze dne 6. 1. 1998.

¹³³ K tomu se hodí citovat z Komentáře k Listině základních práv a svobod: „Je možno připustit, že tato forma rozhodování [odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost, pozn. aut.] se po(nad)užívá i v případech, které by zasluhovaly nikoliv snad jiný výsledek (měřeno nalezením zásahu do základních práv), ale přece jen hlubší odůvodnění, proč Ústavní soud porušení základního práva nenalezl.“ WAGNEROVÁ, E. Úvod. *Procesní aspekty ochrany základních práv*. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, odst. 107. K tomu je možno doplnit, že v následujících případech, které byly podkladem pro tuto kapitolu, spíše docházelo k odmítnutí ústavních stížností občanských sdružení jako zjevně neopodstatněných podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu (a nikoli tedy jako návrhů podaných někým zjevně neoprávněným). Je tomu patrně zčásti proto, že občanská sdružení již napříště v ústavních stížnostech nespolehala na právo na životní prostředí jako jediné, ale tvrdila též zásahy do jiných základních práv, která právníckým osobám z povahy věci svědčí.

¹³⁴ Například v nálezu ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465; tzv. Slovenské důchody), Ústavní soud konstatoval, že rozhodnutí ve věci, které „bylo jenom usnesením, a navíc ani nebylo publikováno, žádnou precedenční váhu nemělo a nemá, přičemž i kdyby ji snad mělo, stejně by jeho váha nemohla převážit nad váhou dvou, natož (posléze) tří nálezu“ (odst. 92). Obdobně v nálezu ÚS ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373) Ústavní soud poukázal na to, že senáty Ústavního soudu nejsou vázány právním názorem vysloveným v usnesení o odmítnutí stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost a že tento typ usnesení nemá tutéž relevanci jako nálezy (odst. 38 a 39). Mají-li takové postavení

Na oba právě uvedené náhledy navázala další rozhodnutí ÚS i NSS, která je dále rozvíjela.

Fakt, že Ústavní soud vyhověl v III. ÚS 70/97 stížnosti spolku na zásah do (mimo jiné) práva na příznivé životní prostředí, byl využit jako argument pro to, že právo na příznivé životní prostředí je přiznáváno také právníckým osobám (resp. ekologickým spolkům). V usnesení ÚS z r. 2005 řešícím případ skladu vyhořelého jaderného paliva jaderné elektrárny Dukovany, Ústavní soud

„[o]dkazuje na svůj nálezný sp. zn. III. ÚS 70/97 [...], v němž vyslovil, že stěžovateli – právnícké osobě – rovněž přísluší práva deklarovaná článkem 35 Listiny, tedy základní právo na příznivé životní prostředí a základní právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. [...] [V] demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právníckých osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy ČR).“¹³⁵

Na III. ÚS 70/97 dále odkazují dva rozsudky NSS z r. 2007, které ho v podstatě využívají jako odrazovou plochu pro další argumentační krok, když shodně konstatují, že

„[n]ositeli tohoto ústavního práva [práva na příznivé životní prostředí, pozn. aut.] jsou totiž sice zásadně fyzické osoby, jež jediné mohou být poškozením životního prostředí přímo dotčeny např. na souvisejícím právu na život, kromě nich ovšem také ty z právníckých osob, typicky právě občanská sdružení, pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti a které je tak možno vnímat nejen jako uskupení fyzických osob, pro něž taková právnícká osoba představuje jakési médium, jehož prostřednictvím hájí tyto fyzické osoby své vlastní právo na příznivé životní prostředí, ale také jako obhájce tohoto práva ve prospěch ostatních lidí. Tato občanská sdružení ostatně jako nositele tohoto práva uznal mimo jiné i Ústavní soud, a to např. ve svém nálezu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.“¹³⁶

usnesení odmítající ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost, nemají je tím spíše usnesení o odmítnutí stížnosti podané někým zjevně neoprávněným?

135 Usnesení I ÚS 486/04 ze dne 28. 6. 2005.

136 Rozsudek NSS 2 As 12/2006–111 ze dne 29. 3. 2007 a 2 As 13/2006–100 ze dne 9. 10. 2007, u obou na s. 11.

Konečně, na tehdy zcela čerstvý nálezn III. ÚS 70/97 se odvolává rozsudek Vrchního soudu v Praze z r. 1997¹³⁷. Tento rozsudek, bohužel další judikaturou nenásledovaný, považují za ojedinělý (v tom nejlepší slova smyslu). V případě, který se věcně týkal dálničního obchvatu města Plzně, brojili stěžovatelé (přes 40 fyzických osob, ekologické občanské sdružení a několik obcí) proti vydanému územnímu rozhodnutí o umístění stavby úseku dálnice D5 (případ byl známý z důvodu sporu o tunel vrchem Valík). Soud jim vyhověl a napadené územní rozhodnutí zrušil. Na tomto rozsudku je pozoruhodný způsob, jakým soud vyložil aktivní legitimaci žalobce fyzické osoby ve vztahu k rozsahu přípustných námitek a procesní žalobní legitimaci žalobce – občanského sdružení. Dovodil, že za právní situace, kdy není nikoho, kdo by mohl podat ke správnímu soudu žalobu sledující ochranu veřejného zájmu, by po vyloučení individuálních žalobců nebylo možno žádným právně efektivním způsobem u nezávislého soudu brojít proti porušování zákonů na těchto úsecích. Proto soud připustil i námítky individuálních žalobců – vlastníků dotčených pozemků, napadajících kromě porušení vlastnického práva také porušení předpisů, chránících výlučně veřejný zájem, a to i přesto, že namítaná porušení předpisů k ochraně životního prostředí se týkala jiných úseků plánované trasy obchvatu, než kde byly situovány pozemky žalobců. Aktivní procesní legitimaci žalobců – fyzických osob tedy uznal na základě jejich vlastnického práva k určitému pozemku nacházejícímu se na trase liniové stavby, ale následně jim umožnil v řízení o věci samé namítat nezákonnost nejen pro porušení předpisu stanoveného k ochraně tohoto jejich soukromého práva, ale i pro porušení zákona, chránícího výlučně nebo převážně veřejný zájem (v daném případě zejména zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Konstatoval, že tyto námítky žalobcům nepřísluší jen zdánlivě a odůvodnil, že

„včasné námítky individuálních žalobců – fyzických osob – bez omezení projednal, aniž by se zabýval otázkou, zda tvrzené porušení zákona míří k poškození na individuálním právu toho kterého žalobce nebo na veřejném zájmu. Zkrácení na subjektivním oprávnění („na právu“) se tak stává klíčem, otevírajícím cestu soudní žaloby. Před soudem pak je již dovoleno namítat nezákonnost nejen pro porušení předpisu stanoveného k ochraně tohoto soukromého práva, ale i pro porušení zákona, chránícího výlučně nebo převážně veřejný zájem. Soukromý žalobce se tak může – chce-li – stát tribunem, hájícím zájmy veřejné; zkrácení jeho „malého“ soukromého práva je legitimací, která mu to před soudem umožňuje. Soud ostatně nepochybuje o tom, že porušení zákonů, stanovených na

137 Vrchní soud v Praze, 6 A 40/96–140, [SJS 656/2000], ze dne 25. 8. 1997.

ochranu veřejných zájmů, ve svém důsledku se logicky vždy projeví na individuálních právech jednotlivců.¹³⁸

Ohledně žalobní legitimace občanského sdružení soud konstatoval, že potíž účasti občanských sdružení v řízeních před správními soudy plyne z toho, že „občanská sdružení nejsou zpravidla nositeli onoho hmotněprávního oprávnění, které zajišťuje procesní legitimaci jiným fyzickým nebo právníckým osobám (typicky vlastnického práva k pozemku)“, načež dovedl, že v posuzované věci jsou to práva procesní, jejichž porušení občanské sdružení tvrdilo, a jež mohlo vést k vydání nezákonného rozhodnutí; ta tedy umožnila uznat jeho procesní legitimaci a následně v řízení projednat v plném rozsahu jejich námítky.

Argumentace navazující na III. ÚS 70/97 byla však Ústavním soudem odmítnuta. Ústavní soud se ve vztahu k tomuto nálezu později několikrát vyjádřil v tom smyslu, že z něj vyplývá, že tehdy rozhodující senát ÚS měl na mysli pouze procesní práva občanského sdružení (a tedy že byl nálezh interpretován nesprávně):

„Ve věci Hnutí Duha proti Vrchnímu soudu v Praze [vyhovující nálezh ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97, Sb.n.u., sv. 8, str. 375 (383)] dospěl ve věci rozhodující senát k závěru, že mimo jiné bylo porušeno i právo stěžovatele na příznivé životní prostředí dle článku 35 odst. 1 ve spojení s článkem 41 Listiny. Z odůvodnění tohoto nálezu je ovšem zřejmé, že tehdy ve věci rozhodující senát měl na mysli pouze procesní práva stěžovatele souvisící s právem na životní prostředí. Jinak řečeno, z citovaného nálezu nelze jednoznačně dovést, že Ústavní soud přiznává subjektivní veřejné základní právo na příznivé životní prostředí (v mezích zákonů toto základní právo provádějících) vedle fyzických osob i osobám právníckým, zejména občanským sdružením, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny ve smyslu ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.“¹³⁹

Koncepce jediné fyzických osob jako nositelů práva na příznivé životní prostředí, neboť biologických organismů, byla Ústavním soudem ještě několikrát zopakována a potvrzena, s tím, že je třeba v oblasti environmentálních práv odlišovat práva procesní (náležejíci i právníckým osobám) a práva hmotná (náležejíci pouze osobám fyzickým). Na dikci I. ÚS 282/97 se Ústavní soud odvolával například ještě v letech 2008 a 2010.¹⁴⁰

138 Ibid., odůvodnění oddíl A (Obecně).

139 Usnesení IV.ÚS 1791/07 ze dne 21. 11. 2007, v němž Ústavní soud vyjádřil nesouhlas s interpretací NSS uvedenou v rozsudku NSS 2 As 12/2006–111 ze dne 29. 3. 2007, a usnesení ÚS III.ÚS 3118/07 ze dne 10. 7. 2008, kde stejným způsobem odmítl 2 As 13/2006–100 ze dne 9. 10. 2007.

140 ÚS III. ÚS 3118/07 ze dne 10. 7. 2008, I.ÚS 2660/08 ze dne 2. 9. 2010.

Šance ekologických spolků hájit právo na příznivé životní prostředí byly kolem roku 2007 ještě více sníženy výkladem, podle něhož občanská sdružení nemohou hájit individuální práva svých členů. Počátek této argumentace je třeba hledat ve 2. polovině 90. let, kdy se týkala jiných než environmentálních spolků. V roce 1999 Ústavní soud judikoval o žalobní legitimaci občanských sdružení hájit zájmy svých členů – fyzických osob takto:

„Přestože lze mít za to, že občanské sdružení v souladu se zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů a podle přiložených stanov má jako jeden z hlavních cílů vytyčeno působení v oblasti občanské kontroly telekomunikačních služeb, neznamená to, že se toto občanské sdružení může obracet samo na Ústavní soud k prosazování individuálních zájmů svých členů, eventuálně dalších subjektů. [...] Ústavní stížností lze však napadat jen porušení konkrétního ústavně chráněného práva fyzické nebo právnické osoby, které se projevilo bezprostředně právě na právním postavení navrhovatele (stěžovatele). Nelze tudíž podat ústavní stížnost ve prospěch třetí osoby, eventuálně v zájmu ochrany veřejných zájmů. Tzv. actio popularis není přípustná.“¹⁴¹

Právě tento aspekt interpretace byl následně uplatněn v několika případech s environmentálním obsahem. V usnesení IV. ÚS 1791/07 z roku 2007, které se týkalo povolení provozu 1. bloku jaderné elektrárny Temelín, Ústavní soud argumentuje, že *„[p]rávníká osoba, v daném případě občanské sdružení, si nemůže oprávněně stěžovat na porušení základních práv nebo svobod svých členů, mají-li tato práva individuální charakter.“¹⁴²*

Z právě nastiněných sérií judikátů vyplývají, jak se domnívám, dvě různé linie vykládání možnosti dovolávat se práva na příznivé životní prostředí. Na jedné straně je to přístup reprezentovaný (spíše mimoděk) III. ÚS 70/97, a dále I. ÚS 486/04, na úrovni NSS pak 2. As 12/2006–111 a 2. As 13/2006–100 a v určitém směru (i když ne zcela přesně, a spíše ve způsobu vnímání vztahu procesní a věcné legitimacy) Vrchním soudem v Praze v 6. A 40/96–140. Tento přístup vnímá spolek, tedy právnickou osobu, jako „médiu“, jehož prostřednictvím personální substrát, z něhož je spolek složen, může hájit své právo na příznivé životní prostředí, případně ho hájí ve veřejném zájmu i pro další osoby – nečleny. Nezdá se mi, že by tento přístup kladl nějaký velký důraz na důležitost zodpovězení otázky, zda spolky samy jsou nebo

¹⁴¹ Usnesení I. ÚS 74/99 ze dne 11. 5. 1999, které se týkalo regulace cen telefonních služeb. Shodná argumentace viz I. ÚS 178/96 ze dne 25. 9. 1996.

¹⁴² Usnesení ÚS IV. ÚS 1791/07 ze dne 21. 11. 2007. Tatáž argumentace byla pak použita v usnesení ÚS III. ÚS 3118/07 ze dne 10. 7. 2008 a v usnesení ÚS I. ÚS 2660/08 ze dne 2. 9. 2010, která se v obou případech věcně týkala povolení provozu 2. bloku jaderné elektrárny Temelín.

nejsou nositeli práva na příznivé životní prostředí. Spíše jde o to, že přiznává spolkům procesní žalobní legitimaci, a tím otevírá možnost soudu meritorně věc projednat a posoudit v daném případě zákonnost (resp. ústavnost). Na druhé straně je to přístup, který tvrdí, že spolky jako právnické osoby vůbec pojmově nemohou mít právo na příznivé životní prostředí (tj. nemohou mít věcnou legitimaci) a v přímé souvislosti s tím jim odpírá i legitimaci procesní (zejm. I. ÚS 282/97, IV. ÚS 1791/07, ÚS III.ÚS 3118/07, ÚS III.ÚS 3118/07 a I.ÚS 2660/08).

Ovšem přísně vzato, tyto dva přístupy k sobě nejsou protikladné (byť to tak na první pohled vypadá). Neodpovídají totiž opačně na tutéž otázku, nýbrž jsou tu otázky dvě – jedna se týká procesní legitimace (Může spolek v soudním řízení hájit práva svých členů? Neboli: může subjekt hájit práva subjektu odlišného?), zatímco druhá se zabývá výhradně legitimací věcnou a řeší okruh nositelů práva (Může mít právnická osoba předmětné právo?). Z tohoto pohledu je zde uvedený první směr protikladný spíše judikatornímu směru reprezentovanému I. ÚS 178/96, I. ÚS 74/99 a IV. ÚS 1791/07, podle něhož si občanské sdružení, tedy právnická osoba, nemůže oprávněně stěžovat na porušení základních práv nebo svobod svých členů.

3.4 NA MRTVÉM BODĚ – HLEDÁNÍ PROCESNÍCH POCHYBENÍ

Ekologické spolky s ohledem na nepravděpodobnost přiznání legitimace v případě tvrzení zásahu (pouze) do hmotného práva na příznivé životní prostředí po prosazení přístupu, který odmítal možnost, že by mohla toto právo nést, začala ve svých žalobách volit taktiku „zástupných důvodů“ a namítala v řízeních převážně procesní pochybení, u Ústavního soudu pak porušení práva na spravedlivý proces v kombinaci s dalšími (již hmotnými) právy – např. právem na vlastnictví, na ochranu soukromého a rodinného života a taktéž případně a doplňkově na příznivé životní prostředí. Byl to logický pokus těchto subjektů zvýšit své šance na úspěch v soudních řízeních, ale z hlediska vývoje judikatury týkající se hmotného práva na příznivé životní prostředí je třeba říci, že jej vlastně zmrazil, což byl z hlediska ekologických spolků důsledek určitě nechtěný a pravděpodobně nezamýšlený, ovšem – soud projednává to, co je mu v návrhu předestřeno, a pokud navrhovatelé netvrdili, že bylo zasaženo do jejich práva na příznivé životní prostředí, soud se nemohl k takovým tvrzením vyjádřit.

Základní cestou volenou ekologickými spolky pro vstup do soudního přezkumu ve správním soudnictví bylo tvrzení zásahů do procesních práv těchto spolků, a to zásahů tak závažných, že způsobily vydání nezákonného rozhodnutí. Jde tedy

o žalobní legitimaci založenou na ustanovení § 65 odst. 2 SŘS, které umožňuje podat správní žalobu tomu, kdo byl účastníkem předchozího správního řízení, jehož výsledkem sice nebyl přímo dotčen ve sféře svých hmotných práv, protože rozhodnutí směřovalo do právní sféry někoho jiného, ale tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých (procesních) právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.¹⁴³ Tato možnost vstupu do soudního řízení byla vždy spojována právě především s ekologickými spolky a jejich účastí založenou § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,¹⁴⁴ a z oblasti soudního přezkumu správních rozhodnutí byla výkladem rozšířena i na oblast řízení o zrušení opatření obecné povahy (§ 101a odst. 1 SŘS). Zde pochopitelně chybí v zákoně odstavec analogický § 65 odst. 2 SŘS, protože řízení o návrhu opatření obecné povahy (§ 172 správního řádu) nemá „účastníky“ v běžném slova smyslu a pro aktivní procesní legitimaci ani není podmínkou aktivita v procesu, který vydání opatření obecné povahy předcházela (např. podání připomínek). Bylo nicméně uznáno, že návrhovatel může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby opatření obecné povahy, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.¹⁴⁵

Ani zaměřením se na procesní nedostatky však ekologické spolky většinou neuspěly. Jedním důvodem byla právě zmíněná nutnost dotčení sféry hmotných práv. Tu bylo obtížné prokázat jak ve sféře správního soudnictví, kde často byla uznána procesní pochybení, avšak jejich závažnost nebyla shledána natolik významnou, aby způsobila nezákonnost vydaného rozhodnutí (resp. opatření obecné povahy), tak u Ústavního soudu, který ohledně práva na práva na spravedlivý proces judikoval, že

„Stěžovatel jako právnická osoba byl a je sice subjektem základního procesního práva na spravedlivý proces, resp. na přístup k soudu či na soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy; to však platí za podmínky, že předmětem rozhodování orgánu veřejné správy byla jeho hmotná základní práva a svobody. Tak tomu však v daném případě nebylo. V řízení o povolení provozu

143 NSS pro tyto případy dovodil, že k založení žalobní legitimace nepostačuje pouhé tvrzení porušení žalobcových procesních práv, ale toto tvrzené zkrácení na procesních právech musí být takového charakteru, že v jeho důsledku mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí. Například rozsudek ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011–175.

144 Viz např. ŠEBEK, P. Komentář k § 65. In: T. Blažek – J. Jirásek – P. Molek – P. Pospíšil – V. Sochorová – P. Šebek. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014. Dostupné z: www.beck-online.cz.

145 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010.

1. bloku Jaderné elektrárny Temelín se nejednalo a nemohlo jednat o žádné z hmotných základních práv stěžovatele, jako např. právo na život dle čl. 6 Listiny, na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí dle čl. 7 Listiny, na ochranu soukromého a rodinného života dle čl. 10 Listiny a na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny, a to z toho důvodu, že tato základní práva náleží pouze osobám fyzickým. Jelikož subjektem uvedených základních hmotných práv nemohou být právnické osoby, nesvědčí jim v tomto rozsahu základní právo dle čl. 36 odst. 2 Listiny na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy.¹⁴⁶

Podle § 65 odst. 2 je podmínkou vstupu ekologických spolků do soudního přezkumu správních rozhodnutí předchozí účast žalobce v příslušném správním řízení. Druhým důvodem malé úspěšnosti namítání procesních vad ve sféře soudního přezkumu správních rozhodnutí proto bylo ne zcela uspokojivé nastavení účasti těchto subjektů ve správních řízeních. Rozebírat historický vývoj podmínek účasti ekologických spolků ve správních řízeních by bylo nad rámec této kapitoly. Lze jen konstatovat, že do konce března 2015 se možnost účasti ekologických sdružení (později spolků) ve správních řízeních odvíjela s určitým zjednodušením téměř výhradně od § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tato možnost účasti, ze strany ekologických spolků vždy hojně využívaná, nebyla sice vázána pouze na řízení vedená podle zákona č. 114/1992 Sb., ale věcně byla omezena na řízení týkající se zájmů ochrany přírody a krajiny. Změnu přinesla až velká novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v roce 2015.

3.5 NOVELA Z EVROPSKÉHO NEBE – ZMĚNA LEGISLATIVY

Popsaná neutěšená podoba možnosti hájení zájmů životního prostředí prostřednictvím uplatňování práva na příznivé životní prostředí byla součástí širšího komplexu problémů v oblasti přístupu ke spravedlnosti v environmentální oblasti. Možnost domáhat se svého práva na příznivé životní prostředí je třeba vidět v úzké souvislosti s dalšími právními mechanismy, které napomáhají ochraně životního prostředí, jako je zejména posuzování vlivů na životní prostředí a účast veřejnosti v rozhodovacích procesech dotýkajících se zájmů životního prostředí. Legislativní

¹⁴⁶ Usnesení ÚS I. ÚS 2660/08 ze dne 2. 9. 2010 týkající se povolení k provozu 2. bloku jaderné elektrárny Temelín a téměř totožně v usnesení IV.ÚS 463/12 ze dne 11. 6. 2012 vůči témuž stěžovateli, kde se jedná o povolení provozu 3. bloku jaderné elektrárny Dukovany.

i interpretační nastavení těchto mechanismů bylo v ČR rovněž dlouhodobě kritizováno, a to jak ze strany ekologických nevládních organizací, tak později i ze strany Evropské komise a Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy v rámci kontroly implementace příslušných unijních předpisů (zejména směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí¹⁴⁷) a Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuské úmluvy). Na rozdíl od základního lidského práva na příznivé životní prostředí, jehož zakotvení zatím postrádá v rámci mezinárodního a unijního práva jakékoli kontrolní a sankční mechanismy, a proto podoba jeho aplikace je pouze věcí států, oblast účasti veřejnosti a přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí a mechanismy posuzování vlivů na životní prostředí jsou závazně zakotveny jak v mezinárodním právu (zmíněná Aarhuská úmluva a tzv. Espoo konvence), tak v právu unijním (směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí) včetně kontrolních mechanismů. Tyto mechanismy uplatňované vůči ČR vedly po určité době pouze zdánlivě resp. oficiálními místy pouze tvrzené implementace příslušných ustanovení v českém právu¹⁴⁸ po linii kontroly Aarhuské úmluvy k vydání nálezu Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy, který konstatoval vady implementace Aarhuské úmluvy ze strany ČR,¹⁴⁹ po linii evropského práva pak k vedení řízení o porušení smlouvy ze strany Evropské komise proti ČR,¹⁵⁰ které vytýkalo po obsahové stránce v podstatě tytéž nedostatky, jako nálezu Výboru. Protože řízení o porušení smlouvy může mít, dojde-li až do stádia řízení před Soudním dvorem EU, pro stát velmi závažné důsledky (včetně zejména důsledků finančních), bylo to zvláště toto řízení, které nakonec skutečně vedlo ke změně legislativy ČR v oblasti

147 Směrnice 2011/92/EU Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

148 Mám na mysli konkrétně vývoj ve věci hodnocení úpravy posuzování vlivů v ČR ze strany Evropské komise. EK vytýkala České republice nedostatky implementace směrnice o posuzování vlivů již několikrát, avšak ČR reagovala pouze kosmetickými novelizacemi a argumentováním, že závazky jsou plněny. Šlo zejména o novelizaci zákona o posuzování vlivů provedenou zákonem č. 436/2009 Sb., která rozhodně nevyřešila vytýkaný problém (přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně ve věcech životního prostředí), ačkoliv to tak bylo českou stranou prezentováno. Viz k tomu článek SOBOTKA, M. – HUMLÍČKOVÁ, P. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, č. 1, s. 91–95. Dostupné z: www.cspzp.com.

149 Rozhodnutí č. ACCC/C/2010/50. Findings of the AC Compliance Committee – Czech Republic, Aarhus Convention Compliance Committee, ACCC/C/2010/50, 2012. Dostupné z: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece_mp_pp_c1_2012_11_eng.pdf.

150 Výzva Evropské komise vůči ČR, formální upozornění ze dne 25. 4. 2013, čj. C(2013) 2228 final.

přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí. Z tohoto pohledu bych si tedy dovolila tvrdit, že šlo o novelu ze strany Evropské komise na České republice vynucenou, k níž by dobrovolně těžko bylo došlo.¹⁵¹ Podle mého názoru je však pravděpodobné, že právě tato novela může významným způsobem přispět i k lepšímu dovolávání se práva na příznivé životní prostředí (a to ať už si myslíme o „evropském nebi“, z něhož bez ustání padají nové předpisy a nové požadavky, cokoli).

Novelizace zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, provedená zákonem č. 39/2015 Sb. s účinností od 1. 4. 2015 zasáhla do možnosti ekologických spolků domáhat se práva na příznivé životní prostředí významně, a to zejména ve dvou směrech: nastavila výrazně příznivější podmínky účasti těchto subjektů ve správních řízeních, která se týkají ochrany životního prostředí, a zlepšila podmínky jejich přístupu k soudnímu přezkumu, a to i mimo oblast vytýkání pouze procesních vad. Tyto úpravy se týkají zejména dvou typů ekologických spolků, které můžeme označit jako spolky „etablované“ a spolky „založené ad hoc“ a jež jsou nyní součástí nové definice tzv. dotčené veřejnosti.¹⁵²

Novela zákona o posuzování vlivů zavedla kategorii tzv. navazujícího řízení, v němž je nyní účast dotčené veřejnosti (včetně uvedených dvou typů spolků) *a priori* umožněna. Navazujícím řízením je takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, povolující umístění nebo provedení záměru posuzovaného procesem EIA. Oproti § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny (který zůstává v platnosti a je nadále aplikovatelný na řízení, která nesplňují kritéria pro navazující řízení)¹⁵³ zde tedy již není omezení pouze na zájmy ochra-

151 Podobný vývoj lze ostatně pravděpodobně očekávat ohledně naplnění požadavků směrnice SEA, v jejíž implementaci Českou republikou existují nedostatky v oblasti dotčených fyzických osob.

152 Pro etablované spolky je stanovena podmínka nejméně tříleté existence a pro spolky založené *ad hoc* podmínka doložení listiny s podpisy nejméně 200 podporujících osob. Může jít nejen o spolky ekologické, ale i o spolky činné v oblasti ochrany veřejného zdraví. Viz § 3 písm. i) bod 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

153 Jde například o řízení podle atomového zákona. § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., atomový zákon, stanoví, že jediným účastníkem řízení je žadatel. Toto ustanovení bylo vždy vykládáno tak, že není možná účast žádných jiných subjektů, a to ani ekologických spolků. Viz zejm. Ústavní soud IV. ÚS 1791/07, III. ÚS 3118/07, I. ÚS 2660/08, a Nejvyšší správní soud 2 As 13/2006–100. Z tohoto hlediska je zajímavé, že ani po novele zákona o posuzování vlivů provedené zákonem č. 39/2015 Sb., se zatím nezdá, že by zde byla vůle řízení podle atomového zákona řadit do této kategorie tzv. navazujících řízení, spíše naopak, a nový atomový zákon (zákon č. 263/2016 Sb., který nabývá účinnosti k 1. 1. 2017) obsahuje v § 19 odst. 1 naprosto totožné ustanovení o tom, že jediným účastníkem (jakýchkoli povolovacích) řízení je pouze žadatel.

ny přírody a krajiny. Možnost ekologických spolků vstupovat do správních řízení, v nichž se jedná o zájmech ochrany životního prostředí, se tedy od l. 4. 2015 rozšířila, a to je možno ještě doplnit, že přibyla i možnost spolků podat odvolání proti rozhodnutí v navazujícím řízení, byť se ho jako účastníci nezúčastnili.¹⁵⁴ Tato rozšířená možnost účasti ekologických spolků v navazujících řízeních, spolu s ponechanou možností účasti v ostatních (ve smyslu nikoli navazujících) řízeních, pokud se týkají zájmů ochrany přírody a krajiny, má přirozeně velký význam pro rozšířený přístup k podávání správních žalob podle § 65 odst. 2 SŘS.

V oblasti iniciování soudního přezkumu zákonitosti správních rozhodnutí spočívá druhý přínos novely zákona o posuzování vlivů. Jeho nový § 9d totiž zavádí možnost etablovaných spolků i spolků založených *ad hoc* brojit správní žalobou proti povolení vydanému v navazujícím řízení. Jde o žalobu podle § 65 SŘS se speciálně vymezeným okruhem aktivně legitimovaných subjektů.¹⁵⁵ Domnívám se, že zde může jít nejen o žalobu podle § 65 odst. 2 SŘS, ale i o žalobu podle § 65 odst. 1, čemuž nasvědčuje dikce § 9d odst. 1 věty druhé, která presumuje, že žalobci svědčí práva, na nichž může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácen. To má význam pro posuzování jeho procesní legitimace. V dikci ustanovení § 9d odst. 1 sice není obsažena podmínka účasti žalobce v předchozím správním řízení, které vedlo k vydání rozhodnutí, nicméně tato podmínka se výkladem dovozuje jako vyžadovaná v podobě účasti alespoň v odvolacím řízení¹⁵⁶ a vyplývá ostatně i z důvodové zprávy k zákonu č. 39/2015 Sb. Z hlediska legitimace věcné je důležité,

Jiná ovšem může být situace v přístupu k soudnímu přezkumu takových rozhodnutí podle atomového zákona, jak naznačuje pozoruhodný rozsudek NSS ze dne 15. října 2015, č.j. 10 As 59/2015–42. Ten v odst. 32 a 33 dovozuje, že řízení o povolení umístění jaderného zařízení podle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona je řízením navazujícím na posuzování vlivů, a že tedy stěžovatel byl oprávněn podat žalobu podle § 66 odst. 4 ve spojení s ustanovením § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů (v rozhodné době platným). Je pravda, že tento rozsudek vychází z právního stavu před 31. 3. 2015, tedy před účinností zákona č. 39/2015 Sb., nicméně může být argumentačně důležitý i pro nynější výklad otázky, zda řízení podle atomového zákona jsou navazujícími řízeními ve smyslu nyní platného zákona o posuzování vlivů. Tato poněkud komplikovaná situace ohledně řízení podle atomového zákona rovněž ukazuje, že v českém právním prostředí může docházet k diskrepanci mezi okruhem účastníků správního řízení a okruhem osob aktivně legitimovaných v soudním přezkumu. V právé cit. případu stěžovatelé nemohli být účastníky správního řízení, ale soudní ochrana jim byla přiznána.

154 Ustanovení § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů.

155 VOMÁČKA, V. Komentář k § 9d. In: L. Bahýlová – T. Kocourek – V. Vomáčka. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 114–115. Dostupné z: www.beck-online.cz.

156 *Ibid.*, s. 117–118.

že žalobce privilegovaný podle tohoto ustanovení může napadat procesní i hmotnou nezákonnost rozhodnutí. Nicméně rozsah námitek těchto kategorií dotčené veřejnosti ve správním soudnictví není neomezený: je určen předmětem navazujícího řízení a zaměřením daného spolku. To znamená, že spolky nemohou napadat nezákonnost, která nemá žádnou souvislost s oblastí životního prostředí nebo veřejného zdraví.¹⁵⁷

Určitou slabinou nové úpravy se na druhou stranu zdá být okruh subjektů, jež mohou iniciovat soudní přezkum, neboť tento okruh osob je zjevně užší, než předpokládá evropská směrnice – zahrnuje totiž pouze organizovanou veřejnost. Ani novelizovaná úprava tak pravděpodobně není co do vymezení „dotčené veřejnosti“ plně v souladu se směrnicí (a potažmo s Aarhuskou úmluvou), což jen potvrzuje nedávný rozsudek Soudního dvora EU Karoline Gruber,¹⁵⁸ který se zabývá mj. interpretací pojmu dotčená veřejnost. Překlenutí tohoto rozporu pomocí interpretace by bylo, jak podotýká M. Franková, přinejmenším krkolomné, bylo-li by vůbec možné.¹⁵⁹

Na hodnocení všech praktických důsledků novely zákona o posuzování vlivů je ještě příliš brzy. Ale domnívám se, že tato novela může mít po legislativní stránce příznivý dopad do oblasti hájení práva na příznivé životní prostředí. Na prvním místě nepřímo rozšířením možnosti účasti subjektů hájících životní prostředí ve správních řízeních, kde se o zájmech životního prostředí rozhoduje (tzv. navazující řízení), na druhém místě pak úpravou vstupu do soudního přezkumu, jehož možnosti byly významně rozšířeny, obohaceny o presumpci práv, která jsou třeba k přiznání procesní legitimace k žalobě, i o výslovnou možnost namítat v řízení procesní i hmotnou nezákonnost. Právě poslední dvě zmíněné úpravy mají k uplatňování práva na příznivé životní prostředí velmi blízko. Proto je pravděpodobné, že vnučení legislativních úprav zvnějšku v oblastech, které jsou s oblastí práva na příznivé životní prostředí vzájemně provázány, bude mít pozitivní vliv též na jeho vymáhání, byť je tato oblast pouze vnitřní záležitostí českou.

157 Ibid., s. 116.

158 Rozsudek Soudního dvora EU C-570/13 ze dne 16. 4. 2015 ve věci Karoline Gruber, EU:C:2015:231.

159 Rozbor citovaného rozsudku a jeho implikace pro českou právní úpravu detailně viz FRANKOVÁ, M. Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 16. 4. 2015 ve věci C-570/13 Karoline Gruber. *České právo životního prostředí*. 2015, č. 2 (38), s. 119–126. Dostupné z: www.cspzp.com.

3.6 JAK OBRÁTIT PROUD – ZMĚNA JUDIKATURY

Zdá se, že v době rostoucí kritiky českého přístupu k implementaci mezinárodně-právních a unijních požadavků na přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí již nazrál čas též k posunu vnímání environmentálních otázek soudy. S tím se poněkud (dá se říci) „svezl“ i posun interpretace možnosti domáhání se práva na příznivé životní prostředí. Šlo jak rozšíření okruhu subjektů, které se mohou domáhat práva na příznivé životní prostředí, tak v obecnější rovině i o určité narovnání dříve často pokřiveného pohledu na působení ekologických spolků ve společnosti. K těmto posunům docházelo zhruba od r. 2010, a to nejprve v judikatuře Nejvyššího správního soudu, který se v ČR těší pověsti soudu progresivního a nevyhýbajícího se postavit se argumentačně zpřímá ani velmi obtížným otázkám.

3.6.1 Perlorodka říční

Právě rozhodnutí NSS z r. 2010, které lze pracovně nazvat „Perlorodka říční“, způsobilo poprvé určité zčeření vod v oblasti výkladu environmentálních práv (6 Ao 5/2010–43). Kromě zcela nového způsobu dovození aktivní žalobní legitimace stěžovatele (občanského sdružení) v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy pomocí přímé aplikace směrnice o posuzování vlivů obsahuje také určité výklady týkající se práva na příznivé životní prostředí.

Námítky stěžovatelů (v daném případě jedné fyzické osoby a jednoho ekologického spolku) lze shrnout tak, že vytýkají vydání návštěvního řádu Národního parku Šumava (tj. opatření obecné povahy) bez tzv. naturového posouzení vlivů¹⁶⁰ přesto, že příslušná lokalita patří do sítě Natura 2000. Oba stěžovatelé tvrdili, že byli napadeným opatřením obecné povahy zkráceni na svém právu na spravedlivý proces a právu na příznivé životní prostředí. Porušení svého práva na příznivé životní prostředí spatřovali v tom, že splouváním určitých úseků Teplé Vltavy umožněným návštěvním řádem dochází k ohrožování a poškozování populací kriticky ohroženého druhu Perlorodka říční (*Margaritifera margaritifera*).

NSS nejprve ve světle své ustálené judikatury odmítl založit aktivní žalobní legitimaci stěžovatelů na porušení (pouze) procesních pravidel při vydávání opatření obecné povahy s tím, že je nezbytný tvrzený zásah do vlastních (hmotných)

¹⁶⁰ § 45i a násl. zákona č. 14/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

práv samým opatřením. Neuznal tedy tvrzený zásah do práva na spravedlivý proces k naplnění procesní legitimace ani u jednoho ze stěžovatelů.

Pak se zabýval tvrzeným porušením práva na příznivé životní prostředí. U spolku se přidržel konstantní judikatury Ústavního soudu s tím, že toto právo právníckým osobám nepřísluší. U stěžovatelky – fyzické osoby se zabýval otázkou, zda právo na příznivé životní prostředí, které jí v obecné rovině náleží, mohlo být v daném případě porušeno, tj. zda ohrožení výskytu perlorodky říční cca 30 km od bydliště navrhovatelky bylo způsobilo porušit její právo na příznivé životní prostředí a dovodil, že nikoli:

„Nejvyšší správní soud si je vědom značné rozmanitosti možných forem zásahu do práva na životní prostředí; typicky by se mohlo jednat např. o znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo nesporný (nepříznivý) dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění. Nicméně zásah do životního prostředí v posuzovaném případě je velice specifický; výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky ad b) a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život.“¹⁶¹

Následně ale NSS pokračuje tím, že takový závěr je problematický a že oblast ochrany životního prostředí je specifická, protože životní prostředí se nemůže samo bránit nezákonné činnosti člověka. Připomíná existenci specifických práv, jejichž prostřednictvím se veřejnost může zasazovat o ochranu životního prostředí, zejména práv vyplývajících spolkům z § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, z nichž však nelze dovodit nic pro sféru správního soudnictví. Proto se dále zabývá mezinárodními závazky ČR a otázkou přímého účinku směrnice o posuzování vlivů, konkrétně jejího čl. 10a, který implementoval požadavek soudního přezkumu vyplývající též z Aarhuské úmluvy, avšak který do českého práva nebyl v plnosti promítnut. Přesněji; v situaci, kdy české právo neumožňuje opravný prostředek přímo proti stanovisku EIA, ale až proti navazujícímu aktu, a zároveň kdy v daném případě stanovisko EIA nebylo vydáno, nelze brojit proti ničemu jinému, než

¹⁶¹ Rozsudek NSS 6 Ao 5/2010–43 ze dne 13. 10. 2010, odst. 34. Zde uvedený závěr, že „výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky ad b) a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život“ vyjadřuje, jak se domnívám, do značné míry samé jádro problému práva na příznivé životní prostředí, či lépe řečeno limity antropocentricky modelovaného „lidského“ práva ve vztahu ke kvalitě životního prostředí, jež nelze úspěšně využít pro ochranu těch částí životního prostředí, jejichž hodnota nemá zcela přímou vazbu na život člověka (typicky právě pro ochranu biodiverzity druhů).

proti vydanému opatření obecné povahy. Protože čl. 10a zakotvuje pro účely posouzení aktivní legitimace u ekologických spolků presumpci existence hmotného práva, které může být v tomto řízení porušeno, a protože čl. 10a je třeba považovat za přímo účinný, bylo možno v řešeném případě požadavek procesní legitimace spolku, který tvrdí zásah do práva na příznivé životní prostředí, považovat za naplněný.¹⁶²

Po tomto určení žalobní legitimace se soud začal zabývat meritem věci. Konstatoval, že odpůrce se při vydání návštěvního řádu neřídil § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, nevyžádal si stanovisko orgánu ochrany přírody a nemohl tedy ani dospět k závěru, že není třeba záměr podrobit naturovému posouzení. Absence tohoto stanoviska, resp. navazujícího posouzení vlivů představuje závažné pochybení, které mělo vliv na zákonnost vydaného opatření obecné povahy. Návštěvní řád Národního parku Šumava vydaný opatřením obecné povahy č. 2/2010 byl tak vydán nezákonným způsobem, a NSS jeho napadenou část zrušil.¹⁶³

Velmi se mi líbí kreativní (v dobrém slova smyslu!) přístup tohoto rozhodnutí, kdy soud hledá a nachází cestu, jak vyřešit situaci, která by při použití dosud využívaných výkladových postupů patrně vedla k nespravedlnosti, protože po vyloučení obou typů žalobců by nebylo nikoho, kdo by mohl právně efektivním způsobem u soudu brojit proti porušování zákonů v oblasti ochrany přírody.¹⁶⁴ Dovození procesní legitimace novým způsobem je zde branou k tomu, aby se soud případem mohl zabývat věcně a nezákonnost potvrdit.¹⁶⁵

Souhlas s dovozením aktivní procesní legitimace prostřednictvím přímé aplikace směrnice o posuzování vlivů byl pak součástí ještě např. rozsudku NSS 3 As 75/2013–112 z 13. 8. 2014, který se týkal rozhodnutí o výjimce pro použití biocidů proti

¹⁶² Ibid., odst. 35–56.

¹⁶³ Ibid., odst. 68 a 77.

¹⁶⁴ V tomto směru toto rozhodnutí skutečně „rezonuje“ s výše citovaným rozsudkem Vrchního soudu v Praze 6 A 40/96–140.

¹⁶⁵ Spíše do závorky lze doplnit, jak celá „kanoistická“ kauza skončila: Brzy po zrušení předmětné části návštěvního řádu Národního parku Šumava vstoupil v účinnost návštěvní řád nový, který již prošel řádným procesem posuzování vlivů. V něm byly vymezeny přesné podmínky, za nichž je možno příslušný úsek Teplé Vltavy splouvat, a to kombinací stanovení časového úseku v roce, minimální výše hladiny, maximálního počtu lodí za den, předchozí registrace ke splutí a zaplacení poplatku. Nové řízení ve správním soudnictví, kterým stejné občanské sdružení proti novému návštěvnímu řádu znovu brojilo, již nebylo úspěšné (viz rozsudek NSS 8 Ao 3/2011–252 ze dne 19. 4. 2013) a podmínky splouvání, jak byly k 1. 5. 2013 stanovy, stále platí. Dostupné z: http://www.npsumava.cz/gallery/23/7054-7042_navstevni-rad2013.pdf.

hmyzím škůdcům v Národním parku Šumava a v němž NSS schválil tento postup zvolený Krajským soudem v Českých Budějovicích.¹⁶⁶

3.6.2 Ostrava

Určité naděje na posun ve vývoji výkladu práva na příznivé životní prostředí vyvolala žaloba města Ostrava podaná v květnu 2010 na vládu a na ministerstva životního prostředí a dopravy ČR. Žalobce tvrdil, že nezákonná nečinnost žalovaných orgánů působí trvajícím nezákonným zásahem do jeho práva na příznivé životní prostředí, a domáhal se rozsudku, který by vedl k přijetí a realizování konkrétních opatření k dodržování stanovených imisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší v Ostravě. Žádal, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování práva žalobce na příznivé životní prostředí, a přikázal mu, aby přijal a realizoval konkrétní opatření vedoucí k dodržování stanovených imisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší a k efektivnímu a trvalému snížení znečištění ovzduší v územní působnosti žalobce. Již v době podání vzbudila žaloba značný mediální ohlas, ovšem předpokládalo se, že nemá valnou šanci na úspěch, z důvodu tehdy převládajícího výkladu, že právnícké osoby práva na příznivé životní prostředí domáhat nemohou.¹⁶⁷

Případ se dostal k NSS dvakrát, přičemž až podruhé (2014) byla před ním věc řešena meritorně. Kasační stížnost však byla zamítnuta. V rozsudku 6 As I/2014–30 ze dne 14. listopadu 2014 NSS nejprve potvrdil, že obec je územní společenství občanů, které je povoláno k zastupování a ochraně práv a zájmů svých obyvatel, kteří jej tvoří, přičemž mezi tato práva náleží také právo na životní prostředí. I díky kauze Ostrava tedy již můžeme považovat za potvrzený výklad, podle něhož obec (a analogicky tedy i městská část) se může domáhat práva na příznivé životní prostředí (přestože je právníckou osobou) pro své obyvatele. V ostatních částech však rozsudek dobře naznačuje, jak obtížné může být vlastní prokazování zásahu do práva na příznivé životní prostředí, pokud už bude procesní žalobní legitimace

¹⁶⁶ Rozsudek KS v Českých Budějovicích č. 10A 119/2012–64 ze dne 31. 5. 2013. Kromě uvedených rozhodnutí existují i taková, která obecně potvrzují možnost stěžovatele domáhat se přezkumu rozhodnutí v ryze hmotněprávní rovině v případech, kdy by jeho žalobní legitimace byla odvozena od přímo aplikovatelného ustanovení směrnice EIA, ale v daném případě tomu tak není, proto zákon o posuzování vlivů ani směrnice se neuplatní. Např. rozsudek NSS č. j. 7 As 26/2011–175, str. 7.

¹⁶⁷ Viz např. KARLICKÝ, Josef: Žaloba Ostravy je spíše politický krok než efektivní řešení. *Ekolist*, 3. 10. 2010, dostupné z: <http://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/josef-karlicky-zaloba-ostavy-je-spise-politicky-krok-nez-efektivni-reseni>.

žalobce uznána. V daném případě jde o problematičnost prokázání nezákonného omisivního zásahu žalovaných orgánů ve vztahu ke kvalitě ovzduší. Soud zde dovozuje, že u omisivního zásahu by musela existovat právní povinnost žalovaného, kterou nesplnil, a tím zasáhl do právní sféry žalobce, avšak zde žalobce žádá restituci (uvedení v předešlý stav, ve smyslu uvedení kvality ovzduší do stavu před omisivním zásahem), což není z povahy věci možné, navíc zde ani žalobce nespécifikuje, k jakému okamžiku a k jaké kvalitě ovzduší restituci chce vázat. V těchto směrech považuje Soud tvrzený zásah za neurčitý.¹⁶⁸ Uvedl, že mezi jednáním správního orgánu ve formě konání či nekonání a zásahem do právní sféry jednotlivce musí existovat vztah příčinné souvislosti, resp. přičitatelnosti; zásah pak představuje důsledek konání či nekonání správního orgánu v určité věci. Ovšem v daném případě považoval Soud celou konstrukci stěžovatele založenou na modelu omisivního zásahu ve vztahu k řešenému skutkovému stavu (dlouhodobě nepříznivému stavu ovzduší na Ostravsku) za spornou a souhlasil sice s hodnocením městského soudu, že protiprávní stav spočívající v porušování stanovených limitů znečištění existuje, nicméně má celou komplexitu příčin, kterou nelze redukovat pouze na žalovaného: stav znečištění ovzduší je výsledkem působení mnoha subjektů veřejnoprávních i soukromoprávních a řady dalších externích faktorů (např. inverze), které nemohou žalování bezprostředně ovlivnit, navíc sám stěžovatel je jednou z veřejnoprávních korporací, jejichž orgány mají povinnost přispívat k nápravě této situace. Soud uzavřel, že stěžovatelova námitka je značně nekonkrétní a obecná a postrádá popis konkrétního zásahu do práva stěžovatele na příznivé životní prostředí, resp. čisté ovzduší.¹⁶⁹

3.6.3 Čížovky a rozšiřování jejich argumentace novými směry v navazujících judikátech

Přelomový nálezn Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 lze podle lokality, které se týkal, označovat jako Přírodní park Čížovky. Ústavní stížnost stěžovatele – ekologického spolku založeného za účelem ochrany jmenovaného přírodního parku se věcně týkala územního plánu obce, který předpokládal na území tohoto přírodního parku novou výstavbu. Stěžovatel namítal nezákonnost územního plánu z důvodu nezákonného postupu obce. V řízení před správními soudy neuspěl – NSS jeho kasační stížnost zamítl s poukazem na to, že občanské sdružení

¹⁶⁸ Ibid., s. 6–7.

¹⁶⁹ Ibid., s. 9.

jako právnická osoba nemá aktivní procesní legitimaci k návrhu na zrušení opatření obecné povahy a že je samostatným nositelem hmotných a procesních práv, odlišných od práv osob, které jsou jejími členy, a dále, že v daném případě nelze využít pro vstup do řízení ani postup vedoucí přes přímou aplikaci směrnice o posuzování vlivů nebo využití ustanovení Aarhuské úmluvy o dotčené veřejnosti.

Při posuzování aktivní legitimace založené na § 101a odst. 1 SŘS Ústavní soud připomněl výklad Nejvyššího správního soudu z r. 2010, podle něhož územním plánem mohou být dotčeny tři kategorie osob: 1. osoby, které mají přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, jež je (územním plánem) regulováno, tj. vlastníci, spoluvlastníci, osoby oprávněné z věcných práv apod. (nikoli však nájemci); 2. osoby, které ačkoli nejsou vlastníky nemovitosti nebo jinak věcně oprávněny na území regulovaném územním plánem, tvrdí, že jejich vlastnické nebo jiné věcné právo k nemovitosti nacházející se mimo regulované území by bylo přímo dotčeno aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští (typicky vlastníci sousedního pozemku, u něhož se mohou významně projevit vlivy činnosti z regulovaného území – exhalace, hluk, zápach apod. – nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku); 3. osoby spadající do kategorie tzv. dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 ve spojení s čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy.¹⁷⁰

Klíčové jsou pak pasáže, jež argumentují ve prospěch uznání žalobní legitimace spolků, které splňují definici dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy, k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a kritéria pro jejich aktivní legitimaci. Jádrem této argumentace tkví podle mého názoru v posouzení nebo lépe

¹⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 1/2010 ze dne 21. 4. 2010, odst. 46. V této souvislosti je dobré připomenout, že judikatorní pohled na výklad dotčenosti osob opatřením obecné povahy u třetí zde uvedené kategorie se vyvinul relativně nedávno, poprvé byl naznačen v roce 2009: „[S] ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství nelze a priori vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy“ (usnesení rozšířeného senátu 1 Ao 1/2009–120 (1910/2009 Sb. NSS), odst. 38). V tomto ohledu zásadní bylo uznání požadavku na takovou interpretaci vnitrostátního práva, která bude souladná s požadavky Aarhuské úmluvy, potažmo práva EU, jehož součástí se Aarhuská úmluva stala (např. nález ÚS Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409) ze dne 19. 11. 2008, odst. 34). Nezpochybňuje se tedy absence přímého účinku ustanovení Aarhuské úmluvy, kterou potvrdil i Soudní dvůr EU v kauze *Lesoochranárske zoskupenie* (Rozsudek Soudního dvora ve věci C-240/09), ale zdůrazňuje se povinnost brát v úvahu status Aarhuské úmluvy z pohledu její aplikační přednosti před zákonem ve smyslu čl. 10 Ústavy a vykládat ustanovení ústavního pořádku, jež se dotýkají práva na soudní ochranu, takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob (nález I. ÚS 59/14, odst. 19).

docenění role spolků, které sdružují především občany a jsou zakládány za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu, v občanské společnosti:

„Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. [...] Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů. Je naopak nejen legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.“¹⁷¹

Obecně vzato jde vlastně o odmítnutí formalistního výkladu práva a apel na to, aby příliš restriktivním výkladem nedocházelo k přehlížení subjektů, které hájí společné zájmy občanů. Z hlediska výkladu § 101a odst. 1 SŘS je pak odepření přístupu k soudnímu přezkumu již předem určenému okruhu subjektů (zde spolkům, jejichž hlavním předmětem činnosti je podle stanov ochrana přírody a krajiny či ochrana životního prostředí), shledáno jako nepřipustné.

Nález zdůrazňuje, že přístupu spolků k soudům za účelem podávání návrhů na zrušení územního plánu není možné bez dalšího zamezovat. Při splnění základního požadavku kladeného na aktivní žalobní legitimaci, kterou je tvrzení navrhovatele, že opatřením obecné povahy byla dotčena konkrétní existující a jemu náležející subjektivní práva, je splnění dalších podmínek žalobní legitimace třeba hodnotit v každém jednotlivém případě podle jeho konkrétních okolností. Nález nastiňuje základní směry, kterými by měly vést úvahy soudu o naplnění kritérií aktivní legitimace spolku v konkrétním případě, neboť, jak Ústavní soud podotýká, *„aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic.“¹⁷²* Mezi tato kritéria má patřit zejména místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem, od něhož se pak odvozují věcné legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku,¹⁷³ zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění, a určitá „zavedenost“ – např. delší časové působení spolku, přičemž ale není možné předem vyloučit ani legitimaci spolku založeného *ad hoc* přímo za účelem vážícím se k územnímu plánu.¹⁷⁴ Přitom, jak nález zdůrazňuje, tato kritéria mají širší dosah, neboť

171 Ibid., odst. 26 a 29.

172 Ibid., odst. 23.

173 Ibid., odst. 25.

174 Ibid., odst. 26.

„nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.“¹⁷⁵

Z nálezu jsou patrné důraz na důležitost správného uchopení úlohy spolků v občanské společnosti a kritika jejich vnímání jako pouhého obtěžujícího a zdržujícího elementu v řízeních, ale i jejich označování jako ekologických iniciativ, které „mylně implikuje pouhou aktivistickou a vedlejší roli, kterou by snad občanská sdružení tohoto typu měla ve vztahu k soudním řízením sehrávat.“¹⁷⁶

Dále Ústavní soud blíže konkretizuje výklad ustanovení § 101a odst. 1 SŘS, který provedl již Nejvyšší správní soud v usnesení sp. zn. I Ao 1/2009, totiž že

„[v]ěcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Toto ‚zkrácení na právech‘ nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně [...]. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena šířeji [...]. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují.“¹⁷⁷

Nález obsahuje úvahy podstatně přispívající k výkladu práva na příznivé životní prostředí. Jako rajska hudba musí znít každému, kdo se někdy zabýval výkladem práva na příznivé životní prostředí v českých poměrech, věty o tom, že starší praxe Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97, lze považovat za překonanou, a že fyzické osoby, pokud se sdruží do spolku, jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.¹⁷⁸

175 Ibid., odst. 27.

176 Ibid., odst. 29.

177 Ibid., odst. 30.

178 Ibid., odst. 26.

Domnívám se, že tato slova nálezu je třeba číst pečlivě, a podle mého názoru je nelze interpretovat zjednodušeně v tom smyslu, že výklad Ústavního soudu rozšířil právo na příznivé životní prostředí i na právnické osoby. Nikoli – fyzické osoby mohou „své právo“ na příznivé životní prostředí „realizovat prostřednictvím“ spolku. Jde tedy o vztah mezi spolkem jako entitou a jeho personálním substrátem, resp. o hájení práv členů prostřednictvím spolku, a o žalobní legitimaci. V tomto směru se mi analyzovaný nálezn nejví jako antagonistický oproti v něm citované- mu usnesení I. ÚS 282/97, neboť názor, že právnické osoby nemohou nést právo na životní prostředí, nevyvrací, nýbrž spíše oproti judiciálnímu názoru, že ústavní stížností lze napadat jen porušení konkrétního ústavně chráněného práva fyzické nebo právnické osoby, které se projevilo bezprostředně na právním postavení stěžovatele, a že nelze podat ústavní stížnost ve prospěch třetí osoby, eventuálně v zájmu ochrany veřejných zájmů.¹⁷⁹ Zde je ovšem třeba pokračovat úvahou, zda snad tedy nálezn I. ÚS 59/14 umožnil veřejnou žalobu? I tady se domnívám, že odpověď musí být záporná. Umožnění spolku hájit práva svých členů (podobně jako umožnění obci nebo městské části hájit práva svých občanů) ještě není *actio popularis*. Veřejná žaloba v pravém slova smyslu poskytuje ještě širší možnost hájení práv „někoho jiného“, protože umožňuje osobě žalovat bez jakékoli vazby k případu, k porušení práva či k tvrzené nezákonnosti, v případě české právní úpravy § 66 SŘS navíc bez nutnosti vyčerpat řádné opravné prostředky. V našem případě je však vazba spolku k věci (lokalitě, zaměření činnosti atd.) nezbytná.

Lze shrnout, že nálezn Ústavního soudu I. ÚS 59/14 představuje odklon od dosavadní interpretace, podle níž spolky nemají aktivní žalobní legitimaci k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tím se judikatura, jak poznamenává komentář, „zbavila těžko udržitelného břemene odhlížení od lidského substrátu, který se prostřednictvím spolku snaží hájit své zdraví a příznivé životní prostředí.“¹⁸⁰ Utvrzuje přihlášení se soudů ČR k výkladu souladnému s Aarhuskou úmluvou, která se stala součástí komunitárního práva, aniž by zpochybňoval závěr o absenci jejího přímého účinku. Do nového světla staví roli spolků v procesech environmentálního rozhodování – konstatuje, že fakt, že se občané sdružili, aby společně hájili určitý společný zájem, nemůže být přičítáno k jejich tíži. A konečně apeluje na to, aby zásah do práv nebyl civilisticky redukován pouze na zásah do práv vlastnických s tím, že práva společenství mohou být zasažena i jinak a šířeji.

179 Sp. zn. I. ÚS 178/96 a podobně I. ÚS 74/99. V návaznosti na to pak IV.ÚS 1791/07.

180 VOMÁČKA, V. *Komentář k § 9d*, s. 116.

Závěry Ústavního soudu předložené v nálezu byly v plném rozsahu znovu zopakovány a potvrzeny v případě Šumavský Špičák¹⁸¹ rozhodnutím nálezem č. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015. Jde rovněž o návrh na zrušení opatření obecné povahy, a to Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje, podaný ekologickým spolkem. Spolku nebyla v linii správního soudnictví přiznána aktivní žalobní legitimace, proto u Ústavního soudu brojil proti zamítavému rozhodnutí NSS.¹⁸² Stěžovatel v daném případě namítal zásah do práva na spravedlivý proces a v souvislosti s tím též do práva na příznivé životní prostředí. Ústavní soud při jeho řešení plně navázal na náleží I. ÚS 59/14, jehož závěry potvrdil a hlavní myšlenky upevnil. Nález se vyslovuje k několika okruhům problematiky, zejména k úloze spolků v občanské společnosti, k výkladu pojmu „zkrácení na svých právech“ a neudržitelosti jeho dosavadního příliš restriktivního výkladu, a konečně též k výčtu kritérií aktivní legitimace spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

Dále je zde několik rozhodnutí, která na náleží Čížovky nejen navazují, ale dosah jeho výkladu ještě rozšiřují novými směry.

1. Na prvním místě lze uvést rozhodnutí, která konstatují aplikovatelnost závěrů kauzy Čížovky (které se týkaly řízení o zrušení opatření obecné povahy) též na oblast žalob proti rozhodnutím správních orgánů. Jde například o případ, v němž spolek napadal územní rozhodnutí o umístění bioplynové stanice s tvrzením, že je v rozporu s územním plánem.¹⁸³ Domnívám se, že na tomto rozsudku je dobře patrná snaha o určité vyvažování, aby nadšení z I. ÚS 59/14 nevychýlilo rovnováhu až příliš na „zelenou stranu“. Tedy o určité racionální přistupování k výkladu I. ÚS 59/14. Nejvyšší správní soud zde dovodil, že nově formulované výkladové principy o tom, že environmentální spolky se mohou domáhat nejen ochrany svých procesních práv, ale i práv hmotných, pocházející z nálezů I. ÚS 59/14, jsou aplikovatelné i ve věcech žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Na druhou stranu zde ovšem NSS potvrdil stálou platnost již dříve dosažených důležitých výkladů, zejména v tom směru, že

„[ž]alobce je oprávněn se dovolávat pouze nezákonnosti, která se projeví v jeho právní sféře, tedy zasáhne práva, která žalobci přísluší. [...] Občanské sdružení

181 V tomto případě jsem váhala, jak kauzu nazvat. Uvedené označení není přesné, nicméně jsem ho zvolila jako výstižnější, než by byla například věcně přesnější varianta „Zásady územního rozvoje Jihočeského kraje“.

182 Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 Aos 2/2013–69 ze dne 18. 9. 2014.

183 Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 As 30/2015–38 ze dne 15. 7. 2015.

tedy není legitimováno k uplatnění jakýchkoliv žalobních námitek, ale pouze námitek relevantních z hlediska zájmů hájených tímto občanským sdružením.“¹⁸⁴

Dále uvedl, že

„[n]ález Ústavního soudu [I. ÚS 59/14, pozn. aut.] nelze interpretovat tak, že by umožňoval environmentálním spolkům domáhat se ochrany práva na příznivé prostředí nebo dalších práv, která svědčí jeho členům, v každém řízení, kterého se takový spolek zúčastní [...] Proto v dané věci není stěžovatel oprávněn namítat rozpor umístované stavby s územním plánem bez dalšího, ale pouze v rozsahu, ve kterém se týká přírody a krajiny.“¹⁸⁵

Z podobné doby pochází též rozsudek Nejvyššího správního soudu v případě změny integrovaného povolení elektrárny Prunéřov,¹⁸⁶ kde NSS rovněž aplikoval argumentaci z nálezu I. ÚS 59/14 na řízení podle § 65 odst. 1 SŘS. Ekologický spolek zde namítal značné množství vad (EIA, Natura, nerespektování BAT ad.). Krajský soud žalobu zamítl s tím, že žalobci sice přiznal žalobní legitimaci, ale jeho námitky neuznal a neshledal pochybení v postupu správních orgánů. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku o kasační stížnosti mimo jiné opět potvrdil, že závěry nálezu Ústavního soudu ohledně dotčenosti ve hmotněprávní sféře potenciálního navrhovatele a nezbytnosti lokálního prvku, týkající se tehdy řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, lze použít i na otázku možné aplikace § 65 odst. 1 SŘS.¹⁸⁷

V daném případě musel Nejvyšší správní soud posoudit, zda mohl být stěžovatel, který má sídlo v Brně, avšak působí v rámci území celé České republiky, napařeným rozhodnutím zasažen do své hmotněprávní sféry, což je předpokladem pro existenci jeho aktivní věcné legitimace. Posuzoval tedy kritérium „lokálního prvku“ pro aktivní legitimaci spolků. Zdůraznil, že smyslem úpravy Aarhuské úmluvy je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto není možné paušalizovat presumpci dotčenosti v hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně.“¹⁸⁸ Kdyby nebylo zavedeno kritérium místního vztahu k dané lokalitě,

„bylo by hypoteticky možné přiznat aktivní legitimaci ke vznášení věcných námitek každému spolku, který má předmět činnosti stanoven bez dalšího jako ochranu přírody a krajiny či životního prostředí. V takovém případě by byl teoreticky jakýkoli spolek s uvedeným předmětem činnosti oprávněn vznášet

¹⁸⁴ Ibid., odst. 16.

¹⁸⁵ Ibid., odst. 24.

¹⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 As 13/2015–295 ze dne 25. 6. 2015.

¹⁸⁷ Ibid., odst. 79.

¹⁸⁸ Ibid., odst. 81.

*věcné námitky proti příslušnému záměru bez ohledu, zda může být reálně do-
tčen na hmotných právech, tedy i spolek se sídlem mimo Českou republiku či
na jiném kontinentě.*¹⁸⁹

NSS zhodnotil naplnění tohoto kritéria v daném případě tak, že naplněno bylo, neboť provoz elektrárny takového významu, jako je v posuzovaném záměru, nepo-
chybně přesahuje hranice dotčeného kraje a má dopad na celé území ČR. Ohledně
stěžovatele Soud zhodnotil, že vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně akti-
vity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé ČR, a proto je kritéri-
um dostatečně silného vztahu stěžovatele k předmětnému území naplněno.¹⁹⁰ Na
základě toho tedy v daném případě přiznal spolku právo vznášet námitky proces-
ního i hmotněprávního charakteru, které následně posoudil, ovšem žádné pochy-
bení neshledal a kasační stížnost zamítl.

Na tomto případě lze dokumentovat, že všechny námitky vznesené ekologic-
kým spolkem, tedy námitky procesní i námitky hmotněprávní, byly soudem slyšeny
a projednány, avšak nebyly shledány jako věcně důvodné a nebyly tudíž akcepto-
vány. Osobně se domnívám, že na tomto případě je tak velmi dobře vidět, že obavy
těch, kdo varují před bezbřehým připuštěním účasti spolků v řízeních a u soudů
z důvodu, že v takových případech budou jakékoli záměry zablokovány z důvodu
ochrany životního prostředí, jsou liché. Koneckonců smyslem účasti veřejnosti
není, aby spolky prosadily všechny zájmy, které považují za správné, ale aby zá-
stupci veřejnosti byli smysluplně slyšeni, aby o jejich námitkách bylo kvalifikova-
ně jednáno a rozhodnuto.

2. Druhý směr rozšíření dosahu argumentace z nálezu I ÚS 59/14 vede k zá-
stupci veřejnosti, tedy k institutu územního plánování, který má ovšem v proce-
sech územního plánování podobnou funkci jako ekologické spolky. Právě podobné
postavení obou institutů a jejich funkce spočívající v zastupování obyvatel a jejich
zájmů v těchto procesech byly shledány jako hlavní argument, proč by obě enti-
ty také měly mít podobné podmínky aktivní žalobní legitimace. Dříve restriktiv-
ní přístup k aktivní žalobní legitimaci zástupce veřejnosti byl proto přehodnocen
a zástupci veřejnosti je nyní přiznávána aktivní žalobní legitimace k návrhu na
zrušení opatření obecné povahy.¹⁹¹

189 Ibid., odst. 81.

190 Ibid., odst. 82.

191 Usnesení NSS 4 As 217/2015–182 ze dne 29. 3. 2016, odst. 83 a výrok II, který zní: „Zástupce veřej-
nosti podle § 23 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, je oprávněn podat návrh na zru-
šení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. zákona č. 150/2002 Sb.,
soudního řádu správního.“

3. Třetí oblast rozšíření aplikace závěrů nálezu I ÚS 59/14 je zatím spíše výzvou do budoucna než realitou. Jde o aktivní legitimaci jiných než ekologických spolků. Impuls k tomu dává sám nálezn Čížovky v odst. 27, když připouští aplikování zde založených pravidel na spolky obecně bez ohledu na předmět činnosti, pokud u nich bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy (resp. ve svět-le výše uvedeného rozšíření též rozhodnutím správního orgánu). Je tedy možno uvažovat například spolky hájící ochranu památek.

3.7 ZÁVĚRY

Své závěry chci nastínit pouze stručným shrnutím, které lze vyjádřit následujícími body:

Obecná pravidla procesní žalobní legitimace dříve aplikovaná na specifickou oblast ochrany životního prostředí působila jako téměř absolutní překážka soudního přezkoumání případů tvrzených zásahů do práva na příznivé životní prostředí.

Legislativa i judikatura souběžně a v podobné časové konstelaci dospěly ke zcela obdobným závěrům, které pozitivně odpovídají na možnost domáhání se hmotných práv v environmentální oblasti, včetně práva na příznivé životní prostředí, ekologickými spolky. Významnou roli v tomto procesu sehrála potřeba plně implementovat požadavky Aarhuské úmluvy (byť tato úmluva se soustředí na environmentální práva procesní). Obě tyto větve, legislativní a judikaturní, se nyní vzájemně doplňují a podporují.

V legislativní rovině změnu přinesla novela zákona o posuzování vlivů, v rovině judikatury byl pak rozhodující přelomový nálezn ÚS I. ÚS 59/14, který přiznal aktivní žalobní legitimaci ekologickému spolku v řízení o zrušení opatření obecné povahy. Podle mého názoru lze očekávat potvrzování dalšího rozšiřování jeho závěrů minimálně ve třech směrech: v řízeních o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v otázce žalobní legitimace zástupce veřejnosti a v oblasti jiných než ekologických spolků.

Tím, že se ekologické spolky nyní při splnění určitých podmínek mohou domáhat práva na příznivé životní prostředí, není řečeno, že za nositele tohoto práva se nyní považují i právnické osoby. Současný stav výkladu je takový, že nositeli práva na příznivé životní prostředí jsou fyzické osoby, které se ho mohou domáhat buď samostatně, nebo kolektivně, prostřednictvím ekologického spolku (nebo též obce resp. městské části, případně ale i zástupce veřejnosti).

Teprve nyní, když řešení otázky procesní legitimace v řízeních, v nichž se lze dovolávat práva na příznivé životní prostředí, dospělo do natolik uspokojivé podoby,

že její nastavení již neznemožňuje soudům dostávat se k řešení věcných otázek případů, lze očekávat, že se soudy začnou vyjadřovat k dalším aspektům práva na příznivé životní prostředí, a problém jeho výkladu tak vyvstane v celé své obtížnosti.



ESENCIÁLNÍ OBSAH PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Veronika Tomoszková a Maxim Tomoszek

4.1 MOŽNOSTI OMEZENÍ PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A MÍRA JEHO OCHRANY

Právo na příznivé životní prostředí je zakotveno v č. 35 Listiny, a tudíž se jedná o ústavně zaručené základní právo. Z této ústavní garance vyplývá povinnost státu, zejména pak soudní moci, poskytovat tomuto právu ochranu.¹⁹² Jednotlivec se tedy například může bránit proti zásahům do tohoto práva ústavní stížností a Ústavní soud může podrobit právní předpisy, resp. jejich jednotlivá ustanovení, přezkumu, zda jsou v souladu s čl. 35 Listiny, tedy zda neporušují právo na příznivé životní prostředí. Při tomto přezkumu je podstatné rozlišit, zda se jedná o zásah, tedy takové omezení daného práva, které Listina připouští, nebo jeho porušení, tedy omezení, které je v rozporu s Listinou nastavenými pravidly pro omezování základních práv a svobod. Obecně jsou tato pravidla upravena v čl. 4 Listiny, a zejména se jedná o tyto požadavky:

1. čl. 4 odst. 1 Listiny – zákonnost – ukládání povinnosti jen na základě zákona a v jeho mezích a při zachování základních práv a svobod,
2. čl. 4 odst. 2 Listiny – zákonnost – meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou stanoveny pouze zákonem,
3. čl. 4 odst. 3 Listiny – rovnost – zákonná omezení musí platit stejně pro všechny případy,
4. čl. 4 odst. 4 Listiny – ochrana esenciálního obsahu – při omezování základních práv musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a nelze je zneužívat k jiným než stanoveným účelům.

¹⁹² Srov. čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny.

Při aplikaci těchto pravidel na právo na příznivé životní prostředí je nutné mít na paměti, že má povahu sociálního práva ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny. Z textu tohoto ustanovení je patrné, že ústavodárce měl jasný záměr chránit některá práva zakotvená v hlavě čtvrté Listiny v omezené míře, resp. dát při jejich konkretizaci větší prostor pro diskreci zákonodárce. Odráží to specifickou povahu těchto práv, neboť rozsah, v němž je stát může garantovat, se může značně měnit jednak v závislosti na ekonomické situaci státu, ale také jako důsledek změny sociální politiky. Na rozdíl od jiných práv zakotvených v Listině představuje např. rozsah zajištění podpory v nezaměstnanosti, dávek v hmotné nouzi nebo starobních důchodů (či jiných sociálních práv) politickou otázku, jejíž řešení závisí na aktuálním složení vládní koalice, a případné změny v této oblasti jsou naprosto legitimní součástí volebních programů politických stran. Ústavní soud tedy v této oblasti nemůže nastavit příliš přesná pravidla, neboť by tak nepřipustně limitoval politickou souěž a rozhodoval o politických otázkách.¹⁹³ K čl. 41 odst. 1 Listiny lze přirovnat také ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny, které vytváří podobně širokou diskreci pro zákonodárce v oblasti daní a poplatků.

V případě práva na příznivé životní prostředí však jeho zařazení do režimu čl. 41 odst. 1 Listiny budí určité pochybnosti. Jeho povaha je totiž odlišná od jiných práv, kterých se čl. 41 odst. 1 Listiny týká. U práva na příznivé životní prostředí by totiž rozsah jeho ochrany neměl být ve stejně široké politické rozhodovací diskreci zákonodárce, jako je tomu např. u práva na dávky v hmotné nouzi nebo podporu v nezaměstnanosti. Zásahy do životního prostředí totiž vytvářejí ekologickou zátěž pro budoucí generace, určitý dluh na životním prostředí, který později bude nutné odstranit, a zpravidla má poškození životního prostředí i bezprostřední negativní důsledky. Naopak např. snížení některých sociálních dávek může mít určitý motivační efekt pro jejich příjemce, případně může být jejich změnou dosaženo vyšší efektivity nebo spravedlivějšího přerozdělení zdrojů. Z těchto důvodů, ale i s ohledem na rostoucí význam ochrany životního prostředí, považujeme za vhodné vést odbornou diskusi o tom, zda je zařazení práva na příznivé životní prostředí do režimu čl. 41 odst. 1 Listiny vhodné. Dokud však znění tohoto ustanovení nebude změněno, je nutné vycházet ze současné ústavní úpravy.

Odrážem ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny v judikatuře ÚS je existence testů s nižší intenzitou přezkumu, než je test proporcionality. Test proporcionality vychází z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny, který má povahu příkazu k optimalizaci, tedy k hledání optimálního vyvážení práv nebo hodnot stojících v kolizi s cílem

193 Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

zachovat maximum z obou práv nebo hodnot stojících v kolizi.¹⁹⁴ Při použití testu proporcionality tak ÚS skutečně hledá optimální řešení dané situace. To mu však v oblasti sociálních práv ani daní nepřísluší, ÚS tedy stál před potřebou vytvořit jiný test s nižší intenzitou.

Pro sociální práva je tímto méně intenzivním testem test racionality, který ÚS formuloval v nálezu Pl. ÚS 1/08. Struktura testu racionality je následující:

1. Určení esenciálního obsahu práva jako podstaty a smyslu daného práva.
2. Určení, zda posuzované opatření zasahuje do esenciálního obsahu daného práva – pokud ano, postupuje se dále testem proporcionality; pokud ne, pokračuje se dále v testu racionality krokem 3.
3. Posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv.
4. Pokud takový legitimní cíl existuje, řeší ÚS, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

Není cílem tohoto textu podrobně rozebírat strukturu testu racionality nebo jeho jednotlivé kroky.¹⁹⁵ Je však nutné poukázat na to, že omezení práva na příznivé životní prostředí budou v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny a ustálenou judikaturou ÚS testována testem racionality. Při jeho provádění je nezbytné v prvním kroku určit, co je podstatou a smyslem daného práva, tedy jeho esenciálním obsahem, protože od toho se odvíjí přísnost, s jakou bude testování prováděno. Právě vymezení esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí je hlavním cílem tohoto textu.

4.2 VÝZNAM ESENCIÁLNÍHO OBSAHU PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

U práv uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny, mezi něž patří i právo na příznivé životní prostředí, je vymezení jejich esenciálního obsahu klíčem ke stanovení intenzity přezkumu – pokud jde o zásah mimo esenciální obsah, bude zkoumán testem racionality, pokud jde o zásah do esenciálního obsahu, bude zkoumán testem

194 Nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, část VIII/b.

195 Podrobněji k testu racionality, jeho vymezení a kritice viz BARTOŇ, M. In: BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*. 1. vydání. Praha: Leges, 2016. s. 104–105. ANTOŠ, M. Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? *Jurisprudence*. 2014, č. 6, s. 3–14. VYHNÁNEK, L. Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 3, s. 203–221.

proporcionality.¹⁹⁶ Tento přístup potvrzuje i Komise pro lidská práva OSN, která při výkladu Mezinárodního paktu o hospodářských, kulturních a sociálních právech¹⁹⁷ vymezila jádrové závazky státu, od nichž se lze odchýlit pouze za výjimečných okolností a po vyčerpání všech ostatních možností. Kritéria pro zásah do tohoto obsahu sociálních práv jsou velmi podobná testu proporcionality.¹⁹⁸

Zdá se však, že i u sociálních práv existuje určitá zcela neomezitelná složka (tedy „esenciální jádro esenciálního obsahu“), a to v podobě nemožnosti dané právo úplně negovat. Závěr o možnosti úplného popření sociálních práv skrze zákonnou úpravu považuje za nepřijatelný také ÚS. Podle závěrů ÚS se lze domnívat, že i přes akceptaci zásahů do esenciálního obsahu sociálních práv při splnění podmínek testu proporcionality existuje i u sociálních práv určité ještě tvrdší jádro, které nelze omezit vůbec. „V rámci druhého kroku testu Ústavní soud posuzuje, zda napadená zákonná úprava nepopírá samu existenci, podstatu či smysl ústavně garantovaného sociálního práva. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny totiž s ohledem na ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny nelze samo sebou vykládat tak, že umožňuje prostřednictvím zákonné úpravy ústavní garance zcela negovat; v opačném případě by ústavní úprava sociálních práv postrádala jakýkoliv praktický smysl.“¹⁹⁹

Podle dnes již relativně ustálené judikatury ÚS je u těchto práv vymezení jejich esenciálního obsahu prvním krokem k určení, zda bude v daném případě použit test racionality nebo test proporcionality.²⁰⁰ Je tedy důležité si uvědomit, že u těchto práv není zásah do jejich esenciálního obsahu nepřípustný, jako by tomu bylo u ostatních práv, nýbrž pouze vede k aplikaci přísnějšího testu při přezkumu. Nicméně i u těchto práv existuje složka, kterou nelze omezit – pracovně ji můžeme označit jako esenciální jádro esenciálního obsahu – protože jinak by jejich úprava na ústavní úrovni postrádala smysl.

Při úvahách o esenciálním obsahu práva na příznivé životní prostředí je také důležité mít na paměti specifika tohoto práva. Právo na příznivé životní prostředí je třeba vnímat jako právo kompozitní, dalo by se přirovnat ke kameni, kterému se říká slepenec. Komplexita životního prostředí přesahuje v mnohém možnosti našeho chápání, proto je těžké uchopit a vystihnout obsah práva na příznivé

196 Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, odst. 103 a 104.

197 Publikován pod č. 120/1976 Sb.

198 OSN, Komise pro hospodářská, sociální a kulturní práva, General Comment No 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art 2, para 1), 14. prosince 1990, UN Doc E/1991/23, odst. 10.

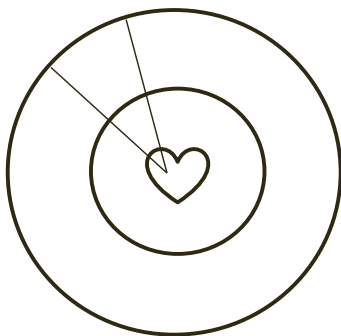
199 Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, odst. 59.

200 ANTOŠ, M. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší?*, s. 4-5.

životní prostředí jako celku. Z toho důvodu je důležité si jej rozebrat na jednotlivé složky.

Na nejobecnější úrovni je toto právo slepeno z hmotněprávní a procesní části. Každá z těchto částí má také určitou vnitřní strukturu – v rámci procesní složky lze identifikovat právo na účast v řízení, právo na soudní ochranu, právo na informace apod. Kompozitní charakter hmotněprávní složky práva na příznivé životní prostředí vychází z povahy životního prostředí – je to komplexní pojem zahrnující řadu složek a částí (půda, voda, ovzduší, ekosystémy, zvířata a rostliny atd.), ale také vztahy mezi nimi. Kámen slepenec umožňuje formulovat ještě jednu ilustrativní metaforu – totiž že jednotlivé hmotněprávní složky jsou kamínky a procesní složka je to, co kamínky drží pohromadě a je pro všechny společné. Také je nutno poznamenat, že každá jednotlivá složka práva na příznivé životní prostředí může být realizována negativním závazkem státu (nezasahovat do činnosti jednotlivce, tedy např. nepoškozovat životní prostředí) nebo pozitivním závazkem (stát musí jednat k zajištění určité kvality životního prostředí, tedy vysadit stromy, omezit emise, vytvořit mechanismy soudní ochrany apod.).

Každá ze složek práva na příznivé životní prostředí má svůj esenciální obsah, tedy takovou část, kterou lze omezit jen za velmi přísných podmínek, nebo kterou dokonce nelze omezit vůbec. Lze to graficky znázornit soustřednými kruhy a výsečí, která jde od okraje kruhu do jeho středu. Výseč znázorňuje určitou hmotněprávní složku práva na příznivé životní prostředí, korespondující s určitou složkou životního prostředí (např. čistotu ovzduší). Vnější kruh vymezuje hranici práva na příznivé životní prostředí – tedy to, co je mimo kruh, nepatří do obsahu tohoto práva. Zásahem do práva na příznivé životní prostředí budou tedy jen zásahy, které směřují dovnitř kruhu. Pokud takový zásah nastane, je ústavně přípustný jen tehdy, když existuje nějaký dostatečně silný legitimní cíl, kterým je daný zásah ospravedlněn. Esenciální obsah práva je vymezen vnitřním kruhem. Mezi vnějším a vnitřním kruhem stačí pro zásah do práva v zásadě jakýkoli legitimní cíl, pokud není sledován zjevně nerozumným způsobem, protože zásah podléhá pouze testu racionality. Teprve v okamžiku, kdy dojde k zásahu do esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí, tedy do vnitřního kruhu, dojde ke zpřísnění testu ústavnosti zásahu a použije se test proporcionality. Jakmile se dostaneme do vnitřního kruhu a začneme používat test proporcionality, musí být zdůvodnění



zásahu (sledovaný legitimní cíl) přiměřené intenzitě zásahu. Tedy čím víc se zásah blíží k neomezitelné složce práva na příznivé životní prostředí, tedy tzv. esenciálnímu jádru esenciálního obsahu (znázorněnému srdcem), tím silnější zájem na tom musí být. V okamžiku, kdy je zásah tak intenzivní, že dojde až do úplného středu, tedy jednalo by se o zásah do esenciálního jádra esenciálního obsahu, což by dané právo úplně popřelo nebo vyprázdnilo, bude se jednat i u práva na příznivé životní prostředí o zásah zcela nepřipustný.

4.3 OBSAH PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Pokud máme analyzovat určité subjektivní právo, nesmíme se spokojit s konstatováním, že určité právo existuje a že je přiznáno určitému okruhu subjektů. Je rovněž důležité zvážit, jaký je obsah a rozsah závazků státu korelujících s tímto právem a jaká je jejich povaha (negativní nebo pozitivní). Dále je třeba zkoumat, jaký je obsah daného práva a jaký má toto právo vztah k jiným subjektivním právům.²⁰¹

K vymezení esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí je tedy nutné nejprve vymezit jeho obsah obecně, a to zejména v návaznosti na zákonou úpravu a soudní judikaturu. České soudy jsou při vymezování obsahu tohoto práva velmi zdrženlivé. V judikatuře jsme se dostali za 25 let fungování Ústavního soudu v podstatě k vymezení subjektu práva na příznivé životní prostředí a uznání, že i právnické osoby mohou být subjektem tohoto práva, a k vymezení procesní složky, tedy procesních práv, která by měla sloužit k prosazení práva na příznivé životní prostředí. Pokud je nám známo, doposud nebyl žádným českým soudem vymezen hmotněprávní obsah práva na příznivé životní prostředí, tedy konkrétní standardy kvality životního prostředí v jeho jednotlivých složkách, z čehož by v konkrétních situacích bylo možné vyvodit, zda do něj bylo neústavně zasazeno. Je možné se setkat i s názorem, že právo na příznivé životní prostředí nemá žádný obsah. Tento názor striktně odmítáme.

Jak uvádí John G. Merrills, precizní vymezení obsahu práva není podmínkou existence subjektivního práva. Je ale žádoucí snažit se o co nej přesnější stanovení obsahu práva, protože neurčitost nebo vágnost oslabuje šance jednotlivců na úspěch při domáhání se takového práva u soudů či správních orgánů.²⁰² Při absenci

201 MERRILLS, John G. *Environmental Rights*. In: D. Bodansky – J. Brunée – E. Hey (Eds.). *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 673.

202 *Ibid.*, s. 674.

dostatečně konkrétní právní úpravy jsou soudy a jiné orgány nadané rozhodovací pravomocí v podstatě tlačeny do role normotvůrce, neboť se nežádá, aby pouze v konkrétní situaci aplikovaly jasně stanovené pravidlo, nýbrž aby takové pravidlo vlastně nejprve samy stanovily. Na druhou stranu v případě České republiky se domníváme, že by Ústavní soud měl najít odvahu pustit se do vymezení obsahu práva na příznivé životní prostředí, neboť v opačné situaci zůstává toto právo neúčinným nástrojem a ztrácí smysl. Obecné soudy tak marně očekávají jasnou interpretaci relevantních ustanovení ústavního pořádku, což vede k nejednotnosti jejich rozhodovací praxe a k nedostatečné ochraně ústavně zaručených práv.

Vzhledem k tomu, že v případě práva na příznivé životní prostředí se jedná o ústavně zaručené veřejné subjektivní právo, plynou z něj konkrétní práva pro jednotlivce a tomu odpovídající povinnosti pro stát. Existenci individuálního rozměru práva na příznivé životní prostředí lze považovat za jednu ze složek esenciálního obsahu. Vyplývá to z koncepce ústavní úpravy, která se neomezuje pouze na stanovení povinnosti státu (resp. státního cíle) chránit životní prostředí plynoucí z čl. 7 Ústavy ČR,²⁰³ ale dodává ochraně životního prostředí také charakter subjektivního práva prostřednictvím čl. 35 Listiny.²⁰⁴

Zejména při srovnání se zahraničními úpravami, např. rakouskou nebo německou, kde je ústavně zakotvena pouze povinnost státu v podobě tzv. *Staatszielbestimmung*,²⁰⁵ je patrné, že cílem ústavodárce při zakotvení čl. 35 Listiny bylo dát ochraně životního prostředí také rozměr individuálního práva. Tento cíl lze považovat za podstatu, resp. za smysl ústavní úpravy, a proto nelze tento individuální rozměr práva na příznivé životní prostředí úplně vyloučit nebo vyprázdnit, neboť

203 Srov. ŠIMÍČEK, V. Komentář k článku 7 Ústavy. In: J. Filip a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 131 an.

204 Blíže ke vztahu čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny viz KOKESŠ, M. Komentář k článku 35 Listiny. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 711–712.

205 JARASS, H. D. Komentář k článku 20a GG. In: Jarass, H. D. – Pieroth, B. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*. 11. vyd., Mnichov: C. H. Beck, 2011, s. 540. HANSCHL, D. Progress and the Precautionary Principle in Administrative Law – Country Report on Germany. In: E. H. Riedel – R. Wolfrum (Eds.). *Recent Trends in German and European Constitutional Law*. Berlin: Springer, 2006, s. 186. Srov. dále také HATTENBERGER, Doris. *Der Umweltschutz als Staatsaufgabe: Möglichkeiten und Grenzen einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschutzes*. Wien: Springer, 1993. KERSCHNER, Ferdinand (Hrsg.). *Staatsziel Umweltschutz. Der Einfluß des österreichischen BVG über den umfassenden Umweltschutz auf Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit*. 1996. SOMMERMANN, Karl-Peter. *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1997. TSAI, Tzung-Jen. *Die verfassungsrechtliche Umweltschutzpflicht des Staates. Zugleich ein Beitrag zur Umweltschutzklausel des Art. 20a GG*. Berlin: Duncker & Humblot, 1996.

tím by došlo k popření ústavní úpravy obsažené v čl. 35 Listiny.²⁰⁶ Jsme přesvědčeni, že není možné čl. 35 Listiny chápat jako pouhou institucionální garanci, jak zmiňuje Eliška Wagnerová²⁰⁷, neboť tu představuje čl. 7 Ústavy. Zakotvení práva na příznivé životní prostředí v čl. 35 Listiny by v takovém případě jen zdvojovalo to, co je již v Ústavě stanoveno, a nepřinášelo by nic nového – tím by se čl. 35 Listiny vyprázdnil a došlo by k porušení čl. 4 odst. 4 Listiny. Ústavní zakotvení dvou různých aspektů ochrany životního prostředí odlišuje právo na příznivé životní prostředí od ostatních práv uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny, u nichž by jejich chápání jako institucionálních garancí v zásadě možné bylo.

Pokud spojíme nezbytnost existence individuálního rozměru práva na příznivé životní prostředí s obecným ústavním principem rovnosti, poukazuje to na zásadní význam vymezení subjektů práva na příznivé životní prostředí. V českém prostředí je to zejména otázka, zda je právo na příznivé životní prostředí přiznáno také právníkům osobám (viz dále).

Zakotvení subjektivního práva na příznivé životní prostředí není samoučelné. Jak uvádějí Donald K. Anton a Dinah L. Sheltonová, v průběhu čtyř desetiletí od Stockholmské konference²⁰⁸ soudy po celém světě uznaly, že bezpečné a zdravé životní prostředí je předpokladem plnohodnotné realizace mnoha lidských práv, jako je např. právo na život, zdraví, adekvátní standard života, soukromý život a vlastnické právo.²⁰⁹ Uznávající tyto souvislosti životního prostředí a lidských práv normotvůrci v řadě zemí zakotvili na ústavní či zákonné úrovni právo na životní prostředí určité kvality, např. zdravé, bezpečné, čisté, ekologicky nezávadné či v případě ČR příznivé.²¹⁰ Dokonce i v Německu, kde ochrana životního prostředí je ústavně zakotvena jen jako závazek státu (čl. 20a Základního zákona) nikoli jako subjektivní právo, je možné sledovat tendenci jednotlivců i jejich sdružení domáhat se soudně ochrany subjektivních práv v souvislosti s porušením závazku státu životní

206 Srov. výše citovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, odst. 59.

207 WAGNEROVÁ, E. Komentář k článku 4 odst. 4 Listiny. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 132–133.

208 Viz Stockholmská deklarace z roku 1972: preambule, čl. 1, konstatuje, že lidstvo dosáhlo takového vědeckého a technologického pokroku, který mu umožňuje proměňovat životní prostředí v dosud nepoznané míře, a čl. 1 samotné deklarace pak v návaznosti na to zakotvuje právo jednotlivce na to žít v prostředí, které umožňuje důstojný život, s čímž má jít ruku v ruce také společná odpovědnost chránit a zlepšovat životní prostředí pro tuto i pro budoucí generace.

209 ANTON, D. K. – SHELTON, D. L. *Environmental Protection and Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2011, s. 436.

210 DROBNÍK, Jaroslav. Kapitola II. Právo životního prostředí. Oddíl 5. Ústavní základy. In: DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 47.

prostředí chránit.²¹¹To jen potvrzuje, že i ve státech, kde subjektivní právo na příznivé životní prostředí není na ústavní úrovni zakotveno, musí existovat mechanismy, jak se jednotlivec může domoci ochrany určité kvality životního prostředí, která mu umožňuje důstojný život.

K tomu, aby životní prostředí dosahovalo kýžené kvality, je potřebná právní ochrana a výkon procesních práv, především právo na informace,²¹² účast v rozhodovacích procesech a přístup k soudům. Hmotná práva pak nastavují hranice výsledku rozhodovacích procesů, aby i ti, kdo jsou u moci, nezneužívali svoje dominantní postavení k diskriminaci nebo působení environmentální degradace na takové úrovni, která zasahuje do výkonu zaručených lidských práv.²¹³ Podobně jako u mnoha jiných základních práv lze i u práva na příznivé životní prostředí odlišit hmotněprávní a procesní složku,²¹⁴ přičemž procesní práva přímo vyplývají z materiální složky jako prostředky k jejímu řádnému naplnění.²¹⁵ Příkladem může být právo na život, kde jako příklad jeho hmotněprávní složky lze uvést zákaz, aby stát bezdůvodně usmrtil jednotlivce, zatímco procesní složku představuje např. povinnost státu provést účinné vyšetřování v situaci, kdy zemře jednotlivec, který byl v detenci státních orgánů.²¹⁶

Co se týče práva na informace o životním prostředí, lze jeho význam pro naplnění hmotněprávního obsahu práva na příznivé životní prostředí ilustrovat vztahem obecného práva na informace a svobody projevu. Svobodou projevu se rozumí právo svobodně vyjadřovat své názory a šířit informace. Tyto činnosti však může jednotlivec jen těžko realizovat, pokud nemá k informacím přístup, tedy pokud je nemůže svobodně získávat a vyhledávat. V tomto smyslu je tedy nutné považovat právo na informace za složku svobody projevu, a i kdyby právo na informace nebylo

211 Viz SÖHLEIN, Bernd. Klagebefugnis aus dem allgemeinen Willkürverbot bei einem Verstoß gegen die Staatszielbestimmung Umweltschutz. *Natur und Recht*. 2008, č. 30, s. 251. V tomto příspěvku autor rozebírá rozhodnutí bavorského ústavního soudního dvora z 31. 5. 2006 (Vf. I-VII-05). Zajímavá je v této souvislosti také judikatura německých soudů vztahující se k ochraně ovzduší, která následovala rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci Dieter Janecek v Freistaat Bayern (C-237/07).

212 Viz preambule Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuské úmluvy), publikované pod č. 124/2004 Sb. m. s.

213 Ibid.

214 KOKEŠ, M. *Komentář k čl. 35 Listiny*, s. 710.

215 WAGNEROVÁ, E. Úvod. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 15.

216 KOKEŠ, M. *Komentář k čl. 6 Listiny*. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 162–163.

samostatně výslovně zakotveno, bylo by patrně vyvozeno výkladem jako součást svobody projevu. Význam práva na informace o životním prostředí pro právo na příznivé životní prostředí je podobný – pokud jednotlivec neví, v jaké míře je životní prostředí kolem něj poškozováno, případně jaké zásahy do životního prostředí jsou připravovány, jen těžko se může proti nim bránit a tím naplňovat hmotněprávní složku práva na příznivé životní prostředí, tedy jeho stanovenou kvalitu.

Vedle členění obsahu práva na příznivé životní prostředí na procesní a hmotněprávní složku lze také odlišit pozitivní a negativní závazky státu plynoucí z tohoto práva.²¹⁷ Negativním závazkem se rozumí zákaz, aby stát přímo poškozoval životní prostředí nad přípustnou míru. Pozitivním závazkem se rozumí nejen povinnost státu o životní prostředí aktivně pečovat (např. zřizováním chráněných území, výsadbou zeleně, zohledněním v rozpočtu, uplatněním zákonem zakotvených nástrojů ochrany životního prostředí apod.), ale také vytvořit právní rámec jeho ochrany,²¹⁸ včetně právního postihu jednotlivců, kteří životní prostředí poškozují nad stanovenou míru.²¹⁹

Další možné vnitřní členění práva na příznivé životní prostředí odpovídá jednotlivým složkám životního prostředí. Lze tedy rozlišit prvky vázané na různé složky životního prostředí (ovzduší, voda, půda, apod.), které se v rámci ekosystému vzájemně ovlivňují, ale také např. ochranu biodiverzity,²²⁰ ochranu před hlukem, ionizujícím zářením atd.

V návaznosti na předchozí podkapitolu lze tedy uzavřít, že právo na příznivé životní prostředí má „kompozitní“ charakter,²²¹ což znamená, že obsahuje několik vnitřně oddělitelných složek, z nichž každá může mít svůj esenciální obsah. Nelze

217 Podle Haywarda lze i u environmentálních práv uplatnit triádu *status negativus*, *status positivus* a *status activus*, kdy negativní a pozitivní složka odpovídá tomu, jak je chápána v této kapitole, a *status activus* podle Haywarda zahrnuje právo participovat na správě věcí veřejných, tedy procesní složku. HAYWARD, T. *Constitutional Environmental Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 89.

218 Blíže k pozitivním závazkům viz WAGNEROVÁ, E. Úvod. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 16–17, ve vztahu k ochraně životního prostředí viz ŠIMÍČEK, V. *Komentář k čl. 7 Ústavy*, s. 133. K pozitivním závazkům státu při ochraně životního prostředí viz JARASS, H. D. *Komentář k čl. 20a GG*, s. 545–546.

219 JARASS, H. D. *Komentář k čl. 20a GG*, s. 542.

220 K ochraně biodiverzity srov. BERG, W. *Nachhaltigkeit und Umweltstaat*. In: W. Kahl (Hrsg.). *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, s. 428, kde Wilfried Berg zmiňuje, že k přírodním základům života ve smyslu čl. 20a Základního zákona patří i ochrana rozmanitosti rostlinných a živočišných druhů a jejich stanovišť vedoucí k zajištění ekologické rovnováhy.

221 HAYWARD, T. *Constitutional Environmental Rights*, s. 88.

tedy chápat esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí jako jednu celistvou kategorii (metaforicky připodobnitelnou k zemskému jádru). U práva na příznivé životní prostředí je také velmi podstatné, že esenciální obsah nemusí mít pouze negativní složku, naopak u některých práv (typicky sociálních) je zcela evidentní existence pozitivního esenciálního obsahu.²²² Tento přístup ostatně potvrzuje i ÚS, který jako obecné pravidlo pro vymezení esenciálního obsahu u sociálních práv uvedl, že požadavek „*respektování podstaty a smyslu ústavně zaručeného práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) ... má v případě sociálních práv zpravidla povahu garance určitého plnění nebo služby, které sledují nějaký ústavně aprobovaný účel.*“²²³ Z těchto úvah vyplývá, že u práva na příznivé životní prostředí bude esenciální obsah pravděpodobně složen z několika složek a že některé tyto složky mohou mít povahu pozitivních závazků.

4.4 VÝZNAM PRINCIPŮ UDRŽITELNÉHO ROZVOJE A PŘEDBĚŽNÉ OPATRNOSTI

Pro postkomunistické země ve střední a východní Evropě, a platí to i pro Českou republiku, je v současné době hlavní výzvou posun pozornosti od procesních práv k naplňování hmotných složek práva na příznivé životní prostředí. Předpokladem pro tento posun je zformování kultury vládnutí, která bude plně respektovat jak lidská práva, tak životní prostředí.²²⁴ O propojení těchto dvou hodnotových rámců usiluje princip udržitelného rozvoje, jehož podstatou je vyvažování různých aktivit člověka tak, aby žádná z nich nepřevážila na úkor dalších. Jedná se o tři základní složky, kterými jsou životní prostředí, ekonomický rozvoj a společenský blahobyt. Z pohledu základních práv je podstatné, že třetí zmíněná kategorie, tedy společenský blahobyt, zahrnuje také lidská práva.²²⁵

222 SCHEININ, M. Core Rights and Obligations. In: D. Shelton (Ed.). *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 536–537. OSN, Komise pro hospodářská, sociální a kulturní práva, General Comment No 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art 2, para 1), 14. prosince 1990, UN Doc E/1991/23; k problematičnosti hledání konsensu na esenciálním obsahu sociálních práv na mezinárodní úrovni viz YOUNG, K. G. The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content. *Yale Journal of International Law*. 2008 (roč. 33), č. 1, s. 113.

223 Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12, odst. 353.

224 BOYD, D. R. *The Environmental Rights Revolution*. Vancouver: UBC Press, 2012, s. 210.

225 MCGOLDRICK, D. Sustainable Development and Human Rights: an Integrated Conception. *International and Comparative Law Quarterly*. 1996 (roč. 45), s. 796–818. Důležitost ochrany lidských práv pro udržitelný rozvoj je patrná také z dokumentu Agenda pro udržitelný rozvoj 2030, který byl schválen na Summitu OSN pro udržitelný rozvoj (New York, září 2015) – blíže viz <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/MDG/Pages/The2030Agenda.aspx>>.

Druhým důležitým aspektem je, že filozofický základ udržitelného rozvoje, tedy vyvažování hodnot stojících v konfliktu, a hledání optimálního řešení, velmi dobře koresponduje se zásadou vyjádřenou v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod ve vztahu k základním právům: „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.“ Toto ustanovení je vykládáno jako tzv. příkaz k optimalizaci, tedy snaha o zachování omezovaného práva či dokonce obou v kolizi stojících práv v maximální možné míře. Toho lze podle ÚS dosáhnout pouze aplikací testu proporcionality.²²⁶ Jak dovodil ve své judikatuře ÚS ČR, princip proporcionality vychází jako nástroj k realizaci příkazu k optimalizaci právě z požadavku Listiny, aby bylo při omezování základních práv šetřeno jejich podstaty a smyslu (čl. 4 odst. 4 Listiny).²²⁷ Robert Alexy vyvozuje základní rysy testu proporcionality mimo jiné ze skutečnosti, že základní práva mají povahu principů, nikoliv pravidel.²²⁸

Právě zmíněná optimalizace v kolizi stojících principů nebo hodnot je jádrem, které je společné pro ochranu základních práv a pro princip udržitelného rozvoje. Na základě toho se jeví jako možná hypotéza, že pro řešení konfliktů základních práv, které zahrnují také právo na příznivé životní prostředí, by mohl být přínosný princip udržitelného rozvoje, který by umožnil citlivé posouzení komplexní situace a nalezení optimálního řešení, kterého by možná pouze s využitím testu proporcionality nemuselo být dosaženo. Test proporcionality je totiž vymezen s cílem řešit konflikty jakýchkoli základních práv, proto je velmi obecný, zatímco princip udržitelného rozvoje lépe zohledňuje specifika problémů spojených s ochranou životního prostředí.

Jako příklad ústavního zakotvení principu udržitelného rozvoje lze uvést čl. 20a německého Základního zákona (dále též „GG“), kterým byla od roku 1994 do federální ústavy zavedena povinnost státu chránit „též při zodpovědnosti vůči příštím generacím přírodní základy života a zvířata v rámci ústavního pořádku prostřednictvím zákonodárství a na základě zákona a práva prostřednictvím moci výkonné a soudní.“²²⁹ Spolková republika Německo je tak ústavně právně charakterizována

226 Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

227 Nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11, odst. 19.

228 ALEXY, R. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 44. O pravidlech a principech a k povaze základních práv jako principů viz také DWORKIN, R. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

229 V německém originále zní čl. 20a GG takto: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“ Srov. překlad německé

nejen jako demokracie, právní stát, spolkový stát a sociální stát, ale také jako stát chránící životní prostředí (*Umweltstaat*).²³⁰

Čl. 20a GG vychází ideově ze skutečnosti, že moderní člověk je svou činností schopen přirozené podmínky své existence ničit/zničit. Pro stát sestávající ze tří prvků – státního lidu, území a moci – je životaschopné obyvatelstvo tou nejdůležitější substancí, které musí území sloužit a státní moc ji musí chránit.²³¹ Ochrana životního prostředí jakožto povinnost státu se přitom nevyčerpává ochranou životního prostředí pro současnou generaci, ale čl. 20a GG stanoví odpovědnost státu vůči budoucím generacím, že jim budou zachovány přirozené podmínky pro jejich existenci.²³² Časový horizont ochrany je koncipován velmi široce, nejde však o pouhou politickou proklamaci, jak by se na první pohled mohlo zdát – čl. 20a GG představuje bezprostředně závaznou povinnost.²³³ V této souvislosti je však nutné také zmínit, že nejde o právem vynutitelnou povinnost.²³⁴

Mezigenerační odpovědnost v čl. 20a GG zrcadlí koncept udržitelného rozvoje, přesněji jeho environmentální pilíř.²³⁵ Stát je povinen chránit pro současnou i budoucí generace přírodní základy života (*natürliche Lebensgrundlagen*). Základní zákon nepoužívá výrazu životní prostředí (v němčině *Umwelt*). V odborné literatuře je možné nalézt odpověď na otázku, co je obsahem pojmu „přírodní základy života“.²³⁶ Jde o veškeré přírodní prostředí, které je základem pro život člověka (ovzduší, klima, voda, půda, krajina a jejich vzájemné vztahy). Předmětem ochrany jsou také živočichové, rostliny, mikroorganismy a jejich stanoviště. Čl. 20a GG se vztahuje i na

ústavy v KLOKOČKA, V. – WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie*. 1. díl. 2. vydání. Praha: Linde, 2004. s. 240.

230 BERG, W. *Nachhaltigkeit und Umweltstaat*, s. 427.

231 *Ibid.*, s. 428.

232 *Ibid.*, s. 432.

233 GASSNER, Erich. Rechtskonkretisierung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG. *Natur und Recht*. 2011 (roč. 33), s. 321.

234 CASPAR, Johannes. § 2 Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht. In: Hans-Joachim Koch. *Umweltrecht*. 3. Auflage. München: Verlag Franz Vahlen, 2010. s. 65.

235 BERG, W. *Nachhaltigkeit und Umweltstaat*, s. 432. Srov. také BOSELDMANN, Klaus. *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*. Ashgate, 2008, s. 23, kde K. Bossemann argumentuje, že v souvislosti s udržitelným rozvojem panuje mylná představa, že všechny pilíře udržitelného rozvoje (environmentální, ekonomický a sociální) jsou rovnocenné, a uvádí, že jedině environmentálně udržitelný rozvoj je udržitelným rozvojem.

236 Viz např. HOFFMANN, Jan. Umwelt – ein bestimmbarer Rechtsbegriff? *Natur und Recht*. 2011 (roč. 33), s. 390. GASSNER, Erich. Rechtskonkretisierung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG. *Natur und Recht*. 2011 roč. 33), s. 320–323.

přírodní prostředí, které člověk svou činností významně ovlivňuje, nevztahuje se naopak na civilizační a kulturní prvky, tj. na člověkem uměle vytvořené prostředí.²³⁷

Požadavek ochrany přírodních základů života se vztahuje také na přírodní zdroje a je reakcí na neracionální hospodaření s nimi, které je v rozporu s konceptem udržitelného rozvoje. Lidstvo nejen že plýtvá přírodními zdroji, ale také samo ohrožuje svou existenci riziky, která vytváří. Vzhledem k sebezničujícímu potenciálu lidstva je stát povolán k předcházení škod na životním prostředí, a to nejen škod, o kterých s jistotou víme, že k nim může dojít, ale také škod, u nichž panuje vědecká nejistota, zda k nim dojde a jaké budou případné následky; je tedy povolán také k minimalizaci rizik. Německá odborná literatura k čl. 20a GG proto uvádí, že vedle udržitelného rozvoje se v tomto ustanovení Základního zákona zrcadlí také princip předběžné opatrnosti (*Vorsorgeprinzip*).²³⁸

Princip předběžné opatrnosti se vyvinul v německém právu, a to nejprve na úrovni „obyčejného“ zákonodárství (tedy nikoli na ústavní úrovni). Poprvé se objevil v zákoně o mírovém využívání atomové energie z roku 1959 (*Atomgesetz*)²³⁹ a v 70. letech 20. století se rozšířil do dalších oblastí.²⁴⁰ Jedním z příkladů je spolkový zákon o ochraně ovzduší (*Bundes-Immissionsschutzgesetz*) z roku 1976, kde se princip předběžné opatrnosti projevil v institutu tzv. imisních limitů, kterou jsou v současné době již tradičním nástrojem ochrany ovzduší zakotveným také v české právní úpravě.²⁴¹

V Německu je princip předběžné opatrnosti považován i dnes za ústřední princip práva životního prostředí.²⁴² Jak již bylo výše zmíněno, prolíná skrze čl. 20a GG až na ústavní úroveň. Německý zákonodárce je tak ve smyslu své povinnosti chránit přírodní základy života i s ohledem na budoucí generace povolán k tomu zavést ochranná opatření i proti pouhým potenciálním rizikům ohrožení. V této souvislosti jsou zajímavá tři rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu, která naznačují význam principu předběžné opatrnosti ve vztahu k povinnosti zákonodárce chránit životní prostředí.

237 JARASS, H. D. *Komentář k článku 20a GG*, s. 541.

238 BERG, W. *Nachhaltigkeit und Umweltstaat*, s. 429. PÖTTKER, Erik. *Klimahaftungsrecht. Die Haftung für die Emission von Treibhausgasen in Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2014. s. 389.

239 BINGER, A. *Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009, s. 17.

240 SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 267. ZÁMEČNÍKOVÁ, M. *Právo na dobré zákonodárství očima českého a německého Spolkového ústavního soudu. Správní právo*. 2015, č. 7–8, s. 446.

241 Imisním limitem je dle § 2 písm. k) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění, nejvýše přípustná úroveň znečištění ovzduší stanovená tímto zákonem.

242 BINGER, A. *Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht*.

V roce 1968 posuzoval Spolkový ústavní soud ústavnost tzv. mlýnského zákona²⁴³ z roku 1957, jehož účelem bylo regulovat mlýnský průmysl, konkrétně odstavit provoz některých malých a středně velkých mlýnů, jejichž provoz přestal být ke konci 50. a v průběhu 60. let rentabilní. Vlastníci a provozovatelé dotčených mlýnů dostali nabídku finančního odškodnění, pokud své mlýny odstaví z provozu na 30 let, a otázkou bylo, zda taková právní úprava není porušením práva na podnikání. Dotčená právní úprava byla nakonec shledána ústavní. Spolkový ústavní soud judikoval, že zákonodárci nesmí být zakázáno předcházet včas budoucím rizikům, která nelze vyloučit. Je přitom nutno zohlednit, že již kvůli úzkému propojení národního hospodářství a vzájemné závislosti jeho různých odvětví mohou nastat nečekané krize, na něž pak, až nastanou, nebude možné dostatečně efektivně reagovat.²⁴⁴ Z tohoto a z návazných rozhodnutí vyvodil Spolkový ústavní soud tzv. výhradní právo zákonodárce odhadovat budoucí vývoj (*Einschätzungsprärogative*), v jehož rámci může zákonodárce přijímat opatření k ochraně důležitého veřejného zájmu, kterým je ochrana před určitým nebezpečím.²⁴⁵

Ze starších rozhodnutí stojí za zmínku také rozhodnutí známé pod označením Kalkar I z roku 1978. Spolkový ústavní soud se v něm zabýval ústavností již zmiňovaného atomového zákona (*Atomgesetz 1959*) v souvislosti s plánovanou výstavbou rychlého množivého jaderného reaktoru ve městě Kalkar. Spolkový ústavní soud v tomto rozhodnutí judikoval, že vzhledem k rizikům, která jsou s provozem takových reaktorů spojena, má zákonodárce povinnost stanovit míru potřebné opatrnosti a hranice přípustného rizika pro obyvatelstvo.²⁴⁶ Spor byl také veden o to, zda je ústavní, aby jednou z podmínek pro povolení jaderných zařízení bylo přijetí preventivních opatření „dle stavu vědy a techniky“, která by zabránila vzniku škod, ať již během výstavby nebo provozu jaderného zařízení. Neurčitý pojem „dle stavu vědy a techniky“ neshledal Spolkový ústavní soud za protiústavní. Naopak uvedl, že použití tohoto neurčitého právního pojmu slouží dynamické ochraně základních práv a napomáhá co nejlepší realizaci cíle atomového zákona, tj. využití

243 Zákon o zřizování, provozu, odstavení, rozšíření a financování pozastavení provozu mlýnů (Gesetz über die Errichtung, Verlegung, Erweiterung und Finanzierung der Stilllegung von Mühlen – Mühlengesetz).

244 Viz bod 37 rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 18. 12. 1968 ve věci mlýnského zákona – 1 BvL 5/64 (BVerfGE 25, 1).

245 Viz např. bod 116 rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 28. 3. 2006 ve věci sportovních sázek – 1 BvR 1054/01 (BVerfGE 115, 276).

246 Bod 64 rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 8. 8. 1978 ve věci Kalkar I – 2 BvL 8/77 (BVerfGE 49, 89).

jaderné energie k mírovým účelům. Fixace bezpečnostního standardu by zastavila technický pokrok a ochraně základních práv by spíš bránila, než sloužila.²⁴⁷

Pokud v určité oblasti panuje vědecká nejistota ohledně možných budoucích dopadů, měl by tuto nejistotu zákonodárce náležitě zohlednit, především v návaznosti na požadavek ochrany přírodních základů života i pro budoucí generace. V této souvislosti je zajímavé rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu z 24. 11. 2010, které se týkalo posouzení ústavnosti několika ustanovení spolkového zákona o genetických technologiích (*Gentechnikgesetz*). V tomto průlomovém rozhodnutí Spolkový ústavní soud sice neshledal dotčenou právní úpravu jako neústavní, ale judikoval:

„2. Vzhledem k tomu, že vědecké poznatky o dlouhodobých účincích používání genetických modifikací nejsou s konečnou platností objasněny, má zákonodárce povinnost zvláštní péče, při které musí zohlednit příkaz obsažený v čl. 20a GG chránit i s ohledem na budoucí generace přírodní základy života.“²⁴⁸

Německý přístup ukazuje, že předběžná opatrnost i udržitelný rozvoj jsou přirozené složky ústavní ochrany životního prostředí. Jsou to vlastně určité metaprincipy, které v sobě obsahují několik dílčích principů, např. závazek odhadovat potenciální rizika, postupovat na základě aktuálních vědeckých poznatků, vyhodnocovat kvalitu právní úpravy apod. Dalo by se také říci, že jde o určité vůdčí principy (v němčině se používá označení *maximy jednání*, tzv. *Handlungsmaxime*) v rámci plnění pozitivních i negativních závazků státu. Tyto metaprincipy dopadají i na jiné oblasti, než jen na ochranu životního prostředí. Všechny tyto důvody svědčí pro to, aby tyto principy byly zohledňovány při posuzování ústavnosti zákonné úpravy ochrany životního prostředí. Konkrétně u udržitelného rozvoje se jedná o způsob vzájemného vyvažování soupeřících hodnot, u předběžné opatrnosti se jedná o zvažování nejen existujících, ale také potenciálních rizik, resp. zohlednění toho, zda jsou dostatečně zevrubně známy důsledky používání nových postupů nebo technologií (např. GMO).

Jedná se tedy o principy ve stejné kategorii obecnosti jako je princip proporcionality nebo test racionality, nelze tedy říci, že by předběžná opatrnost nebo udržitelný rozvoj byly složkou esenciálního obsahu. Samotné tyto principy totiž nevymežují konkrétní složky obsahu práva na příznivé životní prostředí, ale určují,

²⁴⁷ Viz bod 18 rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 8. 8. 1978 ve věci Kalkar I – 2 BvL 8/77 (BVerfGE 49, 89).

²⁴⁸ Právní věta rozhodnutí 1. senátu německého Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 11. 2010 – 1 BvF 2/05 – Rn. (I–316). Dostupné i v angličtině z: http://www.bverfge.de/e/fs20101124_1bvf000205.html.

jakým způsobem mají být jeho jednotlivé složky vykládány a vyvažovány. Uvedené příklady z Německa také naznačují, že by bylo vhodné přikládat větší váhu ustanovení čl. 7 Ústavy, které je ekvivalentem čl. 20a GG, z nějž Spolkový ústavní soud dovodil řadu principů a povinností státu v oblasti ochrany ŽP. Přestože znění čl. 7 české Ústavy je stručnější a výslovně ani udržitelný rozvoj ani předběžnou opatrnost nezmiňuje (je však nutno poukázat např. na slova „šetrné využívání“), dostupné komentáře Ústavy opatrně naznačují výklad směrem obdobným výkladu čl. 20a německého Základního zákona.²⁴⁹ Také v judikatuře, zejména NSS, je patrný příklon k chápání udržitelného rozvoje jako metaprincipu svázaného s ochranou životního prostředí a práva na příznivé životní prostředí jednotlivců.²⁵⁰

4.5 VYMEZENÍ ESENCIÁLNÍHO OBSAHU PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Nyní však již k tomu, co lze považovat za esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. Domníváme se, že lze identifikovat nejméně tři obecně vymezené složky jeho esenciálního obsahu.

4.5.1 Individuální charakter práva na příznivé životní prostředí a jeho subjekty

První složkou esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí je jeho individuální povaha, jak již bylo zmíněno výše. S tím úzce souvisí i vymezení, kdo je subjektem práva na příznivé životní prostředí. Individuální povahu práva na příznivé životní prostředí řadíme do jeho esenciálního obsahu z toho důvodu, že to je podle nás podstatou a smyslem ustanovení čl. 35 Listiny. Jak vysvětlíme dále, považujeme za esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí i to, komu je toto právo přiznáno.

²⁴⁹ Viz např. SYLLOVÁ, J. Komentář k čl. 7 Ústavy. In: V. Sládeček – V. Mikule – J. Syllová. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 60–61, ŠIMÍČEK, V. *Komentář k článku 7 Ústavy*, s. 131 an.

²⁵⁰ Srov. např. vymezení cíle územního plánování v rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007–55, které velmi úzce koresponduje s definicí udržitelného rozvoje. Podle NSS je cílem územního plánování „vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“

Právo na příznivé životní prostředí nepatří mezi práva, kde Listina výslovně okruh subjektů omezuje (občané apod.). Pokud však Listina říká, že určité právo náleží každému, vyloučení určité skupiny subjektů představuje podle nás zásah do esenciálního obsahu tohoto práva, neboť to znamená, že těmto subjektům právo nenáleží vůbec. Ve vztahu k vyloučeným subjektům je tedy popřena podstata a smysl daného práva, neboť pro ně nemá vůbec žádný obsah. V případě práva na příznivé životní prostředí byla v tomto směru řešena otázka, zda přísluší právnickým osobám.

Listina i zákony upravující výkon základních práv právníckými osobami vycházejí z ústavně výslovně nezakotveného předpokladu, že základní práva náležejí také právníckým osobám v rozsahu, v jakém to dovoluje jejich povaha.²⁵¹ Tento princip je výslovně upraven např. v čl. 19 odst. 3 Základního zákona SRN.²⁵² U některých práv je tato otázka poměrně jasná (např. právo na život nebo vlastnické právo), u jiných práv, jako např. právo na příznivé životní prostředí, není interpretace Listiny jasná. ÚS tuto otázku několikrát řešil, nutno podotknout, že s odlišnými výsledky, ovšem ani v jednom případě jeho úvahy nevedly směrem k tomu, že by nepřiznání tohoto práva právníckým osobám bylo zásahem do esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí.

Je nutné si uvědomit, že zde neřešíme otázku, v jakém rozsahu bude právo přiznáno, resp. zda bude do určité míry omezeno, ale zda bude vůbec přiznáno. Pokud určitou, obecným znakem vymezenou, kategorii subjektů vyloučíme, znamená to, že vůči této kategorii bude dané právo zcela popřeno, neboť této kategorii vůbec nebude příslušet. Tento typ omezení se týká nejen hmotněprávní složky práva, ale také jeho procesní složky, kterou také zcela vyprazdňuje. Pokud není určitému subjektu dané právo přiznáno, nemůže se ani soudně domáhat jeho ochrany či posouzení přípustnosti zásahů v konkrétních situacích. Ani z toho však nevyplývá, že by právo na příznivé životní prostředí nutně muselo být přiznáno právníckým osobám. Jelikož právo na příznivé životní prostředí je uvedeno v čl. 41 odst. 1 Listiny, je přípustné i omezení jeho esenciálního obsahu, ovšem s přísnějším testem. Tedy nejprve je nutné říci: toto právo náleží nebo nenáleží právníckým osobám (což je, jako zásah do esenciálního obsahu, posouzeno s uplatněním testu proporcionality), a teprve pak lze řešit, v jakém rozsahu jim bude přiznáno nebo omezeno (test racionality). Jak ukazuje argumentace ÚS obsažená v posledním nálezu

251 Viz náleží Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 15/93.

252 JARASS, H. D. Komentář k článku 19 GG. In: H. D. Jarass – B. Pieroth. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, s. 464 an.

z této oblasti, překonal ÚS svůj původní názor, který do uvedené koncepce nezapadl, a nastavil nový pohled.²⁵³ Tento přístup později Ústavní soud potvrdil v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3572/14. Úvahy o tom, zda se jedná o zásah do esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí a jestli toto nemůže mít vliv na rozhodnutí ÚS, však v judikatuře ÚS chybí.

Vzhledem k tomu, že Listina výslovně stanovuje, že „každý“ má právo na příznivé životní prostředí, muselo by omezení jen na fyzické osoby sledovat legitimní cíl a být vhodným, potřebným a přiměřeným prostředkem k jeho dosažení. Již jen samotná existence legitimního cíle však v této situaci vyvolává velké pochybnosti. Navíc, i v případě, že právo na příznivé životní prostředí právnickým osobám bude přiznáno, nemusí to být nutně ve stejném rozsahu, jako u osob fyzických, resp. za stejných podmínek, a v konkrétních situacích je možné právo na příznivé životní prostředí v souladu s testem racionality omezovat.

Jak bylo výstižně rekapitulováno v nálezu Ústavního soudu IV. ÚS 3572/14,²⁵⁴ prošla judikatura Ústavního soudu ve vztahu k právnickým osobám jako subjektu práva na příznivé životní prostředí zajímavým vývojem. Na začátku 90. let Ústavní soud rozhodl, že i právnické osoby mohou mít práva a svobody, které Ústavní soud chrání. Ke konci 90. let pak byly určující judikáty III. ÚS 70/97 a I. ÚS 282/97. Podle prvního z nich byla občanským sdružením působícím v oblasti ochrany životního prostředí přiznána subjektivní práva, ale pouze procesního charakteru, ve druhém z nich však Ústavní soud formuloval konstrukci, že právnické osoby již ze své povahy nemohou být subjektem práva na příznivé životní prostředí, protože se nejedná o biologické organismy, jejichž existenci by kvalita životního prostředí ovlivňovala. Změna kurzu byla zaznamenána v roce 2005, kdy Ústavní soud judikoval, že *„v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně spolků a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).“*²⁵⁵

Následovaly judikáty, v nichž Ústavní soud zdůraznil nutnost výkladu českého práva v souladu s Aarhuskou úmluvou,²⁵⁶ která sice nezakotvuje hmotné prá-

253 Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, odst. 19–34.

254 Viz bod 30 nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14.

255 Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04.

256 Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 a nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07.

vo na příznivé životní prostředí, ale považuje jej za svůj cíl. Zlom nastal až v roce 2014, kdy po kompletní personální obměně od konce 90. let Ústavní soud uznal, že občanská sdružení (spolky) se mohou domáhat práva na příznivé životní prostředí.²⁵⁷ Tento trend byl potvrzen i v judikátu ÚS z října 2015,²⁵⁸ a také v judikatuře NSS, která aktivní žalobní legitimaci k hájení práva na příznivé životní prostředí přiznala i obci, tedy veřejnoprávní korporaci.²⁵⁹ Je však nutno zde podotknout, že otázka, zda a v jakém rozsahu mohou základní práva náležet veřejnoprávním korporacím, resp. jejich částem, není jednoznačně vyřešena.²⁶⁰ Celkově však lze shrnout, že postoj, že ochranu politického společenství jako celku zajišťují jednotlivci skrze individuální soudní spory,²⁶¹ byl tedy překonán v tom směru, že ochrana společenství pouze skrze jednotlivce není dostačující a je nutné přiznat možnost se bránit i společenstvím, jako jsou např. sdružení jednotlivců nebo veřejnoprávní korporace.

Na okraj je nutné k tomuto poznamenat, že omezení práva na příznivé životní prostředí pouze na fyzické osoby z důvodu, že právnické osoby nejsou živými organismy, se nejeví v rámci současného stupně rozvoje právního řádu jako přijatelné řešení. Za prvé, i právnické osoby mohou reprezentovat zájmy živých organismů, ať již lidí, nebo také zvířat (např. zemědělské družstvo, kterému budou vznikat v důsledku narušeného životního prostředí škody na chovaných zvířatech). Za druhé, narušené životní prostředí má negativní dopady nejen na živé organismy, ale také na majetek, ať již movitý nebo nemovitý, přičemž majetek může být také ve vlastnictví právnických osob.

V neposlední řadě je nutno zde zmínit také ústavní zásadu rovnosti zakotvenou v čl. 3 odst. 1 Listiny, podle níž se základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti a dalších znaků, přičemž Listina výčet chápe jako demonstrativní, což plyne ze slov, jimiž je tento výčet uzavřen, tedy slov „nebo jiného postavení“. Tato zásada se vztahuje také na právo na příznivé životní prostředí a vzhledem k výše uvedenému si lze klást otázku, zda nepřiznání práva na příznivé

257 Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

258 Nález Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14.

259 Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014–30. NSS se při posouzení žalobní legitimace odkazoval na nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, nález Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, a rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 1999, sp. zn. 2 Cdon 330/97.

260 Viz rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011–239, kde NSS shledal, že městská část Praha – Křeslice není nositelkou práva na příznivé životní prostředí, práva na ochranu zdraví ani práva vlastnického.

261 Srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007–55.

životní prostředí právnickým osobám není diskriminační, neboť pro to patrně nelze nalézt dostatečně přesvědčivý legitimní cíl. Ve světle nedávného nálezu ÚS týkajícího se zdanění vysokopříjmových pracujících důchodců se jako další možný důvod protiústavnosti jeví rozpor se zákazem libovůle plynoucím z čl. 1 Listiny, neboť pro omezení práva na příznivé životní prostředí pouze na fyzické osoby neexistují žádné věcné a racionální důvody.²⁶²

4.5.2 Procesní prvky práva na příznivé životní prostředí

Druhou složkou esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí je jeho procesní složka, tedy zejména právo jednotlivce domáhat se na státu realizace tohoto práva a dále být účasten procesů, kde se o míře zásahů do životního prostředí, v bezprostředním vztahu k jednotlivci, rozhoduje. Obecně lze k procesní složce práva na příznivé prostředí říci, že argumentem pro její zařazení do esenciálního obsahu tohoto práva je *prima facie* skutečnost, že právo na spravedlivý proces je standardně testováno nikoli testem racionality, nýbrž testem proporcionality. Nepovažujeme za logické, aby u sociálních práv, včetně práva na příznivé životní prostředí, byly jejich procesní složky chráněny na nižší úrovni, resp. prostřednictvím méně přísného testu, než u ostatních práv. To by ostatně bylo v rozporu s ustanoveními čl. 36 Listiny, která z procesního pohledu nečiní rozdíl mezi sociálními a ostatními právy (viz dále). U jednotlivých prvků procesní složky podle nás existují i další argumenty, proč by měly být chápány jako součást esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí, což je podrobněji rozebráno v následujících odstavcích.

Co se týče práva jednotlivce domáhat se individuálně na státu ochrany životního prostředí, považujeme je za esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí z toho důvodu, že, jak již bylo uvedeno, pouhá povinnost státu chránit životní prostředí vyplývá již z čl. 7 Ústavy. Opětovné zakotvení této povinnosti v Listině bez doplnění něčeho navíc by z pohledu systematického výkladu a bezrozpornosti právního řádu nedávalo smysl. Z tohoto důvodu musí mít čl. 35 Listiny určitý samostatný obsah navíc, nad rámec čl. 7 Ústavy, a tím je právě individuální vymahatelnost. Rovněž nelze pomíjet význam čl. 36 odst. 2 Listiny, zejména jeho věty druhé, podle níž z pravomoci soudů „*nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“²⁶³

262 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn.Pl. ÚS 18/15, odst. 112–136.

263 čl. 36 odst. 2 Listiny, věta druhá.

S tím by měla jít ruku v ruce možnost jednotlivců domáhat se náhrady škody způsobené nezákonnými zásahy do práva na příznivé životní prostředí. Povinnost k náhradě škody lze v tomto kontextu vnímat jako ekonomický nástroj ochrany životního prostředí, který jednak poškozenému jednotlivci umožní kompenzovat škody, jež mu skrze zásahy do životního prostředí vznikly, ovšem zároveň pro škůdce přestane mít poškození životního prostředí povahu externality, se kterou nejsou pro něj spojeny žádné náklady. Domníváme se, že mnoho dnes existujících problémů, resp. nepřiliš efektivně fungujících mechanismů v oblasti ochrany životního prostředí, by pomohlo vyřešit, pokud by se rozšířila a zefektivnila možnost jednotlivců domáhat se náhrady škody jim způsobené nekvalitním životním prostředím.

V okamžiku, kdy poškození životního prostředí bude mít kromě vzniku určitého vnitřního dluhu vůči budoucím generacím také konkrétní hmatatelný negativní ekonomický důsledek již v přítomnosti, bude muset být zohledněn v rámci ekonomického rozhodování a v důsledku se možná ukáže, že přijetí opatření k předcházení škod na životním prostředí může být ekonomicky výhodnější. Napomůže to tedy k efektivní realizaci individuálního práva na příznivé životní prostředí i ke zlepšení životního prostředí obecně. Tato argumentace navíc plně odpovídá smyslu ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, podle nějž má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem orgánu veřejné moci.

Druhá část procesní složky esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí pak spočívá v právu jednotlivců účastnit se rozhodovacích procesů, které se týkají životního prostředí. Zde se ukazuje tzv. legitimace skrze procesy (*Legitimation durch Verfahren*),²⁶⁴ která se uplatňuje zejména tam, kde vzhledem k velké komplexitě řešených problémů nelze jasně nastavit věcná pravidla, což je i případ ochrany životního prostředí.

Třetí část esenciálního obsahu procesní složky tvoří právo na informace o životním prostředí, zejména v podobě práva jednotlivce být informován o kvalitě životního prostředí. Informovanost jednotlivců je často předpokladem realizace dalších souvisejících procesních práv, jejichž uplatnění umožňuje dosažení realizace hmotněprávní složky práva na příznivé životní prostředí ve smyslu příslušné kvality životního prostředí. Zároveň lze podobně jako u procesních práv uplatnit

264 Podrobněji viz LUHMANN, N. *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt: Suhrkamp, 1983. Srov. také FRIEDRICH, Jürgen. *International Environmental „soft law“. The Functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law*. Heidelberg: Springer, 2013, s. 412.

argument *ad absurdum* v tom smyslu, že neexistuje žádný rozumný důvod, proč by právo na informace o životním prostředí mělo být chráněno méně intenzivně, než právo na informace v obecné rovině zakotvené v čl. 17 Listiny.

Na závěr lze k tomu říci, že zajištění procesní složky práva na příznivé životní prostředí je v ČR na poměrně dobré úrovni, a to zejména v důsledku kvalitní implementace Aarhuské úmluvy. Také vzhledem k tomu, že je procesní složka poměrně dobře rozebrána v odborné literatuře a mnoho sporných otázek je vyřešeno v judikatuře, budeme se intenzivněji věnovat hmotněprávní části práva na příznivé životní prostředí.

4.5.3 Hmotněprávní prvky práva na příznivé životní prostředí

Třetí složkou práva na příznivé životní prostředí je složka hmotněprávní, a také u ní lze identifikovat určitou její část, která představuje esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. Právě vymezení hmotněprávní složky práva na příznivé životní prostředí, včetně vymezení jejího esenciálního obsahu, představuje s ohledem na kompozitní charakter tohoto práva, jeho komplexitu a provázanost s dalšími oblastmi velmi náročný úkol. Souhlasíme však s Davidem Boydem, že posun od procesního vnímání práva na příznivé životní prostředí k jeho hmotněprávnímu pojetí je z pohledu ČR jako středoevropského státu klíčový.²⁶⁵ Podrobné komplexní vymezení hmotněprávní stránky práva na příznivé životní prostředí a jejího esenciálního obsahu však nelze na prostoru vymezeném pro tuto kapitolu provést. Proto se zaměříme jen na jednu část hmotněprávní stránky, a to ochranu před hlukem, a na ní demonstrujeme také určité obecnější průřezové principy. Doufáme, že tím otevřeme rozsáhlejší odbornou diskusi týkající se vymezení obsahu hmotněprávní stránky práva na příznivé životní prostředí.

Obecně lze za hmotněprávní složku práva na příznivé životní prostředí považovat kvalitativní požadavky na životní prostředí, tedy aby jeho jednotlivé složky byly zajištěny na takové úrovni, která je potřebná pro důstojný lidský život.²⁶⁶ Kvalitativní požadavky jsou zpravidla zakotveny jako určité přípustné limity znečištění nebo cílové hodnoty, jichž má být v určitém časovém horizontu dosaženo, které

²⁶⁵ BOYD, David R. *The Human Rights Revolution*, s. 210.

²⁶⁶ Srov. princip 1 tzv. Stockholmské deklarace: „Člověk má základní právo na svobodu, rovnost a adekvátní podmínky pro život v prostředí takové kvality, která umožňuje důstojný a spokojený život, ale nese také odpovědnost chránit a zlepšovat životní prostředí pro současnou i budoucí generace.“ (Překlad autoři).

vyplývají z dosažených vědeckých poznatků a do určité míry mohou být také politickým rozhodnutím odrážejícím požadavek lidu na vyšší než minimální kvalitu životního prostředí. Právo patrně není schopno dát odpověď na to, jaká míra znečištění ovzduší nebo vody nebo jaká úroveň hluku již znamená, že nejsou splněny podmínky pro důstojný život. Lze však vyvodit obecný závazek státu k tomu, aby se celkový stav životního prostředí nezhoršoval.²⁶⁷ Také v návaznosti na již citovanou judikaturu německého Spolkového ústavního soudu můžeme uvést závazek zákonodárce sledovat a reagovat na posun ve vědě a výzkumu.²⁶⁸

Již jsme uvedli výše, že právo na příznivé životní prostředí má kompozitní charakter. Tento vychází z povahy životního prostředí, které je komplexním pojmem zahrnujícím řadu složek a částí (půda, voda, ovzduší, ekosystémy, zvířata a rostliny atd.), ale také vztahy mezi nimi. Komplexita životního prostředí přesahuje v mnohém možnosti našeho chápání, proto je těžké uchopit a vystihnout obsah subjektivního práva na příznivé životní prostředí jako celku. Z toho důvodu je potřebné si jej rozebrat na jednotlivé složky. Na druhou stranu je důležité, aby se při analýze určité složky práva na příznivé životní prostředí (např. právo na čistou vodu) nezapomínalo na vzájemnou provázanost jednotlivých složek životního prostředí (půdou může do podzemní vody prosáknout toxická látka, proto je při ochraně vody nutno chránit také půdu). Nutnost zohledňovat provázanost jednotlivých složek životního prostředí a vědomí omezenosti našeho porozumění životnímu prostředí se v právu projevuje v již zmíněném principu předběžné opatrnosti.

Právo na příznivé životní prostředí je subjektivním právem každého na určitou kvalitu životního prostředí, která člověku umožňuje, jak uvádí již citovaná Stockholmská deklarace, důstojný a spokojený život. Základem pro důstojný a spokojený život je možnost člověka uspokojovat své potřeby. Přehled o tom, jaké potřeby člověk potřebuje uspokojovat, získáme např. z všeobecně známé Maslowovy pyramidy potřeb.²⁶⁹ Nejširší základnu pyramidy potřeb tvoří fyziologické potřeby, které podmiňují přežití člověka (vzduch, voda, jídlo, spánek, termoregulace, vylučování a vyměšování, rozmnožování atd.). Následují potřeby související s pocitem bezpečí a jistoty (zdraví, rodina, domov, fyzická bezpečnost, včetně environmentální

267 Srov. JARASS, H. D. *Komentář k článku 20a GG*, s. 543. CASPAR, Johannes. § 2 *Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht*, s. 67.

268 CASPAR, Johannes. § 2 *Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht*, s. 67. V češtině srov. ZÁMEČNÍKOVÁ, M. *Právo na dobré zákonodárství očima českého a německého Spolkového ústavního soudu*, s. 449–450.

269 MASLOW, Abraham. A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*. Vol. 50 (4), July 1943, s. 370–396.

bezpečnosti, práce a příjem finančních prostředků atd.). Na třetí úrovni se nacházejí sociální potřeby (potřeba citových vazeb) a na čtvrté pak potřeba úcty a uznání, včetně sebeúcty. Na nejvyšší úrovni se podle Maslowa nachází potřeba seberealizace. Z pohledu základních práv je třeba poukázat na to, jak pyramida potřeb koresponduje s lidskou důstojností. Zásahy státní moci do realizace základních fyziologických potřeb jsou soudy hodnoceny jako nelidské nebo ponižující zacházení, např. spánková deprivace ve vězení, nucený příjem potravy apod. Zajištění environmentálních podmínek pro naplnění těchto potřeb je nutné chápat jako esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. V rozsahu, v němž by omezení těchto potřeb bylo tak intenzivní, že by zasahovalo do lidské důstojnosti (např. spánková deprivace v důsledku hluku), je navíc nutno je chápat jako součást esenciálního jádra esenciálního obsahu, tedy absolutně neomezené kategorie, což odráží absolutní povahu čl. 3 Úmluvy.

Pokud vyjdeme z Maslowovy pyramidy potřeb, vyplýne najevo, že pro naplnění řady potřeb bude klíčová kvalita životního prostředí a dodržování environmentálních standardů. Pokud budeme hovořit o nejzákladnějších, fyziologických potřebách, dojdeme k tomu, že součástí subjektivního práva na příznivé životní prostředí bude právo na to dýchat čistý vzduch, pít nezávadnou vodu a jíst nezávadné potraviny, právo na to nebýt vystaven škodlivým vlivům hluku a moci se nerušeně vyspat, dále právo na environmentální bezpečnost čili nebýt vystaven škodlivým vlivům vibrací, radiace atd. Zdravím se podle oficiální definice Světové zdravotnické organizace rozumí „stav kompletní tělesné, duševní a společenské pohody, nejen nepřítomnost nemoci.“ Z této definice vyplývá, že není možné uznat v rámci práva na příznivé životní prostředí jen ty složky, které zajišťují fyzické přežití člověka, ale i ty, které souvisí s duševním zdravím. Zdraví je komplexní kategorie, neboť i duševní nemoci a poruchy se negativně odrážejí v omezení základních fyziologických potřeb člověka. Pokud budeme postupovat v pyramidě směrem nahoru, můžeme se dostat také k takovým součástem práva na příznivé životní prostředí jako právo na krajinu (*right to landscape*),²⁷⁰ které souvisí s identitou člověka, s vědomím, že někam patří. Zde bychom rádi odkázali na Evropskou úmluvu o krajině a v návaznosti na ni pak na § 18 odst. 4 stavebního zákona,²⁷¹ který požaduje, aby v územním plánování byla chráněna krajina jako podstatná složka životního prostředí obyvatel a základ jejich totožnosti (identity).

270 Viz MAKHZOUMI, Jala, EGOZ, Shelley, PUNGETTI, Gloria (Eds.). *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights*. Ashgate, 2011.

271 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

V návaznosti na uvedené úvahy dospíváme k závěru, že esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí v jeho hmotněprávní složce spočívá v povinnosti státu zajistit, aby do žádné složky životního prostředí nebylo zasahováno v takové míře, která by znamenala nemožnost realizace základních životních potřeb člověka. Stát tedy musí stanovit takové limity pro znečištění (ať již ve vztahu k ovzduší, hluku, vodě či půdě), aby jednotlivci mohli v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby (spánek, potraviny, voda apod.).

Pro ilustraci zásahu do esenciálního obsahu hmotněprávní složky práva na příznivé životní prostředí jsme vybrali případ týkající se hluku. Nadměrný hluk představuje významné environmentální riziko nejen pro člověka a jeho zdraví, ale i pro životní prostředí, kde negativně ovlivňuje např. zdraví a rozmístění živočichů ve volné přírodě.²⁷² Zdrojem hluku jsou doprava, průmysl, výstavba a další aktivity probíhající ve vnějším nebo vnitřním prostředí. Eliminovat hluk zcela nelze. Zákony proto určují hladiny hluku, které jsou přípustné. Hlukové limity mají za cíl chránit člověka a životní prostředí, ale i umožnit aktivity, které hluk produkují. Produkce nadměrného hluku na úkor zdraví lidí a životního prostředí by však měly být pouze výjimečné, omezené na krátkou dobu a odůvodněné vážným veřejným zájmem. Přesto podle statistických údajů je 65 % Evropanů žijících ve velkých městských aglomeracích vystaveno vysokým úrovním hluku a více než 20 % nočnímu hluku, který často způsobuje nepříznivé dopady na zdraví.²⁷³

Abychom ochranu před hlukem zasadili do kontextu závazků ČR vyplývajících z členství v EU, je potřeba zmínit jak 7. akční program EU pro životní prostředí, tak příslušné směrnice. Sedmý akční program EU pro životní prostředí²⁷⁴ formuluje společnou evropskou politiku ochrany životního prostředí, která by se měla náležitě promítnout i na národní úrovni ve všech členských státech EU. V oblasti ochrany před hlukem obsahuje 7. akční program cíl, aby hluková zátěž v EU klesla do roku 2020 na úroveň blízkou hladinám doporučeným Světovou zdravotnickou

272 European Environmental Agency: *Noise in Europe 2014. EEA Report No. 10/2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014, s. 5.

273 Viz bod 49 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. 11. 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“. OJ L 354, 28. 12. 2013, s. 187.

274 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. 11. 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“. OJ L 354, 28. 12. 2013, s. 171–200.

organizací (WHO), neobsahuje však přesné údaje.²⁷⁵ Hlavním předpisem, který upravuje ochranu před škodlivými účinky hluku ve venkovním prostředí, je směrnice 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí.²⁷⁶ Zdroje hluku jsou však předmětem regulace v celé řadě dalších směrnic i nařízení.²⁷⁷

V ČR je ochrana před negativními účinky hluku upravena především zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), nařízením vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací a vyhláškou č. 523/2006 Sb., o hlukovém mapování, které příslušné evropské předpisy provádějí.²⁷⁸

Hlukem se dle § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví rozumí „zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis.“ Připomeňme si, že zdravím je „stav kompletní tělesné, duševní a společenské pohody, nejen nepřítomnost nemocí.“ Poškození či ohrožení zdraví vlivem hluku tak nelze vnímat jen jako nepřítomnost fyzické nemoci, ale také duševní nepohodu, nespavost, chronickou únavu, deprese atd. Speciálně ve vztahu k nočnímu hluku je nutno opět zmínit, že spánek patří mezi základní fyziologické potřeby člověka, bez nichž člověk nemůže žít, a znemožnění nebo vážné omezení spánku představuje zásah do lidské důstojnosti. Ochranu před nadměrným hlukem je proto třeba vnímat jako subjektivní právo každého člověka.

Subjektivní právo na ochranu před nadměrným hlukem je součástí nejen práva na ochranu zdraví (čl. 31 LZPS), práva na ochranu vlastnictví (čl. 11 LZPS), práva na ochranu soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 LZPS), ale také práva na příznivé životní prostředí.²⁷⁹ Subjektivního práva na ochranu před nadměrným

275 Srov. WHO Guidelines for community noise (1999), WHO night noise guidelines for Europe (2009) dostupné na webové stránce <<http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/noise/policy>>.

276 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. 6. 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí, OJ L 189, 18. 7. 2002, s. 12–25.

277 Např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 540/2014 ze dne 16. 4. 2014 o hladině akustického tlaku motorových vozidel a náhradních systémů tlumení hluku a o změně směrnice 2007/46/ES a o zrušení směrnice 70/157/EHS, nařízení Komise (EU) č. 748/2012 ze dne 3. 8. 2012, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro certifikaci letové způsobilosti letadel a souvisejících výrobků, letadlových částí a zařízení a certifikaci ochrany životního prostředí, jakož i pro certifikaci projekčních a výrobních organizací a další viz webové stránky Komise EU dostupné na <http://ec.europa.eu/environment/noise/sources_en.htm>.

278 Vyhláška č. 523/2006 Sb., kterou se stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů, jejich výpočet, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě.

279 Srov. BERNARD, M.–DOUCHA, P. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde, 2008, s. 59.

hlukem je možné se domáhat jak prostředky veřejného práva, tak prostředky soukromého práva.²⁸⁰ Jak však ukazuje praxe v České republice, nebývají jednotlivci, natož jejich sdružení (spolky) v boji proti nadměrnému hluku a jeho nepříznivým účinkům úspěšní. Domníváme se, že směr judikatury, která právo jednotlivce na ochranu před nadměrným hlukem popírá, je neudržitelný. Absurditu tohoto přístupu velmi zřetelně demonstruje rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2015, sp. zn. 22 Cdo 636/2014.

Daná věc začala v roce 2008, kdy podal občan Radvanic žalobu proti společnosti ArcelorMittal Ostrava, a.s., která provozuje hutní komplex a podílí se svou podnikatelskou činností na tom, že ovzduší na Ostravsku patří k nejtoxičtějším v ČR a nejspínavějším v Evropě.²⁸¹ Výroba zároveň patří k významným zdrojům hluku.²⁸² Žaloba z roku 2008 směřovala právě proti obtěžování hlukem. Žalobcův dům, který byl postaven dříve než průmyslový areál, se od něj nachází asi 2 km. V hutním komplexu docházelo dlouhodobě k překračování hlukových limitů. Žaloba směřovala proti nadměrným imisím hluku v nočních hodinách, které dlouhodobě překračovaly zákonem nastavené limity, tj. 40 dB.²⁸³ Okresnímu soudu trvalo čtyři roky, než o žalobě rozhodl, a 14. listopadu 2012 nakonec společnosti ArcelorMittal uložil povinnost zdržet se rušení hlukem ze svého provozu tak, aby hodnota ekvivalentní hladiny akustického tlaku pro chráněný vnější prostor nepřesáhla zákonem stanovený limit 40 dB v době od 22 do 6 hodin, a to do jednoho roku od právní moci rozhodnutí Okresního soudu.²⁸⁴ Ještě před vynesením rozsudku Okresního soudu povolila Krajská hygienická stanice ArcelorMittalu časově omezenou výjimku na překročení zákonných limitů hluku, a to do 31. 12. 2013. Tato výjimka časově korespondovala s povinností, kterou společnosti ArcelorMittal uložil Okresní soud v Ostravě.²⁸⁵

280 Viz BERNARD, M.–DOUCHA, P. *Právní ochrana před hlukem*. SVOBODA, K. *Právo imisí, právo cesty a další sousedské spory*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 58.

281 Neochota dodržovat stanovené limity znečišťování ovzduší v ČR a z toho vyplývající špatná kvalita ovzduší dovedly Českou republiku do hledáčku Evropské komise, která v březnu 2015 vydala odůvodněné stanovisko a pohrozila ČR, že podá žalobu pro porušení povinnosti členského státu k Soudnímu dvoru EU. Srov. EU Commission Press Releases dostupné na této webové stránce: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4666_en.htm>.

282 Viz Akční hlukový plán aglomerace Ostrava z roku 2008 i jeho aktualizace z roku 2015, které jsou k dispozici na <<http://www.msk.cz/cz/doprava/akcni-hlukovy-plan-aglomerace-ostava-aktualizace-2015-45935/>>.

283 Viz § 12 odst. 4 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, které provádí příslušnou evropskou legislativu.

284 Rozsudek Okresního soudu v Ostravě ze dne 14. 10. 2012, č. j. 33 C 343/2008–314.

285 Viz odůvodnění Rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 1. 2015, č. j. 22 Cdo 636/2014.

Společnost ArcelorMittal se proti rozhodnutí Okresního soudu odvolala a Krajský soud rozhodl o odvolání již 13. září 2013, a to tak, že rozsudek soudu prvního stupně ve věci samé potvrdil.²⁸⁶ Proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě podala společnost ArcelorMittal dovolání k Nejvyššímu soudu a ten v lednu 2015 rozhodl tak, že oba předchozí rozsudky Okresního a Krajského soudu zrušil pro nesprávné právní posouzení věci a případ vrátil Okresnímu soudu v Ostravě k novému pojednání.²⁸⁷ Vyslovil přitom závazný názor, že

„při řešení otázky, zda při provozu zařízení sloužícího průmyslové výrobě, jehož činnost je jinak v souladu s veřejným právem, překračuje míru přiměřenou poměrům, je třeba vyjít ze srovnání s jinými lokalitami, ve kterých jsou provozována obdobná zařízení; je-li v místě provozována na základě příslušných povolení průmyslová výroba, nelze ‚míru přiměřenou poměrům‘ srovnávat s místy, kde taková výroba provozována není.“

Vraťme se nyní k právnímu základu sporu. Žalobce se v daném případě domáhal sousedskou žalobou dle § 127 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964,²⁸⁸ aby byla společnosti ArcelorMittal uložena povinnost zdržet se v nočních hodinách obtěžování žalobce hlukem, jehož zdrojem je provoz hutní a ocelářské výroby. Dle zmiňovaného ustanovení § 127 se vlastník věci musel zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv, mj. bylo zakázáno obtěžovat sousedy hlukem nad míru přiměřenou poměrům. Občanský zákoník z roku 1964 tak rozlišoval mezi dvěma skutkovými podstatami sousedských sporů: 1) obtěžování jiného nad míru přiměřenou poměrům a 2) vážné ohrožení výkonu práv jiného. V komentáři se k rozdílu mezi těmito dvěma skutkovými podstatami sousedských sporů uvádí:

„zatímco ohrožování se týká přímo výkonu práv chráněného subjektu, obtěžování vlastního výkonu práva nebrání, ale činí jej obtížným, resp. nepřijemným. Obtěžování je právně významné jen v případě, že je ‚nad míru přiměřenou poměrům‘, zatímco pokud by v důsledku imise došlo k vážnému ohrožení výkonu práva, je otázka míry přiměřené poměrům bez významu.“²⁸⁹

Okresní soud a Krajský soud v daném případě rozhodly, že žalobce byl hlukem z provozu hutního a ocelářského komplexu společnosti ArcelorMittal obtěžován nad míru přiměřenou poměrům a soud mu z toho důvodu uložil povinnost

²⁸⁶ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 9. 2013, č. j. 57 Co 223/2013–390.

²⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 1. 2015, č. j. 22 Cdo 636/2014.

²⁸⁸ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

²⁸⁹ SPÁČIL, Jiří. Komentář k čl. 127 OZ. In: J. Švestka – J. Spáčil – M. Škárová – M. Hulmák a kol. *Občanský zákoník I. Komentář. § 1–459.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 650.

se obtěžování zdržet. Vzhledem k rozsáhlosti provozu bylo splnění této povinnosti uloženo ve lhůtě do jednoho roku od právní moci rozsudku.

V kontextu tohoto rozhodnutí se ukazuje jako velmi důležitý výklad pojmu „nad míru přiměřenou poměrům“. Nejvyšší soud chápal tyto poměry jako obecnou situaci v obdobných místech. Z povahy a kontextu ustanovení § 127 občanského zákoníku z roku 1964, které upravovalo sousedské spory, se však mělo jednat o konkrétní poměry v daném konkrétním případě mezi danými konkrétními sousedy. Je obecným principem soudního rozhodování, že rozhodnutí musí reflektovat okolnosti konkrétního případu a musí být individualizováno v návaznosti na konkrétní okolnosti dané situace. Domníváme se, že tentýž účel sledoval zákonodárce použitím pojmu „nad míru přiměřenou poměrům“ – měl na mysli míru, kterou lze s ohledem na konkrétní okolnosti dané konkrétní situace považovat za přiměřenou (např. s ohledem na určité místní zvyklosti, předchozí praxi apod.). Zcela určitě není možné vyhodnotit, co je míra přiměřená poměrům, odkazem na to, co se děje v jiných lokalitách. V těchto lokalitách jsou totiž skutkové okolnosti odlišné a nemohou být proto relevantní pro posouzení, jaká míra obtěžování je přiměřená v posuzovaném případě. Jinými slovy, co je přípustné v určitém místě a určité situaci, nemusí být nutně přípustné v jiném místě a jiné situaci.

Nová právní úprava sousedských vztahů obsažená v § 1013 občanského zákoníku z roku 2012 umožňuje sousedům domáhat se zdržovací žalobou, aby se původce hluku zdržel všeho, co způsobuje, že imise hluku ruší jiného v míře nepřiměřené místním poměrům a přitom podstatně omezují obvyklé užívání majetku osoby, která se cítí být hlukem rušena. Stejně jako to bylo v předchozí právní úpravě (§ 127 z. č. 40/1964 Sb.), musí hluk dosahovat určité intenzity, aby byl soudem posouzen jako imise nepřiměřená místním poměrům. Hluk, který přesahuje hygienické limity stanovené v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., musí být posouzen jako hluk nepřiměřený místním poměrům a tedy jako imise, proti níž má obtěžovaný možnost bránit se zdržovací žalobou. Hygienické limity hluku nastavené minimálně v EU jednotně (směrnici 2002/49/ES) totiž představují mezní hodnoty zaručující, že hluk nepoškozuje či neohrožuje lidské zdraví.

Interpretace právní úpravy Nejvyšším soudem ve výše uvedeném případě vytváří prostor pro zcela nepřijatelnou situaci, kdy člověk obtěžovaný hlukem, který může vědecky prokazatelně poškodit jeho zdraví, nemá možnost se žalobou domáhat ochrany před škodlivými a ještě k tomu nezákonnými imisemi. Vzniká tak ještě zřetelnější nerovnováha mezi „obyčejným občanem“, fyzickou osobou, jednotlivcem na straně jedné a vlivnými podnikatelskými subjekty, nadnárodními korporacemi na straně druhé. Nerovnováhu v možnostech realizace

a hájení svých zájmů prohlubuje ještě zcela absurdní nemožnost veřejnosti stát se účastníkem řízení o udělení hlukové výjimky dle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví.²⁹⁰

Dodejme na okraj, že občanský zákoník z roku 2012 v § 1013 odst. 2, zavedl nově nemožnost podat zdržovací žalobu proti imisím pocházejícím z úředně schváleného provozu, což platí i o hlukové výjimce legalizující na určitou dobu překračování hygienických limitů pro hluk. Ve vztahu k výše uvedenému případu je také nutné zdůraznit, že udělení výjimky poměrně krátce před vynesením rozsudku okresního soudu nemůže legalizovat jednání subjektu porušujícího limit po dobu několika let před udělením výjimky. Toto jednání společnosti ArcelorMittal mělo být postiženo jako správní delikt a poškozenému jednotlivci by též měla náležet náhrada škody.

Ani samotné udělení výjimky však neřeší všechny problémy. Je zásadní, že žalobce neměl možnost se účastnit řízení o udělení výjimky (protože to právní úprava neumožňuje),²⁹¹ tudíž ani neměl možnost rozhodnutí o výjimce napadnout, ať již opravným prostředkem nebo soudně, přestože jím byl zcela zásadně dotčen na svých základních právech. Takováto právní úprava je zcela jednoznačně v rozporu s ustanovením čl. 36 odst. 2 Listiny, garantujícím právo domáhat se soudní ochrany při zásazích do ústavně zaručených práv. V ústavním kontextu se rozebíraný případ jeví jako promarněná příležitost, protože proti rozhodnutí Nejvyššího soudu nebyla podána ústavní stížnost, přestože jak bylo výše rozebráno, důvody a argumenty pro tento postup byly přítomny, a je možné předpokládat, že by ústavní stížnost alespoň v některých ohledech byla úspěšná.

To však neznamená, že by nebylo možné problém řešit přímo v právní úpravě. V mnoha ohledech by bylo podstatně vhodnějším řešením, aby osoby, jejichž práva jsou udělením výjimky dotčena, měly možnost účastnit se řízení, a tím účinně hájit svá práva. Rozhodující orgán by musel zvážit, zda míra zásahu do práv dotčených subjektů je dostatečně vyvážena zájmy, které sleduje subjekt poškozující životní prostředí, a to patrně nikoli v režimu testu racionality, nýbrž testu proporcionality (viz také další podkapitola).²⁹² Rozhodnutí o výjimce by také mělo stanovovat kompenzační povinnost, ať již vůči konkrétním osobám, pokud je lze identifikovat, nebo např. odvodem obci, který bude účelově vázán na opatření směřující ke zlepšení

²⁹⁰ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších právních předpisů.

²⁹¹ Viz § 94 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších právních předpisů, podle kterého je jediným účastníkem správního řízení o udělení hlukové výjimky žadatel.

²⁹² K otázce, co lze považovat za veřejný zájem a jak se zjišťuje, srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

životního prostředí. Tato kompenzační povinnost je patrně jediným nástrojem, jak zabránit tomu, aby skrze poškozování životního prostředí podnikatelské subjekty vlastně nuceně přenášely své výrobní náklady, resp. náklady na modernizaci a používání šetrnějších technologií, na jiné soukromé subjekty, kterým z toho neplyne žádný prospěch, ba naopak pouze jim tím vzniká škoda.

V návaznosti na uvedené úvahy dospíváme k závěru, že esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí v jeho hmotněprávní složce spočívá v povinnosti státu zajistit, aby do žádné složky životního prostředí nebylo zasahováno v takové míře, která by znamenala nemožnost realizace základních životních potřeb člověka (absolutně neomezitelná složka, esenciální jádro esenciálního obsahu). Stát tedy musí stanovit takové limity pro znečištění (ať již ve vztahu k ovzduší, hluku, vodě či půdě), aby jednotlivci mohli v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby (spánek, potraviny, voda apod.). Méně intenzivní omezení realizace základních životních potřeb člověk v důsledku nízké kvality životního prostředí podle nás představují součást esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí a takové zásahy do životního prostředí by měly podléhat testu proporcionality. Jak bude vysvětleno v další podkapitole, chápeme jako součást esenciálního obsahu práva hmotněprávní složky na příznivé životní prostředí také takové zásahy, jejichž důsledkem je omezení jiných základních práv.

4.5.4 Právo na příznivé životní prostředí jako prostředek zásahu do jiných základních práv

Právo na příznivé životní prostředí nestojí v Listině osamocené, ale různě interaguje s dalšími zde zakotvenými právy. Příznivé životní prostředí vytváří podmínky pro důstojný a spokojený život člověka ve zdraví.²⁹³ Na druhou stranu může jeho uplatňování zasahovat do práv jiných (např. do vlastnického práva, práva na podnikání apod.). Může však nastat i situace, že zásah do práva na příznivé životní

293 Viz bod 1 preambule tzv. Stockholmské deklarace z roku 1972: „Člověk je tvor a výtvor svého životního prostředí, které mu poskytuje fyzické přežití a umožňuje mu intelektuální, morální, společenský a duchovní rozvoj. Ve dlouhém a trýznivém vývoji lidské rasy na této planetě bylo dosaženo stadia, kdy člověk skrze překotné zrychlení vědy a technologie získal moc transformovat své prostředí nespočetnými způsoby a v nebývalém rozsahu. Oba aspekty životního prostředí člověka – přírodní i uměle vytvořený – **jsou esenciální pro jeho blahobyt a pro výkon jeho základních lidských práv, včetně práva na život.**“ (Překlad autoři).

prostředí u jedné osoby bude zároveň zásahem do jejího vlastnického práva, práva na zdraví, práva na soukromí atd. Tato podkapitola se věnuje právě naposledy zmíněné situaci, kdy zásah do práva na příznivé životní prostředí je zároveň zásahem do jiných ústavně zaručených práv jedné osoby.

Pokud zásah do práva na příznivé životní prostředí zprostředkovaně vede k zásahu do jiných základních práv, např. vlastnické právo, právo na soukromí, ochrana zdraví, je nutné takový zásah považovat za zásah do esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí, a to z toho důvodu, že by se na ústavní zhodnocení jednoho a toho samého zásahu měl uplatnit test proporcionality. Jinak by docházelo k omezování základních práv, které by bylo testováno testem racionality, což je z pohledu čl. 4 odst. 4 Listiny a relevantní judikatury Ústavního soudu u určitých práv nepřipustné.

Pokud výše uvedené konkrétní závěry vyplývající z rozebraného rozhodnutí týkajícího se ochrany před hlukem vztáhneme na hmotněprávní obsah práva na příznivé životní prostředí, jeví se zde jako nejzávažnější skutečnost, že v daném případě v důsledku nadměrného zásahu do životního prostředí došlo také k zásahu do jiných práv, konkrétně práva vlastnického (v podobě pokojného užívání majetku) a práva na soukromí (zásah do soukromého a rodinného života v důsledku rušení hlukem). Potenciálně by bylo možné si představit také zásah do práva na ochranu zdraví, pokud by nadměrný hluk narušil zdraví sousedů (podobně jako se zvýšená koncentrace škodlivin v ovzduší nad zákonem stanovené limity právě v ostravských čtvrtích Radvanice a Bartovice projevuje zvýšeným výskytem astmatu a jiných onemocnění dýchacích cest). Právě tento „zprostředkovaný“ zásah do jiných základních práv je podle nás klíčový pro vymezení esenciálního složky hmotněprávního obsahu práva na příznivé životní prostředí.²⁹⁴

Východiskem pro další úvahy je výše zmíněný rozdíl mezi kvalitou životního prostředí nezbytnou pro zajištění důstojného lidského života, tedy minimálním (nepodkročitelným) standardem²⁹⁵ korespondujícím se slovem „příznivé“ použitým v čl. 35 Listiny, a vyšší kvalitou životního prostředí, kterou již lze chápat jako „nadstandard“, který stát může, ale nemusí poskytnout. Jak vysoko nad minimální standard stát při garanci kvality životního prostředí půjde, je politickým rozhodnutím, které odráží komplexní zohlednění a vyvážení mnoha faktorů, jako jsou rozvoj hospodářství, zaměstnanost, konkurenceschopnost, energetická a potravinová

294 JARASS, H. D. *Komentář k článku 20a GG*, s. 545.

295 WAGNEROVÁ, E. Úvod. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listiny a základních práv a svobod. Komentář*, s. 17.

soběstačnost apod. Přístup k řešení těchto otázek je zcela legitimní součástí volebních programů politických stran a nemůže tedy být předmětem přísného přezkumu před Ústavním soudem.

Tím se opět vracíme ke standardům přezkumu, které byly zmíněny na počátku této kapitoly, tedy k rozlišení mezi testem racionality a testem proporcionality, které je u sociálních práv dle čl. 41 Listiny závislé na tom, zda posuzovaná otázka spadá do esenciálního obsahu daného práva či nikoli. Zásahy do životního prostředí v rozsahu, který neumožňuje zajištění důstojného života, mají podléhat přísnému přezkumu v podobě testu proporcionality či dokonce mají být vyloučeny úplně. Naopak zásahy do životního prostředí, které této úrovně nedosahují a mají tak povahu politického rozhodnutí, lze přezkoumávat v nižší intenzitě, tedy testem racionality. Vzhledem k tomu, že rozhodujícím faktorem pro stanovení intenzity přezkumu u práva na příznivé životní prostředí je, zda se jedná o zásah do jeho esenciálního obsahu, musí jeho vymezení korespondovat s podmínkami pro zajištění důstojného života.

Jak bylo demonstrováno na příkladu hluku, při určité intenzitě zásahu do životního prostředí může dojít k omezení výkonu dalších základních práv jednotlivce. Lze uvést i další příklady:

1. Jednotlivec si zakoupí pozemky, na nichž v souladu s právní úpravou vytvoří příslušnou infrastrukturu a začne na nich provozovat zemědělskou činnost spočívající v chovu zvířat a pěstování zemědělských plodin. Po čase však např. v důsledku činnosti nedalekého průmyslového závodu, který produkuje prachové a další znečištění ovzduší a také je hlučný, dojde k úhynu zvířat i k tomu, že zemědělské plodiny nevzejdou. Pokud takový stav bude trvat dlouhodobě, bude vylučovat, aby na daných pozemcích byla zemědělská činnost provozována. V důsledku zhoršení životního prostředí tak u daného zemědělce dojde také k porušení vlastnického práva (nemůže své pozemky užívat způsobem, kterým chce a který právo umožňuje) a práva podnikat (omezení podnikatelské činnosti na pozemcích, které k tomuto účelu jednotlivec zakoupil, které byly k tomuto účelu vhodné a na kterých byla za tím účelem vytvořena příslušná infrastruktura). Tento příklad je koncipován na lokální úrovni, ovšem lze si představit další příklady na rozsáhlejší úrovni, kdy např. špatná kvalita vody znemožní chov ryb, kyselá dešť významně poškodí lesy a zasáhnou dřevozpracující průmysl apod.
2. Ve vztahu k lidskému zdraví nemusí docházet jen k omezení práva na ochranu zdraví tím, že špatné životní prostředí se bude negativně odrážet na zdraví obyvatel, ale také to může vést k omezení práva na svobodu pohybu a pobytu,

kdy osoby s chronickými onemocněními dýchacích cest budou při trvale špatné kvalitě ovzduší omezeny v možnosti vycházet ven, nebo budou nuceny se odstěhovat do lokality s lepší kvalitou ovzduší.

Výše uvedené situace mohou v zásadě vzniknout dvěma způsoby – buď míra znečištění odpovídá v těchto případech zákonným limitům, které jsou však nastaveny nevhodně, nebo ke znečištění dochází nerespektováním zákonných limitů. U prvního způsobu je klíčové nastavení zákonných limitů, kdy je nutno pečlivě zvažovat, jaké důsledky může znečištění odpovídající stanoveným limitům mít pro realizaci dalších základních práv a svobod (viz dále). U druhého způsobu je rozhodující, aby měli jednotlivci možnost se proti takovým postupům účinně bránit, a to nejen ve smyslu obrany proti omezování svých ostatních základních práv, např. práva vlastnického (ve formě sousedského sporu), ale také přímo proti zásahům do životního prostředí, které se jich bezprostředně dotýkají (např. v řízení o udělení výjimky). Zároveň je nutné, aby orgány aplikace práva v těchto typech řízení zohledňovaly s využitím testu proporcionality míru zásahu nejen do práva na příznivé životní prostředí, ale i do ostatních základních práv jednotlivce.

Nyní však k nastavení zákonné míry ochrany životního prostředí. Jsme přesvědčení, že nepostačuje testovat ústavnost takové zákonné úpravy testem racionality, jehož obsahem je zkoumání, zda daný zásah sleduje nějaký legitimní cíl a zda je zvolený prostředek, v tomto případě limit, rozumný, tedy nikoli nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Test racionality totiž nepožaduje, aby přínos daného opatření odpovídal míře zásahu do daného práva, jako je tomu u testu proporcionality. Dokonce ani není nutné podrobně zkoumat, jaké negativní dopady může dané opatření mít, stačí, když je lze považovat za rozumné.

Jak ale bylo naznačeno na příkladech výše, pokud bychom u zásahů do životního prostředí používali pouze test racionality, docházelo by skrze omezení práva na příznivé životní prostředí zprostředkovaně k omezování základních práv, jejichž omezení je standardně testováno daleko přísněji, tedy testem proporcionality, který požaduje, aby dané opatření nejen sledovalo legitimní cíl a umožňovalo jeho dosažení, ale také aby neexistovalo jiné opatření, které daný cíl naplní stejně dobře, ale s menším zásahem do základních práv, a konečně aby míra zásahu do základních práv byla přiměřená přínosu pro sledovaný legitimní cíl. Převedeno na výše popsané situace: při využití testu proporcionality nestačí zkoumat, zda je daný limit znečištění rozumný, nýbrž zda nelze daného legitimního cíle dosáhnout jinak (v našem případě s menším nebo žádným poškozením životního prostředí) a zda negativní důsledky, které znečištěním v rámci daného limitu vzniknou (omezení

vlastnického práva, zhoršení zdraví apod.) jsou přiměřené přínosům daného opatření pro sledovaný legitimní cíl (v našem případě např. vlastnické právo nebo právo podnikat vlastníků průmyslových provozů).

Domníváme se, že jediným možným řešením uvedeného paradoxu je chápání garance příznivého životního prostředí v takovém rozsahu, aby neomezovalo výkon jiných základních práv jako esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí, což povede k použití přísnějšího přezkumu (testu proporcionality) pro právo na příznivé životní prostředí v situacích, kdy zásahem do životního prostředí jsou zprostředkovaně omezována jiná základní práva. Tedy zjednodušeně řečeno, pokud by omezení práva na příznivé životní prostředí bylo tak velké, že by omezovalo např. výkon vlastnického práva, muselo by se posoudit testem proporcionality, tedy muselo by být přiměřené derivovaným omezením ostatních základních práv, která z něj vyplývají.

To však neznamená, že by se nastavení zákonných pravidel ochrany životního prostředí muselo testovat testem proporcionality vždy. Pokud se jedná o takovou míru ochrany, která přesahuje minimální požadovanou úroveň ochrany ve smyslu Listiny (příznivé životní prostředí, tedy taková kvalita prostředí, která neomezuje jednotlivce ve výkonu jejich jiných práv), nejde o esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí a je proto možné takové omezení testovat testem racionality, který dává větší prostor diskreci zákonodárce. Pokud bychom zde jako příklad zvolili např. prohlášení určité lokality za zvlášť chráněné území, postačí, aby se takové opatření jevílo jako rozumné, nemusí být nutně nejlepší nebo nejvhodnější, stejně tak není nutné zkoumat, zda neexistují jiná, méně intenzivní opatření, kterými by bylo možné dosáhnout stejného výsledku.

Je však nutné si zároveň uvědomit, že vyhlášením zvlášť chráněného území dochází také k zásahům do jiných základních práv, např. do vlastnického práva nebo práva podnikat subjektů, jejichž nemovitosti se nachází v daném území. Ochrana životního prostředí samozřejmě je přípustným legitimním cílem, který může být důvodem pro omezení jiných základních práv. Protože se však v daném případě jedná o vlastnické právo, je třeba použít test proporcionality z „druhé strany“, tedy z toho pohledu, zda omezení vlastnického práva spojené s vyhlášením chráněného území je přiměřené přínosu, který bude mít vyhlášení chráněného území pro ochranu životního prostředí, a také zda stejného přínosu nelze dosáhnout i jinak s menším zásahem do vlastnického práva.

4.5.5 Pozitivní závazky státu při ochraně životního prostředí

Za esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí je nutné považovat také povinnost státu pozitivně jednat při ochraně životního prostředí. K zásahům do kvality životního prostředí dochází totiž nejen činnostmi státu, ale také jednáním jednotlivců. Zásahy státu do životního prostředí vedou k formulaci negativních závazků státu (nezasahovat), zatímco zásahy jednotlivců vyžadují aktivní jednání státu v podobě vytvoření právního rámce, stanovení povinností jednotlivcům,²⁹⁶ nastavení limitů pro zásahy do životního prostředí, přičemž souhrnně lze tyto požadavky na stát označit za pozitivní závazky. Vzhledem k povaze životního prostředí a k významu jednání jednotlivců pro jeho kvalitu nelze bez aktivního jednání státu docílit zajištění ani minimální kvalitativní úrovně životního prostředí. Pozitivní závazky státu v této oblasti jsou tak zcela nezbytné, tudíž představují součást esenciálního obsahu.

Příkladem významu plnění pozitivních závazků státu je případ z Německa *Dieter Janecek v Freistaat Bayern* (C-237/07), který se týkal čistoty ovzduší, a na něj navazující judikatura. Ochrana ovzduší patří mezi tradiční oblasti ochrany životního prostředí. Komplexní právní úpravy ochrany ovzduší před znečišťováním vznikaly v 50. a 60. letech 20. století jako reakce na enormní znečištění ovzduší. V reakci na tzv. velký smog v Londýně v roce 1952, na jehož následky údajně zemřelo okolo 4000 lidí, byl v roce 1956 přijat Zákon o čistém ovzduší (*Clean Air Act*). Ochrana ovzduší před znečišťováním speciálně v Londýně však byla předmětem právní úpravy již v 19. století. V USA byl Federální zákon o čistém ovzduší (v angličtině pojmenovaný také *Clean Air Act*) schválen v roce 1963. Jednalo se o první komplexní právní úpravu zaměřenou na ochranu životního prostředí v USA, která se stala inspirací pro mnoho dalších států.

Na úrovni EU se ochrana ovzduší stala jednou z priorit environmentální politiky v 70. letech 20. století, která je v současné době upravena celou řadou směrnic a nařízení stanovujících důležité limity. Jednou z nejvýznamnějších směrnic byla v roce 1996 přijatá směrnice 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší²⁹⁷, která byla v roce 2008 nahrazena rámcovou směrnicí 2008/50/ES.²⁹⁸ Už

²⁹⁶ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. ledna 2003, sp. zn. IV. ÚS 254/02.

²⁹⁷ Směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. 9. 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší. OJ L 296, 21. 11. 1996, s. 5–63.

²⁹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. 5. 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. OJ L 152, 11. 6. 2008, s. 1–44.

směrnice 96/62/ES měla za cíl prevenci či snížení škodlivého znečištění ovzduší, a to mimo jiné stanovením limitů a prahových hodnot pro znečištění ovzduší. Za účelem plnění limitů a dosažení toho, že znečištění bude snižováno, zakotvovala některé nástroje, které se uplatňují i v aktuální právní úpravě obsažené ve směrnici 2008/50/ES. Jedním z takových nástrojů je krátkodobý akční plán.²⁹⁹

Ted' již k samotnému případu. Dieter Janecek je předsedou Strany zelených v Bavorsku a v rozhodné době žil v Mnichově na Landshuter Allee, ústřední okružní komunikaci. Asi 900 metrů od místa, kde Dieter Janecek bydlel, se nacházela stanice na měření kvality ovzduší. Dle výsledků měření na této stanici došlo v letech 2005 a 2006 k překročení imisních limitů pro jemný prach (PM₁₀), které nastavoval německý federální zákon o kontrole znečištění ovzduší (*Bundes-Immissionsschutzgesetz*). Město Mnichov mělo již od roku 2004 akční plán ochrany ovzduší. V rozpořadu s požadavky tehdy platné směrnice 96/62/ES nebyl pro oblast Landshuter Allee přijat krátkodobý akční plán. Dieter Janecek proto podal žalobu ke správnímu soudu v Mnichově a v ní požadoval, aby soud uložil státu Bavorsko přijmout v souladu s čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES krátkodobý akční plán pro obvod Landshuter Allee.

Správní soud prvního stupně (*Verwaltungsgericht München*) Janeckovu žalobu zamítl jako nedůvodnou, ale správní soud druhého stupně (*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof*) rozhodl, že dotčení obyvatelé Mnichova mohli na státních orgánech požadovat přijetí krátkodobého akčního plánu, avšak již ne to, že akční plán bude zahrnovat opatření, která v krátkodobém horizontu zaručí splnění limitů pro PM₁₀. Správní soudní dvůr judikoval, že státní orgány příslušné k přijetí akčního plánu musí pouze zaručit, že akční plán bude cíl splnění limitů sledovat v míře, která je možná a přiměřená.³⁰⁰ Uložil tedy státu Bavorsko povinnost krátkodobý akční plán vypracovat. Příklad se však dostal před Spolkový správní soud, který nesdílel názor bavorského Správního soudního dvora, že by Dieter Janecek jako jednotlivec mohl žalovat stát a požadovat, aby mu byla uložena povinnost akční plán vydat, protože dle Spolkového soudního dvora čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES nezakládá subjektivní právo na vypracování akčního plánu. Pro rozdílnost názorů na tuto otázku požádal Spolkový správní soud Soudní dvůr EU o zodpovězení předběžných otázek.

²⁹⁹ Upravoval jej čl. 7 odst. 3 směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. 9. 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší a upravuje jej i čl. 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. 5. 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

³⁰⁰ DOERIG, H. The German Courts and European Air Quality Plans. *Journal of Environmental Law* roč. 26 (2014), č. 1, s. 141.

Soudní dvůr EU ve svém rozhodnutí ze dne 25. července 2008 konstatoval, že čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES je nutno vykládat tak, že

„v případě rizika překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít bezprostředně dotčení jednotlivci možnost vyžadovat, aby příslušné vnitrostátní orgány vypracovaly akční plán, přestože na základě vnitrostátního práva disponují dalšími prostředky, kterými mohou vyžadovat, aby příslušné orgány přijaly opatření pro boj proti znečištění ovzduší.“

Dále pak Soudní dvůr EU judikoval, že členské státy mají s ohledem na skutkové okolnosti každého případu a na všechny dotčené zájmy povinnost přijmout v rámci akčního plánu v krátké době pouze vhodná opatření ke snížení rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot na minimum a k postupnému navrácení se na úroveň pod uvedenými hodnotami. Tato povinnost rozhodně neznámá, že by ke snížení znečištění na mezní hodnoty muselo dojít v daném krátkém časovém horizontu, pro který je akční plán přijímán. Členské státy také mají diskreci, jaká opatření do krátkodobého akčního plánu zahrnou.

Případ Dietera Janecka tak navazuje na předešlou judikaturu, ve které Soudní dvůr EU vytvořil doktrínu přímého účinku směrnic. Soudní dvůr EU svou judikaturou potvrdil možnost jednotlivců, kterým z práva EU vyplývá právo na určitou kvalitu životního prostředí např. čistoty ovzduší, v němž budou znečišťující látky obsaženy pouze v určitém limitovaném množství, domáhat se toho, aby státy uplatnily nástroje k zajišťování kvality životního prostředí, které právní předpisy EU požadují, např. výše zmiňované akční plány. V Německu se po rozhodnutí v případě Dietera Janecka rozšířily také tzv. nízkoemisní zóny, což je nástroj směřující k omezení dopravního provozu. Nízkoemisní zóny jsou oblastí, do kterých je omezen vjezd vozidel s vysokými emisemi. Přestože se v Německu proti zřizování nízkoemisních zón bránili výrobci automobilů, soudy jejich požadavkům nevyhověly.³⁰¹

Nízkoemisní zóny zakotvuje také český zákon o ochraně ovzduší³⁰² a dává tak obcím do rukou nástroj, který je odborníky považován za jeden z mála účinných.³⁰³ České obce nemají ze zákona povinnost nízkoemisní zóny vyhlásit, a to je možná důvod, proč je jejich zavádění spíše výjimkou. Ke dni 1. 4. 2016 uvádělo Ministerstvo životního prostředí ČR na svých webových stránkách informaci, že prozatím žádné nízkoemisní zóny nebyly vyhlášeny.³⁰⁴

³⁰¹ Ibid., s. 143.

³⁰² Viz § 34 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

³⁰³ MORÁVEK, J. – TOMÁŠKOVÁ, V., – BERNARD, M. – VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 166.

³⁰⁴ Viz webové stránky MŽP ČR dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/seznam_vyhlasenych_nez>.

Přestože tedy právní řád EU nezakotvuje hmotné právo na příznivé životní prostředí, ale v Listině základních práv EU jaksí bezzubě deklaruje, že „*vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje*“³⁰⁵ má na formulaci obsahu hmotného práva na příznivé životní prostředí významný vliv. Na tomto případě se dobře ukazuje také význam evropského práva pro ochranu životního prostředí. Ochrana životního prostředí je z povahy věci nadnárodní záležitostí; řeky, ovzduší nebo atmosféra se pohybují bez omezení státními hranicemi. Z tohoto důvodu je velká část pravidel v oblasti ochrany životního nastavována na úrovni evropského práva, a to včetně pozitivních závazků státu.

Realizace závazků plynoucích z evropského práva, jíž se mohou podle rozebrané judikatury domáhat i jednotlivci, však není pouhým plněním mezinárodních závazků. I kdyby ČR nebyla členským státem EU a neplynuly pro ni pozitivní závazky k ochraně životního prostředí z evropského práva, musela by obdobnou právní úpravu přijmout sama, neboť jak vyplývá z výše uvedeného, k zajištění alespoň minimální akceptovatelné kvality životního prostředí v kvalitě umožňující důstojný život člověka je aktivní jednání státu nezbytné. Je také možno konstatovat, že české soudy již ve větší míře respektují judikaturu Soudního dvora EU, i když jde primárně o správní soudy. Jak ukázal případ hluku v Ostravě, civilní soudy, zejména Nejvyšší soud, mají stále co dohánět.

Případ Dieter Janecek v. Freistaat Bayern zarezonoval také v ČR. V roce 2011 podali dva jednotlivci ke Krajskému soudu v Ostravě správní žalobu, která směřovala k ochraně proti nezákonnému zásahu. Nezákonným zásahem podle žalobců byla skutečnost, že Krajský úřad Moravskoslezského kraje nevydal pro území oblasti s dlouhodobě zhoršenou kvalitou ovzduší v městském obvodu Radvanice a Bartovice akční plán podle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší (byl nahrazen zákonem č. 201/2012 Sb.). Krajský soud sice uznal, že došlo k porušení veřejných subjektivních práv, mj. práva na příznivé životní prostředí, nicméně podle něj nebyly splněny všechny podmínky nezákonného zásahu, zejména že zásah nebyl zaměřen přímo proti žalobcům,³⁰⁶ a proto žalobu zamítl. S tímto závěrem však nesouhlasil NSS, když uvedl, že:

³⁰⁵ Viz čl. 37 Listiny základních práv Evropské unie, OJ C 326, 26. 10. 2012, s. 399.

³⁰⁶ Podmínky potřebné pro to, aby bylo možné zásah považovat za nezákonný, jsou podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005–65, č. 603/2005 Sb.: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).

„Soudní dvůr již ve své dřívější judikatuře dospěl k závěru, že ustanovení unijního práva (práva Společenství), která stanoví mezní hodnoty s cílem ochrany lidského zdraví, udělují rovněž dotčeným osobám právo na dodržování těchto mezních hodnot, kterého se mohou domáhat před soudem (viz rozsudky ze dne 30. 5. 1991, Komise v. Německo, 361/88 a C-59/89). Ve všech případech, kdy by nedodržení opatření požadovaných směrnicemi, které se týkají kvality ovzduší a kvality pitné vody a které směřují k ochraně veřejného zdraví, mohlo ohrozit zdraví osob, mohou se tyto osoby dovolávat kogentních pravidel obsažených v uvedených směrnicích. Ve vztahu k regulaci stavu ovzduší to znamená, že fyzické či právnické osoby přímo dotčené rizikem překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít možnost od příslušných orgánů požadovat, případně s pomocí příslušných soudů, aby byl vypracován akční plán, jestliže takové riziko existuje.“³⁰⁷

K otázce zaměření zásahu proti žalobcům pak NSS v návaznosti na případ Dietera Janeceka uvedl, že „Soudní dvůr za bezprostředně dotčené jednotlivce považoval žalobce (Dietera Janeceka) a obecně další osoby, které jsou ve stejné pozici jako stěžovatelé v posuzované věci, tedy žijí v oblasti, ve které jsou splněny podmínky pro vydání akčního plánu.“³⁰⁸

NSS rozhodnutí Krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k novému projednání. Rozhodnutí NSS tak zřetelně demonstruje význam evropského práva, a také eurokonformního výkladu národních právních předpisů, ve vztahu ochraně životního prostředí, resp. plnění pozitivních závazků státu v této oblasti. Zároveň je zde dobře patrný vliv zahraniční judikatury na rozhodovací praxi českých soudů. Z pohledu esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí je důležité, že součástí esenciálního obsahu jsou také pozitivní závazky, což vyplývá z povahy práva na příznivé životní prostředí. Pokud tedy, jak bylo zmíněno v předchozích podkapitolách, vymezíme určité minimální standardy kvality životního prostředí jako esenciální obsah hmotněprávní složky práva na příznivé životní prostředí, je povinností státu nejen do životního prostředí nezasahovat nad rámec těchto limitů, ale zároveň přijmout pozitivní opatření, kterými zajistí, že tyto limity nebudou porušovány ani jednotlivci. Rozebraný případ podle nás dostatečně přesvědčivě dokumentuje, proč je potřebné, aby se jednotlivci mohli na státu přímo domáhat plnění těchto pozitivních závazků.

307 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2014, č. j. 2 As 127/2014–32, odst. 17.

308 Ibid., odst. 18.

4.6 ZÁVĚR

Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí je rozhodujícím faktorem při stanovení intenzity přezkumu zásahů do tohoto práva. Právo na příznivé životní prostředí podléhá v důsledku zařazení do čl. 41 odst. 1 Listiny, a v návaznosti na relevantní judikaturu Ústavního soudu, méně intenzivnímu testování v podobě testu racionality. Tato nižší intenzita testu se však uplatní jen tehdy, pokud zásah směřuje mimo esenciální obsah daného práva. Při rozhodování, zda došlo k porušení práva na příznivé životní prostředí, je proto klíčové vymezit, co je jeho esenciálním obsahem.

Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí se skládá z více složek, což odpovídá skutečnosti, že samo právo na příznivé životní prostředí se skládá z více složek, má tedy kompozitní charakter. Obsahem práva na příznivé životní prostředí jsou jak pozitivní, tak negativní závazky státu, má hmotněprávní i procesní složku a také lze jeho obsah rozdělit podle jednotlivých složek životního prostředí. Vzhledem ke kompozitivnímu charakteru práva na příznivé životní prostředí se jeví jako poměrně vhodné řešení, aby zásahy na okraji tohoto práva byly přezkoumávány testem racionality, zatímco zásahy s vyšší intenzitou testem proporcionality.

Na základě provedené analýzy lze identifikovat tři složky esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí:

1. jeho individuální povahu, tedy vymezení, kdo může být jeho subjektem, což vyplývá ze vztahu mezi čl. 35 Listiny a čl. 7 Ústavy,
2. vybrané prvky procesní stránky, konkrétně
 - a. právo individuálně se bránit proti zásahům do práva na příznivé životní prostředí, tedy požadavek na existenci účinných procesních nástrojů pro jednotlivce,
 - b. právo účastnit se rozhodovacích procesů, které se týkají životního prostředí,
 - c. právo na informace o životním prostředí,
3. po hmotněprávní stránce spočívá v povinnosti státu zajistit (jak v podobě negativních, tak pozitivních závazků) takovou kvalitu životního prostředí, která
 - a. umožňuje jednotlivcům v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby (spánek, potraviny, voda apod.),
 - b. nevede k omezení dalších základních práv jednotlivců.

Pozornost byla věnována také principům udržitelného rozvoje a předběžné opatrnosti. Přestože jsou velmi důležité pro ochranu životního prostředí i pro realizaci práva na příznivé životní prostředí, vzhledem ke své povaze je nelze považovat za součást esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí. Mohou

však být užitečným vodítkem při stanovování hmotněprávního obsahu práva na příznivé životní prostředí a zprostředkovaně tak pomoci při definování jeho esenciálního obsahu.

Při vymezování esenciálního obsahu jsme dospěli k závěru, že existuje také určité esenciální jádro esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí, tedy taková jeho složka, kterou nelze omezit vůbec, neboť by tak bylo úplně negováno, resp. popřeno ústavní zakotvení práva na příznivé životní prostředí. Tímto typem zásahu by bylo takové poškození životního prostředí, které by v důsledku představovalo zásah do lidské důstojnosti v intenzitě ekvivalentní nelidskému nebo ponižujícímu zacházení.

Na úplný závěr je třeba dodat, že předestřené úvahy jednoznačně demonstrují zvláštní význam práva na příznivé životní prostředí spočívající v tom, že vytváří podmínky pro realizaci ostatních základních práv. Ovšem stejně tak na ně může mít snížená kvalita životního prostředí negativní vliv. Příznivé životní prostředí tak není cílem samo o sobě, resp. může být jen zčásti, protože jeho existence je nezbytným předpokladem pro realizaci mnoha dalších základních práv.



GLOBÁLNÍ OTEPLOVÁNÍ V REFLEXI ÚSTAVNĚ GARANTOVANÉHO PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Ilona Jančářová

5.1 ÚVOD

V poslední době se celosvětově objevují soudní žaloby týkající se změny klimatu, v nichž žalující stranou jsou zpravidla nevládní organizace, uvědomující si vznik nebezpečných důsledků změn klimatu pro celé lidstvo, a stranou žalovanou stát, jenž není ochoten přijmout účinné kroky ke snížení emisí skleníkových plynů. Tyto organizace žalují své vlády proto, že své obyvatele vystavují nebezpečným situacím, jež mohou nastat v důsledku globálního oteplení, v některých zemích je předmětný problém případně využíván na podporu prosazení problematických projektů využívání obnovitelných zdrojů energie. Cílem této kapitoly je na základě uvedených soudních sporů zamyslet se nad tím, zda klimatické změny lze v právním řádu České republiky pojímat jako porušování práva na příznivé životní prostředí a zda, s ohledem na čl. 41 Listiny základních práv a svobod, by bylo případně možné se tohoto práva, resp. vládních aktivit směřujících k zabránění globálního oteplení, domáhat.

Jednou z posledních aktivit v této oblasti je požadavek belgické organizace *Klimaatzaak* (*Climate Case*), adresovaný belgické vládě, aby přijala veškerá potřebná opatření směřující k udržení globálního oteplení planety pod limitem nebezpečných 2 °C³⁰⁹, což podle představ této nevládní organizace znamená dosáhnout 40% redukce emisí skleníkových plynů do roku 2020 ve srovnání s úrovní emisí v roce 1990. *Klimaatzaak* upozornil belgickou vládu, že v případě nepřijetí adekvátních

309 Jak vyplývá ze zprávy z 15. zasedání konference stran úmluvy o změně klimatu v Kodani v prosinci 2009, smluvní strany se shodly na tom, že nebezpečí klimatických změn pro lidstvo a ekosystémy by bylo možno odvrátit, pokud globální zvýšení teploty nepřesáhne 2 °C.

opatření v reakci na požadavky aktivistů odvolávajících se na ohrožení práva žít v příznivém životním prostředí, podají tito žalobu k soudu, což nakonec učinili. Je to již druhý případ, kdy v Evropě byla v souvislosti s ochranou klimatu podána soudní žaloba, přičemž obdobné soudní spory probíhají i ve Spojených státech.³¹⁰

První žaloba týkající se změny klimatu byla podána holandskou nevládní organizací Urgenda proti státu Holandsko. Rozhodnutí holandského soudu (Rechtbank Den Haag) bylo velmi zajímavé, neboť dal aktivistům za pravdu, když konstatoval, že stát jednal protiprávně, když za redukční cíl v souvislosti s ochranou proti změně klimatu pro rok 2020 akceptoval hodnotu představující méně než 25% redukce ve srovnání s rokem 1990 a že je jeho povinností v rámci „*duty of care*“ přispět ke zmírnění klimatických změn více, než činí v současnosti. Soud přijal za dostatečně prokázané, že realizací současné politiky maximálně 20% redukcí v kontextu celé EU (což pro Holandsko představuje v přepočtu 17%, jichž má být dosaženo v roce 2020), stát nenaplnuje požadavek, jenž je podle posledních vědeckých poznatků a mezinárodní politiky na ochranu před změnou klimatu nezbytný k tomu, aby se průměrná teplota nezvýšila o více než 2 °C. Podle názoru soudu stát porušil svou „*duty of care*“, a proto jednal protiprávně. Podle vědeckých standardů je redukce 25 % emisí CO₂ pro Holandsko absolutně minimálním cílem, přičemž je však dostatečně efektivním požadavkem pro to, aby se podařilo odvrátit hrozbu nenávratné změny klimatu.³¹¹

Následky doprovázející změnu klimatu již byly obecně popsány v celé řadě publikací. Uváděno je především tání ledovců, zvýšení hladiny světových oceánů, změny v mořských proudech spolu se změnami počasí představující častý výskyt prudkých vichřic, povodní a naopak rozšiřování oblastí sucha, zvýšený nedostatek vody, snižování biologické rozmanitosti v důsledku ztrát rostlinných a živočišných druhů, jež nejsou schopny se klimatickým změnám přizpůsobit. Všechny tyto jevy provází zvýšené sociální napětí, vyvolané hromadným exodem národů, jež v důsledku zvýšení hladiny oceánů pozbyly své místo k životu.

Lze však tyto očekávané změny označit obecně jako změny narušující právo na příznivé životní prostředí nebo se jedná jen o pokusy nevládních organizací se zviditelnit? Nestačí pouze se klimatickým změnám prostě přizpůsobit – vždyť některé oblasti si dokonce i polepší například ve vztahu k zemědělské produkci! Lze se setkat i s názory, že čím vyšší budou koncentrace CO₂, tím víc bude růst vegetace, jež sama o sobě problém zmírňuje tím, že CO₂ přeměňuje na kyslík. Již dnes

310 Dostupné z: www.klimaatzaak.be/en (cit. 16. 10. 2015).

311 Dostupné z: <http://www.urgenda.nl/en/climate-case/> (cit. 16. 10. 2015).

jsou v mnohých zemích přijímána adaptační opatření, zejména co se týče managementu zásobování vodou a řízení povodní. Prudkým vlivům povětrnostních podmínek lze přizpůsobit infrastrukturu a technické požadavky na projekty staveb a zařízení. Zemědělci budou pěstovat plodiny, odpovídající změněným podmínkám a zdravotnický sektor se zaměří na posílení prevence před tropickými nemocemi, zoologické zahrady poskytnou útočiště zbytkům vymírajících druhů a zlepší podmínky pro případnou reprodukci těch druhů, jež se v přírodě již přirozeně nevyskytují. Stejně jako se řeší problém válečných uprchlíků, rozvinuté státy budou řešit migraci z ekologických důvodů, aniž by spousta lidí napadlo tuto skutečnost spojit s ohrožením práva na příznivé životní prostředí.

Při volbě adaptační politiky je nezbytné řešit otázku finančních zdrojů na její realizaci. Pakliže nebudou hrazeny z Fondu klimatických změn, vytvořeného za účelem financování adaptačních opatření v rozvojových zemích v rámci Úmluvy o změně klimatu, zcela jistě se dotknou státního rozpočtu jednotlivých zemí a nakonec i nákladů, jež budou muset vynaložit jednotlivé subjekty. Otázkou v tom případě je, zda bude ekonomicky výhodnější (s rozlišením v krátkodobém a dlouhodobém časovém horizontu) čelit klimatickým změnám přijímáním uvedených adaptačních opatření nebo zvolit politiku zmírňování klimatických změn, jejímž cílem je snížit emise skleníkových plynů na takovou úroveň, která by nepředstavovala hrozbu nevratných klimatických změn či obojí.

Volba regulatorního přístupu a výběr vhodných nástrojů právní regulace bude v jednotlivých státech závislá i na mezinárodních závazcích, k nimž se ten který stát zavázal (ať už v rámci mezinárodní Úmluvy o změně klimatu anebo v rámci závazků vyplývajících z unijního práva). Mezinárodní závazky související se změnou klimatu směřují k redukcím emisí skleníkových plynů, jichž lze technicky dosáhnout různými způsoby. Ale ani v této otázce nebyla pro současné období dosažena dohoda, která by svými závazky pokryla produkci emisí skleníkových plynů v celosvětovém rozsahu. Prodloužení účinnosti Kjótského protokolu o druhé (osmi-leté) závazkové období až do roku 2020, kterého se podařilo dosáhnout v Kataru (Doha), totiž pokrývá pouze 15% globálních emisí CO₂, jelikož největší světoví emitenti jako je Čína, Indie a Brazílie nejsou zavázáni k jakýmkoliv redukcím, a Kanada, USA, Rusko, Bělorusko, Ukrajina a Japonsko se konference smluvních stran vůbec nezúčastnili.³¹² Vzhledem k tomu, že v roce 2020 uplyne i druhé závazkové období, mezinárodní společenství usilovalo o uzavření nové globální úmluvy o ochraně

312 Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/2012_United_Nations_Climate_Change_Conference#Conference_outcomes (cit. 12. 10. 2015).

před změnou klimatu, která by měla obsahovat i nové závazky k redukcí emisí CO₂. Tato dohoda, jež měla omezit emise CO₂ od roku 2020 a navázat tak na závazky Kjótského protokolu, byla přijata na konferenci v Paříži na přelomu listopadu a prosince roku 2015. Ačkoliv dohoda byla schválena všemi 195 smluvními stranami včetně největších světových producentů emisí skleníkových plynů jako je Čína, USA či Indie a slovy politiků je označována jako „ambiciózní a vyrovnaný plán“ či „historický obrat“,^{313,314} konkrétní výsledky vyjednávání nevzbudily příliš optimismu. Jak vyplynulo z ohlasů na pařížská jednání, závazky všech smluvních stran sice směřují k dosažení vytyčených cílů, nicméně se jedná o „dobrovolná omezení emisí, jež nebude možné vymáhat, stejně jako dobrovolná hlášení o plnění cílů a dobrovolné příspěvky do miliardového klimatického fondu“.³¹⁵

EU, která přijala pevný nezávislý závazek k 20% redukcím emisí skleníkových plynů do roku 2020 ve srovnání s rokem 1990, si je dobře vědoma toho, že takové snížení emisí skleníkových plynů není dostatečné pro to, aby mohlo být efektivně dosaženo cílů představujících 80–95% redukce do roku 2050 vytyčených v dlouhodobém horizontu a že nízké (20%) redukce by v pozdějších letech mohly podstatně zvýšit obtížnost a náklady na dosažení těchto dlouhodobých cílů.³¹⁶ Proto vyjádřila svou připravenost zavázat se k 30% redukcím, pokud se ke srovnatelnému snížení emisí zaváže další rozvinuté země a pokud hospodářsky vyspělejší rozvojové země přispějí úměrně své odpovědnosti a schopnostem.³¹⁷

Výše uvedené dokumenty byly přijímány s vědomím detrimetálních následků oteplování planety pro celé lidstvo a tudíž lze konstatovat, že změnu klimatu by bylo možno chápat z globálního pohledu jako ohrožení příznivého životního prostředí člověka. Otázkou však zůstává, zda lze klimatické změny považovat i za narušení práva na příznivé životní prostředí v rámci právní regulace konkrétních zemí.

Jak správně podotýká H. Müllerová,³¹⁸ na poli mezinárodního práva existuje velký počet právně nezávazných dokumentů patřících do sféry *soft law* včetně

313 https://en.wikipedia.org/wiki/2015_United_Nations_Climate_Change_Conference (cit. 12. 10. 2015).

314 https://cs.wikipedia.org/wiki/Pa%C5%99%C3%AD%C5%BEsk%C3%A1_dohoda (cit. 10. 1. 2016).

315 <http://www.lidovky.cz/> (cit. 12. 1. 2016).

316 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:en0025> (cit. 5. 6. 2015).

317 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0136:0148:CS:PDF> (cit. 5. 6. 2015).

318 MÜLLEROVÁ, H. Human Rights Approaches to Environmental Protection at the International Level and their Application in the Czech Republic. *Common Law Review*. 2009, č. 11, s. 24–27. ISSN 1213–4678. Dostupné z: <http://www.commonlawreview.cz/> (cit. 19. 6. 2015).

Závěrečné deklarace ze Stockholmské konference z roku 1972, dávajících do souvislosti lidská práva a ochranu životního prostředí, ale žádná mezinárodní úmluva k zajištění práva na příznivé životní prostředí nesměřuje. Lze tedy změnu klimatu, která se v současné době již začíná projevovat a začíná být akceptována jako fakt, označit za porušování práva na příznivé životní prostředí, jež je garantováno na úrovni národní právní úpravy ČR? Další otázkou je, komu je toto právo garantováno a jak?

Cílem tohoto příspěvku je proto hledání odpovědi na otázku, zda klimatické změny lze považovat za narušení práva na příznivé životní prostředí v právním prostředí České republiky a zda stát má vůči svým občanům povinnost přijímat opatření k odvrácení hrozby.

5.2 ZMĚNA KLIMATU COBY OHROŽENÍ ZÁKLADNÍCH LIDSKÝCH PRÁV?

Zatímco z Preambule a čl. 7 Ústavy ČR vyplývá, že životní prostředí je hodno ochrany „*an sich*“, Listina základních práv a svobod ČR garantuje v čl. 35 právo na příznivé životní prostředí pro každého, přičemž tento závazek a možnosti jeho naplnění jsou v intencích čl. 41 LZPS závislé na zákonných právních předpisech a možnostech, které tyto předpisy nabízí. Sama LZPS nespécifikuje, čím je dána příznivost či nepříznivost životního prostředí, na ni lze usuzovat opět jen na základě zvláštních předpisů. Většina těchto předpisů poskytuje vodítka k posouzení příznivosti životního prostředí v zásadě ve vztahu ke znečištění jeho jednotlivých složek. Žádný z nich neřeší otázku, zda například ztráty na vydatnosti zdrojů podzemních vod či naopak častější výskyt povodní jsou jevy vymezující příznivost či nepříznivost životního prostředí nemluvě už vůbec o možnostech jeho garantování. Bylo by možné vyhynutí, resp. odstěhování, například určitého druhu žáby či ptáka v dané oblasti považovat za narušení práva na příznivé životní prostředí osob v ní žijících?

Při hledání odpovědi na tuto otázku bude záležet především na hodnotové pozici interpreta, resp. na tom, zda bude při posuzování příznivosti životního prostředí akceptovat antropocentrické či biocentrické hledisko, podle něž je člověk součástí biotického společenství, v němž všichni jedinci mají stejný hodnotový status. Ústavní garance čl. 35 LZPS bez pochyb směřuje k příznivému životnímu prostředí z hlediska antropocentrického a jeho příznivost či nepříznivost se tedy posuzuje ve vztahu k ochraně zdraví a zdravých životních podmínek člověka, nikoliv například ledních medvědů, kteří v důsledku globálního oteplení pravděpodobně vyhynou vinou ztráty svých životních podmínek.

Na zákonné úrovni ochranu pro člověka příznivého životního prostředí poskytuje například § 81 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb. (NOZ) v rámci ochrany osobnostních práv. Dále je právo na příznivé životní prostředí naplňováno prostřednictvím různých veřejnoprávních předpisů, mezi něž patří zejména stavební zákon, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon o integrovaném povolení a další.

Nazíráme-li na problém globálního oteplování jako na otázku porušování lidských práv, nezbytně bude nutné vzpomenout články 2 a 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (ECHR). V této souvislosti Urgenda zastává názor, že na jejich základě má stát pozitivní závazek přijmout ochranná opatření. Dále tato organizace tvrdí, že stát jedná protiprávně proto, že následkem nedostatečných mitigačních opatření ohrožuje životní klima člověka a tím i jeho zdraví a životní prostředí. Na tyto argumenty holandský soud (Rechtbank Den Haag) ve výše uvedeném soudním řízení reagoval tak, že nevládní organizace Urgenda nemůže být považována za přímou či nepřímou oběť ve smyslu čl. 34 ECHR³¹⁹.

Na druhé straně je článkům 2 a 8 připisována jistá důležitost ve vztahu k ochraně životního prostředí. Evropský soud pro lidská práva v četných případech poukázal na souvislost mezi ochranou lidských práv a životního prostředí. Ačkoliv lze objektivně požadovat, aby orgány veřejné moci přijímaly opatření nezbytná k ochraně před narušováním práva na život a na příznivé životní prostředí i v důsledku přírodních katastrof, Evropský soud není povolán k tomu určovat, jaká opatření jsou k ochraně životního prostředí nezbytná; rozhodování o nich je v kompetenci národních úřadů. Obtížné by bylo se dovolávat i porušování čl. 8, neboť úmluva směřuje k ochraně individuálních lidských práv a nikoliv k ochraně životního prostředí jako takového. Nicméně pokud právo na rodinný život a obydlí je narušováno prostřednictvím poškozeného životního prostředí, jež je následkem aktivit soukromého sektoru, orgány veřejné moci by měly zajistit jeho ochranu. V souvislosti se změnami klimatu je však obtížné až nemožné prokázat příčinnou souvislost mezi aktivitami podnikatelských subjektů a konkrétními projevy klimatických změn.

Z výše uvedeného lze učinit závěr, že je třeba rozlišovat mezi právem na příznivé životní prostředí a právem na ochranu životního prostředí jako takového. Zatímco právní regulace na ochranu životního prostředí se prostřednictvím různých nástrojů snaží o zachování či vytvoření určité zákonodárcem stanovené rovnováhy

319 ECHR Čl. 34: Soud může přijímat stížnosti každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a jejími protokoly jednou z Vysokých smluvních stran. Vysoké smluvní strany se zavazují, že nebudou nijak bránit účinnému výkonu tohoto práva.

a úrovně kvality životního prostředí, objektivizované v jednotlivých zákonech (ochrana kvality vod či ovzduší, ochrana volně žijících druhů a jejich stanovišť apod.), ústavně garantováno je pouze zachování takové kvality životního prostředí, jež nebude nepříznivá, ale pouze z hlediska životních podmínek člověka! U globálního oteplování nejde o nějakou prudkou změnu spočívající například ve ztrátě produkčních vlastností půdy, kontaminaci čisté vody či chemizaci složek životního prostředí, ale o postupné nastolování podmínek, v nichž žijí běžně lidé v jiných částech světa, přičemž nikdo nedokáže s jistotou dokázat, k jakým důsledkům tyto změny postupně povedou, resp. k jakým by mohly vést.

Představíme-li si však možné následky změn klimatu v podobě často se opakujících živelných pohrom, spojených se ztrátami na životech a na majetku, anebo v podobě podstatného omezení zásob podzemních a povrchových vod, lze z toho vyvodit nejen ohrožení stávající kvality životního prostředí jako takového, ale i ohrožení života, zdraví a majetku. Ochrana životů a zdraví je součástí základní povinnosti státu podle čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.³²⁰ Příkladem adaptačních (ve vztahu ke změně klimatu) a zároveň preventivních opatření (s cílem ochránit životy a zdraví) jsou krizové zákony, jež jsou však zaměřeny pouze k bezprostřední ochraně obyvatelstva při mimořádných událostech.³²¹ K ochraně práva na život a zdraví směřují rovněž i čl. 6 a 31 LZPS. Práva na život se lze, na rozdíl od práva na příznivé životní prostředí (čl. 35) a práva na ochranu zdraví (čl. 31), domáhat přímo. Bylo by tedy možné požadavek na přijetí odpovídajících opatření proti změně klimatu opřít o ohrožení práva na život v důsledku častého výskytu přírodních katastrof s ničivými následky v podobě prudkých projevů změn v počasí a šíření tropických a jiných, u nás dosud se nevykujících se, chorob?

5.3 POVINNOST STÁTU KONAT – ALE CO?

Článek 6 LZPS garantuje právo na život, a to
„[v] jeho postupem doby ustálené užší podobě, tj. právo na fyzickou a biologickou existenci člověka na Zemi, na lidský život, v jeho bazálním, nejvýznamnějším aspektu založeném na důstojnosti lidského života, vycházejícího ze samotné podstaty lidství. Samotná kvalita lidského života (soukromý či rodinný život,

320 V případě nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy nebo zdraví, může být vyhlášen nouzový stav.

321 Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

sociální otázky), jež však musí vždy dbát požadavku jeho důstojnosti, je pak přenechána jiným základním právům či svobodám.“³²²

Základním lidským právům jsou přiznávány určité funkce, z nichž tradičně uznávaná obranná subjektivně právní funkce charakterizuje vztah jednotlivce s veřejnou mocí tak, že „veřejná moc je přímo z ústavního pořádku vázána základními právy, která musí přímo (bez nutnosti existence dalších zákonů) aplikovat v tom smyslu, že je bude při veškeré své činnosti respektovat“.³²³

Jak vyplývá z odborné literatury, „objektivně právní funkce základních práv odůvodňuje povinnost státu poskytovat základním právům ochranu“. Základní práva zavazují zákonodárce i při tvorbě právních norem. V nich má zákonodárce konkretizovat řád založený katalogem základních práv obsažených v ústavním pořádku. Pozitivní povinnost něco konat může stát naplňovat přijetím různých právních nástrojů – např. v podobě povolení k výkonu určité činnosti anebo podmínek k její realizaci či stanovením zákazů.

„Povinnost státu chránit základní lidská práva je třeba považovat za původní či základní povinnost státu, neboť je základní povinností státu chránit vnitřní i vnější bezpečnost svého obyvatelstva, a tak vlastně chránit každého jednotlivce“.³²⁴

Ústava ČR v čl. 1 odst. 1 stanoví, že stát má být demokratickým a právním státem a dále státem, založeným na účtě k právům a svobodám člověka a občana. V souladu s E. Wagnerovou, „tento normativní princip lze interpretovat jako vázanost veškeré státní moci (zákonodárné, výkonné a soudní) základními právy. Všechny státní moci jsou tak adresátem závazků plynoucích ze základních práv, která státní moc zavazují přímo. Z normativity základních práv, která působí ve vztahu k zákonodárci pak plyne, že je mu zapovězeno přijímat rozhodnutí (většinou ve formě zákonů), která porušují základní práva“. Nečinnost zákonodárce, která porušuje základní práva, je však odlišný problém a ÚS je sice ochoten konstatovat protiústavnost nečinnosti parlamentu, ale neukládá mu povinnost zjednat nápravu do určitého data.³²⁵

Akceptace nezbytnosti přijmout určitou právní regulaci tedy bude do jisté míry závislá nejen na mezinárodních závazcích, k nimž se ten který stát zavázal, ale i na intenzitě ohrožení základních lidských práv a společenském vnímání nutnosti

322 WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 150.

323 *Ibid.*, s. 9–15.

324 *Ibid.*, s. 9–15.

325 *Ibid.*, s. 21.

problém řešit a přijmout odpovídající legislativní opatření. Tam, kde mezinárodní závazky chybí, nebo jestliže tyto závazky podle posledních vědeckých poznatků nejsou dostačující, pak lze usuzovat na to, že by stát měl konat výše uvedenou povinnost a zajistit ochranu svému obyvatelstvu i nad rámec uvedených závazků. Za příklad mohou sloužit právě ony výše zmíněné krizové zákony, jež byly přijaty teprve až na základě tragických zkušeností s povodněmi v roce 1997!

Jenže v souvislosti s problémem globálního oteplení je obtížné přijít k jednoznačnému závěru, a to především z toho důvodu, že celý problém globálního oteplování a jeho případných následků a projevů spočívá na odhadech a dohadech vědců, které se vyvíjí již od 60. let minulého století a které se v současnosti víceméně ukazují jako správné. Nikdo však dosud nepředložil přesvědčivý vědecký důkaz o příčinách a důsledcích globálního oteplení, a i když lze předložené odhady označit za pravděpodobné, nelze s jistotou stanovit, jaká mitigační opatření budou dostačující k dosažení vytyčených cílů.³²⁶ Naopak lze slyšet argumentaci, že přijímáním ojedinělých mitigačních či redukčních opatření jedním státem bez náležitého zapojení ostatních producentů skleníkových plynů v rámci mezinárodního společenství jednotlivý stát ohrožuje prosperitu a konkurenceschopnost vnitrostátních subjektů. Ekonomické zdraví podnikatelské sféry má pak dopad na množství prostředků, které daný stát může investovat do zdravotnictví, školství a jiných oblastí.

Jestliže lze z pramenů ústavního práva vyvodit povinnost státu chránit základní lidská práva, která jsou změnou klimatu ohrožena, pak stát má diskreci ohledně toho, jaká opatření přijme. Bránit se projevům globálního oteplování lze různými způsoby, jak bylo uvedeno výše. Jestliže tedy stát upřednostní adaptační opatření před preventivními (mitigačními či redukčními) směřujícími ke zmírnění nikoliv projevů, ale k zastavení, resp. zmírnění samotné změny klimatu, bylo by to možné případně považovat za porušení mezinárodních závazků, jež přijaly státy mezi sebou s cílem redukce emisí skleníkových plynů a odpovídají za jejich plnění vůči sobě navzájem³²⁷; porušení vnitrostátních závazků vůči občanům vlastního státu však z toho dovodit nelze. Jakkoliv však lze souhlasit s tím, že je na uvážení státu, jaká opatření přijme v rámci klimatické politiky, jeho diskrece není neomezená. Pokud by následky klimatických změn měly ohrožovat život a bezpečnost člověka včetně jeho práva na příznivé životní prostředí, stát by měl dostát své povinnosti

326 WEART, Spencer: Climate change impacts: The growth of understanding. *Physics today*. September 2015. No. 9, vol. 68, ISSN 0031-9228, s. 46–52.

327 K tomu je nutno podotknout, že po uplynutí druhého závazkového období Kjótského protokolu v roce 2020 nejsou státy zavázány ke konkrétním hodnotám redukci emisí skleníkových plynů (viz výše).

občany ochránit přijetím odpovídajících účinných opatření, tak jak to učinil v reakci na následky povodní v roce 1997 přijetím tzv. krizových zákonů.

Dokonce i soud v Nizozemsku, jenž nezbytně musel zvažovat i ekonomické a sociální zájmy země, jakož i relativní „zbytečnost“ takto ojedinělé akce, uzavřel, že vzhledem k závažnosti následků klimatických změn a velkému riziku výskytu nebezpečných klimatických změn má stát povinnost tato opatření přijmout, aniž by byla přijata zmírňující opatření. Okolnost, že příspěvek Holandska k současným globálním emisím je v současnosti malý, na tom nemůže nic změnit. Soud se ztožnil s vědeckými poznatky Mezivládního panelu klimatických změn, dle nichž Holandsko se současnými 17% redukcemi v roce 2020, byť jsou v souladu s unijními požadavky, nenaplnuje standard potřebný k tomu, aby se teplota planety nezvýšila o více než 2 °C. Při politice redukcí nižších než 25–40% stát překračuje meze svého volného uvážení a jedná nezákonně tím, že neplní svou „*duty of care*“. Stát neprokázal, že 30% redukce nejsou neproveditelné. Zároveň se soud spokojil s prokázáním předpokládané příčinné souvislosti mezi holandskými emisemi CO₂, změnou klimatu a následky na životním prostředí Holandska.³²⁸

5.4 KOLIZE V RÁMCÍ OCHRANY ZÁKLADNÍCH LIDSKÝCH PRÁV A SVOBOD

Výkon základních práv může ve společnosti vzájemně kolidovat, což je důvodem pro jejich omezení, přičemž však vždy musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Jak vyplývá z odborné literatury a z judikatury,

„[v]yrovnění mezi nimi probíhá tak, aby žádné z kolidujících práv nebylo bezdůvodně upřednostňováno a dále tak, aby bylo zachováno maximum z obou. Dosaženo má být proporcionálního vyrovnění obou, resp. všech proti sobě působících zájmů s cílem dosáhnout jejich optimalizace.“³²⁹

Tyto kolize mohou nastat mezi jednotlivými ústavně garantovanými právy, ale dokonce i při naplňování pouze jednoho z nich. Příkladem takové vnitřní kolize byl spor týkající se výstavby větrné elektrárny, jenž rozhodoval Ústavní soud Litvy. Litevský ústavní soud v neoficiálním překladu konstatoval, že

„[m]ožnosti současných a budoucích generací žít v příznivém životním prostředí závisí na stavu připravenosti k trvale udržitelnému rozvoji, zahrnujícím

³²⁸ Dostupné z: <http://www.urgenda.nl/en/climate-case/> (cit. 16. 10. 2015).

³²⁹ WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 23–31.

i ochranu před změnou klimatu. Právo žít v příznivém životním prostředí, obsažené v čl. 115 Ústavy, interpretované ve spojení s mezinárodními závazky Litvy vyžaduje, aby stát podporoval boj se změnou klimatu“³³⁰

Tento názor pak upřednostnil výstavbu větrných elektráren před protesty místních obyvatel v rámci sporu o obsah územně plánovací dokumentace, když se někteří místní obyvatelé dovolávali ústavní ochrany svých majetkových práv a práva žít v příznivém životním prostředí, které by bylo narušeno hlukem z provozu větrné elektrárny. Soud v daném případě použil argument o závazcích státu na úseku ochrany proti klimatickým změnám.

Paradoxně se tak zájem na ochraně klimatu dostal do kontrapozice s právem jednotlivce na příznivé životní prostředí. Jako každé soudní rozhodnutí, i výše uvedený náleze se vztahuje k určité konkrétní situaci. Soud musí zvažovat všechny okolnosti dané věci, jakými jsou například intenzita možného zásahu do práv místních obyvatel, případné zásahy do jiných veřejných zájmů, jakým je například ochrana přírody, jakož i celospolečenský prospěch, který může větrná elektrárna přinést a přispět tak ke zmirňování globálního oteplování a k zajištění bezpečnosti obyvatel Litvy před jeho projevy. Kolidující práva tak musí být náležitě zvažována dle principu proporcionality. Uvedené rozhodnutí Ústavního soudu Litevské republiky má proto za cíl poukázat na zvyšující se důležitost ochrany klimatu, nicméně na jeho základě nelze učinit obecný závěr o jednoznačném upřednostnění zájmu na jeho ochraně před jinými právem chráněnými zájmy.

5.5 ZÁVĚR

Problém změny klimatu je problém celosvětový a nesmírně komplikovaný. Je specifický v tom, že aby úsilí každého jednotlivého státu bylo účinné, musí být vynaloženo v rámci globálního konsensu spolu s ostatními členy mezinárodního společenství, jinak přísná opatření na ochranu klimatu přijatá osamocenými akéry nemohou být dostatečně efektivní a naopak by mohla mít negativní dopad z hlediska konkurenceschopnosti, ekonomického rozvoje a blahobytu vnitrostátních subjektů.

Ačkoliv se jedná o fenomén, jenž dosud nebyl vědecky definován, a predikce dalšího vývoje se opírají spíše o vědecké odhady, následky klimatických změn se začínají již reálně projevovat. Pravdou však zůstává, že ničivé následky klimatických změn jdou zatím zpravidla k tíži pouze některých subjektů – v českých

330 Rozhodnutí Ústavního soudu Litevské republiky ze dne 24. 2. 2011 ve věci 2010–48–03.

podmínkách se jedná zejména o vlastníky majetku postiženého přírodními katastrofami a o osoby, které utrpěly v této souvislosti újmu na svém zdraví či životě. V režimu platné právní úpravy byl vytvořen relativně dobře fungující integrovaný záchranný systém, zajišťující okamžitou bezpečnost a ochranu života a zdraví občanů. Na fázi, jež následuje po poskytnutí bezprostřední ochrany a pomoci, anebo na postupné pomalu přicházející změny v životním prostředí (např. ztráta zdrojů pitné vody, snižování výnosů zemědělské produkce apod.), však právo zatím nebylo schopno reagovat.

Postižení jednotlivci se tedy z důvodu postupujících klimatických změn nemožnou úspěšně dovolávat svého práva na příznivé životní prostředí, a to nejen vzhledem k jeho vazbě na čl. 41 LZPS, ale i z toho důvodu, že následky klimatických změn (rozuměj ty, které se vyskytují v současných podmínkách v ČR) nelze po právní stránce objektivně vymezit jako ohrožení práva na příznivé životní prostředí, byť subjektivně jako zhoršení jeho stavu být pocítovány mohou.

Z výše uvedených úvah lze vyvodit závěr, že ústavně garantované právo na příznivé životní prostředí nechrání stav životního prostředí jako takového. Ústavní garance směřuje pouze k ochraně příznivého životního prostředí z antropocentrického hlediska. Ačkoliv změna klimatu ohrožuje existenci mnohých živočišných a rostlinných druhů, na právo člověka na příznivé životní prostředí nemá bezprostřední vliv. Následky změn klimatu v podobě ničivých klimatických jevů však mohou ohrožovat bezprostředně zdraví a životy lidí, byť nelze jednoznačně prokázat příčinnou souvislost mezi vypouštěním emisí skleníkových plynů a následky uvedených jevů. Právo na příznivé životní prostředí a základní lidské právo na život jsou tak v rámci ochrany před klimatickými změnami propojeny. Pozitivní povinnost státu k ochraně svých obyvatel zde existuje, ale konkrétní přístup k řešení globálního oteplování a volbu jednotlivých nástrojů právní regulace nelze doposud bez mezinárodně právní či alespoň unijní opory právní cestou vynutit.



PŘESHraničNÍ DOSAH ENVIRONMENTÁLNÍCH PRÁV

Vojtěch Vomáčka

6.1 ÚVODEM

Z pohledu působnosti právní regulace představují státní hranice základní determinant, protože vymezují území, nad kterým stát vykonává svoji svrchovanou moc. Tyto hranice jsou často vymezeny přirozeně (orograficky), např. vodními toky nebo hřebeny hor, což pochopitelně neznamená, že by životní prostředí samotné mělo nějaké hranice, nebo že by zásahy do něj nemohly mít přeshraniční účinky. Obecná mezinárodněprávní koncepce odpovědnosti států za poškozování životního prostředí se snaží tuto situaci reflektovat, ovšem zasažení jedinci, kteří pocítují vyčerpávání přírodních zdrojů a poškozování živé přírody alespoň jako nepřímý zásah do svých práv, se pohybují v šedé zóně mezi dvěma vnitrostátními systémy a jejich právní ochrana postrádá jasných kontur.

S rozvojem environmentálních práv a postupným „prozeleňováním“ lidsko-právní ochrany se nabízí otázka, do jaké míry odpovídají státy za své jednání, které se projevuje zásahem do práv jednotlivců na území jiného státu, respektive zda státy garantují environmentální práva i za hranicemi svého území. Cílem příspěvku není tato práva definovat; je zřejmé, že v návaznosti na českou vnitrostátní úpravu půjde především o právo na příznivé životní prostředí, nicméně s přesahem do právní úpravy jiných států a mezinárodního práva se jednotný koncept tohoto práva vytrácí. Za environmentální práva v širším pojetí jsou tak pro účely této kapitoly považována měkká práva spojená s životním prostředím, u nichž není přiznaná ochrana natolik zřejmá jako například u práva vlastnického a která především nejsou napříč státy jednotně uznávána. Z toho důvodu se logicky liší i úroveň ochrany přiznané jednotlivcům v těchto státech.

Za situace, kdy nelze hovořit o jednotném konceptu environmentálních práv, se může posuzování jejich dosahu jevit jako předčasné nebo dokonce zbytečné.

Nejedná se však o hypotetickou otázku – případů, kdy se jednání státu nebo jednání státem aprobované či nepostížené projevilo na území jiného státu, existuje celá řada. Lze zmínit i případy (záměrného) opomíjení dotčených subjektů v povolenacích řízeních s přeshraničním aspektem anebo problémy spojené s rostoucí migrací z důvodu změn životního prostředí, která nezapadá do tradičního schématu azylové ochrany.

Tento příspěvek se tudíž zabývá otázkami uznávání, ochrany a odpovědnosti za porušení široce pojatých environmentálních práv v přeshraničním kontextu na úrovni vnitrostátní i mezinárodní se snahou o zodpovězení některých na první pohled triviálních otázek: Požívají jednotlivci ochrany svých práv v důsledku činnosti realizované v jiném státě? Pakliže ano, z čeho tato ochrana vychází a jakým způsobem je možné se jí domáhat?

Jednotlivé podkapitoly směřují od analýzy vnitrostátní úpravy k úpravě mezinárodní zvykové a mezinárodní smluvní, ovšem již úvodem je třeba zdůraznit, že se v praxi nejedná o kategorie oddělené, nýbrž uplatňované současně. Proto se i podkapitoly svým obsahem na několika místech překrývají. Výklad je doplněn o stručné úvahy nad možnostmi využití i jiných lidskoprávních institutů pro řešení stejných otázek. Pro udržení koncepčnosti textu je důraz kladen na právní úpravu a soudní judikaturu uplatňovanou v českém prostředí, tedy především na aplikaci Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Evropské úmluvy o ochraně lidských práv).

6.2 PŘESHRANIČNÍ DOSAH ENVIRONMENTÁLNÍCH PRÁV NA ZÁKLADĚ VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA?

Východiskem osobní působnosti lidských práv je jejich univerzalita. Není-li důvod pro jiný závěr, dovozuje se, že svědčí v zásadě každému. Za adresáty úpravy přiznávající práva tak lze považovat podle kontextu všechny osoby (fyzické, právnické) v pojetí vnitrostátního práva, které připadají v úvahu. Stát jako suverén ovšem přiznává garantovaným právům ochranu toliko na svém území prostřednictvím státních orgánů a jakýkoliv přesah takto koncipované jurisdikce se vyskytuje zřídka, neboť se střetává se svrchovanou působností jiného státu. Omezenou výjimku z teritoriální jurisdikce představuje například výkon státní moci na území velvyslanectví nebo vojenských základnách, případně je jurisdikce založena na jiném než územním titulu, zejména na dostatečně úzkém a efektivním vztahu mezi státem a fyzickou nebo právnickou osobou, jímž může být nejen státoobčanský vztah, ale

i jiný dostatečně úzký a efektivní vztah.³³¹ V evropském kontextu je možné spojit pokles významu personální jurisdikce a vzrůstající význam jurisdikce teritoriální se vznikem moderních států v období po uzavření vestfálského míru v roce 1648.

Vnitrostátní úpravu lidských práv nelze vnímat izolovaně, bez ohledu na mezinárodní závazky státu v této oblasti, na základě kterých dochází k vytváření společných standardů ochrany základních práv, takže se perspektivou jedinců odchylky vnitrostátních úprav vytrácejí. Obecně lze však přirozenou teritoriální omezenost považovat za prvotní faktor, který ztěžuje pozici dotčených osob v případech s přeshraničním aspektem, a to ve všech směrech – veřejnoprávním, soukromoprávním i ústavněprávním.

Právo na příznivé životní prostředí upravené v čl. 35 odst. 1 Listiny svědčí každému. Není tak zařazeno mezi práva, jejichž okruh adresátů je omezen na občany, což se jeví jako rozporné s požadavky mezinárodního, respektive unijního práva – v širší oblasti ochrany životního prostředí jde například o právo podílet se na správě věcí veřejných (čl. 21 odst. 1) nebo práva národnostních a etnických menšin (čl. 25 odst. 1 a 2). Právo na příznivé životní prostředí je nicméně zapotřebí vnímat jednak perspektivou omezení čl. 41 odst. 1 Listiny (možnost domáhat se jeho porušení v mezích prováděcích zákonů) a jednak omezením teritoriální působnosti v čl. 42. Podle tohoto ustanovení cizinci *požívají v České a Slovenské Federativní Republice lidských práv a základních svobod zaručených Listinou, pokud nejsou přiznána výslovně občanům*. Za ty se považují *státní občané České a Slovenské Federativní Republiky*.

Judikatura Ústavního soudu ani dostupná komentářová literatura³³² se nezbývají výkladem formulace „*požívají práv*“ ani jejím vztažením k území státu. Smysl ustanovení je nicméně zřejmý – český ústavodárce zaručuje přiznaná práva pouze na svém území, v souladu s tradiční praxí vycházející z výše vymezeného konceptu

331 Může jít například o případ dvojí státní příslušnosti fyzických osob a státní příslušnosti právnických osob, případně o pasivní personální jurisdikci založenou na státní příslušnosti oběti trestného činu, která zakládá oprávněný zájem státu na ochraně tohoto jedince a je dostatečným důvodem pro vznik jurisdikčního vztahu mezi osobou podezřelou ze spáchání trestného činu a státem, v jehož aktivní personální jurisdikci je oběť trestného činu. Jurisdikce může být založena rovněž z titulu ochrany důležitých státních zájmů před útoky v zahraničí. Je možné zmínit i relevantní titul registrace pro výkon státní moci v mezinárodních prostorech (jurisdikce státu vlajky a z titulu imatrikulace ve státě registrace) a institut delegované jurisdikce založené na mezinárodněprávním titulu, kterým dochází k přenosu jurisdikce z územního suveréna na jiný subjekt mezinárodního práva, a institut jurisdikce univerzální.

332 Viz zejm. WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*.

suverenity státu. A s tímto úzkým pojetím požívání práv je spojena i související ochrana ústavně zaručených práv.

Svědčí tedy ústavněprávní ochrana i cizinci, který se nachází na území cizího státu a jediným jeho pojitkem s českým územím je dotčení na právech, které má v Česku původ? Nejedná se o otázku spojenou s doktrínou evolutivního výkladu existujících práv, ale spíše s konstrukcí jurisdikce. Ustanovení čl. 42 Listiny neznamená především, že by český právní řád nahlížel na cizince jako na osoby bez práv, ovšem při rigidním jazykovém výkladu Listiny nemůže být o přeshraničním dosahu práv řeč. V této souvislosti je nicméně vhodné zmínit, že podle výkladu Ústavního soudu je rozsah ústavní ochrany lidských práv širší, než by se mohlo zdát, neboť text Listiny doplňují na úrovni ústavního pořádku také lidskoprávní mezinárodní smlouvy. Jak dovodil Ústavní soud při výkladu důsledků přijetí ústavního zákona č. 395/2001 Sb.³³³ v dosud nepřekonaném nálezu ze dne ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (403/2002 Sb. N 80/26 SbNU 317), rozsah pojmu ústavního pořádku „nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.“

V evropském kontextu je klíčové široké přijetí Všeobecné deklarace lidských práv³³⁴ a zejména pak Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, jejíž projevy v ob-

333 Podle čl. 10 Ústavy ve znění do 31. 5. 2002 byly ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž byla Česká republika vázána, bezprostředně závazné a měly přednost před zákonem. V důsledku přijetí ústavního zákona č. 395/2001 Sb. došlo s účinností od 1. 6. 2002 k novému vymezení okruhu mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem. Nyní čl. 10 Ústavy stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. V odst. 2 čl. 1 Ústavy je pak výslovně vyjádřeno, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Tato ustanovení stvrzují vázanost státu nejen jeho vlastním právem, ale též právem mezinárodním. Jejich záměrem je pak odstranit dosavadní nepřehlednou situaci, kdy s výjimkou ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách bylo možné dosáhnout přednosti před zákonem a přímé použitelnosti pouze speciálními odkazy v různých zákonech. V důsledku změn došlo k výraznému rozšíření různých přednostních režimů a homogenizaci pojetí některých subjektivních veřejných práv v evropském kontextu.

334 Ačkoliv Všeobecná deklarace postrádá závazný účinek, její vliv na současné pojetí lidských práv, a to i ve vztahu k direktivním nástrojům jejich ochrany, je neoddiskutovatelný. Není sporu, že v době přijetí Všeobecné deklarace nebylo záměrem přiznat jí závazné účinky, postupem času však na ni začalo být nahlíženo jako na potvrzení stavu mezinárodního práva a její ustanovení se stala součástí konzistentní argumentace mezinárodních soudů a organizací. Proto někteří autoři uvažují o jejím zařazení mezi závazné mezinárodní obyčeje.

lasti ochrany životního prostředí jsou sice omezené, jak bude zmíněno dále, nicméně Úmluva přinesla zejména vyšší společný lidskoprávní standard, jehož dodržování podléhá kontrole prováděné nezávislým soudem. Stejně nezávislým se tak stává i pojetí jednotlivých přiznaných práv.

Úmluvu nadto nelze považovat za klasickou mezinárodní smlouvu uzavřenou v duchu Vídeňské úmluvy o smluvním právu; jedná se o živý dokument, který musí být vykládán vždy ve světle přítomných okolností,³³⁵ ústavní nástroj veřejného evropského řádu práv a svobod,³³⁶ pramen evropského „common law“, jehož existence stojí na předpokladu, že díky duchovním a morálním hodnotám, které jsou společným dědictvím jejich národů a původním zdrojem zásad svobody jednotlivce, politické svobody a právního státu, na kterých je založena každá opravdová demokracie,³³⁷ jsou evropské státy, pokud jde o lidská práva, stejného smýšlení.³³⁸ Platí tak, že na rozdíl od mezinárodních smluv klasického druhu, Úmluva obsahuje víc než pouhé reciproční vazby mezi smluvními státy. Nad sítí vzájemných bilaterálních propojení mezi nimi Úmluva vytváří objektivní povinnosti, které plynou, slovy preambule, z jejich rozhodnutí podniknout první kroky ke kolektivnímu zaručení některých práv vyhlášených ve Všeobecné deklaraci.³³⁹

Bez obecně akceptovaného a rozvíjeného lidskoprávního základu by byla těžko představitelná výrazná integrace evropských států a vytváření vnitřního trhu Evropské unie, což je patrné i z přijetí Listiny základních práv Evropské unie.

Výše uvedené neznamená, že by bylo cizinci přiznáno právo na příznivé životní prostředí podle Listiny a nad rámec výkladu mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána. Bude mu patrně svědčit ústavněprávní ochrana toliko v mezích garantovaných mezinárodními lidskoprávními smlouvami.

Do jisté míry odděleně je pak možné pohlížet na podústavní právní úpravu, která s právy, nejen základními, nakládá a poskytuje jim ochranu. Ochranu ústavně zaručených práv poskytovanou ústavními soudy, je tedy nutné vnímat jako

Bliže viz např. HANNUM, H. The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law. *Georgia Journal of International and Comparative Law*. 1996, Vol. 25, s. 287n.

335 Rozsudek ESLP ze dne 25. 4. 1978 ve věci Tyrer proti Spojenému království (stížnost č. 5856/72).

336 Rozsudek ESLP ze dne 23. 3. 1995 o předběžných námitkách ve věci Loizidou proti Turecku (stížnost č. 15318/89).

337 Preambule Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

338 Ibid.

339 Rozsudek ESLP ze dne 18. 1. 1978 ve věci Irsko proti Spojenému království (stížnost č. 5856/72).

nadstavbu nad obecným soudnictvím a ochranou veřejných subjektivních práv na úrovni výkonu veřejné správy a soudní ochrany ve správním soudnictví.

Vydeme-li prvně z úpravy účastenství ve správních řízeních a v řízeních před správními soudy, klíčovou roli hraje právě podmínka dotčení práv, respektive zkrácení na právech. Jedná se výhradně o práva, která uznává právní řád státu, v jehož jurisdikci je řízení vedeno, tzn. Česká republika, anebo také o práva, která přiznává potenciálnímu účastníkovi právní řád cizího státu? Pokud platí první varianta, uplatní se pravidlo minimální ochrany založené na nespornosti základních práv a svobod především tzv. první generace? Nebo se podobně uplatní zásada reciprocity, která by znamenala, že se cizinec může domáhat ochrany pouze takových svých práv, která v nějakém rozsahu uznávají oba státy?

Otázku práv, která svědčí cizincům podle zahraniční úpravy a která mohou být dotčena vydaným rozhodnutím, posuzují správní orgány při vymezení okruhu účastníků řízení samostatně, v rámci předběžné, statusové otázky *sui generis*.³⁴⁰ Vychází při tom z rejstříku ústavně zaručených práv, ale opět modifikovaného o mezinárodní závazky. Poukázat je možné například na úvahy Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011–42:

„Nejvyšší správní soud si je vědom fundamentálního významu soukromého vlastnictví pro vývoj euroamerické civilizace, jakož i zcela zásadního postavení vlastnického práva v katalogu lidských práv (vedle práva na život, práva na osobní svobodu, práva na lidskou důstojnost a svobody projevu). Evropský soud pro lidská práva vyvinul ve své bohaté judikatuře autonomní a širokou definici vlastnického práva a pro případné zásahy užívá pětistupňový test proporcionality. Nejdříve zkoumá, zda jde o vlastnictví ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1, zda jde o zásah do pokojného užívání majetku, zda jde o zásah na zákonném podkladě, zda zásah sledoval veřejný zájem a zda se jednalo o spravedlivou rovnováhu mezi sledovaným veřejným zájmem a zásahem do zaručeného práva, sleduje se zejména proporcionalita zásahu.“

V praxi jsou zahraniční subjekty běžně považovány za účastníky řízení například s ohledem na dotčení jejich vlastnického práva k pozemku, který se nachází v zahraničí a může být zasažen v důsledku realizace záměru na území České republiky. Správní orgány uznávají subjektivní veřejná práva těchto subjektů, přestože se pochopitelně napříč státy liší nejen pojetí vlastnictví (i ve vztahu k součastem životního prostředí), ale rovněž pojetí dotčenosti práv. Dotčenost práv je proto v zásadě v prvním kroku posuzována podle práv, která dotčeným subjektům svědčí,

³⁴⁰ Srov. § 57 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád.

bez ohledu na to, který stát jim tato práva přiznal.³⁴¹ Jurisdikce se projevuje v procesním režimu ochrany těchto práv, což může mít pochopitelně vliv i na úroveň vymáhání práv například podle výše nákladů soudního řízení nebo dostupnosti právní pomoci. Ve druhém kroku je navíc dotčenost posuzována již perspektivou vnitrostátní doktríny podle sídla správního orgánu či soudu.³⁴²

Přestože se tento příspěvek cíleně nevěnuje procesním právům, nelze jejich vliv na současný přístup k ochraně hmotných práv opomíjet, zvláště pak ne v oblasti ochrany životního prostředí. Účast veřejnosti na správě věcí veřejných se ostatně pomalu prosazuje i na úrovni unijního a mezinárodního práva při řešení otázek, které byly ještě před několika lety výsostnou doménou států a nadstátních institucí. Aarhuská úmluva přitom nerozlišuje subjekty, které tvoří dotčenou veřejnost a veřejnost, podle jejich původu, a většinou tak nečiní ani vnitrostátní provedení Aarhuské úmluvy. Opakované označování určitých environmentálních práv za procesní záruky zastiňuje podstatný fakt, že holá procesní práva postrádají smysl,

341 Například v rozsudku ze dne 31. 7. 2009, č. j. 5 As 4/2009–86 (č. 1929/2009 Sb. NSS), posuzoval Nejvyšší správní soud otázku aktivní legitimace zahraniční společnosti v návaznosti na souhlas ministra životního prostředí ke stavební činnosti v ochranném pásmu zvláště chráněného území. Za osobu zúčastněnou na řízení označila žalobkyně, která byla společností s ručením omezeným, svého většinového společníka. Ten, jakožto zahraniční osoba, mohl v České republice investovat do pozemků jedině prostřednictvím kapitálových společností, proto na výsledku stavebního řízení vedeného žalobkyní byla závislá jeho vlastní podnikatelská činnost. Nejvyšší správní soud vyšel ze skutečnosti, že rozhodnutí správního orgánu nebylo zahraniční společnosti adresováno, nebylo jím rozhodnuto o jejich právech a povinnostech ani se jejich práv a povinností přímo nijak nedotýkalo. Přestože nebyla zahraniční společnost úspěšná, je zřejmé, že by ji soud za účastníka v případě dotčení práv považoval.

342 Viz např. usnesení ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 Ao 1/2012–62, kterým Nejvyšší správní soud odmítl návrh dvou rakouských občanů na zrušení opatření obecné povahy (Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje) z důvodu absence aktivní legitimace. Dům prvního navrhovatele se nachází cca 400 m od koridoru dálnice A5, která by navazovala na rychlostní silnici R52 Brno – Mikulov. V důsledku realizace těchto staveb by došlo k výraznému nárůstu hlukové a imisní zátěže v území, což by podle navrhovatele představovalo zásadní zásah do jeho práva užívat nemovitost k bydlení. Podobnou argumentaci přednesla i druhá navrhovatelka s tím, že její dům se nachází v otevřené krajíně s přímou expozicí od zvažovaného koridoru dálnice A5. Soud zaujal podle mého velmi striktní výklad dotčenosti (srov. s dále uváděnou judikaturou ESLP) a dovedl, že sporné opatření obecné povahy může mít pouze nepřímý vliv na práva navrhovatelů, což není k přiznání aktivní legitimace dostačující: „*Napadené zásady však tuto dálnici (záměr její výstavby) neregulují; vymezují jejího koridoru a její realizace je plně v kompetenci příslušných rakouských orgánů, do níž odpůrce nemůže efektivně zasahovat ani vydáním napadených zásad. Nelze sice zcela pominout návaznost záměru dálnice A5 na záměr rychlostní silnice R52, který již zásady regulují, nicméně tyto dva záměry se vzájemně nepodmiňují.*“

protože jsou pouhým prostředkem bez naplnění. Podstatou účasti na rozhodování je možnost ovlivnit rozhodnutí, součástí přístupu k informacím je i získání informace, přičemž hmotněprávní rozměr tohoto práva spočívá v získání informace, nikoliv v její hodnotě nebo využitelnosti. Zdůrazňuje-li navíc recentní judikatura smysl účinné ochrany práv jednotlivců prostřednictvím spolku nebo zástupce veřejnosti, pak musí být možné uplatnit shodnou argumentaci v opačném gardu a přiznat účinnou ochranu jednotlivcům tehdy, je-li přiznána jejich seskupení. Oprávnění ekologických spolků k účasti v řízeních na území jiného státu spojené s možností namítat procesněprávní i hmotněprávní pochybení by se jevilo jako absurdní, pokud by stejné námítky nemohli vznášet přímo dotčení jedinci sami za sebe.

Z výše uvedeného je patrné, že postupným vývojem dochází k rozměňování formalistického výkladu právní úpravy ve prospěch praktického zajištění ochrany adresáta právních norem,³⁴³ ale i k prosazení jeho vlastní vůle a k možnosti upravit si některé právní vztahy dle svého uvážení. Nejde o rezignaci států na vlastní suverenitu, ale o její rozvedení v souladu se principem *neminem laedere* tam, kde je to žádoucí a bezpečné pro stát i jeho obyvatele. Lidská práva se stala samozřejmou, byť ne bez vždy respektovanou, hodnotou přesahující hranice států. Při hodnocení právní regulace se uplatňují zásady přiměřenosti a předběžné opatrnosti. Výkon veřejné správy se podřizuje zásadám dobré správy a přibližuje se k adresátům, objevují se snahy o výklad procesních norem ve prospěch přezkumu hmotněprávních námitek. Přehlížení osob, které se od ostatních účastníků odlišují pouze tím, že se nacházejí na území jiného státu, může být považováno nejen za nemorální (cynické), ale i protiprávní.

Zmíněné rozměňování však není bezmezné. Přestože u podústavní úpravy dochází k přesahu základního rejstříku ústavně zaručených práv směrem k efektivní ochraně práv dotčených subjektů, nelze zároveň hovořit o výrazném přesahu mezi garantovanými mezinárodními lidskoprávními smlouvami. To je patrné z hypotetických příkladů: Bude-li se cizinec domáhat ochrany svého vlastnického práva k věci, která je českým právem považována za *res nullius*, patrně mu bude ochrana poskytnuta, protože jeho vlastnické právo zasluhuje ochranu a obsah vlastnického práva

343 Typickým je v tomto směru výklad zásady *non-refoulement* ve smyslu čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (zákaz nuceného navrácení osoby do země, kde by jí hrozilo porušení jejích základních lidských práv). Zatímco dříve se v odborné literatuře i v judikatuře objevoval názor, že tuto zásadu nelze aplikovat teprve na hranici státu, ale až na uprchlíka na území, současná nauka a převážně i státy ve své praxi směřují spíše k širšímu pojetí, spočívajícímu v nemožnosti odmítnout uprchlíka na hranici, pokud by mělo dojít k porušení této zásady.

se v tomto konkrétním případě nijak zvláště nevymyká českému pojetí, pokud není v rozporu s veřejným pořádkem nebo obdobnými zájmy. Podobně bude posuzován i možný zásah do rodinného života v případě manželství mezi osobami stejného pohlaví anebo jinými podobnými svazky, které podle českého práva nejsou možné. V obou případech se uplatní mezinárodní lidskoprávní závazky. Bude-li však cizinec namítat dotčení svého práva na příznivé životní prostředí založeného právní úpravou státu, ve kterém pobývá, patrně neuspěje, protože mezinárodněprávní závazky České republiky neukládají povinnost takové samostatné právo zohlednit (blíže ve zvláštní podkapitole), a česká právní doktrína ani v dotčení tohoto práva zatím nespaturuje základ aktivní legitimace. Bude-li se cizinec odvolávat na čl. 35 české Listiny, rovněž patrně neuspěje, neboť toto ustanovení nepřiznává požívání práva na příznivé životní prostředí mimo území České republiky.

Obdobným způsobem se zřejmě správní orgány vypořádají s cizincem namítajícím přímé dotčení environmentálního práva, které ani česká úprava samostatně nezná. V takovém případě by bylo namísto posoudit, zda se typově jedná o právo schopné konstituovat dotčení ve smyslu příslušné právní úpravy, a dále postupovat v souladu se zásadou *in dubio pro libertate*, podle níž je v případě vícero *a priori* možných a ve své podstatě rovnocenných výkladových variant nutno volit takový výklad, který jde ve prospěch ochrany práv a oprávněných zájmů. Environmentální práva lze i přes jejich specifika alespoň zčásti podřadit pod některá z široce uznávaných práv, jak ostatně činí i Evropský soud pro lidská práva. V českém prostředí je však takový případ málo pravděpodobný.³⁴⁴ Složitější situace může nastat na hranicích států, které se vzájemně odlišují členstvím v Evropské unii,³⁴⁵ přistoupením k Evropské úmluvě, Aarhuské úmluvě, Úmluvě z Espoo atd. Zde sice můžeme sledovat případy, ve kterých je konkrétní úprava účasti veřejnosti využita podpůrně, například na základě domluvy dotčených států (typicky aplikace Úmluvy z Espoo při schvalování a kontrole dopravních a liniových staveb mezi členskými a nečlenskými státy), a v úvahu přichází i uplatnění zásady reciproční ochrany práv. Základ

344 Není mi znám případ z oblasti ochrany životního prostředí, ve kterém by účast cizinců v řízení vycházela z dotčení jiných než vlastnických práv, případně z oprávnění veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy, tedy z oblastí, ve kterých se uplatní mezinárodní (unijní) závazky. V těchto případech jsou cizincům přiznávána práva, která svědčí rovněž osobám v Česku, a v důsledku je jim poskytnut i přístup k soudní ochraně.

345 Listina základních práv EU váže některá práva na institut evropského občanství. Jiná práva však přiznává rovněž osobám ze třetích států. Např. podle čl. 42 má každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič.

ochrany jednotlivců však v těchto případech již spočívá především v mezinárodně-právní odpovědnosti států, o které bude řeč dále.

Co se týče soukromoprávní linie ochrany environmentálních práv v evropském prostředí, zde je právní úprava ochrany environmentálních práv mnohem příznivější, ovšem zdaleka ne tak využívaná. Dokonce lze hovořit o přeshraničním dosahu těchto práv, který není pouhým nezamýšleným důsledkem právní regulace, ale při existenci mezinárodního elementu i jednou z jejích charakteristických vlastností. Příčinou je konstrukce kolizních norem, které umožňují překonat teritoriální podmíněnost procesního i hmotného práva výběrem fóra i rozhodného práva. Slovy unijního zákonodárce harmonizace kolizních norem *přesahuje teritoriální působnost práva a směřuje k udržení a rozvoji prostoru svobody, bezpečnosti a práva.*³⁴⁶

V souvislosti s environmentálními právy zasluhují pozornost dva dílčí soukromoprávní režimy – ochrana osobnostních práv a poškození životního prostředí. Jak je patrné, ani jeden z těchto režimů nevymezuje ani nepřiznává konkrétní environmentální právo. Poškození životního prostředí je samostatným institutem s nezávislým obsahem a ohledně osobnostních práv záleží na jednotlivých státech, která práva spojená s dotčením životního prostředí pod ně zařadí. Například podle českého občanského zákoníku požívají ochrany zejména život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém životním prostředí, jeho vážnost, čest, soukromí a jeho projevy osobní povahy.³⁴⁷ Dostane-li se před soud členského státu Evropské unie spor v konkrétní věci porušení osobnostních práv s mezinárodním prvkem, bude soud posuzovat svou pravomoc podle nařízení Brusel I bis,³⁴⁸ jenž jako hlavní kritérium k založení pravomoci stanoví domicil žalovaného. Kromě místa bydliště žalovaného ovšem existují i další kritéria pro určení příslušnosti, založená na úzké vazbě mezi soudem a podanou žalobou nebo usnadňující řádný výkon spravedlnosti.³⁴⁹ Podle čl. 7 citovaného nařízení může osoba, která má bydliště v některém členském státě, být žalována i v jiném členském státě ve věcech týkajících se deliktů nebo kvazideliktů odpovědnosti u soudu místa, kde došlo nebo může dojít ke škodné události.

³⁴⁶ Viz bod 25 preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 864/2007 ze dne 11. července 2007 o právu rozhodném pro mimosmluvní závazkové vztahy (Řím II).

³⁴⁷ § 81 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

³⁴⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 ze dne 12. prosince 2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (nařízení Brusel I bis).

³⁴⁹ Bod 16 preambule nařízení Brusel I bis.

Společně se sudištěm si žalobce volí i rozhodné právo pro posouzení svých nároků vyplývajících z porušení osobnostních práv, neboť jednotlivé soudní jurisdikce se řídí svými vlastními procesními normami, přičemž zároveň aplikují vlastní kolizní normy k určení práva rozhodného pro spor. Mezinárodní ochrana osobnostních práv je sice vyňata z působnosti harmonizované unijní úpravy,³⁵⁰ ovšem pamatuje na ni vnitrostátní úprava. Podle zákona o mezinárodním právu soukromém se mimosmluvní závazkové poměry vznikající z narušení soukromí a osobnostních práv včetně pomluvy řídí právem státu, ve kterém k narušení došlo. Postižená osoba může však zvolit použití práva státu, ve kterém a) má postižená osoba obvyklý pobyt nebo sídlo, b) má původce narušení obvyklý pobyt nebo sídlo nebo c) se dostavil výsledek narušujícího jednání, pokud to původce narušení mohl předvídat.³⁵¹ Podobnou úpravu kolizních norem obsahují i právní řády sousedních států. V důsledku to znamená, že v případě zásahu do práva na příznivé životní prostředí, ke kterému došlo v Česku a kterého se dopustila osoba pobývajíc v Česku, ale který se projevil například za hranicemi v Německu, se mohou dotčené osoby domáhat ochrany před českými soudy a podle českého občanského zákoníku, přestože jim německá úprava žádné právo na příznivé životní prostředí nepřiznává. Podobným způsobem se mohou „zahraničních“ práv v soukromoprávní rovině dovolávat také osoby pobývajíc v Česku.

V případě poškození životního prostředí nejen že se uplatní shodná úprava příslušnosti soudu (čl. 7 nařízení Brusel I bis), ale harmonizaci podléhá rovněž kolizní úprava práva rozhodného pro věcné posouzení samotného sporu. Výběr rozhodného práva je podle nařízení Řím II založen nikoliv na nejbližším vztahu, ale vychází ze zásady „znečišťovatel platí“, která odůvodňuje diskriminaci ve prospěch poškozeného. Osoba uplatňující nárok na náhradu škody si pak může rozhodné právo jednoduše zvolit mezi vnitrostátní úpravou státu, kde škoda vznikla, a státu, kde došlo ke skutečnosti, jež vedla ke vzniku škody. Tato úprava platí ve všech členských státech a není proto zapotřebí zkoumat českou či zahraniční vnitrostátní úpravu. Také v tomto režimu má žalobce možnost volby mezi soudy příslušnými k posouzení věci a vždy i mezi dvěma právními režimy náhrady škody.

Lze usuzovat, že flexibilní soukromoprávní úprava umožňuje dotčeným osobám prostřednictvím výběru rozhodného práva výrazně zlepšit svoje hmotněprávní postavení a zvýšit tím úroveň ochrany svých práv. Není racionálního důvodu,

350 Blíže viz VALDHANS, J. Evropský justiční prostor ve věcech civilních. Část XIII. návrh nařízení o právu rozhodném pro mimosoudní závazky. *Právní fórum*. 2006, č. 2. str. 38.

351 Ust. § 101 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém.

aby docházelo k disproporcím mezi veřejnoprávní a soukromoprávní ochranou práv, neboť jedním z poslání veřejného práva je předcházení budoucím konfliktům a vytváření prostředí pro harmonický rozvoj soukromoprávních vztahů. V praxi však, jak je patrné z výše uvedeného, k rozdílnému přístupu dochází. Veřejnoprávní úprava, přestože z úpravy soukromoprávní podpůrně vychází, nejde tak daleko, aby posuzovala potenciální dotčení v plném rozsahu kolizních norem soukromého práva, které je možné využít v případě deliktní nebo kvazideliktní odpovědnosti. Alespoň však není pochyb, že v přeshraničním kontextu představuje soukromoprávní cesta ochrany environmentálních práv poměrně silný a státy aprobovaný nástroj ochrany dotčených osob.

6.3 PŘESHraniČNÍ DOSAH ENVIRONMENTÁLNÍCH PRÁV NA ZÁKLADĚ ZVYKOVÉHO MEZINÁRODNÍHO PRÁVA?

V předchozí podkapitole bylo naznačeno, že se vnitrostátní právo pro účely posouzení dotčenosti práv osob pobývajících území jiného státu ve velké míře ohlíží na mezinárodní právo a závazky, které z něj v lidskoprávní rovině vyplývají. Další podkapitoly se proto snaží identifikovat prameny mezinárodního práva, ze kterých by bylo možné dovodit přímou či nepřímou ochranu environmentálních práv v přeshraničním kontextu.

Vydeme-li z vymezení pramenů mezinárodního práva v článku 38 Statutu Mezinárodního soudního dvora,³⁵² je zřejmé, že základy přeshraničního dosahu environmentálních práv je třeba hledat v mezinárodních zvyklostech nebo v mezinárodních úmluvách. Toto rozlišování má praktický důsledek: Mezinárodní zvyklosti mají zpravidla podobu povinnosti vyvarovat se určité škodlivé činnosti zaměřené přímo proti jinému státu nebo jeho obyvatelstvu. Velmi zjednodušeně spočívají v dodržování základních povinností států vůči sobě navzájem a v případném vzniku sekundárního nároku dotčeného státu vůči státu, který tyto zvyklosti porušuje. Mezinárodní smluvní právo oproti tomu přináší i výrazně pozitivní závazky v lidskoprávní oblasti, jejichž zamýšleným beneficentem jsou jedinci, tj. nestátní subjekty. Rovněž v mezinárodním právu smluvním hraje klíčovou roli odpovědnost států, ovšem v určitých případech se této odpovědnosti mohou přímo dovolávat

352 Podle tohoto ustanovení rozhoduje Mezinárodní soudní dvůr podle mezinárodních úmluv stanovicích pravidla výslovně uznaná státy ve sporu, mezinárodních zvyklostí, obecných zásad práva, s výhradou ustanovení článku 59 Statutu podle soudních rozhodnutí a nauky, a na základě dohody stran rovněž *ex aequo et bono*.

dotčení jedinci, a to zpravidla přesně upraveným způsobem před zvláštním mezinárodním soudem. Pokud by bylo možné dovést obecnou povinnost států přiznat a chránit určitá environmentální práva anebo pokud by bylo možné dovést odpovědnost států za porušení (environmentálních) práv, která svědčí jednotlivcům na území jiného státu, z mezinárodního zvykového práva, pak by již v zásadě nebylo nutné takovou povinnost dovozovat z jednotlivých mezinárodních smluv, kterými jsou příslušné státy vázány.

V oblasti mezinárodního zvykového práva je patrné podstatné postupné formování institutu imperativních závazků, který vychází z dlouholeté praxe států i činnosti mezinárodních organizací, které sehrávaly stimulující úlohu v ochraně lidských práv a jejichž rezoluce dokonce plnily kognitivní funkci a byly zároveň obdařeny interpretačním významem.³⁵³ Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969 pak existenci kogentních norem (*ius cogens*) zakotvila *expressis verbis* do textu svých čl. 53, 64 a 71. Vedle závazků plynoucích z *ius cogens* je možné identifikovat závazky vůči mezinárodnímu společenství jako celku (*erga omnes*).

Podle Malenovského³⁵⁴ se povinnosti *ius cogens* vztahují k následkům, jež závažné porušení vyvolává, zatímco závazky *erga omnes* určují okruh států, které jsou porušením imperativního závazku poškozeny a stávají se tedy v odpovědnostním vztahu aktivně legitimovanými. Přínos závazků *erga omnes* tak spočívá především v tom, že se snaží překonat tradiční přístup smluvní reciprocity ve vztazích mezi jednotlivými státy, což může pochopitelně hrát v oblasti ochrany životního prostředí velkou roli. Lze doplnit, že hranice mezi závazky *ius cogens* a *erga omnes* není pevná, a již z vymezení obou těchto kategorií je patrné, že se překrývají, čemuž odpovídá přístup Komise OSN³⁵⁵ i judikatura Mezinárodního soudního dvora, který zpravidla referuje o závazcích *erga omnes*, nikoliv o závazcích imperativní povahy.

Mezinárodní soudní dvůr ve své judikatuře dovedl, že státy jsou povinny respektovat a chránit životní prostředí³⁵⁶ a že mají povinnost vědomě neumožnit použití svého území k aktům rozporným s právy ostatních států.³⁵⁷ Mezinárodní

353 JÍLEK, D. *Problémy mezinárodní právní odpovědnosti mezinárodních organizací*. I. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1991, s. 37–38.

354 Srov. MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště právu českému*. 4. vyd., Doplněk, 2004, s. 203.

355 Srov. ILC Report on its 53rd Session to the General Assembly, UN Doc. A/56/10, commentary to Part Two, Chapter III, para. 7.

356 Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 20. 12. 1974 ve věci Nuclear Tests (Nový Zéland proti Francii).

357 Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 9. 4. 1949 ve věci Corfu Channel (Spojené království proti Albánii).

soudní dvůr také dovedl, že obecná odpovědnost států zajistit, že veškeré aktivity v rámci jejich jurisdikce a kontroly budou činěny za respektování životního prostředí ostatních států či území mimo jejich národní kontrolu, je pevnou součástí mezinárodního práva životního prostředí.³⁵⁸ Z této obecné povinnosti lze dovést i požadavek obecného mezinárodního práva provést posouzení vlivů na životní prostředí v případě rizika, že zamýšlená průmyslová činnost by mohla mít značný negativní dopad přesahující hranice států, zejména na sdíleném přírodním zdroji.³⁵⁹ Takové posouzení nemusí být pouze jednorázové; v rozsudku ve věci Gabčíkovo-Nagymaros³⁶⁰ Mezinárodní soudní dvůr dovedl, že strany by se měly společně znovu zabývat účinky provozu elektrárny na životní prostředí. Povědomí o zranitelnosti životního prostředí a uznání, že environmentální rizika musí být posuzována průběžně, podle názoru soudu dokonce zesílilo od doby uzavření dohody mezi stranami.

Při posouzení, zda výše uvedené povinnosti představují obecné závazky *ius cogens* ve vztahu k ochraně životního prostředí, anebo se jedná pouze o povinnosti vyplývající z dílčích smluvních ustanovení mezinárodních smluv, je nutné se přiklonit ke druhé možnosti. Přestože Mezinárodní soudní dvůr uznal fundamentální povahu posuzovaných závazků, nikdy je neprohlásil za *ius cogens* (na rozdíl například od závazků vyplývajících ze zákazu genocidy). Zejména v rozsudku ve věci *Gabčíkovo-Nagymaros* Mezinárodní soudní dvůr odmítl připojit se k argumentaci Slovenska, podle které lze z posledního vývoje na poli mezinárodního práva životního prostředí usuzovat na vznik závazků *ius cogens*. Na ochranu životního prostředí ostatně necílí ani čl. 103 Charty OSN, podle kterého v případě rozporu mezi závazky členů Organizace podle Charty a jejich závazky podle kterékoli jiné mezinárodní dohody mají přednost závazky podle Charty.

V rozsudku z roku 1970 ve věci *Barcelona Traction*³⁶¹ pak Mezinárodní soudní dvůr výslovně vymezil i základní kategorie závazků *erga omnes*: závazky z protizákonného aktu agrese, z genocidia a z principů a pravidel týkajících se lidských práv. V tomto ohledu se nicméně omezil na ochranu před otroctvím a rasovou

358 Poradní stanovisko Mezinárodního soudního dvora o legalitě jaderných zbraní ze dne 8. 7. 1996.

359 Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 20. 4. 2010 ve věci *Pulp Mills* (Argentina proti Uruguayi).

360 Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 25. 9. 1997 ve věci *Gabčíkovo-Nagymaros* (Maďarsko proti Slovensku).

361 Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 5. 2. 1970 ve věci *Barcelona Traction, Light and Power Co.* (Belgie proti Španělsku).

diskriminací. V pozdějších rozhodnutích Mezinárodní soudní dvůr k původnímu výčtu připojil i závazky států *erga omnes* vyplývající z principu sebeurčení³⁶² a ze zákazu mučení.³⁶³ Opět ani zde ochranu životního prostředí, natož ochranu environmentálních práv nenalezneme. Problematické by bylo již samotné konkrétní vymezení závazku (zákazu) ve vztahu k ochraně životního prostředí, respektive přesné vymezení obsahu environmentálních práv.

Z výše uvedeného lze dovodit, že podle mezinárodního zvykového práva mají státy určité povinnosti v oblasti ochrany životního prostředí, ovšem nejedná se o povinnosti takové povahy, že by nebylo možné se od nich odchýlit, nebo které by byly závazné vůči všem ostatním státům. Mezinárodní soudní dvůr ani nikdy nedovodil, že by tyto povinnosti automaticky zahrnovaly také ochranu souvisejících, environmentálních či jiných lidských práv, která mohou být jednáním států dotčena.

6.4 PŘESHraniční DOSAH ENVIRONMENTÁLNÍCH PRÁV NA ZÁKLADĚ SMLUVNÍHO MEZINÁRODNÍHO PRÁVA?

Pro evropské prostředí je charakteristické nejen množství mezinárodních úmluv kvalifikovaných jako lidskoprávní (takových je podle Rady Evropy celkem 21), ale i skutečnost, že přijímání mezinárodních závazků v oblasti lidských práv patří v rámci Evropy k obvyklé praxi států, což úzce souvisí s koncentrací států podobného směřování a hodnot, ale i s existencí regionálních či nadnárodních organizací, jež se lidskými právy zabývají. Kromě toho zde již po desetiletí existuje poměrně efektivní systém dohledu nad dodržováním lidských práv, který je utvářen právě díky hojnému přistupování evropských států k mezinárodním lidskoprávním smlouvám. Podřízením se tomuto systému dohledu nad dodržováním lidských práv se stát dostává do pozice, v níž je pod pohružkou sankcí nucen upravit svou vnitrostátní praxi tak, aby odpovídala „vyššímu“ evropskému standardu.³⁶⁴

362 Viz např. rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 30. 6. 1995 ve věci East Timor (Portugalsko proti Austrálii) nebo poradní stanovisko Mezinárodního soudního dvora ze dne 9. 7. 2004 k právním důsledkům konstrukce zdi na okupovaném palestinském území.

363 Viz např. rozsudek Mezinárodního trestního tribunálu ze dne 10. 12. 1998 ve věci Anto Furundžija (IT-95-17/I-T).

364 JANKŮ, L. – JANOVSKÝ, J. – SMEKAL, H. – ŠIPULOVÁ, K. Mezinárodní závazky České republiky v oblasti lidských práv. *Středoevropské politické studie*. Mezinárodní politologický ústav, FSS MU, 2012, XIV, 2-3, s. 191-223.

Extenzivní přebírání mezinárodních závazků však nepřináší výrazný pokrok na poli lidských práv 3. generace, natož pokrok v oblasti environmentálních práv. Garance hmotného práva, která by se promítala v povinnosti zajistit určitý standard kvality životního prostředí, je pochopitelně spojena s obavami států o ztrátu poměrně širokého uvážení, které jim v tomto směru svědčí.³⁶⁵ V jiných částech světa není mezinárodněprávní ochrana lidských práv natolik aktuálním tématem, a to ani ve státech, které nemají potíže s dodržováním lidských práv v západním pojetí (např. Kanada a Spojené státy americké). Z toho vyplývá, že nemůžeme hovořit o ucelené mezinárodněsmluvní úpravě environmentálních práv, ale je nutné se zabývat tím, zda lze dovést přeshraniční účinek v případě konkrétních úmluv, u nichž je možné uvažovat o nějaké formě přiznání environmentálních práv.

Mezinárodní lidskoprávní úmluvy v zásadě zavazují státy pouze k tomu, aby přiznaly určitá práva a jejich ochranu všem osobám na svém území. Podle čl. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv tak smluvní strany přiznávají každému, *kdo podléhá jejich jurisdikci*, práva a svobody uvedené v Hlavě I Úmluvy. Také Mezinárodní soudní dvůr v již zmíněné věci *Barcelona Traction* zdůraznil, že „*v obecné rovině nástroje, které přiznávají lidská práva, neukládají státům povinnost chránit oběti porušování těchto práv bez ohledu na jejich národnost.*“³⁶⁶ *Na jednu stranu je tedy v kontextu mezinárodního práva uznáván koncept univerzality (některých) lidských práv, na druhou stranu tomuto konceptu neodpovídá univerzální jurisdikce k ochraně těchto práv. To vede jednak k přesvědčení o teritoriální podmíněnosti ochrany lidských práv, jednak k podřazenosti případného přeshraničního dosahu environmentálních práv pod kategorií odpovědnosti států za jednání, které jim může být přičteno. Existují i mezinárodní úmluvy, jejichž působnost je výslovně či výkladem rozšířená, například Úmluva o zabránění a trestání zločinu genocidia z roku 1948,³⁶⁷ ale nejedná se o častý jev.*

I v případě mezinárodního smluvního práva tak hraje velkou roli judikatura mezinárodních soudů, která se zabývá možným dotčením jednotlivců v důsledku zásahu do životního prostředí. Mezinárodní soudní dvůr je při výkladu smluvních

365 Na druhou stranu tyto obavy bezpochyby přispěly například k širokému přijetí procesních práv zakotvených v Aarhuské úmluvě. Podobně některé státy přistupovaly ke zvláštním mezinárodním režimům s nadějí, že se vyhnou přísnějšímu režimu ochrany životního prostředí, výsledkem byl ovšem pravý opak. Například k Úmluvě z Espoo přistupovaly některé státy mimo jiné proto, aby se vyhnuly účasti zahraniční veřejnosti při povolování záměrů na svém území.

366 Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 5. 2. 1970 ve věci *Barcelona Traction, Light and Power Co.* (Belgie proti Španělsku), odst. 91.

367 Viz rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 26. 2. 2007 ve věci *Aplikace Úmluvy o předcházení a trestání zločinu genocidia* (Bosna a Hercegovina proti Srbsku a Černé Hoře).

povinností států omezen případy, které jsou mu jednotlivými státy postoupeny. Lidskoprávní rozměr mezistátních sporů není častý, přesto již byl Mezinárodní soudní dvůr přizván k výkladu ustanovení lidskoprávních úmluv, a to i ve vztahu k jejich osobní a územní působnosti. Z jeho rozhodnutí vyplývá, že státy odpovídají i za jednání, kterého se dopustí mimo své území.

V poradním stanovisku z roku 2004 k právním důsledkům konstrukce zdi na okupovaném palestinském území³⁶⁸ Mezinárodní soudní dvůr uvedl, že *„(p)řestože je jurisdikce států primárně založena na teritoriálním principu, může být v některých případech vykonávána mimo území státu. Z cíle a účelu Mezinárodního paktu o občanských a politických právech se jeví jako přirozené, aby státy dodržovaly své závazky i v takovém případě.“*

Tímto Mezinárodní soudní dvůr zformuloval požadavek plné aplikovatelnosti lidských práv na území cizího státu, který znovu zopakoval o rok později v rozsudku ve věci *Kongo proti Ugandě*,³⁶⁹ v němž navíc zdůraznil, že k založení odpovědnosti postačuje časově krátkodobá okupace území jiného státu. Zásah, který se projeví na území jiného státu, tak nemusí být důsledkem dlouhodobé činnosti nebo působení.

Výbor Spojených národů pro lidská práva zastává podobný přístup. Již ve vyjádření z roku 1981 ve věci *Lilian Celiberti de Casariego*³⁷⁰ uvedl, že „v posouzení zajištění a detence Lilian Celiberti de Casariego na území jiného státu Výboru nijak nebrání čl. 1 Opčního protokolu („...jednotlivci podléhající pravomoci...“) nebo čl. 2 odst. 1 Paktu [...], neboť jednání se dopustili zástupci Uruguaye jednající na cizím území“. Čl. 1 Opčního protokolu Výbor vyložil tak, že odkaz na pravomoc státu nelze toliko spojovat s místem, kde k jednání došlo, ale spíše se vztahem mezi jednotlivcem a státem v návaznosti na porušení jakéhokoliv práva přiznaného Paktem, ať už k němu došlo kdekoliv. Ve vyjádření k věci *Delia Saldias de López v. Uruguay*³⁷¹ pak Výbor uvedl, že *„by bylo nerozumné vykládat odpovědnost upravenou v čl. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech tak, že umožňuje porušovat povinnosti vyplývající z Paktu na území jiného státu, ačkoliv tak Strany nemohou jednat na svém vlastním území“*.

³⁶⁸ Poradní stanovisko Mezinárodního soudního dvora ze dne 9. 7. 2004 k právním důsledkům konstrukce zdi na okupovaném palestinském území.

³⁶⁹ Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 19. 12. 2005 ve věci *Demokratická republika Kongo proti Ugandě*.

³⁷⁰ Vyjádření Výboru pro lidská práva ze dne 17. 7. 1979 ve věci *Lilian Celiberti de Casariego proti Uruguayi* (R.13/56, 10.1–10.2).

³⁷¹ Vyjádření Výboru pro lidská práva ze dne 29. 7. 1987 ve věci *Delia Saldias de Lopez proti Uruguayi* (52/1979, 9.11–9.12).

Ačkoliv se nejedná o případy z oblasti ochrany životního prostředí, je pravděpodobné, že by Mezinárodní soudní dvůr (Výbor) směřoval své úvahy stejným způsobem i při posuzování porušení smluvní povinnosti, které spočívá v poškození životního prostředí. Pro poškození životního prostředí je přitom typické, že stát často nekoná přímo, nýbrž že škodlivé následky vznikají s jeho svolením či v důsledku jeho nečinnosti. Vzniklá odpovědnost pak vychází zejména z povinností chránit životní prostředí a nezasahovat na území jiného státu, které Mezinárodní soudní dvůr dovodil při výkladu smluvních povinností ve zmíněných případech *Nuclear Tests*, *Pulp Mills*, *Gabčíkovo-Nagymaros* a v posudku o *legalitě jaderných zbraní*.³⁷²

Může odpovědnost vůči jinému státu založit i zásah do práv jednotlivců nacházejících se na území jiného státu? Patrně ano, ovšem soudní judikatura jasnou odpověď nedává. Nejblíže k ní se dostal Mezinárodní soudní dvůr ve věci *Aerial Herbicide Spraying*,³⁷³ ve které Ekvádor mimo jiné namítal, že v důsledku znečištění z toxických herbicidů rozprašovaných na kolumbijských polích koky dochází k porušování práv jeho obyvatel.³⁷⁴ Oba zainteresované státy ovšem v roce 2013 dospěly k dohodě o vzájemné spolupráci a delimitaci neutrálního hraničního pásma, takže žaloba byla stažena. Analogicky lze v této souvislosti poukázat na problematiku prolínání režimů odpovědností státu a jednotlivce na poli zločinů podle mezinárodního práva, ke kterému dochází v případech, kdy je institut odpovědnosti státu, primárně reagující na „každodenní a běžné“ porušení mezinárodního práva povolán k řešení porušování kogentní normativity. Jak uvádí Svaček,³⁷⁵ poslední desetiletí navíc vneslo na pole mezinárodního práva případy, kdy žaloby dovolávající se odpovědnosti státu za porušení norem *ius cogens* byly doprovázeny iniciací trestního postihu pachatelů zločinů podle mezinárodního práva, jejichž jednání při splnění podmínky přičitatelnosti založilo rovněž právě odpovědnost kolektivní, respektive odpovědnost státu.

Jak již bylo uvedeno, povinnost státu chránit environmentální práva jednotlivců nevychází z mezinárodního obyčeje a není závazkem *ius cogens*. Proto se zmíněná východiska ve vztahu ke konceptu přeshraničního dosahu environmentálních

372 V těchto případech šlo o porušení závazků vyplývajících z Jednotného aktu řešení sporů v oblasti Pacifiku (1928), Statutu řeky Uruguay (1975) a Smlouvy o společném projektu výstavby vodního díla na Dunaji (1976).

373 Mezinárodní soudní dvůr: věc *Aerial Herbicide Spraying* (Ekvádor proti Kolumbii).

374 Ekvádor své nároky odvozoval od tzv. Bogotského paktu z roku 1948 a Úmluvy OSN proti nedovolenému obchodu s samnými a psychotropními látkami z roku 1988.

375 SVAČEK, O. Stát a jednotlivec: vztahy odpovědnosti v rozhodovací praxi mezinárodních soudních orgánů. In: *Olomoucké debaty mladých právníků 2008. Aktuální otázky normotvorby a právo na spravedlivý proces*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2009, s. 223.

práv na základě smluvního mezinárodního práva uplatní pouze tam, kde lze z nějaké mezinárodní smlouvy určité environmentální právo dovodit. Takových smluv připadá v úvahu několik a k jejich výkladu a prosazování jsou většinou povolány zvláštní soudy. Zmínit lze zejména Africkou chartu lidských práv a práv národů, jež právo na uspokojivé životní prostředí výslovně přiznává ve svém čl. 24, anebo Americkou úmluvu o lidských právech, která právo na zdravé životní prostředí přiznává v čl. 11 prvního dodatkového protokolu. Těmto lidskoprávním úmluvám a související judikatuře se dále výklad nevěnuje, neboť se v evropském prostoru uplatňují toliko v podobě cenné inspirace. Pozornost bude směřovat k Evropskému soudu pro lidská práva (ESLP), který dohlíží na dodržování lidskoprávní ochrany vycházející z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Ta, jak je známo, neobsahuje výslovnou ochranu environmentálních práv; dotčení jednotlivců v důsledku poškozování životního prostředí podřazuje ESLP především pod právo na respektování soukromého a rodinného života (čl. 8 Úmluvy).³⁷⁶

Podmínky exteritoriální aplikace Úmluvy ESLP dosud v environmentálních případech nevykládal. Z rozhodnutí v jiných oblastech, především z oblasti vojenských konfliktů, lze dovodit, že smluvní státy mohou být odpovědné i za porušení práv, ke kterému dojde mimo jejich území. Odkázat lze zejména na rozsudek ve věci *Loizidou proti Turecku*, ve kterém ESLP uvedl:

„Pokud jde o otázku přičitatelnosti..., v rámci ustálené jurisprudence ESLP se pojem ‚jurisdikce‘ neváže pouze k národním územím smluvních států. Odpovědnost smluvních států tudíž může vznikat i na základě aktů či opomenutí jejich orgánů, které mají účinky vně jejich vlastního území. Zvláštní význam pro projednávaný případ přikládá Soud – ve shodě s relevantními principy mezinárodního práva, kterými se řídí odpovědnost států – tomu, že odpovědnost smluvní strany může vzniknout, jestliže v důsledku své vojenské akce, ať zákonné či nezákonné, získá efektivní kontrolu nad územím vně svých vlastních hranic. Ze skutečnosti této kontroly, ať už je vykonávána přímo, skrze její vlastní ozbrojené síly či prostřednictvím podřízené místní správy, plyne pro smluvní stranu povinnost zajistit na tomto území práva a svobody Úmluvou garantované.“³⁷⁷

³⁷⁶ Viz zejména rozsudky ESLP ze dne 9. 12. 1994 ve věci *López Ostra* proti Španělsku (stížnost č. 16798/90), ze dne 19. 2. 1998 ve věci *Guerra* a ostatní proti Itálii (stížnost č. 14967/89), ze dne 9. 6. 2005 ve věci *Fadeyeva* proti Rusku (stížnost č. 55723/00), ze dne 30. 11. 2004 ve věci *Öneryildiz* proti Turecku (stížnost č. 48939/99), ze dne 10. 11. 2004 ve věci *Taşkin* a ostatní proti Turecku (stížnost č. 46117/99), ze dne 27. 1. 2009 ve věci *Tatar* proti Rumunsku (stížnost č. 67021/01) nebo ze dne 20. 3. 2008 ve věci *Budayeva* proti Rusku (stížnost č. 15339/02).

³⁷⁷ Rozsudek ESLP ze dne 29. 7. 1998 ve věci *Loizidou* proti Turecku (stížnost č. 15318/89, § 52).

ESLP odmítl argumenty Turecka a vyvodil, že u článků 25 a 46 původního znění Úmluvy jsou teritoriální výhrady při přijímání fakultativní jurisdikce kontrolních orgánů EÚLP nepřipustné. Obdobně lze odkázat i na rozhodnutí ve věci Kypr proti Turecku,³⁷⁸ které se týká zejména práva na spravedlivý proces. Rovněž v této věci ESLP dovedl odpovědnost za jednání, ke kterému sice dojde na území smluvního státu, ale které se projeví na území státu jiného.

Obecně tedy ESLP dovozuje odpovědnost států za jednání jejich orgánů, uskutečněné na území státu nebo mimo ně, které vyvolává účinky mimo jejich území.³⁷⁹ Bude tomu tak ovšem pouze výjimečně,³⁸⁰ pokud smluvní stát nad oblastí vykonává účinnou kontrolu nebo tam má alespoň rozhodný vliv.³⁸¹

Ve věci Issa a další proti Turecku³⁸² ESLP posuzoval odpovědnost Turecka za to, že na území Iráku měli turečtí vojáci odvést příbuzné stěžovatele do jeskyně a tam je popravit. ESLP dovedl, že zemřelí spadali pod jurisdikci Turecka, protože vojáci nad nimi vykonávali autoritu a kontrolu, ovšem neuvážil za prokázané, že skutečně zemřeli v důsledku střelby tureckých vojáků. V jiném případě byla podle ESLP jurisdikce založena v důsledku výlučné kontroly vojska Spojeného království nad Iráčany drženými v britském vojenském vězení v Iráku.³⁸³ ESLP uznal rovněž jurisdikci Francie, když francouzské námořnictvo zajalo loď i s posádkou v mezinárodních vodách.³⁸⁴ Na druhou stranu existuje i linie judikatury ESLP, která není přeshraničnímu dosahu chráněných práv tolik nakloněna, zvláště pokud není zřejmý přímý vztah jednání státu a porušení chráněných práv. Poukázat lze zejména na rozhodnutí ve věci Banković,³⁸⁵ která se týkala stížností pozůstalých po

378 Rozsudek ESLP ze dne 10. 5. 2001 ve věci Kypr proti Turecku (stížnost č. 25781/94).

379 Viz např. rozsudky ESLP ze dne 26. 6. 1992 ve věci Drozd a Janousek proti Francii a Španělsku (stížnost č. 12747/87, § 91) nebo ze dne 7. 7. 1989 ve věci Soering proti Spojenému království (stížnost č. Soering, § 86 a 91).

380 Viz např. rozsudky ESLP ze dne 8. 7. 2004 ve věci Ilaşcu a ostatní proti Moldavsku a Rusku (stížnost č. 48787/99, § 314), ze dne 12. 12. 2001 ve věci Banković a ostatní proti Belgii a 16 dalším smluvním státům (stížnost č. 52207/99, § 71).

381 Viz rozsudky ESLP ze dne 8. 7. 2004 ve věci Ilaşcu a ostatní proti Moldavsku a Rusku (stížnost č. 48787/99, § 314–316 a 392), ze dne 29. 3. 2010 ve věci Medvedyev a ostatní proti Francii (stížnost č. 3394/03, § 63–64) nebo ze dne 14. 12. 2006 ve věci Markovic a ostatní proti Itálii (stížnost č. 1398/03, § 54).

382 Rozsudek ESLP ze dne 16. 11. 2004 ve věci Issa a další proti Turecku (stížnost č. 31821/96).

383 Rozsudek ESLP ze dne 2. 3. 2010 ve věci Al-Saadoon a Mufdhi proti Spojenému království (stížnost č. 61498/08, § 86–89).

384 Rozsudek ESLP ze dne 29. 3. 2010 ve věci Medvedyev a ostatní proti Francii (stížnost č. 3394/03, § 67).

385 Rozsudek ESLP ze dne 12. 12. 2001 ve věci Banković a ostatní proti Belgii a 16 dalším smluvním státům (stížnost č. 52207/99).

obětech bombardování bělehradské budovy Srbského rozhlasu a televize letadly NATO. Tyto stížnosti byly prohlášeny za nepřijatelné, neboť podle ESLP se oběti nenacházely pod jurisdikcí žalovaných států (států NATO) ve smyslu článku 1 Úmluvy. Podobná věc *Artemi a Gregory*³⁸⁶ se před ESLP nedostala k meritornímu posouzení.

Na rozdíl od rozhodnutí ve věci Issa a další proti Turecku velký senát ve věci *Banković* uvedl, že se „efektivní kontrola území“ jako základ pro jurisdikci státu může uplatnit pouze v rámci právního prostoru Úmluvy. Kromě severního Kypru Soud výjimku aplikoval na území Transdniestríe, které je součástí území jiného smluvního státu Úmluvy, konkrétně Moldavska. Při jiném přístupu by podle ESLP hrozilo, že státy budou vynucovat kulturně rozdílné standardy, a to v rozporu s principem svrchovaného sebeurčení. Tuto podmínku zachování tzv. právního prostoru Úmluvy lze ovšem považovat za překonanou nebo přinejmenším zpochybněnou právě výše uvedeným rozhodnutím ve věci Issa proti Turecku, kde se jednalo o území Iráku, tj. nesmluvního státu. Z judikatury ESLP také vyplývá, že státu lze přiřadit odpovědnost za porušení Úmluvou zaručených práv ve vztahu k osobám nacházejícím se na území jiného státu, které jsou ale v moci nebo pod kontrolou zástupců prvně zmiňovaného státu, ať už působících legálně či nikoli na území státu druhého.³⁸⁷

Mohlo by se zdát, že uvedené závěry se neuplatní v ochraně lidských práv při poškozování životního prostředí, ovšem právě v průběhu vojenských konfliktů často dochází ke vzniku výrazných škod na životním prostředí, a to při efektivní kontrole zasaženého území cizími vojsky. Vedle toho je možné zaměřit se i na závěry judikatury ESLP k otázce odpovědnosti smluvních států za jednání soukromých osob, která je tradičně posuzovaná v rámci slučitelnosti *ratione personae*. Přiřítelnost odpovědnosti podle ESLP závisí na obsahu jednotlivých práv zaručených Úmluvou a na rozsahu pozitivních povinností, které jsou s těmito právy spojeny.³⁸⁸ Odpovědnost státu podle Úmluvy může být založena již tím, že státní

386 *Rozdílně* od jiných řeckých Kypřanů Artemi a Gregory svoji stížnost nesměřovali proti Turecku a nenamítali porušení svého práva na pokojné užívání majetku ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě či práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu článku 8 Úmluvy. Namítali, že všechny žalované státy porušily jejich právo na svobodu pohybu (článek 2 Protokolu č. 4) a zákaz vyhoštění občanů (článek 3 Protokolu č. 4). Viz stížnost č. 35524/06, Michalis Artemi a Panos Gregory proti Kypru a 21 dalším smluvním státům.

387 Viz zejm. rozsudky ESLP ze dne 4. 7. 2006 ve věci Sánchez Ramírez proti Francii (stížnost č. 59450/00), ze dne 12. 3. 2003 ve věci Öcalan proti Turecku (stížnost č. 46221/99, § 91); a citované rozsudky Issa a ostatní proti Turecku, § 71; Medvedyev a ostatní proti Francii, § 66–67.

388 Viz např. rozsudky ESLP ze dne 25. 7. 2005 ve věci Siliadin proti Francii (stížnost č. 73316/01, § 77–81) nebo ze dne 25. 6. 2009 ve věci Beganović proti Chorvatsku (stížnost č. 46423/06, § 69–71).

orgány schválí nebo mlčky uznají jednání soukromých osob, které porušuje Úmluvou zaručená práva jiných osob v rámci jeho jurisdikce.³⁸⁹ Zmínit lze i závěry ESLP z oblasti ochrany práva na soukromí, podle kterých nemusí být v případě tajného sledování rozhodující, odkud bylo sledování prováděno, ale kde fakticky docházelo ke zpracování dat.³⁹⁰

ESLP tedy dovozuje, že porušení Úmluvou zaručených práv může spočívat v zásahu do životního prostředí, že lze postihnout i jednání, které se projeví na území jiného státu, a že je možné státu přičíst jednání soukromých osob. V této souvislosti lze připomenout, že ESLP sice většinou zastává rigidní koncept příčinné souvislosti při prokazování újmy na zdraví způsobené poškozením životního prostředí,³⁹¹ ovšem k namítanému porušení zaručených práv v důsledku *pouhého* ohrožení (nemateriální újma) přistupuje o poznání volněji.

Například ve věci *Taşkin a ostatní proti Turecku*³⁹² přiznal ESLP náhradu nemajetkové újmy ve výši 3 000 eur deseti stěžovatelům, kteří pobývali ve vzdálenosti od 300 metrů do 10 kilometrů od nezákonně provozovaného dolu (porušení čl. 6 a 8 Úmluvy). Podobně ve věci *Okyay a další proti Turecku*³⁹³ přiznal ESLP náhradu nemajetkové újmy stěžovatelům žijícím ve vzdálenosti 250 kilometrů od tepelných elektráren na jihozápadě Turecka na základě toho, že tyto elektrárny byly schopny emitovat znečištění až do vzdálenosti 2.350 km. Stěžovatelé přitom neutrpěli žádnou újmu na zdraví v důsledku činnosti elektráren. Ve věci *Giacomelli proti Itálii*³⁹⁴ přiznal ESLP stěžovatelce spravedlivé zadostiučinění ve výši 12.000 eur, když dovedl porušení jejich práv v důsledku skladování a likvidace odpadů ve vzdálenosti 30 metrů od jejího domu bez provedení posouzení vlivů na životní prostředí. Podle soudu se jí nepodařilo prokázat příčinnou souvislost mezi porušením práv chráněných Úmluvou a majetkovou škodou na základě četných úniků nebezpečných látek, nepochybně jí však vznikla škoda nemajetková v důsledku několik let trvajícího stresu a úzkostí. V jiném případě vedeném proti Rumunsku³⁹⁵ konstatoval soud porušení čl. 3 (zákaz nelidského a ponižujícího zacházení) i porušení čl. 8 Úmluvy. Ioan Brândușe byl deset let vězněn, přičemž výkon trestu mu ztěžoval zápach z ilegální

³⁸⁹ Viz citovaný rozsudek ve věci *Ilașcu a ostatní proti Moldavsku a Rusku*, § 318.

³⁹⁰ Viz rozsudek ve věci *Liberty a další proti Spojenému království* ze dne 1. 7. 2008, stížnost č. 58243/00.

³⁹¹ Viz zejm. citovaný rozsudek ve věci *Tătar proti Rumunsku*.

³⁹² Rozsudek ESLP ze dne 10. 11. 2004 ve věci *Taşkin a ostatní proti Turecku* (stížnost č. 46117/99).

³⁹³ Rozsudek ESLP ze dne 12. 7. 2005 ve věci *Okyay a další proti Turecku* (stížnost č. 36220/97).

³⁹⁴ Rozsudek ESLP ze dne 2. 11. 2006 ve věci *Giacomelli proti Itálii* (stížnost č. 59909/00).

³⁹⁵ Rozsudek ESLP ze dne 7. 4. 2009 ve věci *Brândușe proti Rumunsku* (stížnost č. 6586/03).

skládky vzdálené 20 metrů od věžeňských zdí. Přestože se zdravotní stav stěžovatele nijak nezhoršil, dle Soudu samotný tento fakt nevyloučil užití ustanovení čl. 8 Úmluvy. Rušivé vlivy byly prokázány svědectvími spoluvězňů a odbornými studiemi. Soud přiznal stěžovateli spravedlivé zadostiučinění ve výši 8 000 eur.

Pro ochranu práv v přeshraničním kontextu může mít tento volnější přístup ELSP velký význam, protože vnitrostátní judikatura evropských států bývá striktní a přiznání náhrady nemajetkové újmy zpravidla podmiňuje významným dotčením práv jednotlivce. Z pohledu Úmluvy není vyžadován přímý ani významný zásah, dotčení může spočívat i v tom, že se jedinec nachází v zasažené oblasti, případně je znečištění vystaven bez následků na zdraví. Boyle³⁹⁶ uvádí, že dotčené osoby se v případě přeshraničního vlivu musí podřítit jurisdikci státu, který je za porušování práv odpovědný, takže se jeví jako souladné s dynamickým výkladem ESLP, že strany Úmluvy jsou povinny vyvážit vlastní ekonomické zájmy ochranou práv cizinců a přijmout a prosazovat ochranu životního prostředí i ku prospěchu těchto osob i vlastních občanů. To je jistě žádoucí stav, ovšem k ověření účinnosti takové lidskoprávní ochrany vede ještě dlouhá cesta.

6.5 SOUVISEJÍCÍ POZNÁMKY

Před konečným resumé si dovolím několik souvisejících poznámek, protože nechci ustrnout u povrchního konstatování, že je zapotřebí vyčkat poodkrytí neprobádaných cest. Především je nutno podotknout, že se pro řešení problémů naznačených v úvodu tohoto příspěvku přirozeně nabízí i využití jiných lidskoprávních institutů, než jaké představuje ochrana environmentálních práv – a které rovněž prochází zajímavým vývojem.

Tradičním a respektovaným způsobem lidskoprávní ochrany v mezinárodním kontextu je ochrana práv původních obyvatel a ochrana práva na sebeurčení. Protože tato práva vychází z výslovné mezinárodněprávní úpravy,³⁹⁷ jejich uplatnění v případě dotčení skupiny obyvatel zásahem do životního prostředí se jeví jako

³⁹⁶ BOYLE, A. Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment. *Fordham Environmental Law Review*. 2007, Vol. 18, s. 496.

³⁹⁷ Viz především čl. 19 Deklarace Organizace spojených národů o právech původního obyvatelstva: „Státy se v dobré víře domlouvají a spolupracují s dotčenými původními obyvateli, prostřednictvím jejich zastupujících orgánů s cílem získat jejich dobrovolný a informovaný předchozí souhlas předtím, než přijmou a provedou legislativní a správní opatření, která mohou mít na tyto původní obyvatele vliv.“

jednodušší. Kolektivní prosazování práv také zpravidla poutá větší pozornost médií a veřejnosti, než je tomu u jednotlivých dotčených osob.

Z novější judikatury ESLP lze v této souvislosti poukázat na zajímavou věc *Obyvatelé Čagoských ostrovů proti Spojenému království*.³⁹⁸ Od roku 1998 se původní obyvatelé Čagoských ostrovů nacházejících se v polovině cesty mezi Afrikou a Indonésií domáhají zrušení zákazu návratu na ostrovy vydaného v důsledku britsko-americké dohody o vojenském využívání ostrovů. ESLP ve svém rozhodnutí především dovodil, že těmto obyvatelům již nesvědčí status oběti (není splněno kritérium dotčenosti), a to z důvodu přiznané kompenzace a dohodnutých urovnání. Způsob, jakým soud přistoupil k posouzení stížnosti celkem 1.786 stěžovatelů pobývajících převážně ve Spojeném království, ale i na Seychelách nebo na ostrově Maurícius, však svědčí o jeho vůli zabývat se podobnými kauzami i se značnou časovou prodlevou a také v nich zvažovat aplikaci citovaných závěrů k přeshraničnímu zásahu a efektivní kontrole mimo vlastní jurisdikci.

Podobně lze poukázat na rozsudky Soudního dvora EU ve věcech *Inuit Tapiriit Kanatami*.³⁹⁹ Otázky v nich řešené vyplývají ze střetu unijního zákazu dovozu výrobků z tuleňů a uznání tohoto lovu jako nedílné součásti kultury a identity členů inuitské společnosti. Z pohledu přeshraničního dosahu práv je podstatné, že sporná tržní opatření mají původ za hranicemi států, ve kterých dotčené skupiny obyvatel pobývají, a také že se v argumentaci Soudního dvora prolíná mezinárodní zvykové právo⁴⁰⁰ s garancemi přiznanými Evropskou úmluvou i Listinou základních práv EU. Domnívám se, že v případě zasažených jedinců, kteří by se samostatně dovolávali své ochrany, by podobný přístup nebyl možný. Ve vztahu k nim totiž Soudní dvůr dlouhodobě aplikuje přísná kritéria aktivní legitimace,⁴⁰¹ navíc by se sami nemohli dovolávat ochrany kolektivních práv.

Mezi mírně netradiční cesty řešení environmentálních sporů v lidskoprávní rovině lze zařadit ochranu před diskriminací. Ta se objevuje zejména v americké

398 Rozsudek ESLP ze dne 11. 12. 2012 ve věci *Obyvatelé Čagoských ostrovů proti Spojenému království* (stížnost č. 5622/04).

399 Rozsudky SDEU ze dne 3. 9. 2015 ve věci *Inuit Tapiriit Kanatami a další proti Evropské komisi* (ECLI:EU:C:2015:535) a ze dne 3. 10. 2013 ve věci *Inuit Tapiriit Kanatami a další proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie* (ECLI:EU:C:2013:625).

400 Z rezoluce Organizace mezinárodního práva zveřejněné v roce 2012 kromě toho vyplývá, že článek 19 Deklarace stanoví pravidlo mezinárodního obyčejového práva, které musí dodržovat například i Evropská unie při výkonu svých pravomocí.

401 To se týká rovněž ochrany práv jednotlivců vymáhané kolektivně, viz zejm. usnesení Soudu prvního stupně ze dne 9. 8. 1995 e věci *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) a další proti Komisi Evropských společenství* (ECLI:EU:T:1995:147).

právní teorii v podobě konceptu environmentální spravedlnosti,⁴⁰² podle kterého může například umístění zdroje znečištění v určité oblasti s ohledem na specifika místní populace naplňovat znaky diskriminace. Nespravedlivým a v důsledku i protiprávním se může jevit jak přílišné zatěžování určité skupiny obyvatel znečištěním, tak s tím související cílený výběr lokality pro umístění záměru podle toho, kde nebude místní obyvatelstvo schopné závadným aktivitám čelit.

Typickým případem uplatnění tohoto konceptu je kauza továrny společnosti Shintech, která měla být na konci devadesátých let vybudována ve výrazně znečištěné oblasti s vysokým poměrem afroamerického obyvatelstva. Z lokálního problému se stalo celostátní téma a v důsledku tlaku veřejnosti japonský investor od svého záměru upustil. Nutno dodat, že významnou roli při obraně práv místních obyvatel sehrály bezplatné univerzitní právní kliniky. Jejich následné omezení bylo považováno za způsob odplaty developerské lobby a dostalo se až před americký Nejvyšší soud.⁴⁰³

Ačkoliv se koncept environmentální spravedlnosti (případně *environmentálního rasismu*) jeví v evropském kontextu jako nepatřičný či neukotvený, nalezneme shodná východiska i v unijní úpravě ochrany proti diskriminaci a také v soudní judikatuře, byť ta se zatím přímo netýká diskriminace prostřednictvím poškozování životního prostředí. Například v nedávném rozsudku ve věci C-83/14⁴⁰⁴ dospěl Soudní dvůr k závěru, že diskriminaci na základě etnického původu⁴⁰⁵ představuje odlišné (vyšší) umístění elektroměrů na sloupech elektrického vedení v městské čtvrti obývané převážně osobami romského původu.

Poslední poznámka patří jevu, se kterým se bude muset mezinárodní lidskoprávní prostředí rychle vypořádat – environmentální migraci. Varovné zprávy upozorňují na obrovské množství obyvatel, které se dává do pohybu v důsledku změn životního prostředí. Jen za rok 2014 došlo k přesunu zhruba 19,3 milionu lidí z důvodu přírodních katastrof,⁴⁰⁶ další masy obyvatel se dávají do pohybu v souvislosti

402 Viz např. HILL, B. *Environmental Justice: Legal Theory and Practice*. 3rd Ed. Environmental Law Institute; West Academic, 2014.

403 Viz např. PALMERI, J. *Tulane Environmental Law Clinic*. The Louisiana Environment, 2001. Dostupné z: <http://www.tulane.edu/~bflureau/envirobio/enviroweb/LawClinic/LawClinic.html>.

404 Rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2015 ve věci CHEZ Razpredelenie Bulgaria (ECLI:EU:C:2015:480).

405 Ve smyslu směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, a zejména článku 1 a čl. 2 odst. 1 této směrnice.

406 Internal Displacement Monitoring Centre. *Global Estimates 2015. People displaced by disasters*. Dostupné z: <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf>.

s klimatickými změnami. Při jejich pohybu přes státní hranice se uplatní především obecná úprava poskytování mezinárodní ochrany, která ovšem s environmentálními azyly výslovně nepočítá a vztahuje se primárně na ochranu z důvodu uplatňování politických práv a svobod nebo odůvodněného strachu z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů.⁴⁰⁷

První pokus o výkladové rozšíření tohoto rejstříku národními soudy směřem k pokrytí environmentální migrace neuspěl. Byl jím boj občana potápějícího se ostrovního státu Kiribati o setrvání na Novém Zélandu.⁴⁰⁸ Nejvyšší soud Nového Zélandu ve svém rozsudku nevyločil, že si degradace životního prostředí nenajde svoji cestu k Úmluvě o právním postavení uprchlíků. Skutkové okolnosti v posuzované věci však podle něj takovou možnost nepřipouštěly.⁴⁰⁹

K rozšíření rejstříku důvodů pro udělení mezinárodní ochrany ovšem může dojít i výslovně na úrovni vnitrostátní úpravy. Například finské i švédské azylové právo zakotvuje jako relevantní azylový důvod nemožnost vrátit se na území státu původu z důvodu poškození životního prostředí. Česká úprava takový důvod nezná, ale připouští udělení doplňkové ochrany, pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.⁴¹⁰ Těmi mohou být přirozeně i závazky z oblasti lidskoprávní nebo z oblasti ochrany životního prostředí. Lze také uvažovat o udělení tzv. humanitárního azylu, což potvrdil i Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že mezi důvody jeho udělení „*lze příkladmo zařadit například udělování humanitárního azylu osobám zvláště těžce postiženým či zvláště těžce nemocným; nebo osobám přicházejícím z oblastí postižených významnou humanitární katastrofou, ať už způsobenou lidskými či přírodními faktory [...]*“⁴¹¹

407 Srov. čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (1951).

408 Viz např. New Zealand deports would-be first ever ‚climate change refugee‘. The Telegraph. 24. 9. 2015. Dostupné z: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/australiaandthepacific/newzealand/11887139/New-Zealand-deports-would-be-first-ever-climate-change-refugee.html>.

409 BUCHANAN, K. *New Zealand: „Climate Change Refugee“. Case Overview*. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, 2015. Dostupné z: <https://www.loc.gov/law/help/climate-change-refugee/new-zealand-climate-change-refugee-case.pdf>.

410 Ust. § 14a odst. 2 písm d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

411 Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2004, č. j. 2 Azs 8/2004–55. Pokud však jde o otázku přezkoumávání rozhodnutí týkajících se humanitárního azylu, vyslovil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003–48, že „[a]zyl z humanitárních důvodů lze udělit pouze v případě hodném zvláštního zřetele. Není na něj právní nárok a posouzení důvodů žadatele je otázkou správního uvážení správního orgánu. (...) Samotné správní rozhodnutí podléhá přezkoumání soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených

6.6 ZÁVĚREM

Na závěr se sluší podotknout, že většina z nastíněných dílčích témat by zasluhovala důslednější rozpracování, které by přesahovalo rozsah tohoto příspěvku, a to i s ohledem na specifickou polohu České republiky, která coby rozlohou menší stát sdílí svoji hranici hned se čtyřmi dalšími státy. Přeshraniční dopad různých aktivit je zde proto možné vyzorovat relativně často. Zkratkovité informace podané na předchozích stránkách navíc mohou zavdat přesvědčení, že stávající právní úprava není nakloněna environmentálním právům v širším pojetí ani ochraně životního prostředí. Pravda je spíše opačná a v posledních dvou desetiletích lze pozorovat úctyhodný posun v obou oblastech.

Debata o vymezení a ochraně environmentálních práv však příliš často připomíná kličkování mezi nástrahami existujících lidskoprávních institutů a překonávání dalších překážek, které vycházejí z nedostatečné ukotvenosti těchto práv na mezinárodní úrovni. Nicméně je patrné, že vnitrostátní i mezinárodní právo poskytuje prostředky ochrany těchto práv i v případě, že se dotčené osoby nacházejí mimo území státu, který poškozování životního prostředí způsobuje nebo toleruje. V evropském prostoru hraje zásadní roli judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která nepřímo poskytuje ochranu environmentálních práv a dovozuje i širou odpovědnost států za ohrožení jednotlivců v pásmu skutečného nebo hrozícího znečištění. Zajímavý potenciál slibuje v současnosti soukromoprávní úprava poškození životního prostředí a ochrany osobnostních práv, zvláště po rekodifikaci českého civilního práva, neboť umožňuje v určitém rozsahu skutečný přeshraniční dosah environmentálních práv v režimu harmonizovaného unijního práva.

zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z týchž skutečností dovozovat jiné nebo přímo opačné závěry.“



ENVIRONMENTÁLNÍ SPOLKY, OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY A PRÁVA VE VZTAHU K PŘÍZNIVÉMU ŽIVOTNÍMU PROSTŘEDÍ – VÝVOJ, SOUČASNÝ STAV A PERSPEKTIVY

Ivana Průchová

7.1 OBECNÁ VÝCHODISKA

Je známou notoriétou, že právo na příznivé životní prostředí zakotvené v českém právním prostředí v čl. 35 odst. 1 LZPS je předmětem zájmu aplikační praxe i právní teorie z různých zorných úhlů. Zkoumáno je jak z hlediska povahy a okruhu osob, kterým přísluší z hlediska hmotněprávního, tak z hlediska procesně právního. Pro účely úvah o pozici spolků jako právnických osob coby subjektů ochrany životního prostředí je vhodné uvést, že jejich postavení je předmětem zájmu především z hlediska jejich zapojení do správních procesů s důrazem na to, jaká práva jim v nich přísluší, a zda, resp. za splnění jakých předpokladů, je jim možno přiznat žalobní legitimaci k návrhu na zrušení právního aktu, který je výstupem příslušného správního procesu. Výše uvedeným nemá být řečeno, že by nebyla nastolována otázka týkající se subjektivního hmotného práva environmentálních spolků na příznivé životní prostředí. Opak je pravdou a dokladem toho jsou i judikatorní závěry Ústavního soudu k interpretaci čl. 35 odst. 1 LZPS, které se rodily právě na půdorysu občanských sdružení (nyní spolků) s posláním ochrany životního prostředí. Judikatorní „prazáklad“ závěru, že nositeli subjektivního hmotného práva na příznivé životní prostředí nemohou být právnícké osoby, vyslovil Ústavní soud ve svém rozhodnutí I. ÚS 282/97, dle něhož právo na příznivé životní prostředí nelze vztahovat na právnícké osoby. Ústavní soud v něm ve své argumentaci zdůraznil, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právníckých osob – podléhají

eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Je proto vůbec otázkou, zda má smysl se přičitatelností subjektivního hmotného práva na příznivé životní prostředí ve vztahu k právnickým osobám zabývat⁴¹² či zda je dostačující k prosazení veřejného zájmu na ochraně životního prostředí prostřednictvím environmentálních spolků dovést, že k tomuto cíli stačí, aby jim právní úprava přiznávala dostatečně silné procesní postavení v příslušných správních procesech a umožnila co nejširší přístup k soudní ochraně.

Osobně sdílím názor, že přičitatelností práva na (příznivé, zdravé, uspokojivé) životní prostředí právnickým osobám obecně, je nejen vhodné, ale i smysluplné se zabývat. Při hledání odpovědi na otázku, za jakých podmínek ta která právnická osoba ev. splní kritéria pro přiznání jí práva na (příznivé, zdravé, uspokojivé) životní prostředí, je třeba vyjít z řady skutečností – co do povahy právnické osoby např. z toho, zda se jedná o právnickou osobu soukromého či veřejného práva, dále z toho, zda jde o právnickou osobu soukromého práva výdělečného či nevýdělečného charakteru a konečně, zda ev. právnická osoba byla vytvořena primárně k ochraně životního prostředí či nikoliv, a z těch, které nebyly primárně vytvořeny k ochraně životního prostředí pak z kritéria, zda může být jejich činnost (výsledky činnosti) přímo dotčena „stavem“ životního prostředí resp. jeho jednotlivých složek.⁴¹³

Je zjevné, že v nadnárodním i národním prostředí panuje ve vztahu k „účastenství“ na rozhodovacích procesech s environmentálními aspekty shoda (vyjádřená i v právní rovině) o „privilegovanosti postavení právnických osob soukromého práva, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí a lidského zdraví

412 V této souvislosti je vhodné upozornit na závěr H. Müllerové ohledně právnických osob coby nositelů práva na příznivé životní prostředí, dle něhož „nelze a priori vyloučit právnické osoby (nebo některé typy právnických osob) jako nositele práva na příznivé životní prostředí. Spíše by mělo být otázkou posouzení okolností každého případu, zda právo příslušné (žalující) právnické osoby na životní prostředí mohlo být a bylo v daném případě porušeno. Má-li právnická osoba personální substrát, nebo byla-li založena přímo za účelem hájení zájmů, které tvoří právo na příznivé životní prostředí, pak se domnívám, že její právo na životní prostředí může být porušeno i v těch aspektech, které se jinak vážou pouze k životu a zdraví člověka, neboť taková právnická osoba zde vystupuje k ochraně práva svých členů.“ Srov. In: MÜLLEROVÁ, H. *Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, dostupné z: <http://www.ilaw.cas.cz/index.php?page=318>, s. 113.

413 Není ambicí tohoto příspěvku analyzovat resp. srovnávat kritéria pro stanovení přičitatelnosti práva na příznivé životní prostředí jako hmotného práva vůči všem v úvahu přicházejícím právnickým osobám, ani pozici environmentálních spolků s nimi srovnávat. Taková analýza by si zasloužila samostatnou komplexní studii.

a jejichž hlavním předmětem činnosti není podnikání nebo jiná výdělečná činnost (environmentální spolky, obecně prospěšné společnosti, nadace⁴¹⁴).

V českém prostředí považují – mj. s ohledem na aktuálně se vyvíjecí judikaturu Ústavního soudu – jmenovitě za vhodné zamyslet se nad postavením environmentálních spolků ve vztahu k opatřením obecné povahy.⁴¹⁵ A to nejen s ohledem na judikatorní závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu I. ÚS 59/14, v němž tento soud přiznal žalobní legitimaci spolku k podání návrhu na zrušení územního plánu, který je vydáván ve formě opatření obecné povahy. Koncepčně změnu nazírání na aktivní žalobní legitimaci spolků ve vztahu k opatřením obecné povahy opřel Ústavní soud o analýzu vývoje mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i o zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny a v důsledku ní konstatoval, že

„[I]ze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Dá se jen opakovat, že v tomto ohledu sleduje nyní na meritorní úrovni Ústavní soud judikatorní závěry obsažené v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 14/07, IV. ÚS 2239/07 a v usnesení sp. zn. I. ÚS 486/04.“

Již na tomto místě je však podle mne třeba uvést, že problém, zda spolku přísluší subjektivní hmotné právo na příznivé životní prostředí, Ústavní soud v tomto svém nálezu, důsledně vzato, výslovně neřešil a argumentaci týkající se přiznání žalobní legitimace spolku k podání návrhu na zrušení územního plánu dle § 101a a násl. SŘS východiskově opřel o Aarhuskou úmluvu ve spojení s dalšími „přístupovými kritérii“ legitimující konkrétní spolek v konkrétním čase a místě prokázat jeho zainteresovanost na prosazování zájmu na ochraně životního prostředí. Jinými slovy vyjádřeno, je vhodné posoudit, zda svými závěry a argumenty Ústavní

414 Srov. blíže SVOBODA, Tomáš. Nadace jako subjekt ochrany veřejného zájmu v právu prostředí. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, roč. 23, č. 4, s. 413–419. ISSN 1210–9126.

415 Pro úplnost uvedme, že aktivní žalobní legitimaci přiznal Nejvyšší správní soud environmentálním spolkům již dříve, a to v rozsudku ze dne 13. října 2010 čj. 6 Ao 5/2010–43, v němž dovodil aktivní žalobní legitimaci občanského sdružení (Okrašlovací spolek Zdikovska) – spolku dle zák. 89/20012 Sb., občanský zákoník – z obsahu čl. 10a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a projektů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES.

soud skutečně dovodil, že environmentálním spolkům jako reprezentantům jejich členů, kteří se cítí být dotčeni na svém právu na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 LZPS, přísluší nejen právo na příznivé životní prostředí jako subjektivní procesní právo, ale i jako subjektivní hmotné právo.

Dále je podle mne otázkou, jak judikatorní závěry Ústavního soudu budou akceptovány aplikační praxí v dalších případech a zda závěry formulované na „půdorysu“ aktivní žalobní legitimace spolků ve vztahu k územnímu plánu jsou akceptovatelné „toliko“ pro další opatření obecné povahy v procesech podle stavebního zákona nebo zda jsou aplikovatelné i na aktivní žalobní legitimaci spolků i v dalších případech, které jsou v českém právním řádu procesně řešeny opatřeními obecné povahy, a to buď výlučně či v alternativě s individuálními správními akty.

7.2 OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY S VAZBOU NA OCHRANU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

V návaznosti na výše uvedená obecná východiska pro žalobní legitimaci spolků v řízeních o návrhu o opatřeních obecné povahy lze za aspekt hodný zdůraznění považovat to, že v situaci, kdy česká právní úprava výslovně – na rozdíl od vybraných ustanovení týkajících se správních řízení (srov. např. § 70 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody, § 115 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, § 7 zákona č. 76/2006 Sb., o integrovaném povolení, § 3 písm. g) ve spojení s § 9c zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, § 85 a 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) – účastenství spolků v řízení o návrhu opatření obecné povahy neupravuje. Výjimku tvoří právní režim územních opatření podle stavebního zákona (jmenovitě jde o územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území). Námitky proti návrhu územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území mohou totiž podat, kromě osob uvedených v § 172 odst. 5 správního řádu, zástupce veřejnosti a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. V poznámce pod čarou č. 12 je pak uveden odkaz na zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny bez specifikace jeho konkrétního ustanovení. Jakkoli poznámka pod čarou nemá normativní povahu, lze se domnívat, že zákonodárce tímto odkazem směřoval k ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK), tedy k účastenství spolků (dříve občanských sdružení). Jde sice o případ v českém právním prostředí ojedinělý, a navíc legislativně technicky problematicky koncipovaný, ale z hlediska úvah o možných legislativních tendencích v zakotvení spolků coby osob s oprávněním podávat námitky proti návrhu opatření obecné povahy zřetele hodný a inspirativní.

Dalším aspektem, který je třeba zdůraznit, je to, že některé případy do doby zavedení opatření obecné povahy do českého právního řádu výlučně řešitelné toliko správním rozhodnutím jsou v současné době – dle okolností konkrétní situace – řešitelné alternativně i formou opatření obecné povahy (pro ilustraci lze uvést např. režim výjimek dle § 56 ZOPK režim stanovení podmínek pro odchylný postup při ochraně ptáků dle § 5b ZOPK, režim omezení nebo zákazu rušivé činnosti podle § 5 odst. 1 ve spojení s § 77 odst. 1 písm. c) ZOPK) a dle rozumného nazírání je tedy absurdní, aby toliko jiná procesní forma řešení po věcné stránce stejné situace byla co do možnosti zapojení environmentálních spolků řešena odlišně. Ale nejen v těchto „alternativních“ případech, i ve všech ostatních situacích, kdy je opatření obecné povahy výstupem správního procesu, v němž jsou řešeny možné dopady na životní prostředí, by právní úpravě „slušelo“, pokud by privilegovanost postavení environmentálních spolků byla výslovně v právní úpravě zakotvena. Dovedeno do roviny lidskoprávní se pak samozřejmě nabízí úvaha, zda by spolkům nemělo být výslovně přiznáno postavení osob, které mohou z důvodu, že jsou jejich práva a povinnosti nebo zájmy související s jejich právem na příznivé životní prostředí opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatňovat v řízení o návrhu opatření obecné povahy námítky. Pro zakotvení takové pozice by nebylo podle mého soudu nezbytně nutné řešit otázku, zda environmentálním spolkům – obecně či v konkrétním případě – přísluší subjektivní hmotné právo na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 LZPS. Byť se může jevit, že kladná odpověď na ni by přispěla k posílení jejich pozice i co do přístupu k právní ochraně. Lze však dle mého soudu říci, že tento problém ztrácí do určité míry na významu právě proto, že v časové ose se nazírání na postavení environmentálních spolků postupně posiluje co do prostoru pro přiznání jim oprávnění napadat nejen procesní, ale i hmotnou zákonnost aktů s dopady na životní prostředí. Co však je naopak dle mne zřetele hodné zkoumat, je skutečnost, jakou pozici těmto spolkům přiznat už ve stadiu samotných správních procesů. Což ve vztahu k opatřením obecné povahy znamená posoudit, zda z pohledu environmentálních spolků vyhovuje současná právní úprava vymezení osob s oprávněním vznášet k návrhu opatření obecné povahy připomínky a námítky.

K dokreslení důležitosti otázky, jak nazírat *de lege lata* i *de lege ferenda* na environmentální spolky ve vztahu k situacím, které jsou řešeny procesně opatřením obecné povahy, je vhodné připomenout, že pro období více než deseti let od nabytí účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., který do českého právního řádu opatření obecné povahy zavedl, je příznačná tendence jeho poměrně častého využívání při řešení střetů zájmů v území, a to nejen v rámci nástrojů územního plánování (územně plánovací dokumentace, územní opatření o asanaci území, územní opatření o stavební

uzávěře, samostatné vymezení zastavěného území), ale i v dalších situacích, povětšinou s významnými environmentálními aspekty.⁴¹⁶

Jeví se proto užitečné uvést základní situace, pro které byla v oblasti práva životního prostředí zvolena forma opatření obecné povahy. V zákoně o ochraně přírody se opatření obecné povahy uplatní jmenovitě při omezení či zákazu rušivé činnosti, která má negativní vliv na ochranu rostlin a živočichů (§ 5 odst. 1 ve spojení s § 77 odst. 1 písm. c) ZOPK), při stanovení odchylného odchytu ptáků (§ 5b odst. 4 ZOPK), v případě udělování výjimek ze zvláštní ochrany rostlin a živočichů (§ 56 ZOPK), při omezení či zákazu přístupu veřejnosti na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, l. zón chráněných krajinných oblastí a jeskyní (§ 64 ZOPK) a vymezení míst pro táboření, rozdělování ohňů na území národních parků (§ 16 odst. 1 ZOPK). V zákoně o vodách je to pak při omezení či zákazu obecného nakládání s povrchovými vodami (§ 6 odst. 4 VZ), při úpravě nakládání s vodami ve veřejném zájmu (§ 109 odst. 1 VZ), při vyhlásování ochranných pásem vodních zdrojů (§ 30 VZ), při vymezení ochranného pásma vodního díla (§ 32 VZ), vymezení záplavových území a v jejich rámci aktivních zón (§ 66 odst. 7 VZ), při vydávání národních plánů povodí (§ 25 odst. VZ) a vydávání plánů zvládání povodňových rizik (§ 25 odst. VZ). V režimu zákona o veřejném zdraví se formou opatření obecné povahy stanoví ochranná hluková pásma (§ 31 odst. 2 zákona o veřejném zdraví). V režimu zákona o památkové péči se opatření obecné povahy uplatní pro stanovení plánu ochrany památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich částí (§ 6a ZoPP). Povahu opatření obecné povahy (byť tak není v zákoně výslovně formálně stanoveno) má omezení vstupu do honitby (§ 9 odst. 3 zákona o myslivosti).⁴¹⁷ *De lege ferenda* se jeví vhodné zvážit, zda by nemělo

416 K uplatnění opatření obecné povahy v oblasti životního prostředí srov. např. KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy. In: Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*, Brno, 2010, s. 127 a násl., ISBN 978-80-210-5362-5.

417 K procesní povaze omezení vstupu do honitby dle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti se lze setkat s různými názory. Judikatorní závěr ve smyslu, že se jedná o opatření obecné povahy, zaujal Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. července 2016 čj. 2 As 78/2016–72. Závěry s ohledem na současnou právní úpravu obsaženou v zákoně č. 449/2001 Sb., o myslivosti (jmenovitě v § 9 odst. 3 ve spojení s § 66 zákona o myslivosti) mají sice svoji logiku, ale jsou dle mého názoru diskutabilní. Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že připravovaná novelizace zákona č. 449/1991 Sb., o myslivosti (srov. blíže <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA7MJ8FRC>) již výslovně v případě omezení vstupu do honitby spočítá s formou opatření obecné povahy, což lze hodnotit pozitivně. V souvislosti s tématem o tendencích ve vývoji environmentálních spolků v řízení o opatření obecné povahy se nabízí zvážit přiznat jim postavení osob s oprávněním podávat námítky proti návrhu opatření obecné povahy, neboť omezení vstupu do honitby má významný environmentální aspekt (stejně tak, jak

být zákonem výslovně upraveno formou opatření obecné povahy řešit omezení obecného užívání lesa (§ 19 zákona o lesích) či vyhlášení přechodně chráněné plochy (§ 13 ZOPK) a omezení vstupu do honitby (§ 9 odst. 3 zákona o myslivosti).⁴¹⁸

Z hlediska pozice spolků v řízení o návrhu opatření obecné povahy je významné ustanovení § 172 odst. 4 SPŘ, podle něhož může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo ve veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Spolky obecně i spolky s předmětem činnosti environmentální povahy spadají do okruhu subjektů podřaditelných pod kategorii „kdokoli“. Je evidentní, že skupina „spolků“, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, může být vnitřně velmi nesourodá. Lze sem zařadit jak spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana konkrétní složky životního prostředí (přírody, krajiny, vody), tak spolky, jejichž předmětem činnosti je obecně ochrana životního prostředí bez bližší specifikace. Dále si lze představit spolky založené s cílem chránit lidské zdraví či spolky založené za účelem prosazování práva na příznivé prostředí svých členů. Podle územního kritéria mohou existovat spolky založené za účelem hájení práv a zájmů členů spojených s konkrétním územím či naopak spolky, jejichž předmět činnosti nebude územně specifikován.

Spolky by v praxi mohly vystupovat v řízení o návrhu opatření obecné povahy nejen v režimu § 172 odst. 4 SPŘ, ale i jako vlastníci nemovitostí dle § 172 odst. 5 SPŘ, podle něhož vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námitek vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako

je navrhováno v textu tohoto příspěvku ve vztahu k opatřením obecné povahy v prostředí zákona o ochraně přírody a krajiny a či zákona o vodách).

418 Srov. blíže též KOCOUREK, T., op. cit. Dále BAHÝLOVÁ, Lenka: *Opatření obecné povahy a řešení střetů zájmů v území*. Disertační práce, Brno, 2013, dostupné z: http://is.muni.cz/th/100388/pravf_d/. Blíže k aktuálnímu nazírání na procesní formu omezení vstupu do honitby dle zákona o myslivosti srov. pozn. výše.

součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Právní úprava tedy vychází z toho, že vlastníci nemovitostí mají v řízení o návrhu opatření obecné povahy „silnější“ postavení než osoby dle § 172 odst. 4 SPŘ.

Specifickou pozici v rámci spolků je podle mého soudu třeba přiznat pozemkovým spolkům⁴¹⁹, které však nutně nemusí být vlastníky pozemků (mohou území využívat a pečovat o ně z jiného právního titulu). Pak je třeba ve vztahu k jejich zapojení do řízení o návrhu opatření obecné povahy vždy specifikovat, zda jim s ohledem na jejich majetkoprávní vztah k nemovitostem přísluší uplatňovat námitky v režimu § 172 odst. 5 SPŘ či pouze připomínky dle § 172 odst. 4 SPŘ.

Výše uvedené příklady, že spolky s ohledem na svůj předmět činnosti mohou mít – a také v praxi mají – různorodý vztah k věcným problémům řešeným opatřeními obecné povahy, mají posloužit k formulování závěru, zda je *de lege ferenda* vhodné uvažovat o eventuální změně právní úpravy § 172 odst. 4 a 5 SPŘ co do postavení spolků. Konkrétně, zda jim *de lege ferenda* přiznat v řízení o návrhu opatření obecné povahy postavení osob oprávněných k podání námitek. Osobně jsem toho názoru, že právě s ohledem na vyvíjející se judikatorní závěry co do žalobní legitimace spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není takováto změna právní úpravy ustanovení § 172 odst. 4 ve spojení s § 172 odst. 5 SPŘ nezbytně nutná. Je však otázkou, zda by výslovné legislativní posílení postavení spolků ve smyslu přiznání jim postavení osob oprávněných vznášet námitky neměly ev. ve vybraných případech řešit zvláštní předpisy, jmenovitě ty, které umožňují spolkům stát se účastníky správních řízení (např. § 70 ZOPK), a právní úprava dle povahy počítá s tím, že věc je řešitelná buď správním rozhodnutím jako konkrétním správním aktem nebo opatřením obecné povahy jako smíšeným aktem. Takové řešení by se dle mého názoru jevilo logické a legitimní, nicméně z hlediska pragmatického mám za to, že by nebylo legislativně prosaditelné. A opakovaně – v návaznosti na vše výše uvedené – se tak vracím k úvaze, zda je v důsledku vyvíjející se judikatury ohledně žalobní legitimace spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vůbec nezbytné myšlenkové pochody co do ev.

419 KNOTEK, Jaroslav: Postavení a role pozemkových spolků v ochraně životního prostředí. In: I. Jančářová – J. Hanák – I. Průchová a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. I. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 519, ISBN 978-80-210-7951-9, s. 243 a násl. MÜLLEROVÁ, Hana. Pozemkové spolky – alternativní způsob ochrany půdy, flóry a fauny. In: J. Kotásek (Ed.). *Dny práva 2012 – Days of Law 2012*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, Spisy právnické fakulty MU, řada teoretická, č. 442, ISBN 978-80-210-6319-8, s. 2375–2382.

posílení spolků směřovat již do fáze řízení o návrhu o opatření obecné povahy nebo se koncentrovat na analýzu podmínek resp. vlastností spolků právě co do prokázání jejich žalobní legitimace s respektováním toho, že – s výjimkou spolků, které jsou současně vlastníky nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny – spolky jsou a nadále budou osobami s pozicí „připomínkářů“ dle § 172 odst. 4 SPŘ. V tuto chvíli se kloním k tomu, že zásadnější je posílení pozice spolků z hlediska jejich přístupu k soudu, aniž by s tím nezbytně nutně muselo korespondovat jejich procesní posílení již v rámci samotného řízení o návrhu opatření obecné povahy.

Připomeňme, že klíčový problém ve vztahu ke spolkům „před“ nálezem I. ÚS 59/14 podle mne nespočíval v tom, že by se spolky nemohly svými vyjádřeními zapojit do řízení o návrhu opatření obecné povahy, ale v tom, že jim byl odpírán přístup k soudní ochraně a jejich návrhy na zrušení části nebo celého opatření obecné povahy byly odmítány pro nedostatek jejich aktivní žalobní legitimace. Názorově se řadím k těm, kteří změnu této filozofie v důsledku nálezu I. ÚS 59/14 uvítali, byť s očekáváním, jak se bude dále argumentace Ústavního soudu a kritéria pro přiznání žalobní legitimace spolků k podávání návrhů na zrušení opatření obecné povahy do budoucna vyvíjet, a to nejen v prostředí opatření obecné povahy z oblasti procesů podle stavebního zákona ve vztahu k nástrojům územního plánování, ale i ve vztahu k opatřením obecné povahy z jiných oblastí, jmenovitě k těm, které mají své věcné kořeny v právu životního prostředí (viz příklady uvedené výše). Pro ozřejnění a odůvodnění těchto mých očekávání a jistých obav, zda tento trend bude zachován, považuji za vhodné výslovně uvést základní argumenty, kterými byl Ústavní soud v dané věci veden a jaká kritéria uvedl jako zřetele hodná a usměrňující pro rozhodovací praxi soudů do budoucna. Ústavní soud předně dospěl k závěru, že *„[s]polek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. též čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy uvedený v bodě 13). Nepostačuje, pokud by občanské sdružení tvrdilo, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné – bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry“*.

Za relevantní kritéria označil dále místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem, místní vztah k napadenému opatření obecné povahy včetně názoru, že aktivně legitimovaný spolek nemusí být ani „ekologickým spolkem“, místní zavedenost spolku projevuující se mimo jiné v delším časovém působení

spolku, ovšem s tím, že hned záhy připustil, že není možné vyloučit ani založení spolku *ad hoc* za účelem vázícím se k územnímu plánu. Z hlediska práva na příznivé životní prostředí ve své argumentaci uvedl, že „*skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži*“. Konečně jako velmi pozitivní právní závěr vymezený Ústavním soudem je třeba považovat konstataci, že

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

Jakkoli je tedy zřejmé, že pro přístup k soudní ochraně není z výše uvedených důvodů nezbytné, aby bylo spolkům přiznáno postavení osob s oprávněním podávat námitky proti návrhu opatření obecné povahy, lze se z hlediska vývojových tendencí přiklonit k závěru, že výslovná změna v právní úpravě, spočívající v zakotvení pozice spolků coby osob s oprávněním podávat námitky proti návrhu opatření obecné povahy, by byla vhodným nástrojem k posílení jejich pozice. Vzhledem k tomu, že forma opatření obecné povahy je využívána v nejrůznějších situacích, bylo by zřejmě optimální, aby tuto pozici spolků eventuálně přiznal vždy ten který právní předpis upravující konkrétní oblast životního prostředí (příkladmo lze uvést zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o vodách).

7.3 PRÁVO ŽÍT V PŘÍZNIVÉM ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ JAKO OSOBNOSTNÍ PRÁVO Z POHLEDU ENVIRONMENTÁLNÍCH SPOLKŮ A JEJICH PŘÍSTUPU K SOUDNÍ OCHRANĚ

Dílčí odpověď na otázku, jak se právní závěry Ústavního soudu vyslovené v nálezu I. ÚS 59/14 odrazí v navazující judikatuře, a to především samotného Ústavního soudu, přinesl náleze Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015, v němž byla řešena rovněž otázka aktivní žalobní legitimace environmentálního spolku (s předmětem ochrana životního prostředí, přírody a krajiny), a to ve vztahu k zásadám územního rozvoje, které jsou vydávány ve formě opatření obecné povahy. V odůvodnění nálezu Ústavní soud vyšel z argumentace obsažené v nálezu I. ÚS 59/14, kterou v mnohém doslovně zopakoval. K aktivní žalobní legitimaci v tomto konkrétním případě (Okrašlovací spolek Zdikovska) zdůraznil, že nálezem, kterým byl zrušen rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Aps 2/2013–69 ze dne 18. září

2014, nevyslovil Ústavní soud závazný názor, zda stěžovatel – Okrašlovací spolek Zdíkovska – má či nemá aktivní legitimaci v předmětné věci, neboť tu bude třeba přezkoumat v dalším řízení v souladu s § 101a SŘS z hlediska splnění obou zákon-
ných podmínek v něm obsažených (oprávněný k podání žaloby musí tvrdit a dolo-
žit, že je zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním
orgánem); přičemž současně musí splňovat podmínku, že je dle zákona oprávněn
ve věci podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh.

Aniž bychom zabíhali do podrobných úvah, lze dle mne předpokládat, že v dané
věci Nejvyšší správní soud aktivní žalobní legitimaci Okrašlovacímu spolku Zdíkov-
ska k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy přizná. Otázkou je, jak ve
vzájemných souvislostech posoudí kritéria vymezená již v nálezu I. ÚS 59/14 a zo-
pakovaná následně v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3572/14.

Za vhodné však považuji uvážit, jak z hlediska dlouhodobé tendence a udržitel-
nosti přiznávat environmentálním spolkům žalobní legitimaci k podání návrhu na
zrušení opatření obecné povahy dle § 101a SŘS – a to jmenovitě ve vztahu ke kritériu
„předmětu činnosti environmentálního rázu“ – posílit pozici těchto spolků coby re-
prezentantů svých členů. Impulsem k níže uvedené úvaze je zákon č. 89/2012 Sb., ob-
čanský zákoník (dále jen „OZ“). Jmenovitě ustanovení § 81 odst. 2 OZ, které zahrnuje
„právo žít v příznivém životním prostředí“ do demonstrativního výčtu osobnostních
práv. Tím podle mne došlo – byť mnohými dosud nedoceňovanému – posílení pro-
mitnutí čl. 35 odst. 1 LZPS do soukromoprávní sféry a tím k naplnění čl. 41 LZPS,
který mimo jiné ve vztahu k čl. 35 odst. 1 LZPS umožňuje domáhat se ho pouze
v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. A není podle mne sporu, že prá-
vě § 81 odst. 2 OZ takovým ustanovením je. Nyní je třeba posoudit „souvztažnost“
této nové právní úpravy s jejím projevem ve vůli osob, jimž právo žít v příznivém
životním prostředí jako osobnostní právo ve smyslu § 81 odst. 2 OZ přísluší, s jejich
vůlí založit k prosazování tohoto svého osobnostního práva environmentální spo-
lek. Jsem přesvědčena, že pozice spolků s takovýmto předmětem činnosti by byla
ve srovnání s environmentálními spolky založenými toliko s předmětem činnosti
k „ochraně životního prostředí“, „k ochraně přírody a krajiny“ silnější, a to mimo jiné
právě i při prokazování „zkrácení na právech opatřením obecné povahy“. Za ideální
řešení *pro futuro* proto považuji, aby environmentální spolky v zájmu posílení své-
ho postavení zejména ve vztahu k přístupu k soudu předmět činnosti koncipovali
komplexně. Jinými slovy vyjádřeno – jak jako reprezentanta osob, které jej zaklá-
dají k prosazování svého subjektivního práva žít v příznivém životním prostředí,
tak jako reprezentanta k ochraně životního prostředí obecně eventuálně podle po-
vahy situace k ochraně jeho konkrétní složky. Jinak vyjádřeno – prostřednictvím

prosazování svých subjektivních práv zakotvených v občanském zákoníku, a to práva žít v příznivém životním prostředí dle § 81 odst. 2 OZ a práva založit spolek dle § 214 OZ – se dle mého názoru vytváří i silnější pozice těchto osob ve vztahu k procesům veřejného práva, v nichž může být právo žít v příznivém životním prostředí přímo dotčeno.

Samostatnou otázkou je, zda takovýmto environmentálním spolkům perspektivně přiznat i právo na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 LZPS jako subjektivní hmotné právo. Lze mít za to, že tato rovina zkoumání pozice environmentálních spolků může postupně ztratit na významu. Soudy více než tento problém budou ve světle závěrů nálezu I. ÚS 59/14 řešit, zda je ten který environmentální spolek aktivně žalobně legitimovaný co do prokázání, že je opatřením obecné povahy krácen na svých subjektivních právech. A bude zajímavé sledovat, zda připustí silnější pozici těm environmentálním spolkům, které jejich členové založí/založili k ochraně svého práva žít v příznivém životním prostředí (přičemž si lze představit specifikaci, resp. vázanost práva žít v příznivém životním prostředí na konkrétní místo, konkrétní limity znečišťování životního prostředí atd.). Osobně bych se klonila k tomu, že by takto co do předmětu činnosti koncipované environmentální spolky měly mít umožněn co nejširší přístup k soudní ochraně. V daných souvislostech je třeba poctivě uvést, že v diskusích na toto téma se mohou objevit (a objevují)⁴²⁰ otázky směřující k tomu, zda právo žít v příznivém životním prostředí jako subjektivní soukromé osobnostní právo osob, které se na něm cítí být kráceny (resp. mohly by se na něm cítit být někdy v budoucnu kráceny) a z těchto důvodů mimo jiné založí spolek k jeho naplňování, má vliv na dotčenost těchto osob v prostředí veřejného práva, jmenovitě při brojení proti procesním formám, jež se věcně týkají životního prostředí. Jakkoli se jedná o problém mimořádně komplikovaný a lze připustit i argumentaci ustanovením § 1 odst. 1 věta druhá OZ, dle něhož je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování práva veřejného, jsem toho názoru, že občanský zákoník výslovným zakotvením práva žít v příznivém životním prostředí posílil nejen pozici osob při uplatňování a prosazování tohoto práva cestou soukromoprávních prostředků, ale otevřel jim i cestu k posílení jejich pozice v oblasti veřejného práva. A mimo jiné i ve vztahu ke správním procesům, které se dotýkají životního prostředí. Viděno očima dotčených osob – jejich cíl je jeden – „žít v příznivém životním prostředí“ – cesty a nástroje k němu vedoucí rozličné, a to jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní. A velmi

420 Mj. osobní diskuse autorky s JUDr. Hanou Müllerovou, Ph.D.

obecně řečeno na závěr výše uvedených úvah, nefungují izolovaně, ale vzájemně se prolínají a ovlivňují.

7.4 ZÁVĚRY

Na základě výše uvedených úvah lze uzavřít, že pozice environmentálních spolků ve vztahu k opatřením obecné povahy, má – viděno vývojem judikatury – tendenci k posílení jejich role coby subjektů disponujících s prostředky umožňujícími zasáhnout a ovlivnit obsah opatření obecné povahy s „environmentálním aspektem“ jak v procesní, tak ve věcné rovině. Formulování kritérií východiskově nastavených v nálezů Ústavního soudu č. I. ÚS 59/14, za nichž je lze shledat aktivně soudně legitimovanými k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a SŘS, je jedním z projevů této tendence.

Kromě toho je vhodné výhledově zvážit zakotvení pozice environmentálních spolků coby osob s oprávněním podávat námitky proti návrhu opatření obecné povahy, a to ne přímo ve správním řádu, ale spíše vždy podle povahy věci v právních předpisech upravujících příslušnou oblast životního prostředí (jak bylo uvedeno výše např. v zákoně o ochraně přírody a krajiny či v zákoně o vodách či v souvislosti s připravovanou novelizací zákona č. 449/2001 Sb. o myslivosti). Přiznání těchto pozic environmentálním spolkům však podle mne neznámá, že by se tím jako právnické osoby staly subjekty práva na příznivé životní prostředí jako subjektivního hmotného práva tradičně přičitatelného fyzickým osobám jako biologickým organismům, byť by byly oprávněny napadat námitkami opatření obecné povahy (ve fázi jeho projednávání i ve fázi soudní kontroly) nejen z procesní, ale i z věcné stránky. Z pohledu prosazování ochrany životního prostředí bych se klonila k tomu, že pozice environmentálních spolků jako „námitkářů“ již v řízení o návrhu opatření obecné povahy by byla dostačujícím a efektivním nástrojem zabezpečujícím jak cíl ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu, tak současně nástrojem k efektivnímu zapojení osob v pozici členů konkrétního environmentálního spolku. Zajistila by se tak vhodná forma k demokratickému prosazení kolektivního (spolkového) i individuálního (jednotliví členové environmentálního a spolku prostřednictvím uplatnění svých práv uvnitř spolku v etapě formulování námitky environmentálního spolku jako celku) zájmu ve vztahu ke konkrétnímu problému z oblasti životního prostředí.

Konečně je třeba zdůraznit, že k posílení pozice environmentálních spolků ve vztahu k opatření obecné povahy přispívá do určité míry i nový občanský zákoník svojí právní úpravou spolků a právním zakotvením práva na příznivé životní

prostředí jako osobnostního práva. Lze proto doporučit environmentálním spolkům, aby svůj předmět činnosti necílili toliko k ochraně konkrétního veřejného environmentálního zájmu či k ochraně majetkových (vlastnických, užívacích) vztahů svých členů, ale i k ochraně a prosazování jejich práva na příznivé životní prostředí jako soukromého práva směřujícího k realizaci čl. 35 odst. 1 Listiny.



KONTROLY DOMÁCÍCH TOPENIŠŤ ANEB KDE LEŽÍ HRANICE MEZI PRÁVY NA ZDRAVÍ A PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A PRÁVEM NA SOUKROMÍ?

Pavla Bejčková

8.1 ÚVOD

V České republice jsou trvale překračovány zákonné limity pro jemné prachové částice v ovzduší. Tyto jemné prachové částice pronikají do dýchacího traktu, kde se ukládají a způsobují onemocnění dýchacích cest a rizika dalších onemocnění. Jedním z nejvýznamnějších zdrojů jemných prachových částic v ovzduší jsou spalovací zdroje na tuhá paliva používané k vytápění domácností. Převážná část kotlů, které jsou v České republice používány k vytápění rodinných domů, je zastaralá, nespňuje stávající parametry a umožňuje, aby v těchto kotlích jejich provozovatelé v rozporu se zákonem spalovali i odpad. Ačkoli existují zákonné nástroje k regulaci znečištění z domácích topenišť, plnění těchto povinností nelze kontrolovat, a proto je lze jen velmi obtížně vynucovat. Obydlí, v kterých se tyto kotle nacházejí, je totiž dle čl. 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod nedotknutelné a není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí.

Dne 1. listopadu 2016 podepsal prezident Parlamentem schválenou novelu zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále také „novela zákona o ochraně ovzduší“),⁴²¹ kterou se zavádí možnost přímé kontroly kotlů v domácnostech. Schválená úprava kontrol domácích topenišť nepochybně představuje zásah do práva na nedotknutelnost obydlí, nicméně vláda jako předkladatel novely zdůvodňuje potřebu tohoto zásahu jeho nezbytností pro ochranu života a zdraví osob a pro ochranu práva na příznivé životní prostředí.

421 Text schváleného zákona je dostupný na stránkách Poslanecké sněmovny PSP ČR z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=678&ct1=0&v=PZ&pn=4&pt=1> (cit. 9. 11. 2016).

V tomto příspěvku podrobněji rozeberu střet mezi základním právem na nedotknutelnost obydlí a právy na zdraví a na příznivé životní prostředí, který s sebou novela zákona o ochraně ovzduší přináší, a zdůvodním, proč považuji schválenou úpravu za souladnou s Listinou základních práv a svobod.

8.2 STAV OVZDUŠÍ V ČESKÉ REPUBLICE

Ovzduší je jednou ze složek životního prostředí, přičemž se jedná o složku esenciální pro život a zdraví člověka. Vše, co vdechovaný vzduch obsahuje, proniká do lidského těla, a přímo tak působí na zdraví člověka. Pro život a zdraví člověka je proto důležité, aby bylo zachováno přirozené optimální zastoupení prvků a chemických látek v ovzduší, tj. určitá kvalita ovzduší. Vlivem antropogenních procesů jako jsou průmysl, doprava, vytápění apod. (ale také přírodních procesů jako jsou sopečné erupce či lesní požáry) je však do ovzduší vnášeno velké množství znečišťujících látek, které jeho kvalitu zhoršují. Ochrana kvality ovzduší před vnášením znečišťujících látek je věnována významná pozornost na národní, unijní i mezinárodní úrovni.⁴²²

Maximální přípustná úroveň znečištění ovzduší, kterou se Česká republika zavazuje svým obyvatelům garantovat, je stanovena v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“) v podobě tzv. imisních limitů. Imisní limity představují nejvyšší přípustné koncentrace jednotlivých znečišťujících látek v ovzduší, jejichž dodržování by měl stát zaručit. Imisní limity jsou stanoveny zvláště pro ochranu lidského zdraví (imisní limity pro oxid siřičitý, oxid dusičitý, oxid uhelnatý, pro těžké kovy olovo, arsen, kadmium a nikl, pro nebezpečné organické látky benzen a benzo(a)pyren a pro jemné prachové částice PM₁₀ a částice PM_{2,5}) a zvláště pro ochranu ekosystémů a vegetace. Imisní limity vyjadřují množství znečišťujících látek v ovzduší, při jehož nepřekročení by měla být zajištěna ochrana lidského života a zdraví. Při překračování těchto standardů kvality ovzduší naopak dochází k ohrožování a poškozování zdraví. Imisní limity stanovené zákonem o ochraně ovzduší představují transpozici mezních hodnot kvality ovzduší zakotvených pro všechny členské státy Evropské unie ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (dále jen „směrnice 2008/50/ES“) a ve směrnici Evropského Parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004

⁴²² Bližze viz DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 243 a násl.

o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší.⁴²³

V 90. letech 20. století došlo v České republice k výraznému zlepšení kvality ovzduší v důsledku masivních investic do snížení emisí z průmyslu, zejména z velkých elektráren. Rozvoj průmyslu, významný nárůst dopravy a změny ve způsobu vytápění po roce 2000 však způsobily, že se kvalita ovzduší v České republice začala opět zhoršovat. Zhoršenou kvalitu ovzduší v lidských sídlech v současné době Ministerstvo životního prostředí označuje za jeden z nejzásadnějších problémů životního prostředí v České republice.⁴²⁴ V roce 2014 bylo dle Zprávy Ministerstva životního prostředí o životním prostředí České republiky zhruba 25 % populace České republiky vystaveno nadlimitním koncentracím jemných prachových částic PM₁₀ a PM_{2,5}, které pronikají do dýchacího traktu, kde se ukládají a způsobují onemocnění dýchacích cest. Expozice těmito částicím přispívají k navýšení celkové úmrtnosti a mohou být příčinou předčasného úmrtí až u 5,8 tisíc obyvatel za rok. Zároveň více než 50 % obyvatel žije v oblastech, kde jsou překračovány nejvyšší přípustné koncentrace tzv. polyaromatických látek vyjádřených benzo(a)pyrenem, které jsou karcinogenní.⁴²⁵ V České republice tak každoročně dochází k překračování imisních limitů stanovených zákonem o ochraně ovzduší pro ochranu lidského zdraví. Evropská komise kvůli nedodržování mezních hodnot pro částice PM₁₀ stanovených ve směrnici 2008/50/ES vede s Českou republikou od roku 2010 řízení o porušení práva Evropské unie podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie.⁴²⁶

Hlavními faktory, které ovlivňují kvalitu ovzduší, jsou vytápění domácností a doprava. Emise znečišťujících látek ze spalovacích zdrojů na pevná paliva používaných k vytápění rodinných domů nebo rekreačních objektů (označují se také jako tzv. domácí či lokální topeniště) mají dle Českého hydrometeorologického ústavu velký podíl na celkových emisích částic PM₁₀ (cca 40 % v roce 2012) a částic PM_{2,5} (cca 60 % v roce 2012) a dominantní podíl na celkových emisích tzv. benzo(a)

423 Blíže viz MORÁVEK, J. Nový přístup k imisním limitům. *České právo životního prostředí*. 2012, č. 2 (32), s. 40–45.

424 Ministerstvo životního prostředí. Zpráva o životním prostředí České republiky 2014. 2015, s. 7. Dostupné z: <http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/Zprava%20o%20%20C5%BEivotn%C3%ADm%20prost%C5%99ed%C3%AD%20%C4%8CR%202014.pdf> (cit. 20. 1. 2016).

425 Ibid.

426 STEJSKAL, V. Rozhodování Soudního dvora EU ve věci překračování mezních hodnot koncentrací PM₁₀ ve vnějším ovzduší. *České právo životního prostředí*. 2012, č. 2 (32), s. 127–138.

pyrenu (cca 90 % v roce 2012).⁴²⁷ K rozptylu znečišťujících látek produkovaných domácími topeništi dochází kvůli nízkým komínům pouze v jejich nejbližším okolí, takže tyto látky mají bezprostřední dopad na zdraví lidí. Míru vlivu domácích topenišť na ovzduší ovlivňuje typ a stáří spalovacího zdroje, způsob jeho obsluhy a údržby a rovněž druh a kvalita používaného paliva. Dle Ministerstva životního prostředí je v České republice problémem používání starých emisně a technicky nevyhovujících kotlů. Často také dochází k tomu, že v domácích topeništích jsou spalována nevhodná paliva či odpad.⁴²⁸

8.3 POVINNOSTI PROVOZOVATELŮ DOMÁCÍCH TOPENIŠŤ

Provozovatelům domácích topenišť (tj. spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší na pevná paliva jako jsou kotle na uhlí, dřevo apod.) vyplývá ze zákona o ochraně ovzduší již dle platného právního stavu řada povinností (v § 16 a 17 zákona o ochraně ovzduší). Jedná se zejména o obecný zákaz spalování odpadu, podle kterého může být odpad tepelně zpracován pouze ve stacionárním zdroji, ve kterém je tepelné zpracování odpadu výslovně povoleno krajským úřadem jako orgánem ochrany ovzduší. V domácích topeništích je tedy zakázáno spalovat vše, co splňuje definici odpadu. Ve spalovacím stacionárním zdroji o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším je zakázáno spalovat méně kvalitní paliva, jmenovitě hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly a proplásky. Provozovatel stacionárního zdroje má podle zákona o ochraně ovzduší povinnost provozovat svůj zdroj v souladu s podmínkami, které pro daný typ zdroje stanovil výrobce (např. podmínky ohledně způsobu provozu a údržby zdroje), dodržovat tzv. přípustnou tmavost kouře a spalovat ve zdroji pouze kvalitní paliva určená výrobcem zdroje ke spalování v daném typu zdroje. Od 1. září 2022 budou provozovatelé spalovacích stacionárních zdrojů na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, které slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění (tj. kotle napojené na ústřední topení), povinni provozovat pouze zdroje, které splní technické a emisní požadavky uvedené v příloze č. 11 k zákonu o ochraně ovzduší.

⁴²⁷ Ministerstvo životního prostředí. Národní program snižování emisí České republiky. 2016, s. 15 a 16. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/narodni_program_snizovani_emisi (cit. 7. 4. 2016).

⁴²⁸ Ministerstvo životního prostředí. Analýza problémů a možností řešení kontrolovatelnosti plnění povinností provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech z hlediska ochrany ovzduší. 2014.

To prakticky znamená, že od 1. září 2022 bude povoleno používat k vytápění pouze kotle, které splní přinejmenším tzv. 3. emisní třídu. Již od 1. ledna 2014 je zákonem o ochraně ovzduší navíc zakázán prodej kotlů 1. a 2. emisní třídy a od 1. ledna 2018 bude zakázán i prodej kotlů 3. emisní třídy. Uvedené administrativní nástroje zákona o ochraně ovzduší, jejichž cílem je omezit znečišťování z domácích topenišť, jsou zároveň doplněny ekonomickým nástrojem v podobě masivních dotací státu na podporu výměny kotlů.⁴²⁹

Zjistit a prokázat porušení uvedených povinností a zákazů je však dle platné právní úpravy *de facto* nemožné. Zákon o ochraně ovzduší sice stanoví v § 17 odst. 1 písm. e) provozovateli každého zdroje znečišťování ovzduší povinnost umožnit kontrolním orgánům přístup ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství, používaným palivům a surovinám za účelem kontroly dodržování povinností stanovených zákonem, nicméně tato povinnost se podle § 17 odst. 2 nevztahuje na provozovatele stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, pokud by současně nešlo o prostory používané pro podnikatelskou činnost. Do ustanovení § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší se promítá právo na domovní svobodu zakotvené v čl. 12 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Podle čl. 12 odst. 1 a 3 Listiny nelze vstupovat do obydlí bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí, a je-li obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být zásahy do něj zákonem dovoleny, pokud je to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.

Dle Ministerstva životního prostředí se orgány ochrany ovzduší dlouhodobě zabývají stížnostmi na osoby, které spalovací stacionární zdroje v rodinných domech a stavbách pro rekreaci provozují způsobem, který vede k významnému znečišťování okolí. Důvodem tohoto znečišťování je pravděpodobně spalování nepovolených paliv nebo odpadů či nesprávný provoz a údržba zdroje. Stěžovatelé a další osoby v okolí jsou zejména v zimních měsících opakovaně či trvale obtěžováni znečištěním ovzduší z domácích topenišť, které narušuje kvalitu jejich života a současně má negativní dopady na jejich zdraví.⁴³⁰

Kontrolní orgány, kterými jsou v tomto případě obecní úřady obcí s rozšířenou působností, však podle § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší nemohou bez souhlasu

429 Tzv. kotlíkové dotace, viz blíže <https://www.sfzp.cz/sekce/815/kotlikove-dotace/> (cit. 20. 1. 2016).

430 Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné na stránkách Poslanecké sněmovny jako sněmovní tisk 678/0, dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=678> (cit. 20. 1. 2016).

uživatele objektu kontrolu domácího topeniště provést a provozovateli zdroje porušování povinností stanovených zákonem o ochraně ovzduší prokázat. Bez přímé kontroly u zdroje totiž nelze prokázat, že provozovatel domácího topeniště používá zakázaná paliva, spaluje v kotli odpad, nedodržuje podmínky provozu stanovené výrobcem nebo používá typ kotle, jehož provoz je zakázán.

Jediný nástroj, který platná právní úprava nabízí, je prokázání porušení povinnosti přípustné tmavosti kouře. Kontrolní orgán může provést měření tmavosti kouře pomocí tzv. Ringelmannovy metody,⁴³¹ jejíž náležitosti jsou stanoveny v prováděcí vyhlášce k zákonu o ochraně ovzduší.⁴³² Možnosti použití této metody měření jsou značně omezené, neboť metoda vyžaduje ideální světelné, terénní a meteorologické podmínky, které jsou dány jen po velmi malé části dne. Měření lze provádět pouze ve dne, zatímco v poledne či v noci, kdy k topení v kotlích nejvíce dochází, metodu využít nelze. Prokázat, že provozovatel zdroje porušuje povinnost dodržovat přípustnou tmavost kouře, je proto velmi obtížné.

Zákon o ochraně ovzduší dále stanoví každému provozovateli spalovacího stacionárního zdroje na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, který slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění, povinnost nechat si jednou za dva kalendářní roky zkontrolovat odborně způsobilou osobou (revizní technik proškolený výrobcem zdroje) technický stav a provoz svého kotle. Tuto povinnost musí poprvé splnit nejpozději do konce roku 2016. Revizní technik je povinen mu vystavit doklad o provedení kontroly, v kterém potvrdí, že zdroj je nainstalován, provozován a udržován v souladu s pokyny stanovenými výrobcem zdroje a v souladu s povinnostmi podle zákona o ochraně ovzduší. Tento doklad má provozovatel povinnost předložit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností pouze na vyžádání. Jedná se proto spíše o nástroj preventivní povahy, jehož cílem je zajistit, že emise z domácích topenišť budou minimalizovány v důsledku odpovídající instalace zdrojů a jejich správného provozu a údržby poučenými provozovateli. Tento nástroj však nemožní řešit akutní situace, kdy existuje podezření, že provozovatel domácího topeniště porušuje zákonné povinnosti, a v důsledku toho ohrožuje život a zdraví osob ve svém okolí.

431 Jedná se o měření pomocí papírové stupnice, kdy se porovnává tmavost kouře vycházejícího z komína s jednotlivými stupni tmavosti na papírové stupnici. Při měření se provádí 30 stanovení stupně tmavosti kouře v pravidelných půlminutových intervalech. Délka jednoho odečtu činí 5 sekund.

432 Vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečištění a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

8.4 DOMOVNÍ SVOBODA

Podle čl. 12 odst. 1 Listiny je obydlí nedotknutelné a není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí. Jedná se o základní právo na soukromí v prostorové dimenzi, které vychází ze základního práva na zachování lidské důstojnosti každého člověka (čl. 10 odst. 1 Listiny)⁴³³ a bývá vykládáno v úzké spojitosti se základním právem na ochranu před neoprávněnými zásahy do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny). Toto právo chrání každého jednotlivce před nechtěným vniknutím do jeho prostorově vymezeného soukromí. Zákonnodárce má povinnost přijmout zákonnou úpravu, která ochranu domovní svobody zaručí, a při tvorbě, interpretaci a aplikaci právních norem je třeba respektovat materiální obsah tohoto práva.⁴³⁴

Listina ani jiné právní předpisy pojem obydlí blíže nespecifikují. Rozsah pojmu obydlí je pojímán široce jako jakýkoli prostor určený k naplňování práva na soukromí, který je obyvatelem dostatečně oddělen od prostor sloužících k obecnému užívání. Obydlím tak lze rozumět prostor k bydlení (byty, rodinné domy, rekreační chaty, bytové náhrady, místnosti v zařízeních určených k trvalému bydlení jako jsou koleje, domy pro seniory a ubytovny, ale také nemocniční pokoje nebo hotelové pokoje apod.). Naopak pod pojem obydlí nejsou zahrnovány prostory nesloužící k bydlení (jiné prostory) ve smyslu § 82 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, za které jsou považovány zejména tzv. nebytové prostory, jako jsou kanceláře, dílny, tovární haly, skladiště, živnostenské provozovny, ale i samostatně stojící garáže, které nejsou součástí obydlí.⁴³⁵

Judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) je institut obydlí vnímán ještě širěji a vychází z jeho těsného sepětí s právem na ochranu soukromí před neoprávněnými zásahy ze strany veřejné moci. ESLP vyslovil názor, že

433 Viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 287/96, dle kterého „*Domovní svoboda jako ústavně zaručené právo plynoucí z čl. 12 Listiny svou povahou a významem spadá mezi základní lidská práva a svobody, neboť spolu se svobodou osobní a dalšími ústavně zaručenými základními právy dotváří osobnostní sféru jedince, jehož individuální integritu, jako zcela nezbytnou podmínku důstojné existence jedince a rozvoje lidského života vůbec, je nutno respektovat a důsledně chránit; zcela právem proto spadá tato ochrana pod ochranu ústavní, neboť – posuzováno jen z poněkud jiného hlediska – jde o výraz úcty k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb.)*“.

434 WAGNEROVÁ, E. Soukromí v prostorové dimenzi. Komentář k čl. 12 odst. 1. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář [Systém ASPI]*. Wolters Kluwer [cit. 2016–1–26]. ASPI_ID KO2_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336–517X.

435 Viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/09.

v moderní době nelze ostře prostorově oddělit soukromí v místech užívaných k bydlení a soukromí realizované v pracovním prostředí osoby. Proto pod právo na respektování obydlí podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ESLP zahrnuje i požadavek respektu k soukromí sídla společnosti, poboček či provozoven právnických osob.⁴³⁶ Přestože tento výklad pojmu obydlí učiněný ESLP může být považován za příliš extenzivní, je třeba přiznat, že právo na nedotknutelnost obydlí nelze z prostorového hlediska vykládat příliš restriktivně a že například na kotelnu či sklep rodinného domu je nutno toto právo také vztahovat.

Právo na nedotknutelnost obydlí zakotvené v Listině má sloužit k uchování elementárního soukromí, které nemá být nikým bez souhlasu rušeno. Proto naopak za obydlí nelze považovat např. společné prostory bytového domu (chodby, vestibul, kotelnu apod.). Tyto prostory užívají všichni obyvatelé, kteří zpravidla nejsou osobami navzájem si blízkými, často se ani neznají, proto zde není na místě dovolávat se ochrany soukromí.

8.5 MOŽNOSTI OMEZENÍ DOMOVNÍ SVOBODY

Základní právo na nedotknutelnost obydlí však není, stejně jako ostatní základní práva, neomezené. Vzhledem k tomu, že lidé jako nositelé základních práv disponují různými zájmy, může výkon základních práv jednotlivých členů společnosti vzájemně kolidovat. Současně dochází i ke kolizi mezi zájmy jednotlivce a zájmem společnosti jako celku. Cílem omezení základních práv je tyto kolize řešit.

Ústavní teorie rozlišuje mezi omezeními základních práv plynoucími přímo z ústavního pořádku a omezeními, která z něj vyplývají nepřímě. O omezení vyplývající přímo z ústavního pořádku jde v případech, kdy je základní právo deklarováno v prvním odstavci článku Listiny a další odstavce daného článku toto základní právo výslovně omezují.⁴³⁷ Čl. 12 odst. 2 tak omezuje právo na nedotknutelnost obydlí zakotvené v prvním odstavci tím, že připouští domovní prohlídku pro účely trestního řízení, a to na písemný odůvodněný příkaz soudce. Způsob provedení domovní prohlídky je stanoven zákonem (oddíl pátý zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů).

Dalšími omezeními vyplývajícími přímo z ústavního pořádku jsou omezení základních práv, která vyplývají z jiných základních práv upravených na jiných

⁴³⁶ Viz např. rozhodnutí ze dne 16. 4. 2002 ve věci č. 37971/97 Société Colas Est. proti Francii.

⁴³⁷ WAGNEROVÁ, E. Úvod. VII.2 Zásady uplatňující se při omezování základních práv. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář* [Systém ASPI].

místech ústavního pořádku. Jedná se o omezení těch základních práv, která jsou *prima facie* neomezenitelná. K omezení základních práv či svobod může dojít, i když Listina jejich zákonné omezení nepředpokládá, pokud dojde ke kolizi základního práva s jiným základním právem nebo jinou ústavně chráněnou hodnotou či veřejným statkem. Ke kolizi základních práv dochází, pokud proti sobě stojí dvě základní práva dvou rozdílných osob. Tato omezení základních práv bývají označována jako ústavnímu pořádku imanentní omezení (viz nálezy I. ÚS 671/01). Kolizi proti sobě stojících práv řeší zákonodárce normotvorbou v oblasti práva soukromého i veřejného. K řešení kolizí významným způsobem přispívá také soudnictví a ústavní soudnictví. Platí, že žádné z kolidujících práv nemá být bezdůvodně upřednostňováno a má být dosaženo proporcionálního vyvážení obou proti sobě působících zájmů (např. nálezy I. ÚS 2166/10).⁴³⁸

Za nepřímé omezení plynoucí z ústavního pořádku bývá označováno také, kdy Listina u základního práva zmocňuje zákonodárce k možnosti přijetí zákoněné úpravy, která základní právo umožní omezit, a to aniž by Listina blíže vymezila účel a kritéria tohoto omezení (např. čl. 13 Listiny), nebo Listina důvod omezení výslovně uvádí.⁴³⁹

Čl. 12 odst. 3 Listiny tak připouští, aby zákonodárce umožnil vedle domovní prohlídky pro účely trestního řízení podle čl. 12 odst. 2 i další zásahy do nedotknutelnosti obydlí, nicméně pouze „*tedy, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku*“.

Platná právní úprava v několika zákonech prolomení práva na nedotknutelnost obydlí upravuje (např. § 172 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 88 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 40 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 53 odst. 2 písm. c) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů).

V případě, že je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být zásahy podle čl. 12 odst. 3 Listiny zákonem dovoleny také z důvodu nezbytnosti pro plnění úkolů veřejné správy. Tuto možnost prolomení ústavní ochrany obydlí platné znění zákona o ochraně ovzduší využívá v § 17 odst. 2. Na tomto principu je postaven vstup do obydlí také v zákoně č. 255/2012 Sb.,

438 Ibid.

439 Ibid.

o kontrole (kontrolní řád), který jako obecný předpis upravující postup kontroly stanoví, že kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn vstupovat do obydlí „jen tehdy, je-li obydlí užívané k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti nebo v případě, kdy se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užívané k těmto účelům a nelze-li dosáhnout splnění účelu kontroly jinak“.

V případě těchto omezení základních práv se hovoří o tzv. výhradě zákona. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny mohou být meze základních práv a svobod upraveny za podmínek stanovených Listinou pouze zákonem.⁴⁴⁰ Zásada výhrady zákona vyžaduje, aby podstatné otázky omezení základních práv byly upraveny zákonem (nikoli podzákonným právním předpisem), a právní norma omezení upravující obsahovala minimálně skutkovou podstatu a následek.⁴⁴¹

Čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny zakotvuje meze omezení základních práv a svobod. Odstavec 3 stanoví meze formální, neboť uvádí, že omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. A odstavec 4 pak upravuje meze materiální, neboť stanoví nejzazší možnou hranici pro omezení základních práv. Vždy musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a omezení nesmí být zneužíváno k jiným účelům, než pro které bylo stanoveno. Nicméně tento materiální limit omezování základních práv vykládá Ústavní soud jako *ultima ratio* mez, která se neuplatní vždy. Při přezkoumávání ústavnosti napadených právních norem Ústavní soud aplikuje po vzoru zejména německého Spolkového ústavního soudu metodu hledání vyváženého, tj. proporcionálního omezení základních práv (tzv. principu proporcionality).⁴⁴² Principu proporcionality by měl být aplikován i zákonodárcem při hledání skutečné materiální meze přípustného omezení základního práva.⁴⁴³

Ústavní soud ve své judikatuře aplikuje tzv. třístupňový test proporcionality (poprvé v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94), v rámci něhož posuzuje tři kritéria: kritérium vhodnosti omezení jako prostředku pro dosažení určitého cíle, kritérium potřebnosti (nutnosti) použití právě a jenom vybraného prostředku omezení a kritérium

440 Viz např. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/06.

441 WAGNEROVÁ, E. Úvod. VII.2. Zásady uplatňující se při omezování základních práv. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*.

442 Např. rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu 2 BvR 933/82, BVerfGE 76, 256 (359).

443 WAGNEROVÁ, E. Limity omezování základních práv. Komentář k čl. 4 odst. 2. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*.

závažnosti (významu) kolidujících práv a svobod, respektive chráněných hodnot a zájmů. Tento test je široce aplikován v rámci evropské ústavněprávní judikatury a judikatury ESLP.⁴⁴⁴

V rámci kritéria vhodnosti se zkoumá, zda opatření omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva nebo veřejného statku). Obvykle se pouze přezkoumává, zda opatření není zcela nevhodné.

Kritérium potřebnosti (nutnosti) spočívá v porovnávání legislativního prostředku omezujícího základní právo nebo svobodu s jinými opatřeními, která umožňují dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkají se základních práv a svobod, respektive se jich dotýkají v menší intenzitě. Kritérium potřebnosti zkoumá zvolené prostředky k dosažení sledovaného cíle a porovnává je s jinými, méně invazivními prostředky. Potřebný je prostředek tehdy, pokud zákonodárce nemohl zvolit jiný, stejně účinný, avšak základní právo méně omezující prostředek. Potřebnost naopak není dána, pokud lze stejného výsledku dosáhnout i za použití prostředku, který představuje mírnější zásah do základního práva.

Kritérium závažnosti vyžaduje, aby omezení základních lidských práv a svobod svými negativními důsledky nepřesahovalo pozitiva. Východiskem pro toto kritérium je premisa, že základní práva jsou *prima facie* rovnocenná, jinými slovy, že ačkoliv Listina obsahuje široký katalog základních práv, formálně mezi nimi není žádná hierarchie. Kritérium závažnosti v podstatě zkoumá přiměřenost vybraného prostředku ve vztahu k omezovanému základnímu právu (tj. proporcionalita v užším smyslu neboli tzv. spravedlivá únosnost). Zásah do základního práva nesmí být v nepoměru s užitkem, který je omezením dosažen, a opatření nezatěžuje nositele základního práva nadměrně, respektive zatížení pro něj není neúnosné.⁴⁴⁵

8.6 NEZBYTNOST OMEZENÍ DOMOVNÍ SVOBODY PRO OCHRANU ZDRAVÍ A PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

V důvodové zprávě k novele zákona o ochraně ovzduší, kterou se zavádí možnost přímé kontroly kotlů v domácnostech, se uvádí, že potřeba zákonného omezení základního práva na nedotknutelnost obydlí zakotvením oprávnění orgánů

444 WAGNEROVÁ, E. Úvod. VII.3. 2. Princip proporcionality – obecná mez omezování. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*.

445 Ibid.

ochrany ovzduší ke kontrole domácích topenišť je odůvodněna nezbytností těchto kontrol v demokratické společnosti pro ochranu zdraví osob a pro ochranu práv a svobod druhých, a to konkrétně práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 3 Listiny).

Schválená novela zákona o ochraně ovzduší zakotvuje následující znění § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší: „(2) Vznikne-li důvodné podezření, že provozovatel spalovacího stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost, porušil některou z povinností podle odstavce 1, avšak toto porušení nelze prokázat bez provedení kontroly spalovacího stacionárního zdroje, jeho příslušenství nebo používaných paliv, obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele na tuto skutečnost písemně upozorní a poučí jej o povinnostech provozovatele spalovacího stacionárního zdroje stanovených v odstavci 1 a o následcích opakovaného důvodného podezření na jejich porušení v podobě provedení kontroly. Pokud opakovaně vznikne důvodné podezření, že tento provozovatel nadále nebo opětovně porušuje některou z povinností podle odstavce 1, je kontrolující oprávněn vstoupit do jeho obydli za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona. Vlastník nebo uživatel těchto prostor je povinen umožnit kontrolujícímu přístup ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a používaným palivům.“

Dle systematiky Listiny spadají právo na zdraví a právo na příznivé životní prostředí mezi práva hospodářská, sociální a kulturní, u nichž má stát povinnost zajišťovat určitou míru plnění a ochrany. Práva na zdraví a práva na příznivé životní prostředí se lze v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Těmito zákony stanoví stát opatření, která mají zajistit ochranu zdraví obyvatel před negativními vlivy a příznivost životního prostředí.

Čl. 31 Listiny zakotvuje právo každého na ochranu zdraví. Právo na ochranu zdraví úzce souvisí s právem na život v čl. 6 odst. 1 Listiny a v této souvislosti jej také Ústavní soud vykládá.⁴⁴⁶ Dle Ústavního soudu je subjektem odpovědným za zajišťování a naplnění práva na ochranu zdraví stát, který musí za tímto účelem přijmout adekvátní opatření spočívající mimo jiné i ve zlepšování vnějších životních podmínek obyvatel.⁴⁴⁷

⁴⁴⁶ Také dle judikatury ESLP plynou státu ze základního práva na život určité povinnosti směřující k ochraně zdraví. Viz např. rozsudek Byrzykowski proti Polsku z 27. 6. 2006, stížnost č. 11562/05, z kterého vyplývá, že stát je povinen vytvořit pravidla, na jejichž základě musí nemocnice přijmout odpovídající opatření k ochraně života svých pacientů.

⁴⁴⁷ Odlišné stanovisko soudkyně E. Wagnerové k nálezu Pl. ÚS 1/08 z 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.).

Z práva na ochranu zdraví proto vyplývá povinnost státu chránit zdraví obyvatelstva před negativními zásahy a vlivy. Listina výslovně připouští zásahy do některých základních práv (včetně práva na nedotknutelnost obydlí) z důvodu ochrany zdraví, ať již zdraví jednotlivce či veřejného zdraví. Právo na ochranu zdraví se také často dostává do kolize s jinými individuálními základními právy a v některých krajních případech může být zdraví člověka státem chráněno i proti jeho vůli.⁴⁴⁸

Právo každého na příznivé životní prostředí zaručuje čl. 35 odst. 1 Listiny, přičemž čl. 35 odst. 3 Listiny stanoví, že „při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhotné bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem“.

Článek 35 Listiny tak obsahuje nejen subjektivní právo každého na příznivé životní prostředí, ale současně povinnost každého neohrožovat a nepoškozovat životní prostředí výkonem svých práv. Povinnost nepoškozovat není absolutní, její limity definuje zákon. Stát má navíc stanovenou jasnou povinnost k zajištění ochrany životního prostředí v čl. 7 Ústavy. Odpovědnost za příznivost životního prostředí nese primárně stát, kterému je dána široká pravomoc k aktivní ochraně životního prostředí a který se při ochraně životního prostředí často dostává do střetu s jinými ústavně chráněnými hodnotami i se základními právy a svobodami jednotlivců. Tyto střety je třeba řešit vyvážením vzájemně si kolidujících ústavně chráněných zájmů tak, aby zůstalo zachováno maximum z obou proti sobě stojících práv a žádné z nich nebylo bezdůvodně upřednostňováno.⁴⁴⁹

Opatření, jejichž prostřednictvím stát na úrovni zákona zajišťuje ochranu zdraví a životního prostředí před znečištěným ovzduším, jsou zejména emisní limity (maximální množství znečišťujících látek vypouštěných ze zdroje do ovzduší) a imisní limity (maximální koncentrace znečišťujících látek v ovzduší, které jsou únosné pro lidské zdraví) a další nástroje zákona o ochraně ovzduší k minimalizaci znečišťujících látek vypouštěných ze zdrojů do ovzduší. Zákon o ochraně ovzduší obsahuje řadu nástrojů k regulaci zdrojů znečišťování ovzduší. Jedná se nejen o výše popsané nástroje k omezení emisí z domácích topenišť, ale zejména o nástroje k regulaci znečišťování ze spalovacích a jiných zdrojů provozovaných fyzickými osobami podnikajícími nebo právníckými osobami v souvislosti s podnikatelskou činností (průmyslové zdroje). Dle platného znění zákona o ochraně ovzduší je nicméně efektivní vymáhání povinností stanovených zákonem o ochraně ovzduší

448 WINTR, J. Právo na ochranu zdraví a na zdravotní péči. Komentář k čl. 31. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.*

449 KOKEŠ, M. Právo na příznivé životní prostředí. Komentář k čl. 35 odst. 1. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.*

možné pouze ve vztahu k fyzickým osobám podnikajícím nebo k právníckým osobám. Povinnosti provozovatelů domácích topenišť, ačkoli emise z těchto zdrojů představují významný podíl na znečištění ovzduší a mají závažné dopady na zdraví a životní prostředí obyvatel, lze z důvodu nemožnosti kontrol těchto zdrojů jen obtížně vynucovat.

V minulosti již došlo k několika neúspěšným pokusům o zákonnou úpravu kontrol domácích topenišť. Jednalo se o návrh zákona o ochraně ovzduší zasláný v roce 2010 do meziresortního připomínkového řízení⁴⁵⁰ a o opakovaně předkládané návrhy zastupitelstva Moravskoslezského kraje.⁴⁵¹ Ačkoli se návrhy lišily v detailech, spojoval je cíl zakotvit v zákoně o ochraně ovzduší povinnost provozovatele stacionárního zdroje v domácnosti umožnit pověřeným osobám přístup ke zdroji za účelem zjištění úrovně znečišťování nebo obecně za účelem kontroly plnění povinností podle zákona o ochraně ovzduší. Tyto návrhy nicméně vždy ztroskotaly na odporu vlády (zejména Ministerstva spravedlnosti) a poslanců, který byl odůvodňován jejich protiústavností spočívající v porušení čl. 12 odst. 1 Listiny.

Argumentace odpůrců kontrol je založena zejména na názoru, že deklarovaných cílů úpravy kontrol topenišť, tedy snížení emisí znečišťujících látek ze sektoru vytápění domácností a zabránění porušování povinností podle zákona o ochraně ovzduší a ochrany zdraví obyvatel, je třeba dosáhnout méně invazivními prostředky, kterými nebude zasahováno do domovní svobody (např. regulací uvádění spalovacích stacionárních zdrojů na trh nebo dotacemi na pořízení emisně méně zatěžujícího zdroje). Vzhledem k tomu, že existují jiné způsoby, jak uvedených cílů dosáhnout, nemůže zákonná úprava kontrol domácích topenišť splnit podmínku nezbytnosti v demokratické společnosti požadovanou v čl. 12 odst. 3 Listiny.

Namítáno je, že zásah do nedotknutelnosti obydlí je možné považovat za odůvodněný pouze v případech okamžitého akutního ohrožení života nebo zdraví osob, k čemuž v případě používání emisně nevyhovujícího kotle nebo pálení odpadů či nevyhovujícího paliva v domácích topeništích nedochází. Vzhledem k tomu, že negativní následky pro lidské zdraví jsou obvykle způsobeny spíše dlouhodobým

450 Návrh zákona o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší). Dostupné v systému Eklep pro veřejnost (VeKLEP), dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep> (9. 4. 2016).

451 Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, evidovaný jako sněmovní tisk 1009 z roku 2010, a návrh zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší evidovaný jako sněmovní tisk 1095 z roku 2013. Dostupné na stránkách Poslanecké sněmovny z: <http://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw> (9. 4. 2016).

působením většího počtu zdrojů znečišťování, nepovažují kritici zákonné úpravy kontrol domácích topenišť zásah do individuálního lidského práva na nedotknutelnost obydlí za přiměřený a ospravedlnitelný. V minulosti předložené návrhy byly také kritizovány za to, že nedostatečně vymezovaly podmínky, které musí být splněny, aby příslušný orgán mohl provést kontrolu, a navržený zásah do domovní svobody se proto zdál příliš excesivní.⁴⁵²

Schválená novela zákona o ochraně ovzduší zakotvuje možnost orgánů ochrany ovzduší (osob pověřených obecním úřadem obce s rozšířenou působností) provést kontrolu domácího topeniště za předpokladu, že opakovaně vzniklo důvodné podezření, že tento stacionární zdroj je provozován v rozporu s povinnostmi, které jsou jeho provozovateli stanoveny zákonem o ochraně ovzduší. Provozovatel má být dle novely povinen umožnit kontrolnímu orgánu přístup ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství, k používaným palivům a surovinám za účelem kontroly dodržování povinností.

Možnost kontrol domácích topenišť nepochybně představuje zásah do ústavního práva na nedotknutelnost obydlí chráněného čl. 12 Listiny. Jak vyplývá z výše uvedeného, zásah do základního práva však nemusí být bezpodmínečně protiústavní. Vláda zásah odůvodňuje tím, že se jedná o jediný způsob, jak lze zajistit efektivní vynucování povinností, které zákon o ochraně ovzduší stanoví provozovatelům domácích topenišť. Jedině prostřednictvím kontrol domácích topenišť lze dle vlády zabránit ohrožování a poškozování zdraví obyvatel emisemi z těchto zdrojů a současně zajistit, aby nebylo do práva obyvatel na příznivé životní prostředí zasahováno nad míru stanovenou zákonem.⁴⁵³

K posouzení, zda je toto omezení domovní svobody protiústavní, lze využít optiku tzv. testu ústavní konformity, který při posuzování kolize ústavních práv aplikuje Ústavní soud. V rámci testu ústavní konformity se posuzuje legalita, legitimita a proporcionalita opatření.

452 Viz blíže nesouhlasné stanovisko Ministerstva spravedlnosti zaslané v rámci meziresortního připomínkového řízení k návrhu zákona o ochraně ovzduší v roce 2010 a nesouhlasná stanoviska vlády k návrhům Moravskoslezského kraje.

453 Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

8.6.1 Legalita a legitimita kontrol domácích topenišť

Princip legality vyžaduje, aby příslušná omezení základních práv a svobod byla stanovena zákonnou formou. Tento požadavek je novelou splněn, neboť povinnost umožnit kontrolu spalovacího zdroje umístěného v obydlí je stanovena přímo v zákoně o ochraně ovzduší.

V rámci testu legitimacy se posuzuje, zda jsou omezení základních práv a svobod nezbytná v demokratické společnosti. Nezbytnost v demokratické společnosti je třeba nahlížet ve vztahu ke konkrétním podmínkám dané situace a s ohledem na stanovený účel omezení. Pojem „nezbytnost v demokratické společnosti“ vykládá Ústavní soud stejně jako ESLP jako „naléhavou společenskou potřebu, proporcionální k zamýšlenému legitimnímu účelu“.⁴⁵⁴

V minulosti kritici úpravy kontrol domácích topenišť namítali, že zásah do domovní svobody není v tomto případě nezbytný, protože existují jiné způsoby, jak zabránit znečišťování ovzduší z kotlů v domácnostech a ochránit tak zdraví obyvatel.

Jak však bylo podrobněji popsáno výše, porušování povinností stanovených zákonem o ochraně ovzduší nelze v případě domácích topenišť prokázat jinak než na základě přímé kontroly zdroje a používaných paliv. Ostatní možné „neinvazivní“ nástroje ke snížení celkového množství emisí z domácích topenišť jsou v současné době již využívány. Jedná se o zmíněné administrativní nástroje zákona o ochraně ovzduší spočívající v regulaci trhu se spalovacími zdroji a v zákazu určitých paliv a zdrojů. Administrativní nástroje jsou navíc kombinovány s dobrovolným ekonomickým nástrojem pozitivní stimulace v podobě dotací na podporu výměny kotlů. Tyto nástroje však plní pouze preventivní úlohu a neumožňují postihnout situace, kdy k porušování povinností provozovatele domácího topeniště skutečně dochází.

S ohledem na výše popsaný stav znečištění ovzduší ohrožující zdraví obyvatel (překračování zákonných limitů pro ochranu zdraví, a to zejména v oblastech s velkou hustotou osídlení) a na prokázaný významný příspěvek domácích topenišť k tomuto znečištění je dle mého názoru rovněž zabránění porušování povinností provozovatelů těchto zdrojů třeba považovat za naléhavou společenskou potřebu.

Platí také, že snaha státu o postupné snižování míry znečišťování ovzduší v současné době dopadá na všechny subjekty, které svojí činností přímo či nepřímo k znečištění ovzduší přispívají. Povinnosti z hlediska ochrany ovzduší a snižování

⁴⁵⁴ Viz např. věc č. 6538/74 *The Sunday Times v. The United Kingdom* nebo věc č. 35623/05 *Uzun v. Germany*) a nález I. ÚS 367/03 z 15. 3. 2005 (N 57/36 SbNU 605).

míry emisí mají nejen všichni provozovatelé stacionárních zdrojů (domácí topeniště, průmyslové spalovací či jiné technologické zdroje), ale také výrobci vozidel (regulace emisí z osobních i nákladních automobilů a jiných vozidel). Nelze tudíž říci, že by se povinnost strpět určitá opatření ukládala pouze jedné skupině subjektů. Zatímco vynucování povinností provozovatelů jiných zdrojů znečišťování ovzduší, u kterých nehrozí zásah do ústavně zaručeného práva na nedotknutelnost obydlí (např. průmyslová zařízení), se stát věnuje desetiletí, povinnosti provozovatelů domácích topenišť, jejichž emise představují 60 % z celkových emisí částic PM_{2,5} a 90 % z celkových emisí benzo(a)pyrenu, jsou bez přímé kontroly u zdroje fakticky nevymahatelné. Opatření v podobě kontrol těchto zdrojů se mi proto jeví také jako legitimní.

8.6.2 Proporcionalita zásahu do domovní svobody

Test proporcionality umožňuje zodpovědět otázku ústavní konformity omezení jednoho ústavně zaručeného práva ve prospěch jiného práva z hlediska, zda zvolené omezení není ve vztahu k omezovanému právu excesivní. Jak již bylo popsáno, Ústavní soud aplikuje při posuzování kolize základních práv zmíněný třístupňový test proporcionality (kritérium vhodnosti navrhované úpravy, kritérium potřebnosti a kritérium závažnosti kolidujících práv a svobod).

Kritérium vhodnosti, v jehož rámci se zkoumá, zda opatření omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaného cíle, považují u schválené úpravy kontrol domácích topenišť za splněné. Přímá kontrola domácího topeniště je způsobilá zamezit porušování povinností provozovatele stacionárního zdroje stavených v zákoně o ochraně ovzduší. Díky kontrole zdroje a kontrole paliv je orgán ochrany ovzduší schopen zjistit, zda provozovatel spaluje odpad, používá typ paliva nepovolený pro daný zdroj či provozuje kotel, jehož provoz je již zakázán. Jedině v rámci přímé kontroly u zdroje může orgán ochrany ovzduší zajistit důkazy prokazující porušování uvedených povinností. Na základě zjištění porušování povinností uloží pokutu za přestupek podle § 23 zákona o ochraně ovzduší a může uložit i nápravná opatření podle § 22 (např. ohledně provozu zdroje). V případě, že není přes uložená nápravná opatření zjednána náprava, může rozhodnout i o zastavení provozu zdroje.

Vzhledem k tomu, že kontrola domácích topenišť bez možnosti přímé kontroly u zdroje jako prostředek méně invazivní ve vztahu k základnímu právu na nedotknutelnost obydlí (např. měření tmavosti kouře), neumožňuje spolehlivé

a nezpochybnitelné prokázání porušování povinností provozovatelem zdroje, splňuje opatření v podobě úpravy přímých kontrol domácích topenišť i kritérium potřebnosti.

Domnívám se, že kritérium závažnosti je také splněno, neboť kontroly domácích topenišť umožní zajistit dodržování povinností stanovených zákonem o ochraně ovzduší, což zabrání poškozování a ohrožování zdraví obyvatel a přispěje k ochraně práva na příznivé životní prostředí v míře stanovené zákonem (dodržování imisních limitů stanovených pro ochranu zdraví zákonem o ochraně ovzduší). Závažnost negativních následků zásahu do domovní svobody jednotlivce v žádném případě nepřesáhne pozitiva spočívající ve zlepšení kvality ovzduší a ochrany zdraví všech obyvatel v okolí zdroje.

Jak bylo zmíněno výše, bývá namítáno, že zásah do domovní svobody lze odvodnit pouze akutním ohrožením života nebo zdraví osob a že taková situace v případě znečišťování z domácích topenišť nenastává, neboť negativní dopady na lidské zdraví jsou způsobeny dlouhodobým působením většího počtu zdrojů. Dle Ministerstva životního prostředí je však ohrožení života a poškození zdraví osob emisemi z provozu bytí i jediného stacionárního zdroje k vytápění domácností, jsou-li ve zdroji např. spalovány odpady, bezprostřední a intenzivní, ačkoli k negativnímu následku v podobě seznatelné škody na zdraví nebo smrti dochází až v důsledku dlouhodobého působení znečišťujících látek z více stacionárních zdrojů.⁴⁵⁵ Zároveň lze podle mého názoru uvedené námítce oponovat tím, že obdobně již v současné době není zpochybňován např. ani zákaz používání těch nebezpečných chemických látek, jejichž dopady na život a zdraví se neprojevují okamžitě, ale až v důsledku dlouhodobého vystavení jejich působení nebo jejich mnohaletou akumulací v lidském organismu. Navíc v praxi je možné, že pouze jeden provozovatel v obci provozuje svůj zdroj v rozporu se zákonem (např. spaluje nepovolená paliva nebo odpad), čímž ohrožuje zdraví všech obyvatel obce. Ostatní zdroje znečišťování ovzduší (zejména průmyslové zdroje) jsou navíc již desetiletí přísně regulovány a kontrolovány a prostor pro další snižování emisí z těchto zdrojů je již minimální.

Dojde-li se k závěru, že priorita práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí před právem na domovní svobodu je opodstatněná, je třeba posoudit, zda navržené opatření rovněž využívá všechny možnosti minimalizace zásahu do práva na domovní svobodu. V minulosti předložené návrhy kontrol domácích

455 Ministerstvo životního prostředí. Informace o zdravotních rizicích spojených s kvalitou ovzduší v roce 2014. 2016, s. 6. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zdravotni_dusledky_znecisteni_ovzdusi/\\$FILE/000-zdravotni_rizika_Cri_2014-20160202.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zdravotni_dusledky_znecisteni_ovzdusi/$FILE/000-zdravotni_rizika_Cri_2014-20160202.pdf) (9. 4. 2016).

topenišť byly také kritizovány za nedostatečné vymezení mantinelů pro vstup kontrolního orgánu do obydlí. Novela zákona o ochraně ovzduší na tyto námitky reaguje tím, že zásah do obydlí minimalizuje několika podmínkami. Provozovatel zdroje je povinen umožnit kontrolnímu orgánu přístup pouze ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství a k používaným palivům. Ochrany soukromí osob v domě má být dbáno tím, že kontrolní orgán nebude moci vstupovat do jiných prostor, než ve kterých bude umístěn stacionární zdroj a jeho příslušenství a používané palivo. Dalším prvkem omezujícím zásahy do obydlí je možnost přistoupit ke kontrole zdroje, pouze pokud opakovaně vznikne důvodné podezření, že stacionární zdroj je provozován v rozporu s povinnostmi stanovenými zákonem o ochraně ovzduší. Důvodné podezření může kontrolnímu orgánu vzniknout na základě měření tmavosti kouře, zápachem ze zdroje, na základě videozáznamu nebo fotodokumentace kouře apod. Požadavek opakovaného podezření na porušení zákona by měl tudíž zajistit, že možnost vstupu do obydlí nebude kontrolními orgány nadužívána.

8.7 ZÁVĚR

Z provedeného posouzení dle mého názoru vyplývá, že kontroly domácích topenišť zakotvené v nedávno schválené novele zákona o ochraně ovzduší nelze považovat za protiústavní. Ochrana zdraví a ochrana práva na příznivé životní prostředí představují legitimní důvody pro omezení práva na nedotknutelnost obydlí, zejména s ohledem na skutečnost, že domácí topeniště se až z 60 % podílejí na celkových emisích jemných prachových částic a z 90 % na celkových emisích benzo(a)pyrenu, což jsou látky, které významným způsobem ohrožují a poškozují zdraví obyvatel. Navíc zákonné limity těchto látek v ovzduší jsou pravidelně na celém území České republiky překračovány. Bez možnosti vstoupit do obydlí vůbec nelze zkontrolovat, zda provozovatelé domácích topenišť dodržují povinnosti jim stanovené zákonem o ochraně ovzduší.

Na základě posouzení schválené zákonné úpravy kontroly domácích topenišť optikou tzv. testu ústavní konformity jsem došla k závěru, že tato úprava splňuje nejen podmínky legality a legitimacy, ale také podmínku proporcionality. Proporcionalitu úpravy spatřuji v tom, že opatření by mělo být způsobilé zajistit ochranu zdraví a životního prostředí před emisemi z domácích topenišť (tj. opatření splňuje podmínku vhodnosti) a současně platí, že jiná opatření bez přímé kontroly u zdroje, např. měření tmavosti kouře, neumožňují porušování povinností provozovatelem zdroje spolehlivě prokázat (tj. je splněna i podmínka potřebnosti). Přiměřenosti opatření má být dosaženo minimalizací zásahu tím, že kontrola je podmíněna

opakovaným důvodným podezřením na porušování povinností a skutečností, že nebude možné vstupovat jinam než do míst, kde se nachází stacionární zdroj a palivo.

Na úplný závěr lze podotknout, že obdobná úprava kontrol domácích topenišť existuje i v jiných státech Evropské unie. Povinnost umožnit kontrolu spalovacího stacionárního zdroje umístěného v obydlí je jako odůvodněný zásah do nedotknutelnosti obydlí upravena např. i ve Spolkové republice Německo. Podle § 52 odst. 2 německého spolkového zákona o imisích – Bundes-Immissionsschutzgesetz (BGBI. I S. 3830) jsou vlastníci a provozovatelé zařízení i vlastníci a držitelé pozemků

„[p]ovinni oprávněným osobám příslušných úřadů a osobám jimi pověřeným povolit přístup na pozemky a k zabránění naléhavému nebezpečí pro veřejnou bezpečnost nebo pořádek též do obydlí a strpět provedení zkoušek, včetně stanovení emisí a imisí, jakož i sdělit informace a poskytnout podklady, které jsou potřebné k plnění jejich povinností. Základní právo na nedotknutelnost obydlí (čl. 13 základního zákona) je v tomto rozsahu omezeno.“



POZNÁMKA K MOŽNOSTI SPOLEČENSTVÍ VLASTNÍKŮ JEDNOTEK DOVOLÁVAT SE PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Helena Doležalová

9.1 ÚVOD

Během vývoje názorů na možnost právnických osob domáhat se práva na příznivé životní prostředí, který postupoval od absolutního odmítnutí⁴⁵⁶ až po přiznání aktivní žalobní legitimace určitým právnickým osobám, zastupují-li zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí,⁴⁵⁷ se úvahy o vztahu tohoto práva a povahy či účelu právnických osob ubíraly mnoha směry. Nejčastěji se tyto názory vztahovaly k občanským sdružením (spolkům) – nevládním ekologickým organizacím, nicméně postupně se rozšiřovaly i na další právnické osoby, a to zejména na ty, které zastupují fyzické osoby, které právnickou osobu tvoří, jako např. obce.⁴⁵⁸ Dalším typem právnické osoby, u něhož byl odmítnut názor, že se nemůže dovolávat porušení hmotného práva, resp. práva na příznivé životní prostředí, ale jen procesního práva, bylo společenství vlastníků jednotek (dále jen „společenství vlastníků“),⁴⁵⁹ neboť se jedná o právnickou osobu, jejíž práva také mohou být

456 Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 [online]. Ústavní soud. [Cit. 29. 12. 2015].

457 Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14 [online]. Ústavní soud. [Cit. 29. 12. 2015]. Podrobně k tomu STEJSKAL, V. Ze soudní judikatury. *České právo životního prostředí*. 2014, č. 1 (35), s. 69–80.

458 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013 sp. zn. 6 Aps 1/2013 [online]. Nejvyšší správní soud. [Cit. 29. 12. 2015].

459 V ustanovení § 1166, odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, je společenství vlastníků jednotek zkráceno na „společenství vlastníků“, a tento výraz je užíván v oddílu 5 (Bytové spoluvlastnictví); v praxi (např. v názvech těchto společenství), se užívá spíše výrazu „společenství vlastníků bytů“.

dotčena nepříznivým stavem životního prostředí a která také může bránit práva svých členů efektivněji, než kdyby tak tyto fyzické osoby postupovaly samostatně.

Za účelem nastínění významu přiznání možnosti domáhat se ochrany hmotných práv společenstvím vlastníků i v těch případech, kdy se tato práva týkají i jednotlivých členů těchto společenství (a odmítnutí názoru, že společenství vlastníků nebylo oprávněno vznést námitky týkající se práva na příznivé životní prostředí), je nejprve uvedeno rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který tuto možnost uznal, a dále rozhodnutí Nejvyššího soudu, ze kterého Nejvyšší správní soud vycházel; následně jsou tato rozhodnutí zhodnocena v kontextu aktuální reálné situace a změn související právní úpravy.

9.2 ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU A NEJVYŠŠÍHO SOUDU

Nejvyšší správní soud v řízení vedeném pod sp. zn. 4 As 149/2013 posuzoval, zda se společenství vlastníků jako právnická osoba může dovolávat práva na ochranu příznivého životního prostředí a zda je oprávněno argumentovat zásahem do práv jednotlivých vlastníků bytových jednotek, kteří se proti prvostupňovému rozhodnutí o umístění stavby administrativního centra nebránili, tedy zda může hájit práva vlastníků, kteří zůstali nečinní, či zda se regulace imisí vztahuje k fyzickým osobám, a nikoliv ke společným částem domu bez ohledu na konkrétní fyzické osoby.

Nejvyšší správní soud dovodil, že společenství vlastníků mělo aktivní legitimaci „*k podání žaloby ve správním soudnictví, v níž se dovolává ochrany svých hmotných práv, byť by se tato hmotná práva dotýkala i právní sféry jednotlivých vlastníků bytových jednotek.*“ Zohlednil přitom jak složitost komplexu právních a faktických vztahů, které jsou odvislé od samotného charakteru předmětu tohoto vlastnictví a na něj navazující právní úpravy, tak i skutečnost, že imisemi je zpravidla zasažen celý dům.

Nejvyšší správní soud zdůraznil, že vždy nelze přesně a jednoznačně určit, zda se určitý zásah týká pouze bytových jednotek, domu jako celku, případně společných částí domu, a že v případech znečišťujících imisí a hlukových imisí nelze rozdělovat, který subjekt by se mohl příslušné ochrany úspěšně dovolávat, neboť hluk, vibrace či znečišťující imise rozptýlené ve vzduchu se nezastaví před právně teoretickou konstrukcí rozdělující dům na samostatné bytové jednotky a společné části domu. Též nelze u velkého množství v úvahu přicházejících subjektů zkoumat a určovat zásah do jejich práv.

Navíc v posuzované věci bylo účastenství společenství vlastníků založeno přímo na základě ustanovení § 85 odst. 2 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zásah v podobě imisí znečišťujících látek a hlukových imisí se týkal i společných částí domu.

Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že jestliže zákonodárce zakotvil, že společenství vlastníků má určité povinnosti vztahující se ke správě společných částí domu, je nutné k dosažení tohoto cíle poskytnout mu i příslušná práva včetně možnosti podání správní žaloby, ve které se může domáhat i ochrany hmotných práv. Nepřisvědčil názoru, že společenství vlastníků nebylo oprávněno vznést námitky týkající se práva na příznivé životní prostředí, neboť se nedotýká jeho právní sféry, když není vlastníkem domu ani jednotlivých bytových jednotek ani k nim nemá žádné jiné právo, které by mohlo být napadeným rozhodnutím dotčeno.⁴⁶⁰

Nejvyšší správní soud vycházel z rozhodnutí Nejvyššího soudu v řízení vedeném pod sp. zn. 22 Cdo 3281/2008, týkajícího se možnosti obrany společenství vlastníků proti imisím žalobou na ochranu vlastnických práv podle § 127 odst. 1 občanského zákoníku (zákona č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů), podle kterého podání žaloby proti obtěžování hlukem lze podřadit pod správu domů a pozemků v širším smyslu, která zahrnuje vše, co bytovému domu slouží k uspokojování potřeb vlastníků jeho bytů, a mezi tyto potřeby nepochybně patří i zajištění dostatečně kvalitních podmínek pro bydlení. Podle Nejvyššího soudu je logické a odpovídá i principu hospodárnosti, aby společenství vlastníků, které je právní osobou *sui generis* zřízenou výlučně pro správu společných prostor bytového domu, bylo **oprávněno ve prospěch ochrany vlastnických práv jednotlivých vlastníků bytů a zároveň spoluvlastníků společných prostor podat negatorní žalobu** podle ustanovení § 127 odst. 1 občanského zákoníku (zákona č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů), neboť lze předpokládat, že případná opatření vedoucí ke zdržení se obtěžování sousedního vlastníka imisemi hluku se týkají i společných částí domů a pozemků, jejichž správu společenství vlastníků vykonává.⁴⁶¹

460 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2014, sp. zn. 4 As 149/2013 [online]. Nejvyšší správní soud. [Cit. 29. 12. 2015]. Toto rozhodnutí bylo publikováno pod č. 3089 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 10/2014.

461 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 22 Cdo 3281/2008 [online]. Nejvyšší soud. [Cit. 29. 12. 2015].

Ve svých předchozích rozhodnutích⁴⁶² Nejvyšší správní soud možnost zastupování vlastníků jednotek jejich společenstvím odmítal s tím, že z ustanovení § 9 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů, obsahujícího legální definici správy domu, nelze dovodit oprávnění společenství vlastníků vystupovat jako zástupce jednotlivých vlastníků jednotek. V tomto případě však vycházel z účastenství společenství vlastníků v územním řízení *ex lege*.

Nicméně změna názoru na aktivní žalobní legitimaci společenství vlastníků v určitých případech souvisejících s právem na příznivé životní prostředí nevedla k početnému podávání žalob společenstvími vlastníků v těchto záležitostech. Vzhledem k praktickým problémům, se kterým se tato společenství každodenně potýkají, nejsou otázky ochrany před imisemi, zejména před hlukem a znečišťujícími látkami, považovány za prioritní. Postupně by však mohla společenství vlastníků více využívat možnosti dovolávat se svých hmotných práv vztahujících se k právu na příznivé životní prostředí.

9.3 VÝZNAM UVEDENÝCH SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ V KONTEXTU ZMĚN PRÁVNÍ ÚPRAVY

Počet společenství vlastníků není zanedbatelný (podle údajů Českého statistického úřadu bylo v roce 2014 v České republice 58.259 společenství vlastníků⁴⁶³) a bude se dále zvyšovat; proto není výše uvedená změna judikatorního názoru zcela bez významu.

Společenství vlastníků je v současné době pojímáno jako „*právní osoba založená za účelem zajišťování správy domu a pozemku*“, a to v ustanovení § 1194 občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb., dále jen „*občanský zákoník*“).⁴⁶⁴ Pokud imise znečišťujících látek, hluk a vibrace negativně ovlivňují nejen život jednotlivých členů společenství vlastníků, ale i celý dům a pozemek spravovaný tímto

⁴⁶² Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2007 sp. zn. 7 As 14/2006 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2007 sp. zn. 3 As 45/2007 [online]. Nejvyšší správní soud. [Cit. 29. 12. 2015].

⁴⁶³ Počet SVJ [online]. Český statistický úřad. [Cit. 12. 2015].

⁴⁶⁴ V praxi je situace komplikovaná, neboť následkem změn právní úpravy se vyvíjelo pojetí společenství, jejich zákonné definice, možnosti jejich právní formy i vzniku (ode dne 1. 5. 1994, kdy nabyl účinnosti zákon č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, který v ustanovení § 11 stanovil, že je tvoří vlastníci jednotky, je-li dům rozdělen na jednotky, které vlastní více než jedna osoba, a v ustanovení § 10 umožňoval vlastníkům jednotek, aby se dohodli, že zřídí právní osobu podle zvláštního zákona – s odkazem na vybraná ustanovení obchodního zákoníku – tedy např. s. r. o. nebo družstvo).

společenstvím, může společenství vlastníků využívat prostředky obrany proti těmto imisím.

Na jednu stranu je nezbytné konstatovat, že Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku vycházel z právní úpravy platné do 31. 12. 2012, kdy byla společenství vlastníků účastníky územního řízení *ex lege*, tedy před změnou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů a některé související zákony. S účinností od 1. 1. 2013 bylo totiž z ustanovení § 85 odst. 2 vypuštěno písm. d), čímž přestala být společenství vlastníků účastníky územního řízení přímo ze zákona; podle důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb. šlo o nefunkční rozšíření okruhu účastníků územního řízení a bez zákonného zmocnění k zastupování vlastníků jednotek měli vlastníci jednotek postavení samostatných účastníků řízení; pokud společenství vlastníků jednalo na základě zmocnění, uplatnila se obecná úprava (§ 33 a 34 správního řádu⁴⁶⁵). Původním záměrem vypouštěného ustanovení bylo nahradit velký počet účastníků územního řízení v případech staveb rozdělených na jednotky společenstvím vlastníků, avšak přijatá formulace představovala duplicitní ustanovení, neboť Listinou základních práv a svobod zaručenou ochranu vlastnického práva vlastníků jednotek a spoluvlastníků příslušných pozemků nemohla nahradit, nehledě na to, že použitá dikce umožňovala účast jakéhokoli sdružení vlastníků jednotek v jakémkoli územním řízení bez omezení, což se míjelo smyslem dané právní úpravy.⁴⁶⁶ Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že účastenství v územním řízení *ex lege* nebylo tím zásadním argumentem pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Při naplňování svého účelu, tedy při správě domu a pozemku, je společenství vlastníků způsobilé nabývat práva a zavazovat se k povinnostem. Členství ve společenství vlastníků je neoddělitelně spojeno s vlastnictvím jednotky. Ustanovení § 1196 občanského zákoníku opravňuje společenství vlastníků právně jednat v mezích svého účelu s vlastníky jednotek i s třetími osobami a zastupovat vlastníky jednotek při uplatňování práv, která těmto vlastníkům vzniknou vadou jednotky. Účel společenství vlastníků byl tedy upraven v tom směru, že již není omezen na správu, provoz a opravy společných částí domu, ale na zajišťování správy domu a pozemku.

⁴⁶⁵ Ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, upravující zastoupení na základě plné moci (podmínky tohoto zastoupení, varianty zmocnění, doručování písemností při zmocnění, důsledky zastoupení, atd.).

⁴⁶⁶ Sněmovní tisk 573/0 (6. volební období), část č. 1/4. Novela zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [Cit. 29. 12. 2015].

Navíc bylo upraveno zákonné⁴⁶⁷ zastoupení vlastníků jednotek ve vymezených případech. Správa je definována v ustanovení § 1189 občanského zákoníku, které je obecné a určuje obecným způsobem činnosti, které přicházejí v úvahu („vše, co nenáleží vlastníku jednotky a co je v zájmu všech spoluvlastníků nutné nebo účelné pro řádnou péči o dům a pozemek jako funkční celek a zachování nebo zlepšení společných částí ...“). Obecné ustanovení bylo zvoleno i proto, že jednotlivé případy mohou v praxi vyžadovat různá řešení.⁴⁶⁸ Na základě zmocňovacího ustanovení § 1222 občanského zákoníku jsou podrobnosti o činnostech týkajících se správy domu a pozemku upraveny v nařízení vlády č. 366/2013 Sb., o úpravě některých záležitostí souvisejících s bytovým spoluvlastnictvím; kromě toho se společenství vlastníků při své činnosti řídí svými stanovami a vykonávají i další činnosti uvedené v občanském zákoníku.⁴⁶⁹ Nebylo by tedy logické, aby byly povinnosti širší nežli oprávnění. Správou se tedy již nerozumí totéž jako v předchozí právní úpravě, kdy jí byla péče o fungování domu na základě smluvního vztahu mezi společenstvím vlastníků nebo jednotlivými vlastníky a správcem.⁴⁷⁰ Správa je „*termín zahrnující činnost, která je obecně považována za prospěšnou pro všechny spoluvlastníky*“.⁴⁷¹ Je-li tedy správa v současném pojetí současně oprávněním i povinností „*obě ve své vzájemné propojenosti*“;⁴⁷² nemělo by být omezováno zastupování vlastníků jednotek společenstvím vlastníků v těch případech, kdy to odpovídá zákoněmu vymezení správy a současně je to ve prospěch těchto vlastníků. Mohlo-li by dojít k zásahu do práv vlastníků jednotek i společenství vlastníků, přičemž může být sporné, kterým z těchto subjektů práva v konkrétním případě přísluší, měl by být prioritní zájem na co nejúčinnějším hájení práv vlastníků jednotek, aby nebyl vyloučen způsob, který k tomuto cíli může vést. Též je třeba brát v úvahu i ochotu jednotlivých vlastníků jednotek vystupovat pod svým jménem proti podnikatelským subjektům a omezovat jejich plány v zájmu ochrany životního prostředí, kdy lze jen stěží předpokládat, že samotní jednotliví vlastníci jednotek budou ochotni riskovat možné nepříjemné následky, a proto se jeví jejich obrana proti imisím vhodnější prostřednictvím společenství vlastníků.

467 ELIÁŠ, K. a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, 2012, s. 519.

468 *Ibid.*, s. 516.

469 Podrobněji ČÁP, Z. Účel založení, členství. *Komentář k občanskému zákoníku*. In: ASPI [právní informační systém] Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 12. 2015].

470 PRAŽÁK, Z. *Bytové spoluvlastnictví. Komentář k § 1158–1222 nového občanského zákoníku a k zákonu č. 67/2013 Sb.* Praha: Leges, 2014, s. 98.

471 *Ibid.*, s. 100.

472 *Ibid.*, s. 98.

Společenství vlastníků jsou relativně novým fenoménem; jejich zákonné definice, právní forma, účel i možnosti jejich jednání se v průběhu posledních dvaceti let postupně vyvíjely, přičemž změny právní úpravy v určitých případech komplikovaly plnění jejich účelu. Z rozhodnutí Nejvyššího soudu i Nejvyššího správního soudu vyplynulo, že tyto právnické osoby se mohou bránit proti imisím zasahujícím domy a pozemky jimi spravované. I když tyto soudy vycházely z právní úpravy, která byla posléze změněna, většina jejich argumentů je nadčasová a platí stále.

9.4 ZÁVĚRY

Přiznání aktivní legitimace společenství vlastníků k podání žaloby, v níž se dovolává ochrany svých hmotných práv, i když se tato práva dotýkají i právní sféry vlastníků bytových jednotek, a odmítnutí názoru, že společenství vlastníků nemá oprávnění vznést námitky týkající se práva na příznivé životní prostředí, nevlastní-li dům ani jednotky v něm, je součástí vývoje názorů na toto právo ve vztahu k právnickým osobám, resp. postupného odklonu od názoru, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, a proto se právnické osoby mohou domáhat pouze příslušných procesních práv. Tento původní striktně omezující názor byl předmětem kritiky ze strany odborníků v oblasti práva životního prostředí⁴⁷³ a postupně byl přehodnocován i v judikatuře (zejména Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu).

Uvedený případ tedy dokládá jednak to, že nelze předem obecně upírat určitým osobám aktivní legitimaci k podání žalob domáhajících se práva na příznivé životní prostředí a předjímat, jaké mohou tyto osoby být (vlivem společenských změn a změn právní úpravy se mohou objevovat nové typy právnických osob, které mohou být dotčeny na svých právech stavem životního prostředí), a také to, že některé právnické osoby mohou hájit právo na příznivé životní prostředí leckdy efektivněji než jednotlivci tyto právnické osoby tvořící.

473 Např. MÜLLEROVÁ, H. *Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty* [online]. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, s. 115 [Cit. 29. 12. 2015].



PRÁVO NA PRIAZNIVÉ ŽIVOTNÉ PROSTREDIE – VÝVOJ, INTERPRETÁCIA A PRÍSTUP SLOVENSKEJ PRÁVNEJ VEDY A APLIKAČNEJ PRAXE K TOMU PRÁVU

Michal Maslen

10.1 ÚVODNÉ POZNÁMKY⁴⁷⁴

Ústavnoprávne základy ochrany životného prostredia zaradil ústavodarca do čl. 44 a 45 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústava“). Podľa čl. 44 Ústavy: „(1) Každý má právo na priaznivé životné prostredie. [...] (2) Každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo [...]. (3) Nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky [...]. (4) Štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov. [...] (5) Podrobnosti o právach a povinnostiach podľa odsekov 1 až 4 ustanoví zákon.“ Podľa čl. 45 Ústavy „Každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu.“

Listina základných práv a slobôd (ďalej ako „Listina“) upravuje v čl. 35 právo na priaznivé životné prostredie. Podľa čl. 35 Listiny: „(1) Každý má právo na priaznivé životné prostredie [...]. (2) Každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a prírodných zdrojov [...]. (3) Nikto nesmie pri výkone svojich práv ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje, druhové bohatstvo prírody a kultúrne pamiatky nad mieru ustanovenú zákonom.“ Obsah uvedeného ustanovenia sa premietol aj do znenia čl. 44 a 45 Ústavy. Ústavná úprava práva na ochranu životného prostredia sa dotýka troch oblastí. Tou prvou je právo na

⁴⁷⁴ Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

priaznivé životné prostredie, druhou je právo na informácie o životnom prostredí a tretou oblasťou ústavnej úpravy je ustanovenie povinnosti štátu, ale aj iným subjektom pri ochrane životného prostredia.⁴⁷⁵

Okrem toho však s ústavným rámcom vymedzenia ochrany životného prostredia súvisí aj úprava čl. 4 Ústavy. Podľa odseku 1 tohto článku „*Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií.*“ Do odseku ustanovil v ústavodarca v roku 2014 povinnosti a obmedzenia vo vzťahu k vode. V súlade s týmto ustanovením „*Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím sa zakazuje; zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon.*“⁴⁷⁶

Súdna judikatúra a aj právna veda v súčasnej dobe akceptujú záver, že právna ochrana práva na životné prostredie v dnešnom chápaní nezahŕňa výlučne prírodne zdroje a objekty ochrany prírody, ale aj krajinu v jej antropocentrickom význame. Súčasťou životného prostredia je preto aj oblasť prístupu ku kultúrnemu dedičstvu, predovšetkým v jeho hmotnej podobe, ale aj oblasť ochrany verejného zdravia. Do uvedenej úpravy zasahuje aj napr. právna úprava v oblasti energetiky a jadrového dozoru. O definovanie pojmu životné prostredie sa pokúsilo už veľa

475 MAJERČÁK, T. Ústavnoprávny rozmer práva na priaznivé životné prostredie. In: *Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika Košice, 2011, s. 9.

476 Tento ústavný rámec zároveň dotvára obsah čl. 43 ods. 2 Ústavy, v súlade s ktorým „*Právo prístupu ku kultúrnemu bohatstvu sa zaručuje za podmienok ustanovených zákonom.*“ Za oblasť ochrany životného prostredia prostredníctvom právnych nástrojov považuje právna veda aj právo na ochranu zdravia vyjadrené v čl. 40 Ústavy. Podľa uvedeného „*Každý má právo na ochranu zdravia. Na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.*“ Určitú interakciu s právom na ochranu životného prostredia vytvára aj čl. 20 ods. 3 Ústavy, podľa ktorého „*Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť najmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.*“

autorov. Š. Luby vymedzil životné prostredie, ako *prostredie*, v ktorom človek žije svoj osobný aj spoločenský život, a ktoré pozostáva z prírodnej a umelej časti, zahŕňujúcich právnou úpravou uznané a vymedzené prírodné a umelé zložky. Tento autor rozlišoval prírodnú časť životného prostredia, tzv. prírodné prostredie alebo prírodu, ktoré pozostáva veľkého počtu prírodných zložiek. Na druhej strane zároveň vymedzil umelú časť životného prostredia, niekedy nevhodne nazývanú ako technické alebo hmotné prostredie pozostávajúce z viacerých umelých, ľudskou prácou vytvorených zložiek. Prírodnými aj umelými zložkami sú potom čiastkové objekty, ako ich uznáva právna úprava. Prírodné zložky by podľa tohto autora mali zahŕňať pôdu, ovzdušie, vody, lesy, vzácnu flóru, vzácnu faunu, prírodné pamiatky a rezervácie. Umelé zložky zas vytvárajú sídliská, kúpeľné a rekreačné oblasti, umelecké pamiatky. Okrem zložiek životného prostredia rozlišoval uvedený autor aj spôsoby ohrozovania a poškodzovania životného prostredia, za ktoré považoval hluk, otrasy a vibrácie, jadrové žiarenie a odpady. Tieto faktory považoval za kritérium vymedzenia jednotlivých úsekov ochrany a starostlivosti o životné prostredie.⁴⁷⁷

Medzi relatívne najstaršie definície životného prostredia radíme definíciu nórskeho profesora S. Wika, ktorá bola prijatá na konferencii UNESCO v roku 1967: „*Životné prostredie je tá časť sveta (univerza), s ktorou je človek vo vzájomnom pôsobení (interakcii), tj. ktorú používa, ovplyvňuje a ktorej sa prispôsobuje.*“ V roku 1979 bola na konferencii v Tbilisi prijatá tzv. tbiliská definícia: „*Životné prostredie je systém zložený z prírodných, umelých a sociálnych zložiek materiálneho sveta, ktoré sú alebo môžu byť s uvažovaným organizmom v stálej interakcii.*“ Výkladový slovník termínov z trvalej udržateľnosti charakterizuje životné prostredie takto: „*Hmotný časovo priestorový systém, tvorený interagujúcimi prvkami abiotického, biotického a ekonomicko-sociálno-kultúrneho charakteru. Tento systém je ovplyvňovaný človekom a človek je jeho súčasťou. Prostredie človeka je nielen okolitý abiotický a biotický svet, ale i človek sám a jeho výtvyry, teda aj spoločnosť a výsledky jej civilizačného a kultúrneho pohybu.*“⁴⁷⁸

477 K tomu bližšie pozri: LUBY, Š. Problémy a úlohy právnej úpravy ochrany a tvorby životného prostredia v socialistických krajinách. In: BENČÍK, M. (Ed.) *Právo a životné prostredie v socialistickej spoločnosti. Právne problémy tvorby a ochrany životného prostredia.* (Zborník). Publikácie Právnického ústavu Ministerstva spravodlivosti Slovenskej socialistickej republiky. Zväzok 38. Bratislava: Obzor. 1977. s. 44.

478 K tomu bližšie pozri: CHRENSČOVÁ, V.: Kvalita životného prostredia z pohľadu miestneho obyvateľstva na území Chránenej krajiny oblasti Horná Orava. *Geografický časopis / Geographical Journal* 63 (2011) 1, 69–85. (Dostupné z: <https://www.sav.sk/journals/uploads/02201338GC-11-1-Chrencova.pdf>, cit. 2. 7. 2015).

Iné vymedzenie pojmu životné prostredie zdôrazňuje jeho systémové vlastnosti. Životné prostredie preto nemožno chápať len ako jednoduchý súčet anorganických, organických, sociálnych a ekonomických javov tvoriacich okolie človeka. Zo systémového hľadiska **životné prostredie človeka** má štruktúru funkčného systému, zloženú zo života človeka a z jeho okolia. Prostredie, čiže okolie človeka, predstavuje systém možností a predpokladov na uspokojenie jeho životných potrieb. **Preto predmetom výskumu životného prostredia je všetko, čo má význam pre ľudský život.** Podstatou problému životného prostredia je riešenie vzťahov (interakcií) medzi celostne ponímaným ľudským životom a celostne ponímaným okolím človeka.⁴⁷⁹ Uvedený pohľad na životné prostredie však v podmienkach slovenskej právnej vedy nemožno považovať za jediný a všeobecný. Oproti antropocentrickému vymedzeniu pojmu životné prostredie vystupuje jeho novšie ekocentrické vnímanie, v ktorom životné prostredie neslúži výlučne potrebám človeka. Interakciu týchto dvoch prístupov v rámci štátnej politiky ochrany životného prostredia bolo možné vnímať aj začiatkom roka 2010. Z hľadiska inštitucionálneho zabezpečenia ochrany životného prostredia došlo k zrušeniu Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky a jeho včleneniu pod Ministerstvo pôdohospodárstva, životného prostredia a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky. K uvedeným zmenám došlo zákonom č. 37/2010 Z.z., ktorý zmenil zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii a činnosti vlády a ústrednej štátnej správy. Následne koncom toho istého roka došlo obnoveniu existencie Ministerstva životného prostredia, a to v dôsledku politických zmien v podobe výsledkov parlamentných volieb, kedy nová Národná rada Slovenskej republiky prijala zákon, ktorým toto ministerstvo obnovila.

V konečnom dôsledku ani čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky nezakotvuje iba právo na priaznivé životné prostredia ale aj povinnosť životné prostredie chrániť a zveľaďovať ho. Túto povinnosť Ústava Slovenskej republiky zároveň spája s všeobecnou prevenčnou povinnosťou vo vzťahu k životnému prostrediu, prírodným zdrojom a kultúrnym pamiatkam a zároveň ustanovuje právomoc štátu dbať o šetrné využívanie životného prostredia. Ak by teda slovenská právna úprava presadzovala výlučne antropocentrický prístup k pojmu životné prostredie, nezakotvil by ústavodarca v čl. 44 ods. 4 právomoc štátu zabezpečovať ochranu určným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov a právomoc štátu

479 K tomu bližšie pozri: URBÁNEK, J. Logická štruktúra problematiky životného prostredia. *Životné prostredie*. 1977, č. 11, s. 123–126. Pozri napr.: VOLOŠČUK, I. *Ochrana prírody a krajiny*. Zvolen: Vydavateľstvo TU, 2003.

dbať o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie.

Interakcia človeka s jeho životným prostredím sa preto premietla do ústavne zaručeného práva na priaznivé životné prostredie a aj do zákonného vymedzenia pojmu životné prostredie, avšak nie v podobe absolútneho zakotvenia antropocentrického prístupu k životnému prostrediu.⁴⁸⁰

Tento záver je všeobecne akceptovaný českou aj slovenskou súdnou judikatúrou.⁴⁸¹ Doposiaľ sa však právna veda ani súdna judikatúra nezhodla v tom, či Ústava Slovenskej republiky a ústavný poriadok Českej republiky považuje životné prostredie iba za určitú hodnotu, ktorá takpovediac „*environmentalizuje*“ ostatné ústavne zaručené práva, alebo či Ústava Slovenskej republiky a ústavný poriadok Českej republiky chránia životné prostredie prostredníctvom individuálne ústavne zaručeného práva.

Problematická je aj interakcia práva na priaznivé životné prostredie s ostatnými ústavne zaručenými právami. Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a z rozhodnutí Ústavného súdu Českej republiky a Ústavného súdu Slovenskej republiky možno zovšeobecniť určitú interakciu tohto práva s právom na súkromie, s právom na pokojné užívanie majetku, resp. vlastníckym právom a so slobodou podnikania. Právo na priaznivé životné prostredie s uvedenými právami buď koliduje, alebo ich rozvíja.

Rovnako nie je v našom právnom priestore vyriešená ani otázka nositeľa tohto práva. Právna veda ani súdna judikatúra nepovažuje za sporné, že toto právo prislúcha fyzickým osobám. Slovenská súdna judikatúra doposiaľ odmieta priznať právo na priaznivé životné prostredie právnickým osobám. Na druhej strane Ústavný súd Českej republiky už prezentoval právny názor, v ktorom priznal občianskemu združeniu na ochranu životného prostredia postavenie nositeľa práva na priaznivé životné prostredie.⁴⁸²

480 Podľa § 2 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí (ďalej ako „zákon č. 17/1992 Zb.“) „Životným prostredím je všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov vrátane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja. Jeho zložkami sú najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy.“ Ústavodarca teda včlenil zákonom chránený záujem na ochrane životného prostredia priamo do Ústavy.

481 Napr. podľa uznesenia Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04. „[v] demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurz v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu.“

482 K tomu bližšie pozri napr. nález Ústavného súdu Českej republiky č. j. I. ÚS 59/14 zo dňa 30. 5. 2014.

10.2 PRÍSTUP SLOVENSKEJ SÚDNEJ JUDIKATÚRY K PRÁVU NA PRIAZNIVÉ ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky k čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky sa v podstate rozvíja len približne posledných 15–20 rokov. Táto judikatúra zahŕňa približne 40 rozhodnutí. Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky pôsobí mierne konzervatívne a neprejavuje explicitný záujem vymedzovať právo na priaznivé životné prostredie. Na druhej strane však Ústavný súd Slovenskej republiky otvorene deklaruje, že Ústava Slovenskej republiky zaručuje právo na priaznivé životné prostredie každej fyzickej osobe.

V roku 2003 sa Ústavný súd Slovenskej republiky vyjadruje k poplatkom za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov. Judikatúra v tomto roku dospela k záveru, že odpustenie alebo neodpustenie poplatku za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov nemá vplyv na zachovanie alebo porušenie práva na priaznivé životné prostredie. Právomoc znížiť alebo odpustiť uvedený poplatok zveroval obciam zákon SNR č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch. Podľa § 16 ods. 2 tohto zákona *„Obec, ktorá poplatky spravuje, môže na zmiernenie alebo odstránenie tvrdosti zákona v jednotlivých prípadoch poplatok uvedený v § 1 ods. 2 znížiť aj pod najnižšiu sadzbu podľa § 10d ods. 4 alebo môže poplatok uvedený v § 1 ods. 2 odpustiť.“* Sťažovateľ v tomto prípade namietal, že nevyhovenie žiadosti o oslobodenie od uvedeného poplatku zakladalo porušenie jeho práva na priaznivé životné prostredie. S týmto názorom sa Ústavný súd Slovenskej republiky nestotožnil a vyslovil záver, že oslobodenie alebo neoslobodenie od uvedeného poplatku nie je spôsobilé zasiahnuť do práva na priaznivé životné prostredie. Právo na priaznivé životné prostredie možno podľa čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vykonať v medziach zákonov, ktoré ho vykonávajú. Uvedený zákon nezakladal právny nárok na odpustenie alebo zníženie uvedeného poplatku.⁴⁸³

Právnej úpravy ochrany pokojného užívania vlastníctva, susedských vzťahov a práva na priaznivé životné prostredie sa v rámci judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky týka päť rozhodnutí. Napriek tomu, že vo všetkých prípadoch Ústavný súd Slovenskej republiky vydal uznesenia a teda podané sťažnosti odmietol prevažne na základe procesných dôvodoch, deklaroval v rámci týchto

⁴⁸³ K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 28. marca 2003, sp. zn. II. ÚS 60/03–6.

rozhodnutí, že právná úprava susedských vzťahov a ochrana vlastníka má aj svoj environmentálny rozmer založený na pokojnom užívaní majetku.

V prvom prípade sťažovateľ namietal, že existencia hluku a iných imisii z pohostinstva je spôsobilá zasiahnuť do práva na priaznivé životné prostredie vlastníka susediacej nehnuteľnosti. Ústavný súd Slovenskej republiky dal sťažovateľovi za pravdu, avšak jeho sťažnosť odmietol, pretože sťažovateľ označil za subjekt zasahujúci do jeho práva na priaznivé životné prostredie štátny orgán, ktorý pohostinstvu vydal povolenie na výkon podnikateľskej činnosti. V tomto smere však sťažovateľ nepreukázal príčinnú súvislosť medzi konaním štátu a zásahom do jeho práva na priaznivé životné prostredie. Napriek tomu, že zásah pohostinstva bol spôsobilým zásahom do práva na priaznivé životné prostredie, Ústavný súd Slovenskej republiky nemal právomoc rozhodovať o sťažnosti, keďže ochranu právu na priaznivé životné prostredie sťažovateľa v tomto prípade mohol poskytnúť všeobecný súd podľa zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník a podľa zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok.⁴⁸⁴ Obdobne odmietol Ústavný súd Slovenskej republiky sťažnosť sťažovateľa poukazujúcu na prenikajúci hluk v roku 2014. Tu však sťažovateľ zmeškal lehotu na podanie sťažnosti.⁴⁸⁵

S právnou úpravou susedských vzťahov súvisí aj problematika ekologických opatrení a ich nariadenia na susediacej nehnuteľnosti. Rozsudok Okresného súdu Liptovský Mikuláš, ktorý nadobudol právoplatnosť ešte v roku 1990 zaviazal mesto Liptovský Mikuláš realizovať ekologické opatrenia pri stavbe zimného štadióna, a to tak, aby vlastníka susediaceho rodinného domu nebol rušený prevádzkou zimného štadióna. Mesto Liptovský Mikuláš prezentovalo takmer 20 rokov od právoplatnosti uvedeného rozsudku názor, že investície do ekologických opatrení sú „vyhodenými peniazmi“. Ústavný súd Slovenskej republiky síce skonštatoval, že sa imisie z prevádzky zimného štadióna vytvárajú spôsobilý zásah do práva na priaznivé životné prostredie vlastníka rodinného domu. Sťažovateľ však po dobu takmer 20 rokov neinicioval výkon rozhodnutia Okresného súdu Liptovský Mikuláš a nevyužil všetky subsidiárne prostriedky právnej ochrany svojho vlastníckeho práva. Ústavný súd Slovenskej republiky preto uvedenú sťažnosť odmietol.⁴⁸⁶

⁴⁸⁴ K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. októbra 2003, sp. zn. II. ÚS 216/03–8.

⁴⁸⁵ K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10. septembra 2014, sp. zn. II. ÚS 505/2014–14.

⁴⁸⁶ K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 17. apríla 2008, sp. zn. II. ÚS 182/08–15.

Právnej úpravy ochrany pokojného užívania vlastníctva sa týkajú dve rozhodnutia, ktoré na seba obsahovo nadväzujú.⁴⁸⁷ V tomto prípade sťažovateľa-vlastníci chceli dosiahnuť zdržanie sa zásahov do ich vlastníckeho práva treťou osobou. Uvedené zásahy mali porušovať okrem vlastníckeho práva aj právo na priaznivé životné prostredie. V danom prípade však išlo o opätovnú sťažnosť, v ktorej sťažovateľa neuviedli žiadne nové skutočnosti. V predchádzajúcej sťažnosti sťažovateľa neargumentovali ochranou vlastníckeho práva a práva na priaznivé životné prostredie, iba ochrany práva na spravodlivý súdny proces.

Nakladania a vývozu drevnej hmoty z národnej prírodnej rezervácie po vydaní opatrenia na zachovanie existujúceho právneho stavu sa týka Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 13. mája 2008, sp. zn. II. ÚS 213/08–14. Sťažovateľ v danej sťažnosti uviedol, že v národnej prírodnej rezervácii T., napriek tomu, že Slovenskou inšpekciou životného prostredia K. bolo vydané opatrenie na zachovanie existujúceho stavu až do prešetrovania podnetu podaného Lesoochranárskym zoskupením VLK na porušovanie ustanovení Zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny dochádzalo k odvozu drevnej hmoty. Tento prípad prezentuje názor, že vývoz drevnej hmoty z národnej prírodnej rezervácie môže zakladať porušenie čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, avšak sťažovateľ v danom prípade podal sťažnosť oneskorene, a preto ju musel Ústavný súd Slovenskej republiky odmietnuť ako podanú oneskorene.

10.3 PRÁVNA ÚPRAVA RECYKLAČNÉHO FONDU

Dňa 15. mája 2001 prijala Národná rada Slovenskej republiky zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon č. 223/2001 Z. z.“). Skupina 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky po prijatí tohto zákona napadla na Ústavnom súde Slovenskej republiky jeho súlad s Ústavou Slovenskej republiky, Listinou základných práv a slobôd a Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach v časti týkajúcej sa recyklačného fondu. Tento zákon ustanovil recyklačný fond za subjekt zriadený na plnenie verejných úloh a výberu verejných dávok na zabezpečenie financovania v oblasti starostlivosti o životné prostredie. Najvyšším orgánom tohto

⁴⁸⁷ K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. mája 2013, sp. zn. II. ÚS 269/13–6, Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 7. septembra 2011, sp. zn. II. ÚS 394/2011.

fondy mala byť správna rada. Dve tretiny jej členov mal podľa vtedajšej právnej úpravy vymenúvať Minister hospodárstva Slovenskej republiky na návrh reprezentatívneho združenia zamestnávateľov, tj. súkromného združenia osôb. Skupina poslancov namietala na Ústavnom súde Slovenskej republiky predovšetkým tú skutočnosť, že Minister hospodárstva Slovenskej republiky mal byť podľa tohto zákona viazaný návrhmi združenia zamestnávateľov, a teda fakticky malo o verejných úlohách a výbere verejných dávok na zabezpečenie starostlivosti v oblasti tvorby a ochrany životného prostredia rozhodovať súkromné združenie. Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky preto presadzovali názor, že Recyklačný fond Slovenskej republiky rovnako ako aj Minister hospodárstva Slovenskej republiky sú subjekty povinné presadzovať verejný záujem. Romanko poslanci Národnej rady Slovenskej republiky tvrdili, že táto právna úprava zákona č. 223/2001 Z. z. neumožňuje účinnú kontrolu štátu nad Recyklačným fondom Slovenskej republiky a efektívnu realizáciu čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky o práve na priaznivé životné prostredie. Táto právna úprava mala zakladať aj rozpor s atribútom zvrchovanosti Slovenskej republiky vyjadrenom v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky tvrdili, že štát sa nemôže zbaviť povinnosti starostlivosti o životné prostredie prenesením na súkromný subjekt bez zachovania účinnej kontroly. V tomto smere mal preto zákonodarcu dopustiť vznik právneho stavu, v ktorom mala byť environmentálna politika štátu prenesená na súkromný subjekt a vytvoriť správnej rade Recyklačného fondu široký právny priestor pre voľnú úvahu. Národná rada Slovenskej republiky tieto argumenty v rámci konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky odmietla. Tvrdila, že aj Recyklačný fond Slovenskej republiky je viazaný právom, a že zákonodarcu vytvoril právny stav, v ktorom sa dosahuje rovnováha záujmov výrobcov a dovozcov v správnej rade Recyklačného fondu Slovenskej republiky. Táto právna úprava mala podľa Národnej rady Slovenskej republiky obsahovo napĺňať požiadavky čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Efektivitu právnej úpravy zákona č. 223/2001 Z. z. videla Národná rada Slovenskej republiky v prenose zodpovednosti na iné nežštátne subjekty. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky v rámci svojich vyjadrení zdôraznilo úpravu čl. 44 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky o všeobecnej povinnosti chrániť a zveľaďovať životné prostredie. Tvrdilo, že premietnutím povinnosti štátu podľa čl. 44 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky dbať o šetrené využívanie prírodných zdrojov a o ekologickú rovnováhu je práve právna úprava Recyklačného fondu Slovenskej republiky. Recyklačný fond Slovenskej republiky mal byť preto právny a inštitucionálny nástroj, prostredníctvom ktorého znečisťovateľia plnia svoju povinnosť chrániť životné prostredie.

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky tvrdilo, že štát touto právnou úpravou uložil povinnosť starať sa o životné prostredie tým osobám, ktoré ho znečisťujú.

Ústavný súd Slovenskej republiky však dospel k záveru, že aj Recyklačný fond Slovenskej republiky podlieha zákonom Slovenskej republiky a vzťahuje sa preto naň princíp viazanosti právom. Zákonodarca má pozitívny záväzok v oblasti ochrany a tvorby životného prostredia. Zriadenie fondu malo podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky predstavovať plnenie tohto záväzku. Ústavný súd Slovenskej republiky sa preto priklonil k názoru, že záruky kontrolovateľnosti fondu v rámci obsahu právnej úpravy zákona č. 223/2001 Z. z. existovali a nezistil nesúlad s právom na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1.⁴⁸⁸

Odlíšne stanovisko však prezentoval sudca Ladislav Orosz, ktorý vyjadril právny názor, že úprava čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky prirodzene zahŕňajúca v sebe princíp materiálneho právneho štátu v sebe okrem iného nesie aj princíp ochrany verejného záujmu. Z tohto dôvodu je povinnosťou štátu zamedziť prenikaniu súkromných záujmov do popredia pred verejnými záujmami. Dosahovaniu tohto cieľa má slúžiť predovšetkým princíp primeranosti. Štruktúra fondu preto podľa tohto názoru nezaručovala výkon úloh spojených s ochranou zdravia a životného prostredia vo verejnom záujme. Podľa nášho názoru sudca Ladislav Orosz v tomto prípade pristúpil k priaznivému životnému prostrediu skôr ako k ústavne vyjadrenej hodnote, pretože prezentoval najmä všeobecnú povinnosť ochrany a presadzovania verejného záujmu na priaznivom životnom prostredí.⁴⁸⁹

10.4 NOSITELIA PRÁVA NA PRIAZNIVÉ ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Viacero sťažností a rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky sa viaže k problematike nositeľov práva na priaznivé životné prostredie. Judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky odmieta skutočnosť, že by nositeľom práva na priaznivé životné prostredie, a teda jeho subjektom, mohla byť aj právnická osoba. Vo svojich rozhodnutiach Ústavný súd Slovenskej republiky striktnie trvá na názore, že nositeľom, resp. subjektom práva na priaznivé životné prostredie je vždy

⁴⁸⁸ K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 28. januára 2009, sp. zn. PL. ÚS 3/03–189.

⁴⁸⁹ K tomu bližšie pozri: Odlíšne stanovisko sudcu Ladislava Orosza k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 28. januára 2009, sp. zn. PL. ÚS 3/03–189.

iba fyzická osoba. Nikdy nemôže byť subjektom tohto práva právnická osoba, pretože tá nemá spôsobilosť byť nositeľom práva na priaznivé životné prostredie.⁴⁹⁰

Účelom čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je garancia priaznivého životného prostredia. Ústavný súd Slovenskej republiky považuje toto právo za subjektívne právo verejnej povahy. Každá fyzická osoba má z tohto dôvodu nárok domáhať sa práva na priaznivé životné prostredie voči štátu. Uvedené právo je nerozlučné späté s požiadavkami na vedecko-technický rozvoj a s požiadavkami človeka na dôstojný život.

Ústavný súd Slovenskej republiky preto vytvoril doktrínu, podľa ktorej sú právne normy tvorené ľuďmi. Vzhľadom na to, že ľud vytvára právne normy, subjektom práva na priaznivé životné prostredie je preto vždy len fyzická osoba, a nikdy nie právnická osoba, a to aj preto, že stav a úroveň životného prostredia určuje kvalitu ľudského života, a teda nie kvalitu existencie právnických osôb.⁴⁹¹ Treba povedať, že aj samotná Ústava Slovenskej republiky tak trochu „navádza“ k tomuto názoru, pretože podľa čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „*Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.*“ Na druhej strane táto doktrína nezohľadňuje § 18 ods. 2 písm. a) zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, podľa ktorého „*Právnickými osobami sú: [...] a) združenia fyzických alebo právnických osôb, [...]*“, a to v kontexte čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. V právnom štáte si zákony neodporujú a právny poriadok je celistvý a kompaktný. Pokiaľ sú však právnické osoby tvorené fyzickými osobami, alebo združujú fyzické osoby, uvedené doktrína odvodená od čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky nie je ucelená, a to minimálne v kontexte nálezu Ústavného súdu Českej republiky č. j. I. ÚS 59/14 zo dňa 30. 5. 2014, ktorý v určitej obmedzenej miere priznal občianskym združeniam a obciam ako právnickým osobám spôsobilosť byť nositeľom práva na priaznivé životné prostredie, pokiaľ vykonávajú uvedené právo na území pobytu fyzických osôb, ktoré združujú. Pri občianskych združeniach vyslovil Ústavný súd českej republiky ešte podmienku, že uvedené občianske združenia musia mať vyjadrenú ochranu životného prostredia ako účel svojej právnej existencie vo svojom zakladajúcom dokumente, napr. v stanovách.

⁴⁹⁰ K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 1. apríla 2008, sp. zn. III. ÚS 93/08–31.

⁴⁹¹ K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 1. apríla 2008, sp. zn. III. ÚS 100/08–32.

Napriek tomu sa Ústavný súd Slovenskej republiky pridrižiava línii, podľa ktorej je subjektom práva na priaznivé životné prostredie iba fyzická osoba. Pozitívny záväzok štátu zabezpečiť každému priaznivé životné prostredie má znamenať aj povinnosť stíhať protiprávne konania poškodzujúce životné prostredie. Tento záväzok sa však viaže iba k fyzickým osobám.⁴⁹² K rovnakému záveru dospel Ústavný súd Slovenskej republiky v prípade sťažnosti právnickej osoby spojenej s účasťou na tvorbe koncepčného materiálu. Ústavný súd Slovenskej republiky v tomto prípade sťažnosť zamietol, pretože sťažnosť podala právnická osoba a tá nie je subjektom práva na priaznivé životné prostredie.⁴⁹³

Od uvedenej línie neustúpil Ústavný súd Slovenskej republiky ani v prípade sťažností obcí. V roku 2011 obec V. namietala porušenie práva na priaznivé životné prostredie pri vydaní integrovaného povolenia na výkon činnosti skládky nie nebezpečného odpadu. Ústavný súd Slovenskej republiky v tomto prípade rozhodol, že obec ako právnická osoba nie je oprávnenou osobou na podanie sťažnosti vo veci porušenie čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.⁴⁹⁴ Napriek tomu je tento argument minimálne v kontexte českej súdnej judikatúry sporný, a to aj preto, že podľa čl. 64a Ústavy Slovenskej republiky „*Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon.*“ Rovnako podľa § 1 ods. 1 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení „*Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon.*“ Obdobne potom rozhodol Ústavný súd Slovenskej republiky aj roku 2012, a to Uznesením sp. zn. III. ÚS 288/2012–17, zo dňa 26. júna 2012. V tomto prípade podala obec sťažnosť na porušenie práva na súkromie a práva na priaznivé životné prostredie pre rozhodnutie o ťažbe štrkopiesku. Ústavný súd Slovenskej republiky však opätovne vyslovil záver, že obec je neoprávnená osoba na podanie sťažnosti pre porušenie čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

492 K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 1. apríla 2008, sp. zn. III. ÚS 95/08–29.

493 K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10. apríla 2008, sp. zn. III. ÚS 102/08–34.

494 K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20. januára 2011, sp. zn. IV. ÚS 2/2011–41.

10.5 SPÔSOBILÝ ZÁSAH A PRÍČINNÁ SÚVISLOSŤ

Ďalšiu skupinu rozhodnutí vytvárajú rozhodnutia týkajúce sa spôsobilých zásahov do práva na priaznivé životné prostredie. Občianske združenia v uvedených sťažnostiach spravidla namietajú právne významné odopretie účasti na určitom postupe. Toto odopretie má byť zároveň spôsobilé zasiahnuť do práva na priaznivé životné prostredie. V roku 2008 sa Ústavný súd Slovenskej republiky vyjadril k postupu posudzovania vplyvov na životné prostredie. Dospel k záveru, že záverečné stanovisko podľa vtedy platného a účinného zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon č. 24/2006 Z. z.“) nemôže zasiahnuť do práva podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, lebo je len interným správnym aktom a vytvára podklad pre iné správne konania. Občianske združenie malo v takom prípade použiť petíciu alebo sťažnosť v oblasti verejnej správy. Záverečné stanovisko malo podľa tohto rozhodnutia len vypovedať hodnotu pre adresáta práva na priaznivé životné prostredie a zásah Ústavného súdu Slovenskej republiky do úvahy orgánu verejnej správy by bol preventívny, čo je zakázané.⁴⁹⁵ Toto rozhodnutia by už dnes však nebolo použiteľné. V súčasnosti platný a účinný zákon č. 24/2006 Z. z. upravuje náležitosti záverečného stanoviska v rovnakom rozsahu ako náležitosti rozhodnutia. Podľa § 20a zákona č. 24/2006 Z. z. „Rozhodnutie vydané v zisťovacom konaní a záverečné stanovisko okrem všeobecných náležitostí rozhodnutia obsahuje [...] a) odôvodnenie rozhodnutia vydaného v zisťovacom konaní podľa § 29 ods. 13 alebo [...] b) odôvodnenie záverečného stanoviska vrátane toho, ako sa príslušný orgán vysporiadal s jednotlivými stanoviskami doručenými v priebehu posudzovania vplyvov, ako aj s odborným posudkom podľa § 36 a dôvody odsúhlasenia alebo neodsúhlasenia realizácie navrhovanej činnosti podľa § 37 ods. 5 a prílohy č. 12 časti VII a [...] c) ďalšie údaje uvedené v prílohe č. 12.“ Okrem toho § 3 písm. r)⁴⁹⁶ a s)⁴⁹⁷ zákona č. 24/2006 Z. z. upravujú postavenie verejnosti a dotknutej verejnosti. Nie je to ojedinelý prípad.

⁴⁹⁵ K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 17. apríla 2008, sp. zn. IV. ÚS 137/08–284.

⁴⁹⁶ Podľa § 3 písm. r) zákona č. 24/2006 Z. z. „verejnosť je jedna fyzická osoba, právnická osoba alebo viac fyzických osôb, alebo právnických osôb, ich organizácie alebo skupiny“.

⁴⁹⁷ Podľa § 3 písm. s) zákona č. 24/2006 Z. z. „dotknutá verejnosť je verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia, alebo má záujem na takomto konaní; platí, že mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia a spĺňajúca požiadavky ustanovené v tomto zákone má záujem na takom konaní“.

Ústavný súd Slovenskej republiky posudzoval obdobné sťažnosti a vydal obdobné rozhodnutia napr. vo veci posúdenia zámeru vodného diela alebo zámeru vyhlásenia zón Tatranského národného parku.⁴⁹⁸

Rovnako zareagoval Ústavný súd Slovenskej republiky aj na sťažnosť v prípade prijímania koncepcného materiálu – Návrhu legislatívnych opatrení, inštitucionálnych a ekonomických opatrení na zmiernenie a následné zastavenie podkôrnikovej kalamity v smrečinách na Slovensku. Neuskutočnenie rozporového konania v takomto prípade neporušuje právo na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, pretože pre kvalifikovanie zásahu do uvedeného práva ako spôsobilého zásahu absentuje príčinná súvislosť medzi neuskutočnením rozporového konania a ujmou na práve na priaznivé životné prostredie.⁴⁹⁹

Poslednou skupinou prípadov týkajúcich sa spôsobilého zásahu do práva na priaznivé životné prostredie a príčinnej súvislosti medzi zásahom a ujmou na práve na priaznivé životné prostredie sú sťažnosti týkajúce prípravy návrhu zákona. Občianske združenia majú v týchto prípadoch snahu deklarovat porušenie práva na priaznivé životné prostredie skrz porušenie práv verejnosti pri príprave návrhu zákona. Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky má štát povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, nemá však povinnosť dosiahnuť výsledok, ktorý od neho občan žiada. Porušenie čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky môže nastať [...] a) samotným právnym predpisom alebo b) aplikáciou právneho predpisu.⁵⁰⁰

498 K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 11. decembra 2014, sp. zn. II. ÚS 858/2014–28; Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 25. marca 2014, sp. zn. III. ÚS 222/2014–21; Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 1. júla 2014, sp. zn. IV. ÚS 368/2014–52.

499 K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 14. októbra 2009, sp. zn. I. ÚS 287/09–133; Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 5. mája 2009, sp. zn. II. ÚS 175/09–27; Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. septembra 2009, sp. zn. III. ÚS 246/09–129; Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 28. mája 2009, sp. zn. IV. ÚS 178/09.

500 K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 5. marca 2014, sp. zn. I. ÚS 73/2014–280; Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 19. marca 2014, sp. zn. I. ÚS 112/2014–182; Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. novembra 2014, sp. zn. II. ÚS 818/2014–26.

10.6 VLASTNÍCKE PRÁVO A PRÁVO NA PRIAZNIVÉ ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

V judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky sa vyskytli aj rozhodnutia týkajúce sa vzťahu vlastníckeho práva a práva na priaznivé životné prostredie. V konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky č. PL. ÚS 22/06 tvrdil Generálny prokurátor Slovenskej republiky prioritu ochrany vlastníctva pred ochranou práva na priaznivé životné prostredie. Ústavný súd Slovenskej republiky toto tvrdenie odmietol. Právo vlastníť majetok, ako aj právo na priaznivé životné prostredie chráni Ústava Slovenskej republiky ako základné práva. Všetky práva upravené v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky majú rovnakú právnu silu a ochranu a nemožno niektoré z nich považovať za „základnejšie než základné“. Ochrana ústavne zarúčeného práva je preto možná potiaľ, kým uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody. V zmysle judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky sú preto záujmy ako ekologická stabilita, trvalé udržiavanie a obnovovanie prírodných zdrojov považované za legitímne ciele a obmedzenia vlastníckeho práva.⁵⁰¹

10.7 VODNÁ NOVELA ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Posledným významnejším rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky v oblasti ochrany a tvorby životného prostredia a presadzovania práva na priaznivé životné prostredie je Uznesenie sp. zn. III. ÚS 352/2015–20 zo dňa 14. júla 2015. Táto sťažnosť sa týkala prípravy návrhu ústavného zákona, ktorý nakoniec Národná rada Slovenskej republiky schválila ako ústavný zákon č. 306/2014 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej ako „ústavný zákon č. 306/2014“). Tento zákon zmenil a doplnil čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky o ods. 2 podľa, ktorého *„Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím sa zakazuje; zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území*

501 Obdobné závery vyslovila aj judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky napr. v rozsudku sp. zn. 3 Sžp 12/2011 zo dňa 8. septembra 2011 alebo v rozsudku sp. zn. 3 Sžp 2/2008 zo dňa 8. decembra 2008.

Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon.“

Táto novela mala podľa sťažovateľov predstavovať rozpor s požiadavkami vodného hospodárstva Európskej únie vyjadreného najmä vo vodnej smernici. Ústavný súd Slovenskej republiky sa k tejto problematike odmietol vyjadriť, pretože posudzoval individuálnu sťažnosť a nevykonával v danom prípade abstraktnú kontrolu ústavnosti. V danom prípade navyše občianske združenie žiadalo od Ústavného súdu Slovenskej republiky, aby posúdil súlad návrhu ústavného zákona s Ústavou Slovenskej republiky, na čo Ústavný súd Slovenskej republiky nemal právomoc. Prijatie tohto zákona však podľa rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky neporušilo právo na priaznivé životné prostredie zakotvené v čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

V tejto súvislosti začala Európska komisia proti Slovenskej republike konať⁵⁰² o porušenie povinnosti vyplývajúcej z právnych predpisov Európskej únie na základe čl. 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.⁵⁰³ Impulzom na začatie tohto konania bola sťažnosť poľskej spoločnosti, ktorá plánovala vybudovať podzemné potrubie popod rieku Poprad do Poľska pre odber minerálnej vody ako suroviny z obce Legnava na severovýchode Slovenska a následne ju za hranicami v Poľsku plniť do fliaš. Európska komisia zastáva názor, že Slovenská republika obmedzením vývozu pitnej vody v cisternách alebo vodovodom bráni voľnému pohybu tovaru. Ústavný zákaz vývozu nebalenej vody má byť v rozpore s európskymi pravidlami vnútorného trhu. Zákaz exportu vody, či už prostredníctvom cisternovej prepravy, alebo vodovodom, má podľa predstaviteľov Európskej komisie zasahovať do slobody voľného pohybu tovaru. O žiadosti na vývoz vody do Poľska rozhodovala Štátna kúpeľná komisia, ktorá ju v januári 2015 zamietla. Oprela sa pritom o Ústavu Slovenskej republiky. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky odporučilo poľskej spoločnosti, aby si plničku nechala vybudovať na území Slovenska. Z plničky by potom exportovala len balenú vodu, čím by podľa Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky postupovala v súlade so zákonom.⁵⁰⁴

502 Rozhodnutie č. 20154225 zo dňa 10. 12. 2015 (Rules concerning export of water).

503 Podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie: „Ak sa Komisia domnieva, že si členský štát nesplnil povinnosť, ktorá pre neho vyplýva zo zmlúv, vydá odôvodnené stanovisko po tom, čo umožní tomuto štátu predložiť pripomienky. Ak daný štát nevyhoví stanovisku v lehote určenej Komisiou, Komisia môže vec predložiť Súdnemu dvoru Európskej únie.“

504 K tomu bližšie pozri: Slovensko musí vysvetlovať, prečo chráni vodu (dostupné z: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/383682-slovensko-musi-vysvetlovat-preco-chrani-vodu/>, 12. 4. 2016, 14:41 hod.)

V čase spracovania tejto kapitoly však ešte nedošlo k formálnemu ukončeniu sporu medzi Európskou komisiou a Slovenskou republikou. Treba povedať, že tento spor bol iniciovaný najmä z dôvody ochrany slobôd vnútorného trhu. Voda sa však prijatím ústavného zákona č. 306/2014 Z. z. explicitne stala ústavnou hodnotou. Do prijatia uvedeného zákona však bola voda explicitne označená za objekt výlučného vlastníctva podľa čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky a tento právny stav zostal zachovaný aj po prijatí uvedenej právnej úpravy.⁵⁰⁵ Uvedené skutočnosti zároveň môžu pôsobiť ako problém poľskej sťažnosti, pretože podľa čl. 345 Zmluvy o fungovaní Európskej únie „Zmluvy sa nedotýkajú úpravy vlastníckych vzťahov uplatňovanej v členských štátoch“ a označovanie slovenskej právnej úpravy za úpravu porušujúcu slobody vnútorného trhu by zároveň mohlo kolidovať s týmto ustanovením. Okrem toho je tu ustanovenie čl. 36 Zmluvy o fungovaní Európskej únie „Ustanovenia článkov 34 a 35 nevyklúčujú zákazy alebo obmedzenia dovozu, vývozu alebo tranzitu tovaru odôvodnené princípmi verejnej morálky, verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou, ochranou zdravia a života ľudí a zvierat, ochranou rastlín, ochranou národného kultúrneho bohatstva, ktoré má umeleckú, historickú alebo archeologickú hodnotu, alebo ochranou priemyselného a obchodného vlastníctva. Tieto zákazy a obmedzenia však nesmú byť prostriedkami svojoľnej diskriminácie alebo skrytého obmedzovania obchodu medzi členskými štátmi“. Zároveň treba uviesť, že argumentácia Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky nebráni poľskej spoločnosti v realizovaní slobody podnikania a slobody usadiť sa ako jednej zo slobôd vnútorného trhu, pretože slovenská právna úprava umožňuje poľskej spoločnosti usadenie sa na slovenskom území a odberanie vôd podľa slovenských zákonov. V uvedenom prípade doposiaľ nebolo rozhodnuté. Bude preto zaujímavé sledovať, k akému rozhodnutiu dospejú kompetentné orgány v tomto prípade.

10.8 ZÁVER

Na záver možno konštatovať, že slovenská judikatúra k právu na priaznivé životné prostredie je ešte opatrná a konzervatívna. Tento postoj je však pochopiteľný, pretože právo na priaznivé životné prostredie je relatívne „mladé“ ľudské právo. Jeho zakotvenie na úrovni medzinárodného práva verejného je minimálne sporné, ak nie pochybné. Uplatňovanie vo vnútroštátnej praxi je taktiež často

⁵⁰⁵ Do prijatia úpravy zákona č. 306/2014 Z. z. upravoval čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky nasledovný obsah: „Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky.“

problematické, pretože toto právo možno podľa čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vykonávať v medziach zákonov, ktoré ho vykonávajú. Zodpovedať však, či niektorý zákon v oblasti právnej úpravy Slovenskej republiky priamo vykonáva čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky však nie je jednoduché. Odmietavý postoj Ústavného súdu Slovenskej republiky k množstvu sťažností nie je zapríčinený len jeho rezervovanou pozíciou. Často krát ju spôsobujú aj sami sťažovatelia svojou vlastnou procesnou taktikou. Na druhej strane však podľa nášho názoru jednotlivé sťažnosti a rozhodnutia poskytujú Ústavnému súdu Slovenskej republiky väčší priestor, ako Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojich rozhodnutiach využíva. Z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky k právu na priaznivé životné prostredie vyplýva predovšetkým koncentrácia na podmienky prípustnosti jednotlivých sťažností. Z času na čas by však podľa nášho názoru pomohlo právnemu vývoju, ak by Ústavný súd Slovenskej republiky viacej prezentoval svoje názory, a to najmä v prípadoch, keď občianske združenia siahajú k argumentom z judikatúry Ústavného súdu Českej republiky a snažia sa ich aplikovať aj v podmienkach slovenskej právnej úpravy.



JUDr. Pavla Bejčková, Ph.D., je absolventkou Právnické fakulty Karlovy univerzity v Praze. Od roku 2010 působí na Ministerstvu životního prostředí ČR (odbor ochrany ovzduší, od roku 2011 odbor legislativní). V roce 2014 absolvovala půlroční stáž v Právní službě Evropské komise. Ve své publikační činnosti se věnuje problematice práva na informace, přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, trestněprávní ochraně životního prostředí a právní úpravě ochrany ovzduší a klimatu. Zabývá se vzděláváním v oblasti ochrany ovzduší, a to osob působících ve veřejné správě a odborné veřejnosti.

Doc. JUDr. Josef Blahož, DrSc., je vedoucí vědecký pracovník Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky. Autor a spoluautor vědeckých monografií, vědeckých studií a článků z oboru teorie práva, ústavního práva, evropského práva, lidských práv včetně zejména práva na životní prostředí. Studie a články byly publikovány v České republice i zahraničí – USA, Rakousku, Indii. V průběhu prvních dvou dekád 21. století byl řešitelem tří grantových projektů kvalifikovaných jako splněné s vynikajícími výsledky. Je místopředsedou oborové komise právních věd pro udělování vědecké hodnosti doktora věd. V roce 2010 mu byla udělena AV ČR medaile K. Engliše za zásluhy v sociálních a ekonomických vědách. Přednášel jako hostující profesor v USA, Indii, Norsku, Dánsku, Itálii, Thajsku a Izraeli. Je voleným členem Mezinárodní akademie srovnávacího práva se sídlem v Paříži a voleným členem Mezinárodní federace organizací sociálních věd.

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., je jednou z nejvýraznějších osobností oboru práva životního prostředí v ČR. Působí jako vedoucí Katedry práva životního prostředí Univerzity Karlovy v Praze. Jeho odborným zaměřením jsou zejména otázky obecné části systému práva životního prostředí, jmenovitě právní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí a role soudů v ochraně životního prostředí. Je vedoucím autorského kolektivu stěžejní učebnice oboru Právo životního prostředí, která se dočkala již tří vydání. Prof. Damohorský řadu let koordinuje a spoluorganizuje mezinárodní vědecké studentské konference s partnerskými pracovišti právnických fakult zejména z Rakouska, Německa, Švýcarska, Velké Británie, Irska, Francie a spoluzaložil tradici každoročních mezinárodních vědeckých konferencí odborníků zaměřených na právo životního prostředí ze Slovenska,

Polska a České republiky. Je zakladatelem a předsedou České společnosti pro právo životního prostředí, a dále členem několika významných mezinárodních profesních sdružení, jako je Evropská asociace environmentálních právníků, nebo Environmentální akademie Světového svazu ochrany přírody.

JUDr. Helena Doležalová, Ph.D., je absolventkou Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, kde vyučovala právo životního prostředí a v roce 2014 získala titul Ph.D. V současné době pracuje jako podnikový právník ve stavebním bytovém družstvu MÍR v Brně a externě vyučuje na Fakultě regionálního rozvoje a mezinárodních studií Mendelovy univerzity v Brně předmět Právo v životním prostředí v českém i anglickém jazyce. Je autorkou řady publikací zejména z oblastí ochrany životního prostředí při využívání obnovitelných zdrojů energie a regulace invazních nepůvodních druhů rostlin a živočichů.

JUDr. Martina Franková, Ph.D., působí jako odborná asistentka na Katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, kde rovněž završila své doktorské studium v roce 2001. Její odborná praxe v oboru práva životního prostředí započala v Parlamentním institutu PSP ČR a na Ministerstvu životního prostředí. Nyní se specializuje zejména na otázky účasti veřejnosti v ochraně životního prostředí, posuzování vlivů na životní prostředí, vlastnické právo ve vztahu k ochraně životního prostředí, ochranu přírody a pozemkové právo, jimž věnovala své četné publikace v českém i anglickém jazyce.

Doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D., je vedoucí Katedry práva životního prostředí a práva pozemkového na Právnické fakultě Masarykovy univerzity Brno. Dlouhodobě se odborně a publikačně zaměřuje na aktuální otázky práva životního prostředí, zejména na účast veřejnosti a implementaci Aarhuské úmluvy, právo na informace o životním prostředí, vztah vlastnického práva a ochrany životního prostředí, ochranu ovzduší, ústavní právo na příznivé životní prostředí či ochranu klimatu. Je zástupkyní ČR v mezinárodní organizaci environmentálních právníků Avosetta Group a hostovala na univerzitách v Connecticutu, Yale a Vídni.

JUDr. Michal Maslen, Ph.D., je vedoucím katedry správného práva, práva životního prostředí a finančního práva Právnické fakulty Trnavské univerzity v Trnavě. Specializuje se zejména na otázky implementace a prosazování evropského práva životního prostředí, ochranu základních práv a svobod a principy veřejné správy a správního trestání. V těchto oblastech publikoval v českém i anglickém jazyce.

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D., je vědeckou pracovnící Ústavu státu a práva Akademie věd ČR v Praze, kde se specializuje na právo životního prostředí a vede Oddělení veřejného práva. Po absolvování Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, kde rovněž získala titul Ph.D. (2009), se podílela v Legislativním odboru

Ministerstva životního prostředí na implementaci evropské environmentální legislativy do českého právního řádu. Hana Müllerová je druhou místopředsedkyní České společnosti pro právo životního prostředí. Publikovala v českém a anglickém jazyce například na témata role Evropského soudu pro lidská práva v ochraně životního prostředí, účasti veřejnosti v ochraně životního prostředí (spoluautorka knihy *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*), právní ochrany zvířat (spoluautorka knihy *Ochrana zvířat v právu* a editorka knihy *Kapitoly o právech zvířat*) a vztahu lidských práv a ochrany životního prostředí (monografie *Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty*).

Doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc., působí na Katedře práva životního prostředí a pozemkového práva na Právnické fakultě Masarykovy univerzity Brno. Osm let pracovala jako asistentka soudce Ústavního soudu. Vedle práva životního prostředí se specializuje na pozemkové právo. V oblasti práva životního prostředí se věnuje se například otázkám posuzování vlivů na životní prostředí, účasti veřejnosti v ochraně životního prostředí, správním procesům v oblasti životního prostředí, ochraně životního prostředí v procesech podle stavebního zákona, ochraně přírody a ochraně lesa ad. Podílela se na řadě kolektivních monografií nejen jako spoluautorka, ale též jako editorka (v posledních letech např. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*, *Voda v právních vztazích*, *Odpovědnost v právu životního prostředí*, *Stavební zákon a ochrana životního prostředí ad.*) a publikovala řadu statí a článků na aktuální témata práva životního prostředí a pozemkového práva.

JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D., působí jako odborný asistent na Katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Věnuje se zejména otázkám základních lidských práv, vztahu práva, spravedlnosti a demokracie. Je autorem monografie *Podstatné náležitosti demokratického právního státu* a spoluautorem knihy *Základní práva*. Kromě odborné výukové a publikační činnosti se jako vedoucí Centra pro klinické právní vzdělávání podílí na vzdělávání studentů v právnických dovednostech formou právních klinik, moot courts a specializovaných kurzů.

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D., je odbornou asistentkou na Katedře právního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Specializuje se zde na právo životního prostředí. Je úspěšnou stipendistkou tzv. Fulbrightova programu z r. 2014–15, kdy se na Washington and Lee University zabývala právní úpravou hodnocení vlivů na životní prostředí v legislativě USA a EU. Je autorkou a spoluautorkou řady vědeckých publikací, např. knih *Správní soudnictví v České republice* a ve vybraných státech Evropy a *Správní řízení v zemích EU*.

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., vyučuje právo životního prostředí na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Zaměřuje se na mezinárodní a evropské právo, záměry s přeshraničním dopadem a účast veřejnosti na ochraně životního prostředí. Pět let pracoval jako asistent soudce na Nejvyšším správním soudu, nyní zde působí jako odborný poradce v oddělení pro dokumentaci a analýzu. Je také externím lektorem Justiční akademie a členem expertní skupiny Evropské komise pro aplikaci Aarhuské úmluvy. V akademickém roce 2015/2016 pracuje se štědrá podporou Vzdělávací nadace Jana Husa.



- AAKEN, A. Making International Human Rights Protection More Effective: A Rational-Choice Approach to the Effectiveness of Ius Standi Provisions. In: *Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods*. Bonn, 2005/16, dostupné z: http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/2005_16online.pdf.
- ACEVES, W. J. Actio Popularis? The Class Action in International Law. *University of Chicago Legal Forum*. 2003, Iss. 1, s. 353–402.
- ALEXÝ, R. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2009, 506 s., ISBN 978-0199584239.
- ANDENAS, M., FAIRGRIEVE, D. *Courts and Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- ANTON, D. K., SHELTON, D. L. *Environmental Protection and Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2011, 1026 s., ISBN 978-0521747103.
- ANTOŠ, M. Judikatura Ústavního soudu k sociálním právním: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? *Jurisprudence*. 2014, č. 6, ISSN 1802–3843 s. 3–14.
- BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T., VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-589-3. Dostupné online z: www.beck-online.cz.
- BAHÝLOVÁ, Lenka: Opatření obecné povahy a řešení střetů zájmů v území, disertační práce, Brno, 2013, dostupné z: http://is.muni.cz/th/100388/pravf_d/.
- BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*. 1. vydání. Praha: Leges, 2016, 608 s., ISBN 978-80-7502-128-1.
- BERAN, K. *Pojem osoby v právu*. Praha: Leges 2012. ISBN 978-80-87576-06-9.
- BERNARD, M., DOUCHA, P. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde, 2008, ISBN 978-80-7201-736-2.
- BINGER, A. *Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009, 425 s., ISBN 978-3-16-150052-7.
- BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. 5. přepracované a doplněné vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2015, ISBN 978-80-7478-687-7.
- BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014. Dostupné z: www.beck-online.cz.
- BOSELMANN, Klaus. *The Principle of Sustainability*. Transforming Law and Governance. Ashgate, 2008, 252 s., ISBN 9780754673552.
- BOYD, D. R. The Constitutional Right to Healthy Environment. *Environment, Science and Policy for Sustainable Development*, July–August 2012.
- BOYD, D. R. *The Environmental Rights Revolution*. Vancouver: UBC Press, 2012, 468 s., ISBN 978-0-7748-2160-5.
- BOYLE, A. E., ANDERSON, M. R. *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. Oxford: Oxford University Press, 1998, 313 s., ISBN 0-19-826789-4.
- BOYLE, A. Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment. *Fordham Environmental Law Review*. 2007, Vol. 18, s. 471–511. ISSN: 1559-4785.
- BREWER-CARÍAS, A. R. *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- BUCHANAN, K. *New Zealand: „Climate Change Refugee“*. Case Overview. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center,

2015. Dostupné z: <https://www.loc.gov/law/help/climate-change-refugee/new-zealand-climate-change-refugee-case.pdf>.
- BURGESS, J. W. *Political Science and Comparative Constitutional Law, General Books*. LLC Publications, 2009.
- CANOSA USERA, R. Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar medioambiente? *Anuario de derechos Humanos. Nueva Época*. 2006, Vol. 7, T 1, s. 151–215.
- ČÁP, Z. Účel založení, členství. *Komentář k občanskému zákoníku*. In: ASPI [právní informační systém] Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 12. 2015].
- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DARWIN, Ch. *The Expression of the Emotion in Man and Animals*. London: John Murray, 1873.
- DEJEANT-PONS, M. L'insertion du droit de l'environnement dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme. *Revue universelle des droits de l'homme*. Paris: 1991.
- DOERIG, H. The German Courts and European Air Quality Plans. *Journal of Environmental Law* roč. 26 (2014), č. 1, s. 139n.
- DWORKIN, R. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977, 392 s., ISBN 9780674867116.
- ECKERSLEY, R. *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, Cambridge, 2004.
- ELIÁŠ, K. a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, 2012. 1120 s. ISBN 978-80-7208-922-2.
- FERKISS, V. The Future of Technological Civilization. Part II – Ecological Humanism. New York: G. Braziller, 1974.
- FERNANDEZ, J. L. State Constitutions, Environmental Rights Provisions and the Doctrine of Self Execution: A Political Question? *Harvard Environmental Law Review*. 1998, č. 17, s. 333n.
- FILIP, J. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, 1533 s., ISBN 978-80-7201-814-7.
- FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: 2007, ISBN 978-80-7179-599-5. 929 s. Dostupné z: www.beck-online.cz.
- FRANKOVÁ, M. Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 16. 4. 2015 ve věci C-570/13 Karoline Gruber. *České právo životního prostředí*. 2015, č. 2 (38), s. 119–126. Dostupné z: www.cspzp.com. ISSN 1213–5542.
- FRIEDRICH, Jürgen. *International Environmental „soft law“: The Functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law*. Heidelberg: Springer, 2013, 503 s., 978-3-642-44945-1.
- GAMBARO, A., RABELO, A. M. (Ed.). *Towards a New European ius Commune: Essays on European, Italian and Israeli Law in [sic] Occasion of 40 Years of the E.U. and 50 Years of the State of Israel*. Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem, 1999.
- GASSNER, Erich. Rechtskonkretisierung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG. *Natur und Recht*. 2011 (roč. 33), s. 320–323.
- GEARTY, C. A. *European Civil Liberties and the European Convention on Human Rights: A Comparative Study*. The Hague, 1997.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. aktualizované vydání. Nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.
- GRIFFITH, J. A. G. *The Politics of the Judiciary*. 5th ed. London: Harper Collins Publishers, 1997.
- HANNUM, H. The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law. *Georgia Journal of International and Comparative Law*. 1996, Vol. 25, s. 287n.
- HATTENBERGER, Doris. *Der Umweltschutz als Staatsaufgabe: Möglichkeiten und Grenzen einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschutzes*. Wien: Springer, 1993, 213 s., ISBN 978-3211825129.
- HAYWARD, T. *Political Theory and Ecological Values*. New York: Polity Press, 1998.

- HAYWARD, T. *Constitutional Environmental Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2005, 248 s., ISBN 978-0199278688.
- HAYWARD, T. *Constitutional Environmental Rights: A case for Political Analysis. Political Studies*. 2000, Vol. 48, č. 3, s. 558–572.
- HENKIN, L., NEUMANN, G., ORENTLICHER, D. F., LEEBRON, D. V. *Human Rights (University Casebook Series)*. New York: Foundation Press, 1999, ISBN 978-1566627542.
- HERINGA, A. W., KIIVER, P. *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*. 2nd Ed. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2009, 322 s., ISBN 978-9050959551.
- HERVADA, Javier. *Natural Right and Natural Law: A Critical introduction*. Pamplona: University of Navarra, 1987.
- HILL, B. *Environmental Justice: Legal Theory and Practice*. 3rd Ed. Environmental Law Institute; West Academic, 2014, 688 s. ISBN 978-1585761708.
- HISKES, R. *The Human Right to a Green Future: Environmental Rights and Intergenerational Justice*. New York, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- HOFFMANN, Jan. *Umwelt – ein bestimmbarer Rechtsbegriff? Natur und Recht*. 2011 (roč. 33), s. 389–395.
- HOLMES, O. W. *Common Law*. Boston: 1881.
- HOOG, G., STEINMETZ, A. (Eds.). *International Conventions on Protection of Humanity and Environment*. Berlin, New York: De Gruyter, 1993.
- HŮLKA, Š. *Právo na život v mezinárodním evropském právu. Právník*, 2004, č. 11, s. 1066–1092. ISSN 0231–6625.
- HŮLKA, Š. *Renesance přirozeného práva v SRN po druhé světové válce a judikatura nejvyšších soudů SRN*. 1. vyd., Praha: Univerzita Karlova, 2000.
- CHRENŠČOVÁ, V. *Kvalita životního prostředí z pohledu místního obyvatelstva na území Chráněné krajinné oblasti Horná Orava. Geografický časopis / Geographical Journal* 63 (2011) 1, 69–85. (Dostupné z: <https://www.sav.sk/journals/uploads/02201338GC-11-1-Chrencova.pdf>, cit. 2. 7. 2015).
- JANIS, M., KAY, R., BRADLEY, A. *European Human Rights Law*, Oxford 1995.
- JANKŮ, L., JANOVSKÝ, J., SMEKAL, H., ŠÍPULOVÁ, K. *Mezinárodní závazky České republiky v oblasti lidských práv. Středoevropské politické studie. Mezinárodní politologický ústav, FSS MU*, 2012, XIV, 2–3, s. 191–223.
- JARASS, H. D., PIEROTH, B. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*. 11. Auflage. München: C. H. Beck, 2011, ISBN 978-3-406-60941-1.
- JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D. a ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. Dostupné z: www.beck-online.cz
- JÍLEK, D. *Problémy mezinárodní právní odpovědnosti mezinárodních organizací*. 1. vyd. Masarykova univerzita v Brně, Acta Universitatis Brunensis. Iuridica – Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně – řada populárně vědecká; sv. 87, 1991, 112 s., ISBN 80–210–0270–0.
- KAHL, W. (Hrsg.). *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, 686 s., ISBN 978-3161495731.
- KARLICKÝ, Josef: *Žaloba Ostravy je spíše politický krok než efektivní řešení. Internetový časopis Ekolist*, 3. 10. 2010, dostupné z: <http://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/josef-karlicky-zaloba-ostravy-je-spise-politicky-krok-nez-efektivni-resi>.
- KAVASS, I. J. *Supranational and Constitutional Courts in Europe: Functions and Sources*. New York: W. S. Hein, 1992.
- KELLY, A. H., HARBISON, W. A. *The American Constitution: Its Origin and Development*. 3rd Edition. New York: W. W. Norton, 1963.
- KERSCHNER, Ferdinand (Hrsg). *Staatsziel Umweltschutz. Der Einfluß des österreichischen BVG über den umfassenden Umweltschutz auf Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit*. Wien: WUV-Univ.-Verl., 1996, 173 s., ISBN 3-85114-257-8.

- KISS, A. C. Le droit à la conservation de l'environnement. *Revue universelle des droits de l'homme*. Paris 1990, s. 445–448.
- KLÍMA, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl. 2. rozšířené vydání*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.
- KLÍMA, K. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-647-1.
- KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie. 1. díl. 2. vydání*. Praha: Linde, 2004, 800 s., ISBN 80-7201-056-5.
- KNOTEK, Jaroslav: Postavení a role pozemkových spolků v ochraně životního prostředí. In: JANČÁŘOVÁ, I., HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kolektiv. *Vlatník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. 1. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 519, ISBN 978-80-210-7951-9, s. 243 a násl.
- KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy. In: Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*, Brno, 2010, 411 s., ISBN 978-80-210-5362-5.
- KOCH, Hans-Joachim. *Umweltrecht*. 3. Auflage. München: Verlag Franz Vahlen, 2010, 978-3-8006-4068-3.
- LANGROVÁ, V. *Přehled judikatury z oblasti životního prostředí*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-252-5.
- LAWICK VAN-GOODALL, J. *In the Shadow of Man*. London: 1971. (Český překlad: Ve stínu člověka, Praha: Mladá fronta, 1978.)
- LAWICK VAN-GOODALL, J. *My Friends the Wild Chimpanzees*. Washington: 1967.
- LAWSON, K. *The Human Polity, A Comparative Introduction to Political Science*. Boston: Houghton Mifflin, 1993, ISBN 0395489466.
- LESNÝ, V. *Budhismus*, Praha, 1948.
- LORENZ, K. *Das Verhalten von Tieren und Menschen*, I, II, München: 1965.
- LORENZ, K. *Er redete mit dem Vieh, den Vögeln und Fischen*. Wien: Berotha-Schoeler, 1949.
- LORENZ, K. *Takzvané zlo* (Das sogenannte Böse). Překlad Alena Veselovská. Praha: Mladá fronta 1992.
- LOZANO CUTANDA, B. *Derecho Ambiental Administrativo*. España: Wolters Kluwer, 2010, 841 s.
- LUBY, Š. Problémy a úlohy právnej úpravy ochrany a tvorby životného prostredia v socialistických krajinách. In: BENČÍK, M. (Ed.) *Právo a životné prostredie v socialistickej spoločnosti. Právne problémy tvorby a ochrany životného prostredia*. (Zborník). Publikácie Právnického ústavu Ministerstva spravodlivosti Slovenskej socialistickej republiky. Zväzok 38. Bratislava: Obzor. 1977. s. 44 n.
- LUHMANN, N. *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt: Suhrkamp, 1983, ISBN 978-3518280430.
- MADAR, Z., PFEFFER, A. *Životní prostředí (lexikon)*. Praha: Orbis, 1973.
- MACHAN, Tibor R (Ed.). *Individual Rights Reconsidered: Are the Truths of the U.S. Declaration of Independence Lasting?* Stanford: Hoover Institution Press, 2001, ISBN 978-0817999322.
- MAJERČÁK, T. Ústavnoprávny rozmer práva na priaznivé životné prostredie. In: *Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika Košice, 2011, s. 9n.
- MAKHZOUMI, Jala, EGOZ, Shelley, PUNGETTI, Gloria (Eds.). *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights*. Ashgate, 2011, 338 s., ISBN 9781409404446.
- MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště právu českému*. 4. vyd., Brno: Doplněk, 2004.
- MARRANI, D. The Second Anniversary of the Constitutionalization of the French Charter for the Environment: Constitutional and Environmental Implications. *Environmental Law Review*. 2008, Vol. 10, s. 9–27.
- MASLOW, Abraham. A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*. Vol. 50 (4), July 1943, s. 370–396.
- McGOLDRICK, D. Sustainable development and human rights: an integrated conception. *International and Comparative Law Quarterly*. 1996 (roč. 45), s. 796–818.

- MERRILLS, John G. Environmental Rights. In: BODANSKY, D., BRUNÉE, J., HEY, E. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007. ISBN 978-0199552153.
- MIGUEL PERALES, M. *Derecho español del medioambiente*. España: 3a ed. Thomson Reuters, 2009, 660 s.
- MORÁVEK, J. Nový přístup k imisním limitům. *České právo životního prostředí*. 2012, č. 2 (32), s. 40–45. ISSN 1213-5542.
- MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 500 s., ISBN 978-80-7400-477-3.
- MÜLLEROVÁ, H. Human Rights Approaches to Environmental Protection at the International Level and their Application in the Czech Republic. *Common Law Review*, Issue 2010/2011 Environmental Law [online], dostupné z: <http://www.commonlawreview.cz/> (cit. 19. 6. 2015).
- MÜLLEROVÁ, H. Lidské právo na životní prostředí – kritický pohled. *Právník*. 2012, č. 3, s. 225–254. ISSN 0231-6625.
- MÜLLEROVÁ, H. Ochrana životního prostředí ve francouzské ústavě – Charta životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2009, č. 26, s. 5–23. ISSN 1213-5542.
- MÜLLEROVÁ, H. *Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty* [online]. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, s. 125. Dostupné z: <http://www.ilaw.cas.cz/env/>. [Cit. 29. 12. 2015]. ISBN 978-80-37439-24-1.
- MÜLLEROVÁ, H., Lidské právo na ochranu zdravého životního prostředí v Belgii: Trocha inspirace pro české stojaté vody. *České právo životního prostředí*. 2014, č. 2, s. 83–102. ISSN 1213-5542.
- MÜLLEROVÁ, H. – STEJSKAL, V. *Ochrana zvířat v právu*. Praha: Academia, 2013, 490 s., ISBN 978-80-200-2317-9.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Pozemkové spolky – alternativní způsob ochrany půdy, flóry a fauny. In: Kotásek, J. (Ed.). *Dny práva 2012 - Days of Law 2012*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, Spisy právnické fakulty MU, řada teoretická, č. 442, ISBN 978-80-210-6319-8, s. 2375–2382.
- NUSSBAUM, M. C., Animal Rights: The Need for a Theoretical Basis, 114 *Harvard Law Review*, No. 5, March 2001, str. 1506–1549.
- PALMERI, J. *Tulane Environmental Law Clinic*. The Louisiana Environment, 2001. Dostupné z: <http://www.tulane.edu/~bflcury/envirobio/envioweb/LawClinic/LawClinic.html>.
- PEKÁREK, M. JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí. I. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. ISBN 80-210-2784-3.
- PÖTTKER, Erik. *Klimahaftungsrecht. Die Haftung für die Emission von Treibhausgasen in Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2014, 476 s., ISBN 978-3161533105.
- PRAŽÁK, Z. *Bytové spoluvlastnictví. Komentář k § 1158–1222 nového občanského zákoníku a k zákonu č. 67/2013 Sb.* Praha: Leges, 2014. 256 s. ISBN 978-80-7502-025-3.
- RÁDHAKRIŠNAN, S. *Indická filozofie*. Praha, 1961.
- REICH, R. B. *Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life*. New York: Knopf Doubleday Publishing Group, 2007, 272 s., ISBN 9780307267856.
- REPÍK, B. Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? *Bulletin advokacie*, 2005. První část č. 7–8; druhá část č. 9.
- RIEDEL, E. H., WOLFRUM, R. (Eds.) *Recent Trends in German and European Constitutional Law*. Berlin: Springer, 2006, 289 s., ISBN 978-3540346678.
- RODRÍGUEZ, F., RAMÓN, T. *La Acción Popular en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial*. Estudios sobre el Proyecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Barcelona, 1985.
- ROSENFELD, M., SAJO, A. (Eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013, 1424 s., 978-0199689286.
- RUHL, J. B. An Environmental Rights Amendment: Good Message, Bad Idea. *National Resources and Environment*. 1997, č. 11, s. 46–49.
- SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 1246 s., ISBN 978-0521521062.

- SHELTON, D. (Ed.) *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013, ISBN 978-0-19964013-3.
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 935 s., ISBN 978-80-7179-869-9.
- SÖHLEIN, Bernd. Klagebefugnis aus dem allgemeinen Willkürverbot bei einem Verstoß gegen die Staatszielbestimmung Umweltschutz. *Natur und Recht*. 2008, č. 30, s. 251–254.
- SOMMERMANN, Karl-Peter. *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1997. ISBN 3-16-146816-3.
- STEJSKAL, V. Rozhodování Soudního dvora EU ve věci překračování mezních hodnot koncentrací PM₁₀ ve vnějším ovzduší. *České právo životního prostředí*. 2012, č. 2 (32), s. 127–138. ISSN 1213-5542.
- STEJSKAL, V. Ze soudní judikatury. *České právo životního prostředí*. 2014, č. 1 (35), s. 69–80. ISSN 1213-5542.
- STEJSKAL, V., SOBOTKA, M. Právo životního prostředí v judikatuře českých soudů. *Jurisprudence*. 2006, č. 2, s. 77–85.
- SUDRE, F. *Mezinárodní a Evropské právo lidských práv*. Překlad J. Malenovský. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 364 s., ISBN 80-210-1485-7.
- SUNSTEIN, C. R. Standing for Animals. *University of California Law Review*. 2000, č. 47, s. 1333 n.
- SVAČEK, O. Stát a jednotlivec: vztahy odpovědnosti v rozhodovací praxi mezinárodních soudních orgánů. In: *Olomoucké debaty mladých právníků 2008. Aktuální otázky normotvorby a právo na spravedlivý proces*. Olomouc: Iuridicum Olomoucen- se, 2009.
- SVOBODA, K. *Právo imisí, právo cesty a další sousedské spory*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 260 s. ISBN 978-80-7478-990-8.
- SVOBODA, Tomáš. Nadace jako subjekt ochrany veřejného zájmu v právu prostředí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2015, roč. 23, č. 4, s. 413–419. ISSN 1210-9126.
- ŠEJVL, M. Pojem přirozeného subjektivního práva ve středověkém myšlení v kontextu uvažování o lidských právech. *Právník*, 2015, č. 12, s. 1009–1028. ISSN 0231-6625.
- ŠTURMA, P. a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí*. I. část, Beroun: IFEC, 2004, 194 s., ISBN 80-903409-2-X.
- ŠTURMA, P. Interamerický systém ochrany lidských práv. In: ŠIŠKOVÁ, N., HAMULÁK, O. *Pocta Josefu Blažozovi k 80. narozeninám*. Olomouc: Právnická fakulta Univerzity Palackého, 2013, s. 18 n.
- ŠVESTKA, J, SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník I. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 650 s., ISBN 9788074000041.
- TINBERGEN, N. *Social Behaviour in Animals*. London, 1953.
- TINBERGEN, N. *Die Welt der Silbermöwe*. Göttingen, 1958.
- TINBERGEN, N. *Tiere untereinander*. Berlin, 1955.
- TREMMELE, J. C. (Ed.). *Handbook of Inter-generational Justice*. Cheltenham Edward Elgar Publishing, 2006, 366 s., ISBN 13-978145429003.
- TSAI, Tzung-Jen. *Die verfassungsrechtliche Umweltschutzpflicht des Staates. Zugleich ein Beitrag zur Umweltschutzklausel des Art. 20a GG*. Berlin: Duncker & Humblot, 1996, 234 s., ISBN 978-3428086771.
- URBÁNEK, J. Logická struktúra problematiky životného prostredia. *Životné prostredie*. 1977, č. 11, s. 123–126.
- VALDHANS, J. Evropský justiční prostor ve věcech civilních. Část XIII. návrh nařízení o právu rozhodném pro mimosoudní závazky. *Právní fórum*. 2006, č. 2, str. 38.
- VESELOVSKÝ, Z. *Vždyť jsou to jen zvířata*. Praha: Mladá Fronta, 1974.
- VICENTE de R. (Ed.). *Replies from Biological Research. Proceedings of the Symposium on Biology and Ethics*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científica, 1979, ISBN 84-00-04525-4.
- VOLOŠČUK, I. *Ochrana přírody a krajiny*. Zvolen: Vydavateľstvo TU, 2003.
- VOMÁČKA, V. Spravedlivé zadostiučinění v rozhodnutích ESLP a dalších mezinárodních

- soudů zaměřených na ochranu lidských práv v oblasti ochrany životního prostředí, In: *Cofola 2010: the Conference Proceedings*, Brno: Masarykova Univerzita, *Acta Universitatis Brunensis Iuridica* No 3741. 1. vydání, 2010, s. 1458–1470.
- VYHNÁNEK, L. Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 3, ISSN 1210-9126, s. 203–221.
- WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol., *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6.
- WEART, Spencer. Climate change impacts: The growth of understanding. *Physics today*. September 2015, No. 9, vol. 68, ISSN 0031-9228, s. 46–52.
- YOUNG, K. G. The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content. *Yale Journal of International Law*. 2008 (roč. 33), č. 1, s. 113–175.
- ZÁMEČNÍKOVÁ, M. Právo na dobré zákonodárství očima českého a německého spolkového ústavního soudu. *Správní právo*. 2015, č. 7–8, s. 438–454. ISSN 0139-6005.
- ŽÁKOVSKÁ, K. Práva domorodých národů jako nástroj ochrany životního prostředí. In: ŠTURMA P., ŽÁKOVSKÁ, K. a kol. *Od zákazu diskriminace k ochraně kolektivních práv*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, ISBN 978-80-87975-08-4, s. 69–93.



ABOUT THE BOOK

The book „Right to Environment: New Interpretative Approaches“ presents the current trends in how the right to environment is interpreted in the doctrine and courts in the Czech Republic, after the interpretational shift in the case law in 2014 accompanied by legislative amendments in the field of access to justice in environmental matters in 2015.

In the Czech Republic, the environmental right was constitutionally incorporated in 1993, which raised many expectations among the public to join the environmental protection through this new type of legal instrument of the highest legislative level. Article 35 (1) of the Czech Constitutional Charter of Fundamental Rights and Freedoms states that „Everyone has the right to a favourable environment.“

However, the right to environment remained hardly unapplied for a long time, owing to several legislative and interpretative factors that made the right practically unenforceable. Firstly, under the Czech Constitution, the right to environment is not self-executing but there is no implementing law stating how to claim the right. In these circumstances, litigating the right is still possible but very exacting for the claimants who have only the constitutional provision itself and the general mass of the entire environmental legislation to rely on.

Secondly, the existing judicial interpretation of who may claim the right to a favourable environment excluded legal entities, i.e. all environmental NGOs. The Constitutional Court argued in 1998 that the legal persons as artificial entities could not be affected by a poor environmental quality, which was the reason why they could not claim the substantive right to a favourable environment. In environmental proceedings they might only have procedural rights. This way of interpretation was followed by other courts and consequently, all complaints filed by environmental NGOs claiming the substantive right to environment have been rejected.

Thirdly, in the Czech legislation, the status of a participant in administrative or judicial proceedings was enshrined unequally as regards individuals and legal entities, especially the environmental NGOs. Environmental NGOs were granted wide access in various types of proceedings concerning the environment in the Czech Republic, especially thanks to the Nature and Landscape Protection Act enabling

them to participate in any administrative proceedings relating to the nature protection. On the contrary, any other persons including individuals might only enter proceedings as participants if their rights could be directly affected by the outcome of these proceedings. The interpretation of this provision was rather restrictive and in fact limited the participation of individuals to the cases in which their rights to real estate property within the area concerned in the proceedings were affected.

As a result of these barriers, the legal protection of the environment relied predominantly on the state enforcement of the public law instruments targeted at the environmental protection, with only limited involvement of the public in initiating legal steps.

The first glimmers of success appeared in the Czech Supreme Administrative Court that has always been considered as the most progressive among the Czech highest judicial bodies. Its Justices adjudged environmental NGOs the right to a favourable environment a few times since 2010. However, these cases were specific with their relation to the environmental impact assessment provisions and the argumentation was based on a direct application of the European Union EIA directive.

The real interpretational shift came in 2014 with the judgment of the Czech Constitutional Court of 30 May 2014 (No. I. ÚS 59/14). In this ground-breaking decision, the Constitutional Justices were commenting on the role of environmental NGOs in a democratic society as highly positive. Regarding the right to environment, the decision emphasized that it would not be correct to deny the environmental NGOs the chance to defend the environment. It stressed that these NGOs are created by individuals to protect their own right to a favourable environment, and that the previous interpretation restricting the personal scope of this right to only individuals seemed to be „outdated“.

In October 2015, the Czech Constitutional Court made another step towards the environmental justice in the Czech Republic. In its decision No. IV. ÚS 3572/14 of 13 October 2015, it confirmed that environmental NGOs may claim the right to a favourable environment, which had been possible only for individuals before. With this judgement, the Constitutional Court strengthened the new approach to this human right launched in 2014. In the case, a local environmental NGO challenged a territorial plan in administrative courts but was rejected even by the Czech Supreme Administrative Court. It then referred to the Constitutional Court asserting that its rights to a fair trial and to a favourable environment were breached. The Constitutional Court satisfied the complainant. It confirmed and further developed its interpretation established by the decision of 30 May 2014. The Justices stated that the interpretation of the right to environment „had undergone certain

development“. This hopefully indicates that the original restrictive interpretation of the right as belonging to individuals only is history now: „The individuals, if organized in an association with the aim to protect the nature and landscape, may practise their right to a favourable environment stipulated in Art. 35 of the Charter [of Fundamental Rights and Freedoms] through this association“ (Para. 37). The Court also emphasized that the requirements of the Aarhus Convention must be fulfilled in the Czech Republic as the State Party to this Convention, and criticized the persisting over-restrictive interpretation in the field of access to justice, esp. Art. 9 (2) of the Convention.

As for the legislation, the Act No. 100/2001 Coll. on environmental impact assessment was amended considerably in 2015 in response to the European Commission infringement procedure lead against the Czech Republic. The amendment No. 39/2015 Coll. came in force in April 2015 and brought several far-reaching changes of the conceptual model of the EIA procedure in the Czech Republic. The EIA procedure is a specific procedure in the Czech Republic that is separated from the „main“ decision making proceedings (e.g. from territorial permitting, building permitting, facility operation permitting, etc.). Up to 2015, the main requirements of the EIA procedure concerning the public were applied in the EIA procedure only, not in subsequent decision making proceedings. One of the main aims of the amendment was to ensure the public participation and the access to justice for the public concerned also in the subsequent decision making proceedings. From April 2015, it is possible for the public concerned – environmental NGOs to bring a lawsuit to an administrative court against a „negative“ conclusion to the fact-finding procedure. Further, the new version of the EIA Act guarantees the possibility for environmental NGOs to take part in the whole range of proceedings subsequent to EIA procedure. Moreover, it enables NGOs to appeal to higher administrative authorities against administrative decisions taken in these subsequent administrative procedures regardless of their participation or non-participation in those administrative procedures. And finally, the new version of the EIA Act allows environmental NGOs to bring lawsuits to administrative courts against final decisions (permits, licences, authorizations...) of administrative authorities taken in procedures subsequent to the EIA procedure. The judicial review shall cover both substantive and procedural issues.

The new development described above served as the starting point to our book describing the new interpretative approaches to the right to environment in the Czech Republic. Before 2014, the environmental law theorists mainly criticized the detrimental state of affairs in the human right to environment in the

Czech Republic. Now, it is the right time to draw on the challenges brought by both the case-law and the new legislation and to think thoroughly of the concept of the right to environment under the Czech Constitution and its practical implementation.

The described changes mean that the environmental NGOs now can finally claim the right to environment in courts. That also means that now we need to know what the right to environment means. Up to 2014, almost all cases regarding the right were rejected without addressing the merits of the claimed breaches of the right but now the courts will probably be confronted with the necessity to explain the right as such. Our collection of chapters tries to face the challenge of interpreting several aspects of the environmental right.

The book is opened with a sharp overview of the up-to-now development of the matter written by the leading figure of the environmental law theory in the Czech Republic, **prof. Milan Damohorský** from the Law Faculty, Charles University in Prague. He summarizes the set of arguments regarding the question whether the right to environment shall belong only to individuals, or whether it should be granted to legal persons as well. He pleads strongly for continuation of the trend established by the outstanding Constitutional Court decision of 2014.

Josef Blahož who is the doyen of the Czech constitutional comparatists offers his considerations on the contrast between the anthropocentric vs. ecocentric approach to the right to environment. He regards the right to environment as being very close to the natural right to life. For him, the principal question of the study is how to overcome the anthropocentric approach in the interpretation of the right to environment. He argues that the man and the citizen, naturally endowed with the most significant values of democratic society – the fundamental human and civil rights, should also be the guardian of the environment and should be provided with constitutional tools and means for this purpose (for example *actio popularis*) to be able to implement this right. He believes that the right to environment requires to cover the quality not only of human life, but of all forms of life on our planet. For that, the respect to the environment based on the ecocentric and biocentric grounds should not be merely the interest and affair of the state, but should be also made the centre of interest of every individual.

The chapter by **Martina Franková** brings to the Czech readers the overview of the main approaches to the right to environment present in the today's law and doctrine. She deals with the international and national law and focuses especially on the types of interlinkages between the environmental protection and human rights, as well as on the relation between the right to environment and the duty to

protect the environment. She regards the individual legal instruments tied with the environmental right as not excluding each other but rather as complementary. She pays special attention to those elements of certain foreign legislations that may be particularly inspiring for the Czech doctrine, such as the right to environment as a collective right or the public interest litigation in the field of the environment.

Hana Müllerová asks in her chapter who is in fact entitled to claim the right to a favourable environment in the Czech Republic. She deeply analyses the matter of standing in proceedings where it is possible to claim the right to environment. She concentrates on both legislative and interpretative (judicial) aspects of standing, the latter being illustrated on the case law of the Czech Constitutional Court and the Supreme Administrative Court. She also describes the details of the mentioned amendment to the Environmental Impact Assessment Act that improved significantly the position of the environmental NGOs in the litigation in the Czech Republic.

The fourth chapter authored by **Maxim and Veronika Tomoszek** makes a major breakthrough in the current research of the substantive content of the right to environment that may gain acceptance even in the international discourse. The authors present the concept of the „essential content of the right to environment“, having been inspired with searching for such an essential content of other human rights. They build their theory upon the premise that the lower intensity of the rationality test that is characteristic for social rights is appropriate only when the „essential core“ of the right is not attacked. They regard the right to environment as a composite right that may be decomposed into elements including positive and negative duties of the state, substantive and procedural part and the set of the protected constituents of the environment. They see the following elements of the right as the key ones: the individual character of the right, its subjects (holders), and the most important procedural elements of guaranteeing of the right.

Iлона Jančářová deals with the topical issue of the climate change in relation to the human right to environment. She aims to find out if the climate change can be considered as a breach to the constitutionally guaranteed right to the favourable environment. It was concluded that the right to a favourable environment and the basic human right to life and health are interlinked in the frame of global climate change. States have the duty to protect their citizens; however, the choice of a particular policy (adaptation measures or mitigating / reduction measures) to solve the problem is left to their discretion. She concludes that the approach

consisting of prevailing adaptation measures may be considered a breach of international obligations, if the state is obligated to specific reductions of greenhouse gases; on the other hand, it cannot be marked as a failure to fulfil the duties regarding its citizens.

The chapter by **Ivana Průchová** concentrates on environmental NGOs as potential holders of the right to a favourable environment. She refers to the position of these actors on the international scene where they have already had a certain privileged status in the field of public participation and access to justice in environmental matters. In the following subchapters, she deeply considers the wider context and moral of the Constitutional Court's decision of 2014 as well as future prospects of the legislation framing their entitlements. She pleads for stronger procedural rights of environmental associations in even earlier stages of relevant procedures.

The potential conflict between the right to environment and the right to privacy is the theme of the chapter by **Pavla Bejčková**. She analyses the relations between both rights in the light of the last amendment of the Czech Clean Air Act that empowers the environmental inspectors to enter even person's dwelling in order to check their solid fuel boilers. The amendment has been approved under the argumentation that the air pollution limits are constantly exceeded in the Czech Republic and one of the main sources of pollution are household boilers when burning not-allowed fuels. The author argues that in that case, the potential infringement in the right to privacy is well-justified because of the protection of human right to a favourable environment and health.

Helena Doležalová compares the legal position of a special type of a collective entity under the Czech law – the association of flats owners – to the one of the environmental NGOs in environmental cases. The owners of flats may have similar interests as the environmental NGOs (e.g. as regards transport noise, environment in the immediate proximity of the house, etc.) and they should be treated in the same way in the field of environmental rights. Both of these entities are legal persons who defend the rights of their members – individuals.

Michal Maslen presents the view on the right to environment in a country that shared the common history as well as legal tradition with the Czech Republic in the former Czechoslovakia. Under the Constitution of the Slovak Republic, the fundamental environmental right reads the same way as in the Czech Charter: everyone has the right to a favourable environment. Maslen's paper analyses the approach of the Slovak doctrine and application practice including the case law towards the enforcement of this right. He admits that although the Slovak environmental

NGOs often take over the argumentation brought by the new Czech case law, the things have not yet got so far in the Slovak justice.

Hana Müllerová

The book has been released with the support of the Grant Agency of the Czech Republic, grant project No. 14-32244S „Human right to environment in national law: advanced theory, poor practice?“.

