

**HANA MÜLLEROVÁ**

**PRÁVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ:  
ZKUŠENOSTI VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍ  
A NÁVRHY PRO BUDOUCÍ UPLATŇOVÁNÍ V ČR**









**HANA MÜLLEROVÁ**

**PRÁVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ:  
ZKUŠENOSTI VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍ  
A NÁVRHY PRO BUDOUCÍ UPLATŇOVÁNÍ V ČR**

## **VZOR CITACE**

MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, 236 s. ISBN 978-80-87439-35-7

*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**

JUDr. Martina Franková, Ph.D.

## **GRAFICKÁ ÚPRAVA**

Studio Marvil

## **FOTOGRAFIE NA OBÁLCE**

Singlepicture.org

Vydání 1., Praha 2018

© JUDr. Hana Müllerová, Ph.D., 2018

© Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i., 2018

Národní 18, 116 00 Praha 1, [www.ilaw.cas.cz](http://www.ilaw.cas.cz)

**ISBN 978-80-87439-34-0**

**ISBN 978-80-87439-35-7 (e-kniha)**

Úvodem: právo na životní prostředí zakotvené vs. aplikované	11
1 Francie	19
1.2 Právní povaha práv zakotvených v Chartě životního prostředí	22
1.3 Právo na životní prostředí před správními soudy	22
1.3.2 Právo na životní prostředí jako „základní svoboda“?	28
1.3.3 Otázka přímé aplikovatelnosti práva na životní prostředí	31
1.4 Právo na životní prostředí a kontrola ústavnosti norem	32
1.4.1 Apriorní kontrola ústavnosti norem	33
1.4.2 Řízení QPC a jeho význam pro ochranu životního prostředí	35
1.5 Shrnutí	40
2 Belgie	45
2.1.2 Článek 7bis Ústavy	47
2.2 Právní povaha a dovolatelnost práva	48
2.3 Přínosy zakotvení práva	53
2.3.1 Přezkumná pravomoc Ústavního soudu	54
2.3.2 Odložení výkonu rozhodnutí ohrožujícího životní prostředí	55
2.3.3 Princip předběžné opatrnosti	57
2.3.4 Princip standstill (zákaz regrese)	58
2.3.5 Princip In dubio pro natura	61
2.4 Přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí	61
2.5 Shrnutí	65
3 Finsko	69
3.2 Přínosy zakotvení práva v oblasti interpretace	72
3.2.1 Princip zákazu regrese	73
3.2.2 Princip vzdělávání a osvěty	74
3.2.3 Princip rovnosti	75
3.3 Právo na zdravé životní prostředí v judikatuře finských soudů	75
3.3.1 Případ Vuotos	76
3.3.2 Vliv ESLP a Aarhuské úmluvy	80
3.4 Účast veřejnosti jako součást práva na životní prostředí	80
3.5 Přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí	83

3.5.1	Přístup k soudnímu přezkumu	85
3.5.2	Specifika finského environmentálního soudnictví	87
3.6	Shrnutí	88
4	Španělsko	91
4.2	Diskuse o právní povaze práva na životní prostředí	92
4.3	Přínosy práva na životní prostředí v obecné a interpretační rovině	98
4.4	Právo na životní prostředí v soudní praxi	101
4.5	Shrnutí	107
5	Portugalsko	109
5.1	Ústavní základy ochrany životního prostředí v Portugalsku	109
5.2	Právní povaha práva na životní prostředí	112
5.2.1	Životní prostředí jako předmět subjektivního práva	116
5.2.2	Životní prostředí a koncept rozptýleného zájmu	117
5.2.3	Životní prostředí jako předmět faktických zájmů	119
5.3	Příklad z judikatury: tzv. případ vlaštovičích hnízd	122
5.4	Actio popularis	124
5.5	Shrnutí	131
6	Česká republika: bilance ke čtvrtstoletí práva na příznivé životní prostředí a návrhy pro jeho budoucí aplikaci	133
6.1	Zakotvení a dosavadní přístup k právu na životní prostředí v ČR	135
6.1.1	Zařazení, právní povaha a dovolatelnost	135
6.1.2	Procesní rámce aplikace před soudy	137
6.1.3	Nositelé práva a osoby oprávněné se ho dovolávat	143
6.1.4	Pojem příznivé životní prostředí	152
6.1.5	Některé aspekty práva podle dosavadní judikatury	155
6.1.6	Shrnutí dosavadního vývoje	160
6.2	Sociální práva jako kontext dalších úvah o právu na životní prostředí	160
6.2.1	Charakteristika sociálních práv	161
6.2.2	Patří právo na životní prostředí mezi sociální práva?	164
6.2.3	Důsledky čl. 41 odst. 1 Listiny	165
6.2.4	Přístup Ústavního soudu k přezkumu práv podle čl. 41 odst. 1	168
6.3	Návrh základních kroků posuzování zásahů do práva na příznivé životní prostředí	175
6.3.1	Esenciální jádro práva na příznivé životní prostředí	175
6.3.2	Pojem zásahu do práva na příznivé životní prostředí	187
6.3.3	Přezkum zásahů u pozitivních závazků	193



6.3.4	Přezkum zásahů u negativních závazků	197
6.4	Shrnutí	201
	Závěrem: Prosazování ústavního práva na životní prostředí jako běh na velmi dlouhou trať	205
	Příloha: Shrnutí poznatků analyzovaných zemí a ČR	211
	Bibliografie	223
	Summary	231



# ÚVODEM: PRÁVO NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ ZAKOTVENÉ VS. APLIKOVANÉ

Zakotvení ústavního práva ve vztahu ke kvalitě nebo ochraně životního prostředí je projevem propojování lidských práv a životního prostředí a jako takové je předmětem intenzivního zájmu environmentálních právníků už zhruba čtyři desetiletí. D. Sheltonová v článku relativně nedávného data rekapituluje dosavadní výsledky tohoto propojování a v podstatě pragmaticky shrnuje nejdůležitější důvody, proč má i přes relativně skrovné výsledky těchto snah smysl i nadále prosazovat přístup k ochraně životního prostředí založený na právech:

- protože jiné přístupy příliš nefungují;
- protože lidská práva jsou v dnešní společnosti ty nejvyšší hodnoty, představující určité „trumfy“, jež přebíjejí ty zájmy, které nejsou kvalifikovány jako lidská práva; přitom vyzdvižení environmentálních zájmů na ústavní úroveň brání svévolnému oslabování nebo opomíjení ochrany životního prostředí, které by bylo možné při existenci ochrany životního prostředí v podobě „pouhé“ politiky;
- protože koncept práv v sobě nese určitou morální váhu, která musí být respektována v jakékoli řádně založené a fungující společnosti současného světa;
- protože prosazování lidských práv je na mezinárodní úrovni lépe rozvinuto než prosazování norem mezinárodního práva životního prostředí a umožňuje díky systému soudního rozhodování založeného na individuálních stížnostech specifikování konkrétních požadavků kladených na státy v oblasti ochrany životního prostředí.<sup>1</sup>

Je patrné, že vazby mezi lidskými právy a ochranou životního prostředí, na jejichž pomyslném vrcholu lze vidět právě lidské právo na životní prostředí, lze sledovat v linii práva mezinárodního i vnitrostátního. Tato kniha je zacílena na vnitrostátní úroveň zakotvení a prosazování tohoto lidského práva, tedy na jeho zkoumání jako základního ústavního práva ve vybraných evropských právních

1 SHELTON, D. Whiplash and Backlash – Reflections on a Human Rights Approach to Environmental Protection Symposium: Environment and Human Rights. *Santa Clara Journal of International Law*. 2015, Vol. 13, č. 11, s. 22.

řádech a v České republice. Z pohledu mezinárodní práva je faktem, že právo na životní prostředí je závazným způsobem zakotveno zatím pouze dvěma mezinárodněprávními nástroji regionálního, tedy geograficky omezeného dosahu,<sup>2</sup> avšak žádnou úmluvou supraregionální či globální povahy; všechny ostatní nástroje mezinárodního práva, které se pokusily toto právo nějakým způsobem formulovat, vykazují pouze charakter nezávazného *soft law*. Proto pro evropské státy nevyplývá z mezinárodního práva závazek zakotvit ochranu životního prostředí v podobě garantovaného práva svých obyvatel na životní prostředí. To samozřejmě nemění nic na tom, že řada požadavků na ochranu životního prostředí ze strany států byla díky mezinárodněprávním nástrojům ochrany lidských práv dovozena,<sup>3</sup> nejde však o požadavek zajistit právo na životní prostředí. Z judikatury mezinárodních soudů lze nicméně i tak vypreparovat jakési základní poselství a zásadní pozitivní přínos, který dává smysl na úrovni mezinárodní i vnitrostátní: totiž že lidskoprávní soudy, pokud řeší znečištění nebo škody na životním prostředí, vyvozují odpovědnost států za ně nejen v případech přímého způsobení těchto škod státem, ale rovněž

- 2 1. Čl. 24 Africké Charty o lidských právech a právech národů z roku 1981 uvádí, že „všechny národy mají právo na obecně uspokojivé životní prostředí, příznivé pro jejich rozvoj.“ Charta svěřuje toto právo národům, nikoli jednotlivcům; jde tedy o právo kolektivní. Africká (Banjalská) Charta o lidských právech a právech národů ze dne 27. června 1981, Doc. OAU/CAB/LEG/67/3/Rev.5, 21 ILM 59 (1982). 2. Dodatkový protokol k Americké úmluvě o lidských právech v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv (tzv. San Salvadorský protokol) uznává právo na zdravé životní prostředí v čl. 11: „1. Každý má právo žít ve zdravém životním prostředí a mít přístup k základním veřejným službám. 2. Členské státy budou podporovat ochranu životního prostředí, péči o ně a jeho zlepšování“. Tento protokol je v platnosti od roku 1999 a má 13 členů; zde zakotvené právo na životní prostředí není přímo dovolatelné. Americká úmluva o lidských právech ze dne 22. listopadu 1969, O.A.S.T.S. No. 36, 1144 U.N.T.S. 123 (1969), 9 I.L.M. 673.
- 3 Mezinárodní lidskoprávní tělesa již řešila celou řadu kauz s environmentálními souvislostmi a tato problematika byla již hojně rozpracována. Ohledně Evropského soudu pro lidská práva viz např. FITZMAURICE, M. The European Convention on Human Rights and the human right to a clean environment. In: M. Fitzmaurice. *Contemporary Issues in International Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2009, s. 170–207; WINDOERFFER, Y. – DUNN, G. Le Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement : ce que les états membres du Conseil de l'Europe retiennent de la jurisprudence „environnementaliste“ de la Cour européenne des droits de l'homme. *Revue juridique de l'environnement*. 2007, n. 4, s. 467–476; MARGUÉNAUD, J.-P. Environnement et renouveau des droits de l'homme – La jurisprudence de la Cour EDH. In: G. Mahfoud et al. *Environnement et renouveau des droits de l'homme*. Paris: La Documentation Française, 2006, s. 101–107; Český REPÍK, B. Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? *Bulletin advokacie*. 2005, č. 7–8 (I. část) a č. 9 (II. část); MÜLLEROVÁ, H. Role Evropského soudu pro lidská práva v ochraně životního prostředí. In: P. Šturma – M. Tomášek et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století*. III. Proměny veřejného práva. Praha: Karolinum, 2009, s. 92–104.

v případech nedostatečné regulace činnosti soukromých subjektů. To je pro oblast životního prostředí zvláště důležité, protože většina poškození pochází právě z činnosti soukromého sektoru.

Ve vnitrostátním měřítku je ústavní zakotvení práva na životní prostředí<sup>4</sup> nesporně pomyslným vrcholem environmentální legislativy. V současné době je lidské právo vztahující se k ochraně životního prostředí nebo k určité jeho kvalitě již součástí ústav vysokého počtu států.<sup>5</sup> Tento fakt je sám o sobě povzbuzující – ukazuje zvyšující se důraz, který státy kladou na ochranu životního prostředí a který vyjadřují vtělením základů této ochrany do ústavních ustanovení; zároveň odkrývá úzkou provázanost mezi ochranou životního prostředí a lidskými právy, neboť mnohých lidských práv zcela elementárních, v čele s právem na život a právem na zdraví, nelze v závažně poškozeném životním prostředí v plnosti užívat. Konečně, poukazuje i na určitý trend vtělovat do ústav právo s environmentálním obsahem, přestože, jak bylo výše uvedeno, to mezinárodní právo nepožaduje. V podobě jakési „vlny“ můžeme ostatně od 90. let pozorovat objevení se tohoto práva ve všech ústavách postsocialistických zemí v Evropě.<sup>6</sup>

Přehledům národních zakotvení environmentálních práv v celosvětovém měřítku byla již věnována značná pozornost. Existuje několik monografií, které shrnují jednak obecné znaky národního ústavního zakotvení hmotných a procesních práv v oblasti životního prostředí, hodnotí přínosy těchto zakotvení, upozorňují na možná rizika a slabiny, a některé dále podávají přehled zemí, v nichž jsou tato práva do ústav zahrnuta, případně přidávají ještě ve stručnosti podobu tohoto zakotvení a popis stěžejních kauz rozhodovaných na základě těchto práv, pokud takové kauzy

4 Pojem „právo na životní prostředí“ používám v této knize jako určitou zkratku, jako právo ve vztahu ke kvalitě nebo ochraně životního prostředí, přičemž v různých právních řádech je toto právo specifikováno různě, např. v ČR jako právo na příznivé životní prostředí.

5 V současné době zhruba 120 ústav států světa zmiňuje ochranu životního prostředí a přírodních zdrojů, z nich pak více než 90 výslovně garantuje v nějaké formě právo ve vztahu k životnímu prostředí. Viz KNOX, J. H. *Human Rights and the Environment: Report of Independent Expert on the regional consultation on constitutional environmental rights*. 2014, bod 11 [online]. Dostupné z: <<http://srenvironment.org/wp-content/uploads/2014/11/Johannesburg-consultation-report-final.pdf>>. Též BOYD, D. R. *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*. University of British Columbia Press, 2012, s. 59.

6 Podle D. Boyda došlo k zakotvení práva na životní prostředí v roce 1989 v Maďarsku, v roce 1990 v Řecku, v roce 1991 ve Slovinsku, Bulharsku a Makedonii, v roce 1992 v České republice a na Slovensku, v roce 1995 v Arménii, Gruzii, Moldávii, v roce 1996 na Ukrajině, v roce 1997 v Polsku, v roce 1998 v Lotyšsku, v roce 2003 v Rumunsku, v roce 2006 v Srbsku a v roce 2007 v Černé Hoře. BOYD, D. R. *The Environmental Rights Revolution*, s. 211.

byly zaznamenány.<sup>7</sup> Dále existují publikace typu souhrnných zpráv, které referují o konkrétní podobě zakotvení environmentálních práv nebo jsou zaměřeny na judikaturu soudů různých úrovní a typů.<sup>8</sup> Obojí dokumenty mají velkou hodnotu z pohledu posuzování stavu dosažených environmentálních práv v globálním měřítku, avšak jednotlivým zemím mohou věnovat maximálně několik odstavců a zaměřují se spíše na popis existujícího platného práva než jeho praktické implementace.

Ale praktický stav uplatňování práva se od podoby jeho zakotvení tak, jak je součástí právního řádu, může značně odlišovat, neboť nelze zaručit, že normy, které „na papíře“ vypadají velmi dobře, v praxi skutečně fungují. Uvedené přehledové publikace tedy mohou dobře odpovědět na otázku, kolik zemí do své ústavy zakomponovalo hmotné environmentální právo, zda počet těchto zemí narůstá, jakou přesně podobu zakotvené právo má atp., avšak o skutečném významu zakotveného práva pro ochranu životního prostředí v té které zemi vypovídat nemohou. Z důvodu velmi obtížné implementace totiž i v řadě zemí, které mají právo na životní prostředí ústavně garantováno, toto právo nemá téměř žádné nebo velmi malé praktické výsledky; ostatně Česká republika je toho exemplárním příkladem. Z toho důvodu se domnívám, že přehledové publikace uvedeného typu mohou být zavádějící svým optimismem, jenž může vyplývat z analýzy „black letter law“, avšak nemusí odrážet skutečný stav věci, který může být mnohem méně důvodem k nadšení.<sup>9</sup> Jak upozorňuje teorie srovnávacího ústavního práva, „vyvozovat závěry o ústavním systému a jeho institucích na základě právně logické a právně formalistické analýzy ústavy vyústuje v závěry neodpovídající skutečnosti. [...] Pouze právně logická

7 Zejména viz HAYWARD, T. *Constitutional Environmental Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2005; BOYD, D. R. *The Environmental Rights Revolution*; TURNER, S. J. *A Substantive Environmental Right: An Examination of the Legal Obligations of Decision-Makers Towards the Environment*. Wolters Kluwer Law & Business, 2009.

8 Např. MAY, J. R. – DALY, E. *Judicial Handbook on Environmental Constitutionalism* [online]. UN Environment, Widener University, Delaware Law School. Dostupné z: <<http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/20766>>; KNOX, J. H. *Human Rights and the Environment: Report of Independent Expert on the regional consultation on constitutional environmental rights; Human Rights and Environment: 2011 OHCHR study*. Stakeholder input by the Dutch Section of the International Commission of Jurists (NJCM). 2011 [online]. Dostupné z: <[www.njcm.nl](http://www.njcm.nl)>; JEFFORDS, C. *Constitutional Environmental Human Rights: A Descriptive Analysis of 142 National Constitutions*. 2013. Dostupné z: <[http://christopherjeffords.com/Constitutions\\_Jeffords.pdf](http://christopherjeffords.com/Constitutions_Jeffords.pdf)>.

9 V tomto ohledu se ztotožňuji s kritikou Boydovy práce vyjádřené v recenzi JODOIN, S. *Should We Be So Positive about Environmental Rights? A Review of David R. Boyd's The Environmental Rights Revolution*. *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy*. 2012, č. 1, s. 131–142.

(formalistická) komparace, uplatněná v oblasti výzkumu ústavního práva, by mohla vést ke zcela scestným závěrům.<sup>10</sup>

O skutečné implementaci práva na životní prostředí mohou více vypovídat výsledky výzkumů založených na dotazování expertů ze zkoumaných zemí. Např. z rozsáhlého průzkumu stavu zakotvení práva na životní prostředí na úrovni států, prováděného Zvláštním zpravodajem OSN pro lidská práva a životní prostředí,<sup>11</sup> vyplývá, že národní zpravodajové ve svých zprávách uváděli řadu přínosů, které v jejich zemích vplynuly z ústavního práva ve vztahu k životnímu prostředí. Mezi tyto přínosy lze řadit zejména:

- následné přijímání silnější environmentální legislativy;
- fungování ústavních ustanovení jako jakési ochrany před mezerami v běžných zákonech k ochraně životního prostředí;
- vyzdvižení ochrany životního prostředí mezi intenzivněji chráněné zájmy, oproti některým konkurujícím zájmům, jako je zvláště ekonomický rozvoj;
- poskytnutí lepšího přístupu ke spravedlnosti a odpovědnosti za poškozování životního prostředí, zvláště v zemích, kde národní soudy využily ústavní environmentální práva pro ochranu poškozených;
- dosahování lepších výsledků v ochraně kvality životního prostředí.<sup>12</sup>

Na druhou stranu účastníci průzkumu často uváděli, že i v zemích, kde je právo na životní prostředí zakotveno silným způsobem, existují značné obtíže při jeho implementaci, a to z mnoha různých důvodů, mj. z důvodu podmíněnosti fungování práva kvalitním přístupem k informacím, potřeby značného množství technických expertních znalostí a institucionálního zázemí, nutnosti environmentálního vzdělávání soudců, značných délek trvání soudních řízení, obtížného prokazování environmentální škody a příčinné souvislosti, nejasné konstrukce a obsahu práva na životní prostředí, včetně chybějících indikátorů k posouzení kvality životního prostředí.<sup>13</sup>

Tato kniha se snaží jít v mezinárodní komparaci ještě více do hloubky a detailu a ptá se po reálném odrazu zakotveného práva v menším počtu zemí, které byly předmětem analýzy. Na počátku výzkumu byla pochybnost, vyplývající ze zjištění

10 BLAHOŽ, J. – BALÁŠ, V. – KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 25–26.

11 Úřad Zvláštního zpravodaje pro otázku lidskoprávních závazků vztahujících se k užívání bezpečného, čistého, zdravého a udržitelného životního prostředí. [Cit. 2018-03-02]. Dostupné z: <<http://srenvironment.org/>>.

12 KNOX, J. H. *Human Rights and the Environment*, bod 19–25.

13 *Ibid.*, bod 26 a násl.

neutešžené situace aplikace práva na příznivé životní prostředí v České republice, navzdory jeho velmi „pěknému“ zakotvení v podobě práva každého na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) – pochybnost, zda optimismus provázející téma lidského práva na životní prostředí není pouze „zbožným přáním“ environmentálních právníků. Pokud je právo na příznivé životní prostředí v ČR pouze „větou na papíře“ s velmi omezeným praktickým významem,<sup>14</sup> jak je tomu v jiných zemích, v jejichž ústavách je právo na životní prostředí rovněž zakotveno? Není prosazování ochrany životního prostředí přes lidská práva v národním měřítku pouze slepou uličkou a výsledkem spíše jakési módní vlny ústavní rétoriky (či dokonce – huře – alibismu) než skutečné vůle států zajistit svým obyvatelům základní právo žít v příznivém životním prostředí?

Tato kniha nabízí hlubší analýzu zakotvení a uplatňování práva na životní prostředí v České republice a pěti dalších evropských právních řádech: Francii, Belgii, Finsku, Španělsku a Portugalsku. Je třeba připustit, že původní plán byl poněkud ambicióznější a měl zahrnovat o několik zemí více. Po prvotní rešerši byly ovšem pro tuto hlubší analýzu zvoleny země, v jejichž případě „je o čem psát“. Jejich konečný seznam je tak výsledkem detailnějšího zjišťování dostupnosti pramenů, konkrétních konzultací s odborníky z daných zemí, jazykové skladby dostupných zdrojů a existence a dostupnosti alespoň nějaké judikatury.<sup>15</sup>

Za účelem co nejlepší možnosti vzájemného srovnání drží kapitoly o jednotlivých pojednávaných zemích podobnou strukturu. Kapitola je zahájena popisem způsobu zakotvení práva vztáženého k životnímu prostředí do ústavy, včetně případných historických aspektů tohoto zakotvení. Poté dává právo na životní prostředí do širší souvislosti ústavních základů životního prostředí v dané zemi. Následně je věnována pozornost otázce právní povahy zakotveného práva, zejména jeho zařazení do kategorií ústavních práv a s tím souvisejícím otázkám, zda jde v daném ústavním řádu o „plnohodnotné“ subjektivní právo, či spíše o cíl ústavní hodnoty, či zvláště chráněný zájem apod., a ještě důležitější otázce, zda jde o právo přímo dovolatelné. S tím souvisí komentář, jak se případně vyvíjel výklad těchto otázek,

---

14 Což platilo přinejmenším do nálezu Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014, který byl svým způsobem přelomový, po jehož vydání v podstatě čekáme, zda vnese do této oblasti skutečně změnu a jak velkou.

15 Grantová podpora GA ČR umožnila autorce nechat si některé prameny přeložit. To se týkalo finštiny, portugalštiny a španělštiny. Po konzultaci s expertem na právo životního prostředí bylo např. vyřazeno Estonsko z důvodu, že za současného stavu výkladu a aplikace jím zakotveného práva na životní prostředí by téměř nebylo o čem pojednávat. Řecko, o jehož právu neexistují v podstatě žádné prameny mimo řečtinu, a Itálie, kde dostupné prameny jsou převážně několik desítek let staré.



kteřé je třeba považovat za stěžejní a úhelné, v doktríně a před soudy. Následuje popis přínosů zakotvení práva na životní prostředí v rovině interpretace a rozvíjení právních principů (zakotvení práva na životní prostředí zpravidla v této oblasti sehrálo významnou roli) a poté otázka klíčová, a sice zda a jak bylo v dané zemi právo na životní prostředí vymáháno před soudy a s jakým výsledkem. K tomu je zapotřebí v každé jednotlivé zemi učinit krátký exkurs do procesní právní úpravy, která je z hlediska dovolávání se práva na životní prostředí relevantní, tj. např. do řízení ve správním soudnictví nebo do mechanismu ústavní stížnosti, resp. procesu jemu odpovídajícímu. Tato část je doprovázena popisem řešení konkrétních případů, jsou-li k dispozici. V případě analýzy týkající se České republiky vystihuje popsaná struktura pouze první část kapitoly; zde je totiž cílem nikoli pouze popsat a zhodnotit současný stav, nýbrž především pokusit se navrhnout prostředky a kroky, které by umožnily právo na životní prostředí do budoucna u nás skutečně aplikovat. K tomu slouží jako podklad poznatky ze srovnávaných zemí, ale rovněž hlubší rozbor způsobu, jakým český Ústavní soud rozhoduje o ústavních právech náležejících do práv téže skupiny, tj. o právech hospodářských, sociálních a kulturních.

Konečným cílem publikace je po rozboru vybraných ústavních řádů jednak zhodnotit, zda v analyzovaných zemích přispívá aplikace práva na životní prostředí ke zvyšování kvality životního prostředí a posilování jeho ochrany – to je konečným vlastním účelem zakotvení tohoto ústavního práva, jednak shromáždit poznatky o „dobrém“ fungování práva na životní prostředí, zkoumat, jakými způsoby je docíleno jeho skutečné aplikace v těch státech, v nichž je toto právo funkční, a tyto poznatky následně prezentovat jako možnou inspiraci pro český právní řád.



## 1.1 CHARTA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Ve Francii bylo právo na životní prostředí vloženo do Ústavy relativně později než v jiných evropských státech. Stalo se tak komplexní úpravou základů životního prostředí v samostatném ústavním dokumentu, Chartě životního prostředí (*Charte de l'environnement*, dále též „Charta“),<sup>16</sup> která tvoří součást francouzského ústavního řádu od roku 2005. Příprava Charty byla avizována francouzským prezidentem Jacquesem Chiracem, který si zvolil téma ochrany životního prostředí jako jeden z volebních bodů při své kandidatuře v roce 2002 a práci na znění Charty sám inicioval a podporoval.<sup>17</sup> Navíc příprava Charty probíhala v souladu s Aarhuskou úmluvou, v široké pracovní skupině se zástupci ekonomické i sociální sféry, environmentálních nevládních organizací a akademiků<sup>18</sup> a za veřejného celonárodního projednání projektu, spolu se zjišťováním veřejného mínění a postojů francouzské společnosti vůči vnesení materie životního prostředí do Ústavy.<sup>19</sup> Celkové vyznění výsledků anket i veřejných projednání bylo výrazně ve prospěch zavedení nového lidského práva na životní prostředí. I přesto bylo následné projednání návrhu Charty v parlamentu velmi nesnadné. Text, který byl připraven (včetně zmíněné

16 Ústavní zákon č. 2005–205 ze dne 1. března 2005.

17 To bylo ostatně samo o sobě označováno za překvapivé a komentováno s tím, že se stalo poprvé, aby si francouzský prezident vytyčil téma životního prostředí jako jedno z vůdčích pro svou politiku. Viz BOURG, D. – WHITESIDE, K. H. *France's Charter for the Environment: Of Presidents, Principles and Environmental Protection. Modern & Contemporary France*. 2007, č. 2, s. 118.

18 Blíže ke konstituování a složení tzv. Coppensovy komise, které bylo možno považovat za poněkud problematické, viz BOURG, D. – WHITESIDE, K. H. *France's Charter for the Environment*, s. 121. Např. tam byli pouze dva právníci, předsedal jí paleontolog a z 18 členů byly pouze tři ženy.

19 Dotazník byl adresován 55 tisícům osob a kromě toho ho bylo možno vyplnit též na internetu; konala se též veřejná slyšení v regionech. BOURG, D. – WHITESIDE, K. H. *France's Charter for the Environment*, s. 121.

veřejné diskuse) a vládou schválen za dvanáct měsíců, byl v parlamentu projednáván měsíců dvacet a prezident Chirac, který byl na úspěchu projektu osobně zainteresován, narazil hned v počátcích parlamentních jednání na tvrdé odpůrce. Projekt byl kritizován jako přehnaný, jako brzda ekonomického rozvoje a vědeckého pokroku. Tyto výtky se netýkaly ani tak samotného zavedení práva na životní prostředí, jako spíše ústavního zakotvení principu předběžné opatrnosti (*principe de précaution*) formulovaného v čl. 5 návrhu Charty. Kromě toho se bouřlivě diskutovalo též o povaze práv a povinností založených Chartou a jejich právním významu i o otázce jejich přímé vymahatelnosti.<sup>20</sup> Charta byla nakonec těsnou většinou schválena dne 28. února 2005.<sup>21</sup>

Charta životního prostředí se skládá z preambule o šesti bodech a deseti článků. Sloh preambule je okázalý a vznešený a je patrné, že tvůrci Charty se snažili vnést do ní ducha humanismu a univerzalizmu.<sup>22</sup> Chtěli se vyhnout postojům extrémního ekologismu, který by dával přírodě přednost před člověkem, a proto zvolili cestu „humanistického ekologismu“: preambule hovoří o neoddělitelnosti lidstva od přírodního prostředí, ale zároveň v žádném svém bodu neopomene zmínit člověka a tím poukazuje na jeho význam ve vztahu mezi lidstvem a přírodou.<sup>23</sup> Univerzalistický duch Charty se projevuje odkazy na „lidstvo“ a „lidské bytosti“, ale též v posledním bodu preambule zmínkou o „jiných národech“, na jejichž úkor nesmí být (kromě budoucích generací) životní prostředí zneužíváno.<sup>24</sup>

Konstatování uvedená v preambuli formulují základní premisy ochrany životního prostředí: životní prostředí je společným statkem celého lidstva; ochrana životního prostředí je jedním ze základních zájmů francouzského státu; udržitelný rozvoj, který bere v úvahu potřeby budoucích generací, se stává ústavně zakotveným

---

20 Jak velkou pozornost Charta vzbudila a o jak širokou debatu šlo, ilustruje např. vydání zvláštního čísla periodika *Revue Juridique de l'environnement* z roku 2005, které na více než 300 stranách obsahuje téměř 30 příspěvků týkajících se Charty, jejího místa ve francouzském právním řádu, jejího výkladu a možné budoucí role v ochraně životního prostředí Francie.

21 Blíže k přípravě Charty viz článek autorky MÜLLEROVÁ, H. Ochrana životního prostředí ve francouzské ústavě – Charta životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2009, č. 3 (26), s. 4–22.

22 BOURG, D. – WHITESIDE, K. H. *France's Charter for the Environment*, s. 124.

23 PRIEUR, M. La Charte de l'environnement et la constitution française. In: G. Mahfoud et al. *Environnement et renouveau des droits de l'homme*. Paris: La Documentation Française, 2006, s. 118.

24 K důrazu na celkově antropocentrické vyznění Charty viz MARRANI, D. The Second Anniversary of the Constitutionalisation of the French Charter for the Environment: Constitutional and Environmental Implications. *Environmental Law Review*. 2008, č. 1, s. 13–14.

cílem.<sup>25</sup> Obsah jednotlivých článků Charty lze pak rozdělit na zakotvení práv, povinností a principů; jejich formulace je zřetelná a umožňuje nepochybným způsobem identifikovat jejich obsah, nositele i adresáty. Jde proto (s výjimkou posledních tří článků) o ústavní ustanovení, která jsou způsobilá k přímé aplikaci.<sup>26</sup> Přímá aplikovatelnost se ostatně v některých ustanoveních výslovně předpokládá (např. čl. 8 hovoří o „výkonu práv a povinností definovaných Chartou“).

Právo na vyvážené a zdravé příznivé životní prostředí je přiznáváno každému podle čl. 1 Charty:

*„Každý má právo žít ve vyváženém a zdravém příznivém životním prostředí.“<sup>27</sup>*

Toto právo je přiznáno každému jednotlivci (fyzické osobě, „*chacun*“) a má dva aspekty: jeden se týká poškozování přírodního prostředí s ohledem na potřebu zachování ekologické rovnováhy („vyvážené“) a druhý míří na boj proti znečištění, které poškozuje lidské zdraví („zdravé příznivé“).<sup>28</sup> Tomuto právu každého člověka na životní prostředí je nutno přiřadit povinnost státu vyplývající z čl. 6 (stát musí zajistit politiku chránící a zlepšující životní prostředí).

Právo na životní prostředí je doplněno o povinnost všech fyzických i právnických osob („*toute personne*“) podílet se na ochraně a zlepšování životního prostředí (čl. 2):

*„Každá osoba má povinnost podílet se na ochraně a zlepšování životního prostředí.“<sup>29</sup>*

---

25 Ve francouzském ústavním právu mají texty preambulí stejnou právní sílu jako text obsažený v samotné Ústavě. BOURG, D. – WHITESIDE, K. H. *France's Charter for the Environment*, s. 118.

26 K tomu, že v době příprav a schvalování byla jednotlivá ustanovení Charty skutečně zamýšlena jako plnohodnotná ústavní ustanovení a ustanovení přímo aplikovatelná, viz DRAGO, G. *Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement. L'Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*. 2004, s. 133 a násl. Shodně MARRANI, D. *The Second Anniversary of the Constitutionalisation of the French Charter for the Environment*, s. 18.

27 *„Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.“*

28 PRIEUR, M. *La Charte de l'environnement et la constitution française*, s. 119.

29 *„Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.“*

## 1.2 PRÁVNÍ POVAHA PRÁV ZAKOTVENÝCH V CHARTĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Od počátku účinnosti Charty životního prostředí probíhala ve Francii poměrně bouřlivá diskuse o několika aspektech práv zakotvených v Chartě, a to včetně práva žít ve vyváženém a zdravém příznivém životním prostředí. Odehrávala se jak mezi akademiky, tak zejména u soudů, kde se projevila ve značné rozdílnosti pohledů na aplikaci Charty mezi správními soudy v čele se Státní radou na straně jedné a Ústavní radou na straně druhé, ale i uvnitř správní větve soudnictví mezi nižšími správními soudy a Státní radou. Část problematických otázek se podařilo v průběhu prvních let vyjasnit, avšak některé body zůstávají dodnes sporné. Hlavní kontroverze probíhaly ohledně následujících otázek:

- zda ustanovení Charty mají charakter „skutečných“ ústavních práv, nebo zda jde „pouze“ o tzv. cíle ústavní hodnoty, a s tím související otázka, zda právo na životní prostředí je přímo aplikovatelné,
- zda práva zakotvená v Chartě patří do skupiny tzv. základních svobod, u nichž lze aplikovat právní režim § 52l odst. 2 zákoníku správního soudnictví.

O těchto otázkách bude postupně pojednáno níže; kromě nich se kapitola bude věnovat též problematice žalobní legitimace před správními soudy v případech týkajících se životního prostředí a problematice abstraktní kontroly ústavnosti ve vztahu k nové ústavní Chartě, zejména pak s ohledem na mechanismus aposteriori kontroly ústavnosti (tzv. QPC), který byl ve Francii zaveden nově s účinností od roku 2010 a měl poměrně zásadní vliv na dosah a význam Charty životního prostředí jako nové součásti Ústavy.

## 1.3 PRÁVO NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ PŘED SPRÁVNÍMI SOUDY

### 1.3.1 *Recours pour excès de pouvoir* (REP) v ochraně životního prostředí

Právní prostředek směřující ke správnímu soudu, kterým může ve Francii stěžovatel brojít proti správnímu aktu,<sup>30</sup> má podobu „*recours pour excès de pouvoir*“

30 Pojem správní akt (*acte administratif*) má ve francouzském právu širší význam než pouze správní rozhodnutí a zahrnuje jak individuální akty veřejné správy vůči konkrétním adresátům, tak i akty obecné platnosti, jejichž adresáty je skupina osob vymezená určitou charakteristikou, např. osoby mladší 25 let, matky s více než třemi dětmi apod. REP je možný pouze proti jednostranným správním aktům (druhou skupinou jsou veřejnoprávní

(REP, opravný prostředek proti překročení pravomoci). Stěžovatel jím může žádat zrušení správního aktu nebo jeho části, pokud je považuje za nezákonné. Zajímavé je, že oprávnění podat REP není zakotveno výslovně v žádném zákoně, ale bylo vyvinuto v rozhodovací praxi Státní rady až do podoby obecného právního principu. Lze ho podat do dvou měsíců po oznámení předmětného rozhodnutí. REP je považován za prostředek pro stěžovatele příznivý, protože je jednoduchý (není ani nutné právní zastoupení) a žalobní legitimace je široká – není nutné prokazovat porušení svých vlastních práv, ale stačí tzv. **právní zájem jednat** (*intérêt à agir*). Tato „příznivost“ pro stěžovatele však, zdá se, platí obecně, ne však zdaleka v oblasti životního prostředí, která je v mnoha ohledech specifická. Pravidla pro žalobní legitimaci jsou v případech týkajících se životního prostředí shodná jako v jakékoli jiné oblasti: vyžaduje se prokázání „zájmu jednat“, přičemž tento zájem musí být osobní, materiální nebo morální, a musí být přímý a specifický, což je francouzskými správními soudy vykládáno široce a tak, že pro splnění této podmínky postačuje existence vazby mezi napadeným aktem a osobní pozicí žalobce; zájem jednat se posuzuje objektivně, nikoli subjektivně.<sup>31</sup>

Podmínky žalobní legitimace se v případech týkajících se životního prostředí posuzují odlišně u jednotlivců a ekologických nevládních organizací: žalobní legitimaci žalobců – jednotlivců proti aktům s obecnou platností soudy obvykle uznávají pouze tehdy, pokud žalobce prokáže nějaký specifický individuální zájem na dané věci, zatímco tzv. schválené environmentální organizace mají v tomto směru privilegované postavení, neboť jejich zájem jednat je na základě zákona o ochraně přírody a zákoníku životního prostředí presumován (k tomu viz níže).

Co se týče fyzických osob, žalobce musí prokázat svůj zájem (*intérêt à agir*) ve vztahu k napadenému rozhodnutí. Je zcela jasné, že takový zájem je dán, pokud jde o individuální rozhodnutí, nepříznivé vůči adresátovi. Co se týče správních žalob proti individuálním rozhodnutím adresovaným jiné osobě než žalobci nebo správních žalob žádajících zrušení abstraktního aktu (*acte réglementaire*), žalobní legitimace se odvozuje z předmětu žaloby, nikoli z předložené argumentace, tj. objektivně, nikoli subjektivně, a její posouzení nezávisí na porušení subjektivního práva nebo na existenci škody.

---

smlouvy). Jednostranný správní akt obsahuje novou právní normu, která zakládá práva nebo povinnosti adresátů bez ohledu na jejich vůli. Viz *Le dictionnaire de politique* [online], heslo *Acte administratif*. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <[http://www.toupie.org/Dictionnaire/Acte\\_administratif.htm](http://www.toupie.org/Dictionnaire/Acte_administratif.htm)>.

31 CHEVALIER, E. – ELIANTONIO, M. Standing before French Administrative Courts in Environmental Cases. *Montesquieu Law Review*. 2017, No. 5, s. 2.

V případech týkajících se životního prostředí (zejména např. u zařízení podléhajících environmentálnímu povolování) je existence zájmu posuzována s ohledem na cíle environmentální politiky, jak jsou formulovány v zákoníku životního prostředí,<sup>32</sup> v jeho § 511–1 a 211–1.<sup>33</sup> Při posuzování žalobní legitimace zde často hraje roli kritérium místního vztahu žalobce k předmětu správního aktu, např. vztah geografické blízkosti nebo sousedství. Je tomu tak zejména u problémů znečištění a imisí, kde se posuzuje otázka, zda je jim žalobce osobně vystaven. Naplnění podmínek zájmu se však posuzuje podle okolností každého jednotlivého případu – např. bylo pro založení zájmu jednat zhodnoceno jako dostačující bydliště stěžovatele sice dále od místa zdroje znečištění, ale při řece, do které je znečištění vypouštěno.<sup>34</sup> Stejná podmínka přítomnosti osobního, přímého a specifického zájmu platí i u případů odvolávajících se na Chartu životního prostředí. Rozhodující tedy je, zda žalobcova individuální situace (a nikoli tedy životní prostředí obecně nebo jeho část) je nějak konkrétně a objektivně napadaným aktem dotčena. To znamená, že soud nemůže o přípustnosti žaloby rozhodnout pouze na základě obecného zájmu na ochraně životního prostředí, *actio popularis* zde není připuštěna. Tento výklad výslovně potvrdila Státní rada ve svém judikátu z roku 2011,<sup>35</sup> v němž uvedla, že čl. 2 Charty, který každému ukládá povinnost podílet se na ochraně a zlepšování životního prostředí, sám o sobě nezakládá všeobecný přístup k soudu v rámci řízení REP proti jakémukoli správnímu rozhodnutí.

Lze tedy zhodnotit, že **REP není jako takový prostředkem k ochraně veřejného zájmu** a v případech, kde chybí individuální zájem, ho nelze využít pouze pro účely ochrany životního prostředí samotné, a to ani pro „pouhou“ ochranu zákonosti. Neboli existuje diskrepance mezi přístupem k soudu a vlastní podstatou případu, kdy v případě nezákonnosti, která je obsahem případu, nemusí být kvůli podmínkám přístupu k soudu zajištěn přezkum a spravedlnost. Tento právní stav je

32 Code de l'environnement. Původně vydáno jako L'ordonnance n° 2000–914 ze dne 18. září 2000, ve znění pozdějších předpisů. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20180220>>.

33 *Le juge administratif et le droit de l'environnement. Rapport du Conseil d'Etat de France pour le Congress de Carthagene*. 2013, s. 11. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <[https://www.aihja.org/images/users/114/files/Congres\\_de\\_Carthagene\\_-\\_Rapport\\_de\\_la\\_France\\_2013-FRANCE-FR.pdf](https://www.aihja.org/images/users/114/files/Congres_de_Carthagene_-_Rapport_de_la_France_2013-FRANCE-FR.pdf)>.

34 Conseil d'Etat, n°305131 ze dne 3. června 2009, *Canavy*. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000020869221>>.

35 Conseil d'Etat, n°330566 ze dne 3. srpna 2011, *Mme Buguet* (ECLI:FR:CESSR:2011:330566.20110803). [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000024448434>>.



obhajován s tím, že široký, nebo dokonce neomezený přístup k soudům by znamenal možnost pro kohokoli napadnout jakýkoli správní akt s tvrzením nezákonnosti, což by ohrožovalo právní jistotu a kontinuitu činnosti veřejné správy. Podle francouzské doktríny by toto bylo v rozporu s principem presumpce správnosti aktů veřejné správy. A omezení žalobní legitimace ostatně teoreticky souvisí se specifícností činnosti soudů jako takové, s její podstatou: soud není místem, kde jednotlivci mají debatovat o veřejných zájmech a politických rozhodnutích.<sup>36</sup> Ovšem požadavek existence zájmu jednat může v oblasti životního prostředí vést v podstatě k velmi nežádoucím situacím, např. k tomu, že nemusí existovat nikdo, kdo by mohl účinně brojit proti porušení environmentálních předpisů v neosídlených oblastech nebo proti opatřením ohrožujícím „pouze“ biodiverzitu.<sup>37</sup> Požadavky na žalobní legitimaci k podání REP se tak zdají být obtížně slučitelné s kolektivní a obecnou dimenzí, která je charakteristická pro ochranu životního prostředí, a to (zatím) nezměnila ani ústavní Charta životního prostředí; posun v této věci mohou snad do budoucna přinést požadavky vyplývající z mezinárodního a evropského práva na přístup k soudům v otázkách životního prostředí (zejména Aarhuská úmluva).<sup>38</sup>

To, co bylo právě uvedeno, ovšem platí pro jednotlivce. Ekologické nevládní organizace mají ve Francii privilegované postavení již od roku 1976, kdy byl zákonem založen **status „nevládních organizací schválených k ochraně životního prostředí“** (*associations agréées de protection de l'environnement*).<sup>39</sup> Organizace, kterým je tento status udělen, následně mají určitá specifická práva co do účastenství v realizaci politiky životního prostředí. Aby byla organizace schválena, musí vykonávat činnost minimálně tři roky, jejím cílem musí být podle zakládací listiny ochrana přírody, zlepšování kvality života nebo boj proti znečištění a imisím a musí být dostatečně reprezentativní co do své územní působnosti. V případě právních podání proti správním aktům se u schválených environmentálních organizací jejich „zájem jednat“ presumuje.

Rovněž podle čl. 142–1 zákoníku životního prostředí se u schválených organizací v případě jejich právních podání proti aktům presumuje jejich „zájem jednat“. Samozřejmě se v řízení ověřuje vztah mezi napadeným aktem a geografickým dosahem a věcným zaměřením dané nevládní organizace. Žaloby mohou pochopitelně

36 CHEVALIER, E. – ELIANTONIO, M. *Standing before French Administrative Courts in Environmental Cases*, s. 3.

37 *Ibid.*, s. 2–3.

38 Úmluva UNECE o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. června 1998.

39 Jde o zákon 76–629 ze dne 10. července 1976 o ochraně přírody.

podávat i neschválené nevládní environmentální organizace, ale ty nemohou využívat výhodu presumpce zájmu jednat.<sup>40</sup> Francouzský zákonodárce záměrně znevýhodňuje nevládní organizace vzniklé *ad hoc* pro řešení konkrétních kauz: například umožňuje podávat opravné prostředky v územním plánování pouze takovému spolku, který byl založen dříve, než bylo dané rozhodnutí vyhlášeno.<sup>41</sup>

Jedním ze stěžejních soudních rozhodnutí přijatých jako výsledek procesu REP, které posunulo výklad Charty životního prostředí o krok kupředu, bylo rozhodnutí Státní rady rušící nařízení o horských jezerech, známé pod názvem *Commune d'Annecy*.<sup>42</sup> Žalobce se nedovolával přímo čl. 1 Charty, nicméně závěry soudu jsou obecně platné pro celou škálu práv a povinností v ní obsažených. Šlo zároveň o první rozhodnutí rušící abstraktní akt pro nesoulad s Chartou. Napadené nařízení<sup>43</sup> bylo vydáno podle zákona o půdě a týkalo se horských jezer (*lacs de montagne*). Omezovalo aplikaci zákona o půdě (jeho ochranných ustanovení) a vyjímalo z ní území pobřežních obcí, mj. ve sféře přístupu veřejnosti k rozhodování o ochraně a rozvoji zón v bezprostřední blízkosti těchto jezer. Město Annecy však chtělo zachovat vysokou úroveň ochrany a hodlalo o takové zóně uspořádat veřejné projednání. Starosta Annecy napadl nařízení u Státní rady pro jeho rozpor s požadavky Charty na účast veřejnosti v rozhodování. Nařízení bylo Státní radou skutečně zrušeno, a to s poukazem na to, že pouze zákon může určovat podmínky účasti veřejnosti v případech snížení úrovně ochrany některé části životního prostředí. Státní rada zároveň konstatovala, že **práva a povinnosti zakotvené v Chartě životního prostředí mají ústavní hodnotu** a vztahují se na orgány veřejné správy v rozsahu jejich kompetence.

Co se týče dalších environmentálních případů REP založených na Chartě, které skončily u Státní rady, do února roku 2018 šlo o cca 200 rozhodnutí. Nejčetněji byl přitom předmětem žaloby čl. 7 Charty (přístup k informacím a účast veřejnosti – 96 případů).<sup>44</sup> Na čl. 1 Charty (právo na životní prostředí) se odkazuje 20 rozhodnutí, ovšem v naprosté většině z nich se objevuje tento odkaz pouze jako doplnění k citovanému čl. 5, který zakotvuje princip předběžné opatrnosti, aniž by

40 *Le juge administratif et le droit de l'environnement*, s. 12–13.

41 *Ibid.*, s. 14.

42 Conseil d'État, n°297931 ze dne 3. října 2008, Commune d'Annecy (ECLI:FR:CEASS:2008:297931.20081003). [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuri-Admin.do?idTexte=CETATEXT000019590157>>.

43 Nařízení č. 2006–993 ze dne 1. srpna 2006 o horských jezerech.

44 Vyhledávač dostupný z: <<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/ArianeWeb>>.

bylo konstatováno cokoli bližšího k výkladu práva na životní prostředí. Doposud v žádném rozhodnutí Státní rada neprovedla výklad čl. 1 Charty, ani podle něj nerozhodovala ve věci samé. Mimo právě uvedenou řadu rozhodnutí, kde je čl. 1 zmíněn pouze formálně jako kontext k čl. 5, lze zmínit pouze dva vymykající se judikáty:

V kauze z roku 2006 týkající se hluku z letadel stěžovatelé brojili proti úpravě provozu na letišti Roissy-Charles-de-Gaulle a žádali, aby výška letadel při přeletu nad obydlenými zónami byla stanovena na minimálně 3 km a aby počet přistávajících a odlétajících letadel byl omezen na 500 tisíc ročně. Odvolávali se přitom mj. na čl. 1 Charty, tedy na své právo na životní prostředí. Státní rada k této námitce ve svém rozhodnutí s jen velmi stručným odůvodněním uvedla, že tvrzení o porušení čl. 1 (a dále čl. 3 a 6) Charty „v žádném případě není doloženo podrobnostmi, které by umožnily posouzení jeho opodstatněnosti.“<sup>45</sup>

V rozhodnutí *Ban Asbestos France* Státní rada odmítla žádost jmenovaného sdružení o zrušení nařízení o ochraně obyvatelstva před expozicemi azbestem a k čl. 1 pouze poněkud obecně a málo srozumitelně konstatovala:

*„[ž]alobci, když tvrdí nezákonnost napadeného nařízení, se mohou na prvním místě odvolávat na porušení ustanovení čl. 1 Charty; a je skutečně na jedné straně úkolem správních orgánů zajistit dodržování uvedeného ustanovení Charty, neboť jsou povolány k tomu, aby specifikovaly konkrétní prostředky a způsoby ochrany obyvatelstva před riziky životního prostředí na zdraví, a úkolem správního soudu pak je, aby podle předložené argumentace ověřil, zda opatření, která byla k tomuto účelu přijata, pokud se neomezují pouze na dosažení nezbytných důsledků, nejsou sama o sobě porušením onoho ústavního principu; na druhé straně pak napadená ustanovení přijatá za účelem ochránit populaci před riziky souvisejícími s přítomností azbestového prachu ve vzduchu v budovách se vztahují k právu žít v životním prostředí příznivém pro zdraví.“<sup>46</sup>*

45 Conseil d'Etat, n°298490 ze dne 26. října 2006 (ECLI:FR:CESSR:2007:298490.20071026). [Cit. 2018–02–26]. Dostupné z: <<https://www.doctrine.fr/d/CE/2007/CEW:FR:CESSR:2007:298490.20071026>>.

46 Conseil d'Etat, n°351514 ze dne 26. února 2014, bod 7 (ECLI:FR:CESSR:2014:351514.20140226). [Cit. 2018–02–26]. Dostupné z: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000028663278&fastReqId=47781868&fastPos=1>>.

### 1.3.2 Právo na životní prostředí jako „základní svoboda“?

Je třeba připustit, že až do současné doby přetrvává nejasnost ohledně právního charakteru práva zakotveného v čl. 1 Charty v tom směru, zda toto právo může být kvalifikováno jako „základní svoboda“ (*liberté fondamentale*) ve smyslu ustanovení čl. 521–2 zákoníku správního soudnictví (CJA).<sup>47</sup> Toto ustanovení zakotvuje **právní prostředek „référé-liberté“ – oprávnění žádat správního soudce, aby učinil „všechna nutná opatření“ k ochraně základního práva nebo svobody, jejichž porušení „závažným a nezákonným způsobem“** stěžovatel tvrdí. V případě naléhavosti má tak správní soudce učinit ve zkráceném řízení do 48 hodin od podání. Opravný prostředek proti rozhodnutí správního soudu lze následně podat ke Státní radě.<sup>48</sup> Možnost učinit „všechna nutná opatření“ může zahrnovat např. nařízení soudu zastavit zásah nebo činnost, které porušují ústavně zaručenou svobodu, což může být v oblasti ochrany životního prostředí zvláště důležité. V tomto směru je možno toto opatření podřadit pod nástroje označované typově jako *injunction*.

Z hlediska dovolávání se práva žít ve vyváženém a zdravím příznivém životním prostředí je tedy stěžejní otázka, zda toto právo náleží do okruhu základních práv, na která lze „*référé-liberté*“ aplikovat. Důležité pro vysvětlení této procedury je, že okruh práv, která v ní lze uplatňovat, je nezávislý na okruhu základních práv a svobod garantovaných Ústavou, byť se obě kategorie do značné míry překrývají. Státní rada se čas od času při řešení konkrétního případu vyjádří, zda řešené právo spadá do kategorie práv, pro jejichž ochranu lze uplatnit čl. 521 odst. 2 CJA.

První příležitost k uplatnění této zkrácené procedury na případ z oblasti životního prostředí přišla velmi brzy po vstupu Charty v účinnost. Francouzská veřejnost nakloněná ochraně životního prostředí jásala, když na základě čl. 521 odst. 2 CJA byla s okamžitou platností zastavena technoparty pořádaná ve volné přírodě v oblasti Champagne. Daná lokalita patřila mezi chráněné oblasti Natura 2000 a žalobci se dovolávali práva na životní prostředí ve smyslu čl. 1 Charty. Předmětem soudního posuzování tedy v daném případě bylo, zda právo na životní

47 Code de justice administrative (též CJA), původně vyhlášený jako Ordonnance n° 2000–387 du 4 mai 2000 relative à la partie Législative du code de justice administrative, ve znění pozdějších předpisů. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <[https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=AEACD88DFD5C2A998A95744A0C4821C3.tplgfr36s\\_1?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180220](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=AEACD88DFD5C2A998A95744A0C4821C3.tplgfr36s_1?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180220)>.

48 *Le juge administratif et le droit de l'environnement* s. 7.

prostředí podle Charty má charakter „základní svobody“ a zda byla splněna podmínka naléhavosti. Správní soud v Châlons-en-Champagne shledal, že pořádání technoparty v daném případě porušuje základní svobodu – právo na životní prostředí ve smyslu čl. 1 Charty životního prostředí a že vzhledem k velmi vysoké přírodní hodnotě dané lokality a závažnosti zásahu je rovněž splněna podmínka naléhavosti. Dále konstatoval, že prefekt dané oblasti tím, že proti konání akce nic neučinil, zasáhl závažným a nezákonným způsobem do téže základní svobody, a přikázal mu neprodleně vykonat všechny kroky potřebné k okamžitému záka- zu jejího pokračování.<sup>49</sup>

Toto rozhodnutí vydané pouhé dva měsíce po vstupu Charty v účinnost bylo průlomové zejména tím, že navzdory tehdejšímu sporům o právní význam Charty přímo aplikovalo její ustanovení, tedy zacházelo s ní rovnocenně jako s dopo- sud platnou Ústavou, a právo na životní prostředí charakterizovalo jako základní svobodu. Nadšení z úspěšného použití práva na životní prostředí však bylo zjev- ně předčasné. Stát se prostřednictvím prefekta proti rozhodnutí správního soudu neodvolal a z toho důvodu Státní rada neměla možnost se k této otázce vyjádřit. Přitom ve francouzském právu platí, že **rozhodnutí správních soudů „netvoří jurisprudenci“**, takovou úlohu mají pouze vyjádření Státní rady. Proto rozhodnutí Správního soudu v Châlons-en-Champagne z roku 2005 nelze považovat za vyře- šení otázky povahy čl. 1 Charty, které by založilo jakoukoli závaznou linii výkladu.<sup>50</sup>

O rok později posoudil Správní soud v Marseille právní význam čl. 1 Charty jako základní svobody podobně, avšak v tomto případě žaloba ekologického sdru- žení žádající zrušit rozhodnutí prefekta Alpes-de-Haute-Provence o povolení závo- du automobilové rallye „Terre de Provence“ nebyla úspěšná.<sup>51</sup> Žalobci poukazovali zejména na to, že značná část plánované trasy rallye prochází přírodním parkem Verdon včetně jeho přírodně nejcenější části Valensole, jež je klasifikována jako

49 *Tribunal administratif Châlon en Champagne*, n°0500828 ze dne 29. dubna 2005. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <[https://www.courdecassation.fr/IMG/File/pdf\\_2005/charte\\_constit\\_environnement/20-21\\_juin\\_2005\\_ta\\_cec.pdf](https://www.courdecassation.fr/IMG/File/pdf_2005/charte_constit_environnement/20-21_juin_2005_ta_cec.pdf)>. Též podle HUTEN, N. – COHENDET, M.-A. *La Charte de l'environnement deux ans après: Chronique d'une anesthésie au Palais-Royal. Revue Juridique de l'Environnement*. 2007, č. 4, s. 437.

50 GRAS, A. *La protection du droit à un environnement sain par le juge administratif français*. 2015, s. 4 [online]. Dostupné z: <<http://www.droit-fr-all-paris-ouest.fr/wp-content/uploads/2015/10/GRAS-La-protection-du-droit-%C3%A0-un-environnement-sain-par-le-juge-administratif-fran%C3%A7ais.pdf>>.

51 *Tribunal administratif Marseille*, n°0603305 ze dne 18. května 2007. Cit. podle HUTEN, N. – COHENDET, M.-A. *La Charte de l'environnement deux ans après: Chronique d'une anesthésie au Palais-Royal*, s. 438 a podle <[http://webdatabox.webxy.com/wdbox/datas/savinmartinet/actualiteschartedelenvironnement\(lexbase-1lmai2006-psym\).pdf](http://webdatabox.webxy.com/wdbox/datas/savinmartinet/actualiteschartedelenvironnement(lexbase-1lmai2006-psym).pdf)>.

území Natura 2000 a v níž žije řada druhů ptáků chráněných evropskou směrnicí o ptácích z roku 1979. Uvedli, že „*hluk a výfukové plyny 150 soutěžících vozidel produkované v bezprostřední blízkosti hnízdišť chráněných druhů ptáků, navíc v době reprodukce, a přítomnost množství diváků jsou těžko slučitelné s cíli směrnice.*“<sup>52</sup> Správní soud žalobu zamítl s tím, že pořádání automobilové rallye nepředstavuje závažný zásah do práva na životní prostředí ve smyslu čl. 1 Charty. Uvedl, že nebyly prokázány bezprostřední a konkrétní důsledky pořádání této sportovní akce na faunu, a to z hlediska jejich povahy ani míry.<sup>53</sup>

O ustanovení čl. 1 a 2 Charty ve spojení s ustanovením čl. 521–1 CJA se opřeli žalobci též v případě řešeném Správním soudem v Amiens v prosinci roku 2005. Stěžovatelé, dva obyvatelé obce Gouvieux, se domáhali pozastavení usnesení obecní rady Gouvieux, které nabízelo k rozprodeji zalesněné pozemky spadající do území chráněného jako regionální přírodní park. Žalobci se domnívali, že „*zalesněné pozemky tvořící část přírodního parku jsou určeny k tomu, aby zachovaly tento svůj účel, a napadené usnesení je v rozporu s cíli Charty.*“ Správní soudce žalobu zamítl s tím, že žalobci neprokázali, že by prodej předmětných pozemků jako takový „*představoval přímý a určitý zásah do jejich osobní situace chráněné právem, jehož se dovolávají,*“ a že pouhý obecný poukaz na ohrožení kvality životního prostředí oblasti jejich bydliště k úspěšnému dovolání se práva na životní prostředí podle čl. 1 Charty nestačí; naopak k prosazení tohoto práva je třeba, aby stěžovatel „*před soudem uvedl, které části přírody jsou napadeným rozhodnutím ovlivněny tak, že to zasahuje do jeho osobní situace chráněné tímto právem.*“<sup>54</sup>

Pro právě uvedené judikáty správních soudů nicméně platí totéž, co bylo uvedeno u případě zastavení technoparty: tato přidělení charakteru „základní svobody“ právu na životní prostředí se týkají pouze daných případů, avšak v obecné rovině se otázka povahy práva na životní prostředí a jeho podřaditelnosti pod základní svobody stále považuje za nevyřešenou.<sup>55</sup> Ostatně Státní rada ve své

52 Ibid.

53 Odmítavé rozhodnutí v daném případě potvrdila též Státní rada a dokonce v textu vůbec nezmínila Chartu životního prostředí. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000018006393>>. Je nicméně užitečné poznamenat, že uvedená rallye „Terre de Provence“ již není pořádána. Poslední ročník proběhl v roce 2009 a za nepokračováním údajně skutečně stojí ekologické důvody a neúnavná aktivita environmentálních organizací.

54 *Tribunal Administratif Amiens*, n°0503011 ze dne 8. prosince 2005, Mme Nowacki. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <[http://www.persee.fr/doc/rjenv\\_0397-0299\\_2005\\_hos\\_30\\_1\\_4394](http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2005_hos_30_1_4394)>.

55 GRAS, A. *La protection du droit à un environnement sain par le juge administratif français*, s. 4.

zprávě z roku 2013 nazvané „Správní soudce a právo životního prostředí“ výslovně a jasně uvádí, že **právo na životní prostředí podle čl. 1 Charty životního prostředí jako základní svoboda ve smyslu čl. 521-2 CJA uznáno nebylo.**<sup>56</sup>

### 1.3.3 Otázka přímé aplikovatelnosti práva na životní prostředí

Ze znění Charty vyplývá, že u některých ustanovení se výslovně předpokládá jejich provedení zákonem, zatímco jiná takové provedení zákonem nevyžadují (mj. čl. 1 zakotvující právo na životní prostředí). Z toho by bylo možno dovozovat, že ustanovení, u nichž chybí odkaz na provedení zákonem, sama Charta pokládá za přímo aplikovatelná.<sup>57</sup> Ovšem soudy se k této otázce tak jednoznačně nepostavily.

Jak je dobře patrné z předchozích příkladů judikatury, v počátcích aplikace Charty životního prostředí část soudců (zejména správních soudů, *tribunaux administratifs*) začala aplikovat práva zakotvená Chartou stejně jako jakákoli jiná (již existující) ústavní práva, a tím jim přiznala plnou ústavní hodnotu a účinnost, zatímco soudci zejména Ústavní rady (*Conseil constitutionnel*) a Státní rady (*Conseil d'État*), tj. nejvyšších jurisdikcí, se v prvních letech přiklonili k interpretaci článků Charty, s výjimkou čl. 5 o principu předběžné opatrnosti, jako pouhých „cílů ústavní hodnoty“, které nejsou přímo aplikovatelné. **Cíle ústavní hodnoty** („*objectifs de valeur constitutionnelle*“) je pojem vzešlý z jurisprudence francouzské Ústavní rady, který byl používán pro rozšíření aplikace některých starších ústavních ustanovení. Je to kategorie odlišná od základních lidských práv, která jsou vždy přímo dovolatelná a aplikovatelná, zatímco cíle ústavní hodnoty vyžadují k nabytí skutečných právních účinků provedení zákonem.

Co se týče Státní rady, ta sice zprvu uznala ústavní hodnotu čl. 1 Charty,<sup>58</sup> ovšem jeho přímou dovolatelnost odmítla s argumentem, že pro možnost dovolávat se tohoto práva za účelem napadení správních rozhodnutí by musela existovat legislativa, která toto ústavní právo provádí:

56 *Le juge administratif et le droit de l'environnement*, s. 18.

57 HUTEN, N. – COHENDET, M.-A. *La Charte de l'environnement deux ans après: Chronique d'une anesthésie au Palais-Royal*, s. 281.

58 Viz rozhodnutí Conseil d'Etat ve věci *Commune d'Annecy* výše.

„Pokud byla přijata zákonná ustanovení pro provedení principů formulovaných v čl. 1, 2 a 6 Charty životního prostředí z roku 2004 [...], zákonnost správních rozhodnutí se posuzuje vzhledem k těmto ustanovením [...]“<sup>59</sup>

Jinými slovy, Státní rada zdůraznila, že se nelze odvolávat pouze na samotný text čl. 1, ale je třeba existence zákonného ustanovení, o které se žalobce může opřít, v daném případě např. zákoník životního prostředí. Takový výklad byl ve světle toho, že právo na životní prostředí nepatří mezi práva, u nichž sama Charta předpokládá provedení zákonem, přinejmenším překvapivý.

Později se nicméně výklad začal posouvat směrem k určité omezené či částečné dovolatelnosti práv zakotvených v Chartě. Tento trend byl završen v roce 2014 rozhodnutím Státní rady ve věci *Ban Asbestos France*,<sup>60</sup> kde uvedla, že

„[Ž]alobci se mohou účinně odvolávat na porušení ustanovení čl. 1 Charty, když napadají nezákonnost předmětného nařízení.“<sup>61</sup>

Neboli podle tohoto výkladu text Charty již tvoří integrální součást souboru norem, v jejichž světle se posuzují správní akty.

## 1.4 PRÁVO NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A KONTROLA ÚSTAVNOSTI NOREM

Ve Francii neexistuje řízení o ústavních stížnostech vedené před ústavním soudem, nýbrž Ústavní rada provádí pouze kontrolu ústavnosti norem. Přitom do roku 2008 byl zakotven pouze ústavní přezkum zákonů před nabytím jejich účinnosti (tzv. apriorní či předběžná kontrola ústavnosti).<sup>62</sup> V červenci roku 2008 byla

59 Conseil d'Etat, n° 282456 ze dne 3. června 2006, *Association Eau et rivières de Bretagne*. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008255798>>.

60 Conseil d'Etat, n° 351514 ze dne 26. února 2017, *Association Ban Asbestos France* (ECLI:FR:CESSR:2014:351514.20140226). [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000028663278&fastReqId=47781868&fastPos=1>>. V tomto případě ekologické sdružení požadovalo zrušení nařízení, kterým se provádělo ustanovení o ochraně populace před riziky azbestu v budovách.

61 Cit. rozhodnutí, bod 7.

62 Tento typ kontroly ústavnosti byl ve Francii zaveden v roce 1958. Ústavní rada se směla vyjadřovat k zákonům mezi jejich schválením parlamentem a jejich vyhlášením. Návrh na toto přezkoumání mohl podat prezident republiky, předseda vlády nebo předseda Národního shromáždění, později též skupina nejméně 60 poslanců nebo 60 senátorů. Jak uvádí J. Malin, byla tak vyloučena aposteriorní konkrétní kontrola ústavnosti, a to nejen v podobě ústavní stížnosti jednotlivce, jak se po 2. světové válce koncipovala zejména v SRN, ale též v podobě pravomoci obecných a správních soudů iniciovat přezkum ústavnosti



přijata novela Ústavy, která zavádí možnost jednotlivců – účastníků soudního řízení – iniciovat přezkum ústavnosti ustanovení zákona, pokud tvrdí, že toto ustanovení porušuje jejich ústavně zaručené právo nebo svobodu. Tito jednotlivci se ovšem nemohou obracet na Ústavní radu přímo, ale prostřednictvím soudu, který v případě posouzení věci jako odůvodněné se podle povahy věci obrací na jeden z nejvyšších soudních orgánů, rovněž s otázkou přípustnosti, a ke skutečnému posouzení Ústavní radou se tak dostává pouze část původních podnětů jednotlivců.<sup>63</sup> Tento model konkrétní následné (aposteriori či ex-post) kontroly ústavnosti, který nabyl účinnosti k 1. březnu 2010, se našemu modelu ústavní stížnosti spojenému s návrhem na zrušení ustanovení zákona nebo jiného právního předpisu podobá pouze vzdáleně a lze v něm provádět pouze přezkum ustanovení zákona, nikoli rozhodnutí. Je založen na řízení o „**přednostní otázce ústavnosti**“ – tzv. **QPC** (*question prioritaire de constitutionnalité*).<sup>64</sup>

### 1.4.1 Apriorní kontrola ústavnosti norem

Ústavní rada vydala během prvních tří let platnosti Charty pouze minimum rozhodnutí, která se jí týkala.<sup>65</sup> Ačkoliv byla po roce 2005 projednávána řada zákonů, které by Ústavní rada bývala měla posoudit v rámci své úlohy preventivní kontroly

---

zákonů v souvislosti se spory, o kterých rozhodují, jako je tomu např. v Itálii; tento stav pak v zásadě korespondoval s tradičním francouzským přístupem k ústavním právům a svobodám, které byly historicky vnímány spíše jako principy zavazující veřejnou moc, zejména zákonodárce, při formulaci veřejné politiky, nikoli ale jako automaticky žalovatelná subjektivní práva. MALÍŘ, J. Francouzská ústavní revoluce: Případ QPC. *Právník*. 2011, č. 9, s. 853.

63 V tomto smyslu je tu vlastně dvojí „filtrace“ návrhů. MALÍŘ, J. *Francouzská ústavní revoluce*, s. 854–859.

64 Český překlad pojmu podle J. Malíře. MALÍŘ, J. *Francouzská ústavní revoluce*.

65 Např. šlo o posuzování ústavnosti zákona o vytvoření mezinárodního francouzského registru (*loi relative au registre international français*), který se bezprostředně netýkal ochrany životního prostředí, ale dotýkal se mj. sociálních a pracovních aspektů zaměstnávání námořníků a otázek námořní bezpečnosti, a vláda, která předmětný zákon předkládala, argumentovala, že princip trvalé udržitelnosti zakotvený čl. 6 Charty nelze bezprostředně vztahovat k pracovníprávním otázkám a tudíž navrhovaný zákon není s v rozporu s Chartou životního prostředí, jak bylo v daném případě tvrzeno. Ústavní rada ve svém rozhodnutí (č. 2005–514 DC ze dne 28. dubna 2005) sice uvedenou argumentaci vlády odmítla, ale závěrem pouze konstatovala, že „zákonodárce přijal opatření k ochraně životního prostředí v oblasti námořní bezpečnosti, čímž naplnil požadavky čl. 6 Charty“. Cit. podle HUTEN, N. – COHENDET, M.-A. *La Charte de l'environnement deux ans après: Chronique d'une anesthésie au Palais-Royal*, s. 288.

ústavnosti z hlediska souladu s Chartou, nestalo se tak.<sup>66</sup> Za zaujetí tohoto postoje si soudci Ústavní rady (a podobně i soudci Státní rady) vysloužili kritiku, že chtějí Chartu „uspat“ („*anesthésier*“), ponechat práva a povinnosti v ní zakotvené mimo aplikaci.<sup>67</sup> K obratu tohoto nepříznivého trendu došlo až v rozhodnutích Ústavní rady a Státní rady z roku 2008. Tento obrat byl dáván do souvislosti s širokou diskusí, která ve Francii probíhala ohledně přípravy nového zákona o ochraně životního prostředí s názvem *Loi Grenelle Environnement*, o němž se hovořilo jako o impulsu pro celkovou „mobilizaci francouzské společnosti“ ve prospěch ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje.<sup>68</sup> V té době přijaté rozhodnutí Ústavní rady posuzující ústavnost parlamentem schváleného návrhu zákona o geneticky modifikovaných organismech<sup>69</sup> spolu s již citovaným rozhodnutím Státní rady ve věci *Commune d'Annecy* v rámci procedury REP byly ve Francii hodnoceny jako projevy oficiálního a právního uznání Charty životního prostředí těmito nejvyššími soudy.

Podnět k přezkoumání ústavnosti zákona o geneticky modifikovaných organismech (*loi sur les organismes génétiquement modifiés*) podala Ústavní radě skupina poslanců a senátorů, kteří žádali o přezkum souladu vybraných ustanovení

66 HUTEN, N. – COHENDET, M.-A. *La Charte de l'environnement deux ans après: Chronique d'une anesthésie au Palais-Royal*, s. 290–291.

67 *Ibid.*, s. 278.

68 O přípravě Grenelle viz blíže např. BETAÏLLE, J. *Le Grenelle de l'environnement – La France comple son retard? Revue Européenne de droit de l'environnement*. 2007, č. 4. V roce 2008 a 2009 byly přijaty dva zákony: tzv. Grenelle I, který zakotvil zásadní nové povinnosti, především v oblastech energetické účinnosti budov, dopravy, biodiverzity a přírodního prostředí, environmentální správy, environmentálních rizik a ochrany zdraví (do schválené verze se nakonec nedostala všechna témata, která byla projednávána, např. jaderná energetika, geneticky modifikované organismy, pesticidy a další zůstaly mimo tuto úpravu), a Grenelle 2, což byl zákon novelizující řadu souvisejících předpisů včetně zákona o životním prostředí. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.naturefrance.fr/loi-grenelle>>. Podle současných komentářů se však zdá, že ambiciózní projekt nedosáhl řady svých cílů (např. byl vytyčen cíl do roku 2020 dosáhnout 23 % výroby energie z obnovitelných zdrojů, avšak na konci roku 2015 byl výsledek 15 %; podobně se nedaří naplnit cíl v oblasti zemědělství obdělávat do roku 2020 nejméně 20 % půdy v režimu ekologického zemědělství – na konci roku 2016 to bylo pouze 7 %) a že poněkud „vypřchal“, stejně jako diskuse o něm. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.lejdd.fr/politique/grenelle-de-l-environnement-quen-reste-t-il-10-ans-apres-3470102>>. Nebo se snad smrskl do pouhého přejmenování francouzského Ministerstva životního prostředí na „Ministerstvo ekologizace a solidarizace“ (*Ministère de la Transition écologique et solidaire*)? [Cit. 2018–04–10]. Zpráva dostupná z: <<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/ministere-l-environnement-devient-ministere-transition-ecologique-et-solidaire>>.

69 Conseil Constitutionnel, n° 2008–564 DC ze dne 9. června 2008. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-2008-564-dc-du-19-juin-2008.l2335.html>>.

schválené předlohy s Chartou životního prostředí, konkrétně s čl. 5 (princip předběžné opatrnosti) a čl. 7 (právo na informace). Ústavní rada v tomto svém rozhodnutí poprvé výslovně konstatovala, že **Charta životního prostředí a všechna její ustanovení mají plnou ústavní hodnotu**. Judikovala, že zákon o geneticky modifikovaných organismech je v souladu s Chartou životního prostředí, s výjimkou části ustanovení § 11, která je v rozporu s čl. 7 Charty. Předmětné ustanovení zmocňovalo Státní radu k vydání nařízení, které by vymezilo okruh informací týkajících se geneticky modifikovaných organismů, jež nesmějí být utajovány. Ale podle čl. 7 Charty může podmínky poskytování informací veřejnosti stanovit pouze zákon.<sup>70</sup>

Po přezkumu zákona o geneticky modifikovaných organismech následovalo v jurisdikci do dnešní doby ještě sedm řízení o přezkumu zákonů Ústavní radou z hlediska souladu s Chartou životního prostředí, z nichž pouze některá se přímo týkala oblasti životního prostředí, např. zákon o energetickém přechodu na „zelený“ rozvoj (*loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*) nebo zákon o obnovení biodiverzity, přírody a krajiny (*loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*). Jiné se týkaly např. daní a financí. V žádném z těchto řízení však nebyl shledán rozpor přezkoumávaných ustanovení s Chartou životního prostředí (tedy ani s jejím čl. 1 o právu na životní prostředí).

#### 1.4.2 Řízení QPC a jeho význam pro ochranu životního prostředí

Uvádí se, že Charta životního prostředí dostala zavedením ex-post kontroly ústavnosti možnost stát se skutečným měřítkem ústavnosti legislativy k ochraně životního prostředí. Je jasné, že v době přípravy Charty životního prostředí se ještě nepředpokládala existence nové ústavní procedury přezkumu QPC, a proto s jejím zavedením Charta poněkud nečekaně dostala nový rozměr, který dal veřejnosti možnost se intenzivněji zapojit do právní ochrany životního prostředí (byť počty environmentálních případů řešených v proceduře QPC narůstají jen velmi

70 Bezprostřední ohlasy na rozhodnutí viz MELQUIOT, P. *Loi sur les OGM, le Conseil constitutionnel estime la procédure régulière*. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.reglementation-environnement.com/16825-Loi-OGM-Conseil-constitutionnel-procedure-reguliere.html>>; LEPAGE, C. *Les principes de la charte de l'environnement vont pouvoir être invoqués à l'encontre des lois*. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <[http://www.actu-environnement.com/ae/news/annulation\\_decree\\_application\\_loi\\_conseil\\_etat\\_5902.php4](http://www.actu-environnement.com/ae/news/annulation_decree_application_loi_conseil_etat_5902.php4)>. K obsahu a významu rozhodnutí viz též HUTEN, N. – COHENDET, M.-A. *La charte cinq ans apres: chronique d'un réveil en fanfare. Revue Juridique de l'Environnement*. 2010, č. 1.

pomalou). Kromě toho byla Charta díky řízení o přednostní otázce ústavnosti pomyslně více vtažena do Ústavy.<sup>71</sup>

Jak bylo již uvedeno, řízení QPC nemůže zahájit sama fyzická nebo právnická osoba, ale musí tak učinit přes některou z institucí, která je k tomu oprávněna, a ta nemusí žádosti o předložení QPC k Ústavní radě vyhovět. Statistiky z prvních let aplikace QPC potvrzují, že „síto“ dvojího posuzování opodstatněnosti předložení podaných návrhů k Ústavní radě je v případech týkajících se životního prostředí skutečně velmi přísné. V letech 2010 až 2012 bylo v celkem 43 případech žádáno o podání QPC na základě Charty životního prostředí, z celkového počtu 2 252 žádostí o QPC. Z toho ve 33 případech byla žádost odmítnuta (tj. QPC nebyl Ústavní radě předložen), v deseti případech byl QPC postoupen Ústavní radě k projednání. To je poměrně nízké číslo a Ch. Huglo je interpretuje tak, že správní soudy drží ve svých rukou onen velmi restriktivní „filtr“. Poznává též, že je poněkud neuspokojivé, že řešené QPC se vlastně nezabývaly vlastním právem na životní prostředí ani přímo zákoníkem životního prostředí, ale řadou různých jiných otázek jen nepřímo souvisejících s problematikou ochrany životního prostředí.<sup>72</sup> Případů řešených QPC směřujících na čl. 1 Charty (právo na životní prostředí) bylo do února roku 2018 celkem 21. Mnohem četnější byly případy tvrzeného rozporu s čl. 7 Charty (informovanost a účast veřejnosti), dále pak s čl. 5 (princip předběžné opatrnosti).

To vše prozrazuje **zatím spíše menší roli QPC v oblasti ochrany životního prostředí**, která souvisí se složitou procesní stránkou věci, požadavkem povinného právního zastoupení, ale i se zatím nízkým počtem osob, které by v této oblasti podávaly podněty na přezkum. Zdá se tedy, že z hlediska stěžovatelů je QPC v environmentální oblasti stále ještě spíše subsidiárním prostředkem.<sup>73</sup>

Hned první případ QPC, který se týkal životního prostředí a byl rozhodnut v dubnu roku 2011, přinesl v podstatě poměrně významné posílení významu Charty, přestože ve svých závěrech stěžovatelům nevyhověl.<sup>74</sup> V případě šlo o sousedská práva, přesněji řečeno o rušení obyvatel domu parkovištěm kamionů na sousedním

71 MARRANI, D. The Intersection between Constitution, Human Rights and the Environment: The French Charter for the Environment and the new ex post constitutional control in France. *Environmental Law Review*. 2014, č. 2, s. 120–121.

72 HUGLO, C. La QPC: Quelle Utilisation en Droit de l'Environnement? *Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*. 2014, č. 2, s. 60–62.

73 Ibid., s. 63.

74 Conseil Constitutionnel, n° 2008–116 QPC ze dne 8. dubna 2011, M. Michel Z et autre. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2011/2011-116-qpc/decision-n-2011-116-qpc-du-8-avril-2011.95732.html>>.

pozemku přilehlém k pozemní komunikaci. Stěžovatelé tvrdili, že ve světle čl. 1 až 4 Charty životního prostředí neobstojí ustanovení čl. L. 112–16 stavebního zákona (*code de la construction et de l'habitation*), které zbavuje nároku na kompenzaci souseda rušeného imisemi ze zemědělské, průmyslové, řemeslné, obchodní nebo letecké činnosti v případě, že rušivá činnost započala dříve, než se do stavby nastěhoval, a že jde o činnost povolenou. V daném případě parkoviště kamionů existovalo již před nastěhováním stěžovatelů, ovšem ti tvrdili, že vynětí provozovatelů předmětných činností z jakékoli odpovědnosti za nápravu způsobené škody všem osobám, které se v dané lokalitě usadily později, je po přijetí Charty životního prostředí jako nové součásti Ústavy s ní v rozporu.

Ústavní rada ve svém rozhodnutí nejprve odkázala na čl. 34 Ústavy, který dává zákonodárci oprávnění legislativně upravit pravidla, kterými se mají řídit mj. vlastnictví a práva a povinnosti podle soukromého a obchodního práva, stejně jako ochrana životního prostředí, a dává rovněž zákonodárci oprávnění úpravu podle svého uvážení měnit, rušit, nahrazovat atd. Dále ovšem Ústavní rada komentovala obsah čl. 1 a 2 Charty a uvedla, že dodržování práv a povinností zde založených není pouze požadavkem směřujícím na orgány veřejné moci a správní úřady v rámci jejich kompetence, ale na všechny osoby. Podle nich má každá osoba povinnost pečovat o to, aby následkem její činnosti nevznikla škoda na životním prostředí, a že zákonodárce má pravomoc vymezit podmínky, za nichž lze podat žalobu na náhradu škody při porušení této povinnosti, ale při realizaci této pravomoci nemůže omezit právo iniciovat prostředky na vymáhání škody takovými podmínkami, které by jeho rozsah znehodnotily.<sup>75</sup> M. Prieur díky tomu toto rozhodnutí komentuje jako uznání horizontálního účinku Charty.<sup>76</sup> Co se ovšem týče čl. L. 112–16 stavebního zákona, soudci Ústavní rady zdůraznili, že toto ustanovení musí být vykládáno tak, že neznemožňuje absolutně iniciování žaloby, ale pouze stanoví, že za určitých okolností je možné, že narušitel nebude považován za odpovědného za způsobené imise. Tedy že tento článek „*nevylučuje princip odpovědnosti ani práva a povinnosti vyplývající z čl. 1 až 4 Charty životního prostředí.*“<sup>77</sup> A to je v souladu s Ústavou, včetně Charty životního prostředí. Ústavní rada tedy neshledala v daném případě napadené ustanovení v rozporu s Ústavou, avšak význam tohoto judikátu tkví ve

75 Cit. rozhodnutí, bod 5. Cit. v MARRANI, D. *The Intersection between Constitution, Human Rights and the Environment*, s. 116.

76 PRIEUR, M. *Promesses et Réalisations de la Charte de l'Environnement. Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*. 2014, č. 2, s. 19.

77 Cit. rozhodnutí, bod 7.

výslovném uznání Charty a v ní zakotvených práv jako způsobilého podkladu pro právní mechanismus přednostní otázky ústavnosti.<sup>78</sup>

Druhý environmentální případ řešený prostřednictvím přednostní otázky ústavnosti se týkal dvou ustanovení zákoníku životního prostředí.<sup>79</sup> Případ iniciovala ekologická nevládní organizace France Nature Environnement. Napadená ustanovení zákoníku se týkala tzv. klasifikovaných zařízení z hlediska ochrany životního prostředí (*installations classées pour la protection de l'environnement*, ICPE), což znamená zařazených podle jejich nebezpečnosti pro životní prostředí do kategorií (patří sem např. továrny, skládky, lomy ad.). Vlastní klasifikaci měla provádět jednotlivá nařízení Ministerstva životního prostředí, které postupně zavedlo kategorie s nízkým rizikem (kde postačuje ohlášení), s vysokým rizikem (kde je nutné povolení) a kategorie s registrací. Stěžovatel namítal, že při vydávání následného nařízení v roce 2010, které celou kategorizaci upravovalo, bylo porušeno jeho právo na účast jakožto zástupce veřejnosti (žalující nevládní organizace byla již od roku 1976 uznána jako „schválená“ ve smyslu zákona 76–629 ze dne 10. července 1976 o ochraně přírody). To, že zákoník životního prostředí nepředpokládal při přijímání nařízení o ICPE žádné zveřejňování návrhu nařízení ani účast veřejnosti při jeho přípravě, podle stěžovatele porušovalo čl. 7 Charty životního prostředí. V tomto případě dala Ústavní rada stěžovateli za pravdu a prohlásila obě napadená ustanovení zákoníku životního prostředí za neústavní.<sup>80</sup>

V roce 2012 Ústavní rada v rámci QPC prohlásila za neústavní další článek zákoníku životního prostředí, a sice odst. 4 § L. 411–2, který předpokládal vydávání nařízení, která měla stanovit podmínky pro udělování výjimek z druhové ochrany rostlin a živočichů, bez účasti veřejnosti, což bylo opět shledáno jako odporující čl. 7 Charty životního prostředí.<sup>81</sup> Ve stejném dni bylo další ustanovení zákoníku

78 MARRANI, D. *The Intersection between Constitution, Human Rights and the Environment*, s. 116–117.

79 Décision n° 2011–183/184 QPC du 14 octobre 2011 Décision de renvoi – Conseil d'État – 2011–183/184 QPC. Association France Nature Environnement [Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement]. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2011/2011-183/184-qpc/decision-n-2011-183-184-qpc-du-14-octobre-2011.100273.html>>.

80 Podle MARRANI, D. *The Intersection between Constitution, Human Rights and the Environment*, s. 118–120.

81 Conseil constitutionnel, décision n° 2012–269 QPC ze dne 27. července 2012, Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement et autres. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-269-qpc/>>

životního prostředí prohlášeno za neústavní v souvislosti s jeho úpravou způsobu vyhlašování oblastí pro ochranu z důvodu zdroje pitné vody a oblastí pro ochranu z důvodu závažné eroze, znovu z důvodu absence účasti veřejnosti v procesu tohoto vyhlašování.<sup>82</sup>

Během krátké doby tak došlo k několika případům postihu absence procedur, které by zajistily účast veřejnosti tak, jak ji zakotvuje čl. 7 Charty životního prostředí. Konkrétním vyústěním těchto případů QPC z července roku 2012 bylo **přijetí zákona o provedení principu účasti veřejnosti podle čl. 7 Charty životního prostředí**, a to již v prosinci téhož roku.<sup>83</sup>

V rozhodnutí 2012–282 QPC ze dne 23. listopadu 2012<sup>84</sup> se Ústavní rada vyslovila ke vzájemné souvislosti čl. 1 s čl. 3 Charty, který zakotvuje princip prevence. Ovšem v podstatě se ohradila proti přezkumu, který by jakkoli zasahoval do moci zákonodárné. Konstatovala, že z čl. 1 i 3 Charty vyplývá, že je to zákonodárce, kdo je příslušný k tomu, aby zákonem vymezil na základě práv a principů zakotvených v Chartě způsoby jejich uvedení do praxe. Ústavní rada k tomu uvedla, že sama nedisponuje obecnou mocí uvážení a rozhodování stejné povahy, jako má parlament, a že nemůže svou úvahou nahrazovat úvahu zákonodárce o prostředcích, kterými má být provedeno právo každého žít ve vyváženém a zdravím příznivém životním prostředí, stejně jako princip prevence.<sup>85</sup>

Rozhodnutí 2014–394 QPC ze dne 7. května 2014<sup>86</sup> se týkalo sousedského práva, konkrétně pravidel občanského zákoníku pro pěstování stromů ve vztahu k soudním pozemkům. Zde se Ústavní rada vyjádřila v tom smyslu, že stěžovateli namítný rozpor napadených ustanovení občanského zákoníku s čl. 1 Charty nelze

---

decision-n-2012-269-qpc-du-27-juillet-2012.115380.html>. Podle GIRARD, D. Charte de l'Environnement et Participation du Public. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2013, č. 2, s. 279–281.

82 Conseil constitutionnel, n° 2012–270 QPC ze dne 27. července 2012, Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère.

83 Loi n° 2012–1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement (JO, P. 20578). Podle GIRARD, D. *Charte de l'Environnement et Participation du Public*, s. 294.

84 Conseil constitutionnel, n° 2012–282 QPC ze dne 23. listopadu 2012. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-282-qpc/decision-n-2012-282-qpc-du-23-novembre-2012.135128.html>>.

85 Cit. rozhodnutí, bod 7 a 8.

86 Conseil constitutionnel, n° 2014–394 QPC ze dne 7. května 2014. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2014394QPCccc\\_394qpc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2014394QPCccc_394qpc.pdf)>.

vůbec posuzovat, protože jejich úprava sousedství nemůže mít vztah s životním prostředím v tom smyslu, jak ho chápe Charta životního prostředí.<sup>87</sup>

Ústavní rada se čl. 1 Charty stručně dotkla v rozhodnutí 2014–422 QPC ze dne 17. října 2014.<sup>88</sup> Tento případ se zabýval pravidly taxislužby, tedy oblasti propojené s ochranou životního prostředí pouze nepřímo. Odborová komora řidičů taxi podala stížnost proti nařízení, které se týkalo pravidel pro přivolávání vozů taxislužby s předstihem (kromě tohoto existuje ve Francii odlišný režim pro zastavování taxi na ulici). Kromě porušení principu rovnosti, svobody podnikání a vlastnického práva namítali stěžovatelé právě i rozpor s čl. 1 Charty životního prostředí, a to z důvodu, že napadené nařízení nedostatečně rozlišuje činnosti obou režimů taxislužby a že nastavenými pravidly zasahuje do práva na životní prostředí, konkrétně co do plynulosti provozu. Ústavní rada pouze konstatovala, že předmětné nařízení může být přezkoumáváno ve světle Charty, jak judikovala v případě 2011–116 QPC, ale že jeho ustanovení nezpůsobují žádný zásah do práva podle čl. 1 Charty.<sup>89</sup>

V rozhodnutí 2017–672 QPC ze dne 10. listopadu 2017<sup>90</sup> posuzovala Ústavní rada ustanovení stavebního zákona, které stanovilo zvláštní požadavky na odstraňování staveb v určitých oblastech z důvodu ochrany životního prostředí, a konstatovala, že tyto požadavky nijak nezasahují do práv a povinností podle čl. 1 a 2 Charty (aniž by je ovšem blíže interpretovala).

## 1.5 SHRNUÍ

D. Marrani uvádí, že Charta nebyla nikdy zamýšlena jako pouze filozofický (proklamativní) dokument, nýbrž že byla vytvářena, aby fungovala jako skutečný, konkrétní právní text.<sup>91</sup> Ze zpětného pohledu je evidentní, že Charta začala jako prostředek pro kontrolu ústavnosti legislativy i jako argumentační podklad využívaný ve správních řízeních fungovat zprvu velmi opatrně a její vliv a význam

<sup>87</sup> Cit. rozhodnutí, s. 7.

<sup>88</sup> Conseil constitutionnel, n° 2014–422 QPC ze dne 17. října 2014. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2014/2014-422-qpc/decision-n-2014-422-qpc-du-17-oc-tobre-2014.142515.html>>.

<sup>89</sup> Cit. rozhodnutí, bod 13.

<sup>90</sup> Conseil constitutionnel, n° 2017–672 QPC ze dne 10. listopadu 2017. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2017672QPC2017672qpc\\_ccc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2017672QPC2017672qpc_ccc.pdf)>.

<sup>91</sup> MARRANI, D. *The Second Anniversary of the Constitutionalisation of the French Charter for the Environment*, s. 17.



narůstá poměrně pomalu – nejvyšší soudní instance jen velmi pozvolna a postupně přebírají progresivní názory na výklad práv obsažených v Chartě, vyjádřené různými komentátory v době přípravy Charty a krátce po jejím vstupu v účinnost. Zajímavý je ostatně též rozdíl mezi progresivním přístupem nižších správních soudů a velmi konzervativním postojem nejvyšších instancí.

Charta životního prostředí je právním základem, který má nesporný potenciál eliminovat nebo omezit zásahy poškozující životní prostředí – ovšem s tím, že není „samospásná“ – to, jak bude její potenciál v praxi využit, totiž závisí předně na aktivitě stěžovatelů a dále též na přístupu soudů a soudců. Dosavadní, nepříliš početná a zatím neustálená judikatura z této oblasti tento závěr jen potvrzuje. Konkrétní výsledky působení práva na životní prostředí zakotveného v Chartě ve francouzském právním řádu v letech 2005 až 2017 lze přehledně shrnout následujícím způsobem:

- práva zakotvená v Chartě včetně práva na životní prostředí byla výslovně uznána co do své ústavní hodnoty;
- ve správním soudnictví je uplatňování práva na životní prostředí jednotlivci brzděno požadavkem prokázat osobní a specifický „zájem jednat“;
- dosud v žádném řízení ve správním soudnictví Státní rada neprovedla výklad čl. 1 Charty ani podle něj nerozhodovala ve věci samé;
- právo na životní prostředí dosud není obecně uznáváno jako „základní svoboda“ ve smyslu čl. 521-1 zákoníku správního soudnictví, což by umožňovalo žádat o okamžitá opatření v případech porušení zákonů k ochraně životního prostředí; takový výklad se zatím podařilo prosadit pouze v některých jednotlivých případech nižších správních soudů, nikoli však na úrovni Státní rady;
- výklad přímé dovolatelnosti čl. 1 Charty se u nejvyšších jurisdikcí vyvíjel od počáteční kvalifikace práv Charty jako pouhých „cílů ústavní hodnoty“ přes uznání ústavní hodnoty práva na životní prostředí (2008), ovšem bez možnosti se ho dovolávat bez opory zákonů, které ho provádějí, až k uznání, že při tvrzení nezákonnosti správního aktu se lze opírat i pouze o čl. 1 Charty (2014);
- v rámci abstraktní kontroly ústavnosti bylo pouze jedině ustanovení zákona (zákona o geneticky modifikovaných organismech) Ústavní radou prohlášeno za rozporné s Chartou (konkrétně s čl. 7); žádné zákonné ustanovení nebylo nikdy prohlášeno za rozporné s čl. 1 Charty;
- nový rozměr nabylo právo na životní prostředí díky zavedení procedury posteriorní kontroly ústavnosti (QPC), v níž lze žádat přezkum souladu již účinného

ustanovení zákona (nikoli však rozhodnutí) Ústavní radou, ovšem nejnvýraznějších výsledků dosáhla tato procedura v případě čl. 7 Charty (účast veřejnosti), kde vedla k přijetí zákonné úpravy provádějící ústavní právo, zatímco k bližšímu osvětlení práva na životní prostředí zatím tento mechanismus nevedl.





## 2.1 ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ PRÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

### 2.1.1 Článek 23 Ústavy

Lidské právo vztahující se k životnímu prostředí bylo do Ústavy Belgie<sup>92</sup> doplněno s účinností od 31. ledna 1994.<sup>93</sup> Tehdy přijatá novela se netýkala pouze životního prostředí; naopak šlo o rozsáhlou novelu zasahující řadu oblastí.<sup>94</sup> Právo ve vztahu k ochraně životního prostředí bylo zakomponováno do čl. 23 Ústavy, a to jako součást komplexu práv ekonomických, sociálních a kulturních.

Čl. 23, resp. jeho část vztahující se k životnímu prostředí, zní:

*„Každý má právo vést život respektující lidskou důstojnost. K tomuto cíli garantují zákony, federální zákony a pravidla ve smyslu čl. 134 ekonomická, sociální a kulturní práva a přitom zohledňují odpovídající povinnosti a určují podmínky pro jejich výkon. Tato práva zahrnují mimo jiné:*

*4. právo na ochranu zdravého životního prostředí [v orig. le droit à la protection d'un environnement sain].“*

K právům uvedeným v dalších bodech tohoto ustanovení patří např. právo na práci a na svobodnou volbu povolání, právo na sociální zabezpečení, na ochranu zdraví, na pomoc sociální, lékařskou a právní, na uspokojivé bydlení a na kulturní a společenské vyžití. Právo je zde formulováno nikoli ve vztahu k určité

92 Ústava Belgického království. [Cit. 2018–02–26]. Dostupné z: <<http://unpanl.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan040595.pdf>>.

93 Část této kapitoly autorka publikovala již dříve v podobě článku. Viz 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.

94 HAUMONT, F. Le Droit Constitutionnel Belge à la Protection d'un Environnement Sain – État de la Jurisprudence. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2005, Numéro Spécial, s. 41.

kvalitě životního prostředí, nýbrž jako právo na ochranu; z toho lze dovodit, že garantuje spíše právo na intervence příslušných orgánů zacílené na tvorbu účinné ochranné legislativy a jejího důsledného prosazování než právo na dosažení určité stanovené kvality životního prostředí nebo jeho částí.<sup>95</sup> Na to lze ovšem namítnout, že přece „jako občané přirozeně očekáváme, že vláda bude chránit životní prostředí.“<sup>96</sup>

V důsledku konstrukce čl. 23 je ochrana životního prostředí vnímána jako bezprostředně spjatá s vedením důstojného života, jako jeden z jeho předpokladů. Lze tedy říci, že toto právo nestojí samostatně, ale spolu s dalšími souvisejícími právy tvoří komplex předpokladů pro život respektující lidskou důstojnost. Právě tento moment je některými komentátory kritizován:

- jednak proto, že právo na životní prostředí, pokud je pouhou součástí komplexněji pojatého souboru práv, je ve srovnání s příslušnými požadavky mezinárodních dokumentů *soft law* (např. Stockholmská deklarace nebo Světová charta přírody), ale i ve srovnání např. s francouzskou Chartou životního prostředí nutně omezené;<sup>97</sup>
- jednak proto, že takto pojatý čl. 23 by mohl směřovat k redukci na právo na ochranu lidského zdraví (zejména proti znečištění),<sup>98</sup> a to i přesto, že přípravné materiály k novele Ústavy výslovně předpokládaly široký výklad pojmu životní prostředí, včetně přesahu vůči budoucím generacím – hovořily o právu každého na ochranu „lidského, zdravého a ekologicky dobře vyváženého a stabilního životního prostředí“ a o tom, že „vláda musí zajistit, aby příští generace měly stále prostředí, v němž lze žít“<sup>99</sup> což je velmi široce pojatá povinnost, zahrnující nejen ochranu prostředí, ale také kontrolu znečištění vody, ovzduší

95 MARTENS, M. Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium. *Review of European Community & International Law (RECIEL)*. 2007, č. 3, s. 288.

96 DEKETELAERE, K. – LOONTJENS, K. The Legal Framework for Sustainable Development in Belgium. *European Environmental Law Review*. 1998, č. 12, s. 342–343.

97 NEURAY, J.-F. – PALLEMAERTS, M. L'environnement et le développement durable dans la Constitution belge. *Aménagement-Environnement. Double numéro spécial „L'environnement, objet d'un droit fondamental“*. 2008, Mai 2008, s. 144.

98 MARTENS, M. Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium, s. 288–289. Dále též NEURAY, J.-F. – PALLEMAERTS, M. *L'environnement et le développement durable dans la Constitution belge*, s. 144.

99 MARTENS, M. Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium, s. 288–289; LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution: retrospect and international perspective. In: I. Larmuseau (Ed.). *Constitutional rights to an ecologically balanced environment. Report of the international conference*. Gent: Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht, 2007, s. 15.

a půdy, řádné plánování území a zemědělských aktivit v něm až po podporu technologií příznivých k životnímu prostředí.<sup>100</sup>

Vzhledem ke konstrukci tohoto práva a k jeho bezprostřední souvislosti s lidskou důstojností je okruh jeho subjektů vykládán jako omezený pouze na fyzické osoby. Toto pojetí je ovšem kritizováno s cílem založit alespoň omezené výjimky pro určitý okruh právnických osob, také vzhledem ke kolektivnímu charakteru tohoto práva.<sup>101</sup>

## 2.1.2 Článek 7bis Ústavy

Ústavní základy ochrany životního prostředí doplňuje čl. 7bis Ústavy, schválený v roce 2007, který zavádí do „ústavního slovníku“ Belgie pojem udržitelného rozvoje (*développement durable*). Čl. 7bis je zařazen do kapitoly „O obecných politických cílech Belgické federace, Společenství a Regionů“, Hlavy II nazvané „O Belgičanech a jejich právech“, a zní:

*„Při výkonu příslušných kompetencí se musí Federace, Společenství a Regiony řídit cíli udržitelného rozvoje v jeho sociálních, ekonomických a environmentálních aspektech a brát v úvahu solidaritu mezi generacemi.“*

Literatura uvádí zajímavý doplněk, a sice že spolu s touto ústavní novelou bylo rovněž navrhováno zařadit do belgické Ústavy právo na vodu, avšak názory v parlamentu na tuto problematiku se natolik různily, že se tak nakonec nestalo.<sup>102</sup>

Cíl udržitelného rozvoje byl tedy vyzdvižen na ústavní úroveň až po právu na ochranu zdravého životního prostředí, nicméně pro belgické zákonodárství byl tento cíl známý již předchozí desítky let, a to díky zákonu ze dne 5. května 1997 o koordinaci federální politiky udržitelného rozvoje: zde je tento pojem definován jako *„takový rozvoj, který uspokojuje současné potřeby, aniž by ohrozil uspokojování potřeb budoucích generací, a jehož realizace vyžaduje proces změn v čerpání přírodních zdrojů, rozdělování investic, zacílení rozvoje technologií a institucionálních struktur podle potřeb jak nynějších, tak budoucích.“*

100 LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 15.

101 ROMAINVILLE, C. *Lessor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis*. In: A. Braën (Ed.). *Droits Fondamentaux et Environnement. Actes du colloque «Regards croisés sur les rapports entre les droits fondamentaux et l'environnement: Perspectives de la Belgique, du Canada et de la France» tenu à la Section de droit civil de l'Université d'Ottawa, le 25 janvier 2013*. Montréal: Wilson & Lafleur, 2013, s. 88–89.

102 NEURAY, J.-F. – PALLEMAERTS, M. *L'environnement et le développement durable dans la Constitution belge*, s. 132–133.

Zde je patrné, že definice zahrnuje jak cíle, tak prostředky, jimiž má být cílů dosaženo. Zákonem již dříve zavedená definice tedy doplňuje a upřesňuje ústavní ustanovení čl. 7bis.<sup>103</sup>

Požadavek řídit se cíli udržitelného rozvoje nezakládá žádné subjektivní právo; jde o výkladovou pomůcku, která může dobře sloužit i při výkladu práva na ochranu zdravého životního prostředí.<sup>104</sup>

## 2.2 PRÁVNÍ POVAHA A DOVOLATELNOST PRÁVA

Ústavní ustanovení o právu na ochranu zdravého životního prostředí je poměrně vágní a málo jasné. Počátečním záchytným bodem pro jeho interpretaci bylo vysvětlující memorandum doprovázející návrh novely Ústavy a přípravné materiály zachycující debaty při projednávání této novely v parlamentu, i když komentátoři se shodují, že právě část čl. 23 týkající se životního prostředí byla při přípravě diskutována výrazně méně než jiná práva.<sup>105</sup> Později pochopitelně převzaly vůdčí roli při interpretaci čl. 23 soudy. V průběhu dvou desetiletí, která uplynula od schválení tohoto ustanovení, se jeho výklad postupně vyvíjel.

Pojem „zdravé životní prostředí“ nebyl definován žádným ústavním ustanovením ani nebyl vysvětlen v přípravných dokumentech k novele Ústavy. Obavy, že tento pojem bude díky adjektivu „zdravé“ vykládán úzce, pouze ve vazbě na lidské zdraví, se nenaplnily. Judikatura se přiklonila k širokému pojetí pojmu životní prostředí, zahrnujícímu přírodu, ovzduší, vodu, půdu, zemědělství a chov, ale i podporu zavádění a používání technik šetrných k životnímu prostředí.<sup>106</sup> Podle soudů je třeba do pojmu životní prostředí zahrnovat např. i krásu krajiny, a to i tehdy, když dotčená část krajiny není předmětem zvláštní ochrany v rámci územní ochrany přírody.<sup>107</sup> Díky tomuto **širokému pojetí pojmu životní prostředí** je dovozováno, že působnost čl. 23, resp. jím založená práva, zahrnuje ochranu životního prostředí v rámci územního plánování a stavebního povolování, ochranu přírody prostřednictvím zřizování chráněných území, boj proti znečišťování ovzduší a vody, ochranu

103 Ibid., s. 136–137.

104 ROMAINVILLE, C. *L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis*, s. 87.

105 MARTENS, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*, s. 288; LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 15.

106 HAUMONT, F. *Le Droit Constitutionnel Belge à la Protection d'un Environnement Sain*, s. 42. Cituje dokumenty Senátu z období 1991–1992, č. 100–2/10, s. 10, bod 10.

107 Ibid., s. 42.



před hlukem, nakládání s odpady, podporu obnovitelných zdrojů energie, podporu soukromých iniciativ k ochraně zdravého životního prostředí a v nejširším pojetí i právo na aplikaci obecných principů práva životního prostředí.<sup>108</sup>

Právní pojetí vymahatelnosti práva na ochranu zdravého životního prostředí prodělalo a stále prodělává určitý vývoj. Z materiálů doprovázejících návrh ústavní novely jednoznačně vyplývá, že **úmyslem ústavodárce bylo, aby čl. 23 bod 4 neměl přímý účinek**. To znamená, že tento článek neměl sám o sobě zakládat žádná subjektivní práva, jichž by se jednotlivci mohli dovolávat u soudů nebo orgánů veřejné správy,<sup>109</sup> resp. neměl zakládat žádné subjektivní právo, jehož by se jednotlivci mohli dovolávat pouze samotným odkazem na něj, ale jedině ve spojení s tvrzením porušení konkrétní jiné normy, čímž se teprve dosáhne uvedení čl. 23 do života.<sup>110</sup> Ústavodárce se pravděpodobně obával přiznat přímo aplikovatelné subjektivní právo za situace, kdy by je stát nebyl schopen realizovat, a chtěl se vyhnout tomu, aby soudy byly bombardovány žalobami.<sup>111</sup> Právo na ochranu zdravého životního prostředí bylo tedy zamýšleno jako pouhá forma, která je určena k budoucímu naplnění konkrétním obsahem – ovšem ze strany zákonodárce.<sup>112</sup> Totéž v prvních letech platnosti čl. 23 potvrzovala také judikatura Státní rady, soudů i tribunálů.<sup>113</sup>

108 ROMAINVILLE, C. *L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis*, s. 93.

109 HAUMONT, F. *Le Droit Constitutionnel Belge à la Protection d'un Environnement Sain*, s. 42. Shodně MARTENS, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*, s. 289.

110 HAUMONT, F. *Le Droit Constitutionnel Belge à la Protection d'un Environnement Sain*, s. 43. Tvrzení o absenci přímého účinku a absenci charakteru subjektivních práv byla v přípravných materiálech zdůrazňována tolik, až si L. Lavrysen a J. Theunis neodpustili poznamenat, že „když je příliš zdůrazňováno, že cosi určitý atribut nemá mít, pak sílí dojem, že toto cosi bylo původně určeno právě pro to, aby to tento atribut mělo“, a citují G. Maese: „Energie, kterou zákonodárce během diskusí vynaložil k tomu, aby dal najevo, že toto ustanovení nemá přímý účinek, nás naopak vede k názoru, že základní práva zakotvená v Ústavě zásadně přímý účinek mají“. MAES, G. *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*. Antwerp: Intersentia, 2003, s. 441. Kromě toho upozorňují, že teprve soudy hodnotí, zda určité ustanovení má, nebo nemá přímý účinek, a co k tomu říkají přípravné materiály, je v tomto ohledu irelevantní. LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 16.

111 LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 19. Shodně MARTENS, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*, s. 289.

112 To je ostatně dobře vyjádřeno i v rozhodnutí belgického Ústavního soudu z roku 2002: „Stát má svobodu rozhodovat, zda pozitivní povinnost bude zajištěna a jakým způsobem a v jakém rozsahu.“ Ústavní soud, No 169/2002, dne 27. listopadu 2002, B.6. 6. Cit. v MARTENS, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*, s. 291.

113 HAUMONT, F. *Le Droit Constitutionnel Belge à la Protection d'un Environnement Sain*, s. 43.

Nicméně jak uvedl M. Martens v roce 2007, „v průběhu let byl v judikatuře identifikován vývoj, který nasvědčuje tomu, že původně zaručený legitimní zájem se pozvolna mění v subjektivní právo.“<sup>114</sup> Podobně argumentuje L. Lavrysen<sup>115</sup> a v nedávné době též C. Romainvilleová.<sup>116</sup> Uvádějí, že za zmíněným posunem stojí dva stěžejní vlivy: rozvíjející se environmentální judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), založená na čl. 8 Evropské úmluvy, a nová legislativa o ústavním přezkumu norem. Zvláštní zákon ze dne 9. března 2003 totiž rozšířil přezkumné pravomoci Ústavního soudu na další články ústavy včetně čl. 23, což znamenalo konec nezbytnosti pouze nepřímého ústavního přezkumu norem z oblasti životního prostředí, dovozovaného před touto novelou na základě principu rovnosti a nediskriminace.<sup>117</sup> Belgický Ústavní soud po přijetí tohoto zákona rozhodoval řadu případů týkajících se stížností na nadměrnou hlukovou zátěž z letišť, v nichž stěžovatelé namítali porušení čl. 22 belgické Ústavy, zaručující právo na respektování soukromí a rodinného života, tedy právo odpovídající čl. 8 Evropské úmluvy. V těchto rozhodnutích Ústavní soud v návaznosti na judikaturu ESLP dovodil přímý účinek čl. 22, což bylo bezprostředním podnětem pro tvrzení, že zde není žádný důvod odpírat tentýž právní charakter čl. 23.<sup>118</sup>

Ovšem na otázku směřování výkladu právní povahy práva na ochranu životního prostředí existují i názory, které k žádnému optimismu co do postupného uznání subjektivního práva a přímé dovolatelnosti nevybízejí. Např. Ch. H. Born v publikaci z roku 2013 bez dalšího konstatuje, že právo na ochranu životního prostředí jako skutečné subjektivní právo, ani jako právo přímo aplikovatelné uznáváno není, neboť Ústava předpokládá jeho provedení zákonodárcem.<sup>119</sup> Podobně V. Delnoy v roce 2011 argumentuje, že čl. 23 belgické Ústavy se přímo dovolávat nelze.<sup>120</sup>

114 MARTENS, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*, s. 289.

115 LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 19.

116 Zejména ROMAINVILLE, C. *L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis*, s. 99–102.

117 LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 19.

118 *Ibid.*, s. 24.

119 BORN, C.-H. *L'accès à la justice en matière d'environnement en Belgique: la révolution d'Aarhus enfin en marche?* In: A. Braën (Ed.). *Droits Fondamentaux et Environnement. Actes du colloque «Regards croisés sur les rapports entre les droits fondamentaux et l'environnement: Perspectives de la Belgique, du Canada et de la France » tenu à la Section de droit civil de l'Université d'Ottawa, le 25 janvier 2013*. Montréal: Wilson&Lafleur, 2013, s. 334.

120 DELNOY, M. *Implementation of the Aarhus Convention in Belgium – Some Elements*. In: M. Pallemarts (Ed.). *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions Between*

V literatuře se tedy na tuto otázku vyskytují různé názory, z nichž optimistické jsou pouze některé.

Uvádí se, že v judikatuře obecných soudů a tribunálů se právo na ochranu zdravého životního prostředí objevilo mnohokrát. Autoři usuzují, že v této judikatuře má ústavní právo na ochranu zdravého životního prostředí v podstatě tentýž význam jako environmentální prvky čl. 8 Evropské úmluvy, a uvádějí, že určitý počet soudních rozhodnutí odkazuje na právo na ochranu zdravého životního prostředí výslovně jako na právo subjektivní.<sup>121</sup>

Vliv judikatury Evropského soudu založené na čl. 8 Evropské úmluvy je vidět např. v rozhodnutí Odvolacího (Apelačního) soudu v Bruselu týkajícím se nočních letů na letišti Zaventem, v němž soud nejprve odmítl přímý účinek čl. 23 odst. 3 bod 4 Ústavy, ale poté pokračoval úvahou, že je třeba vážit, ve světle čl. 8 Evropské úmluvy, hlukovou zátěž místních obyvatel vůči ekonomickým zájmům země.<sup>122</sup> V případě šlo o stížnost 3 200 obyvatel severního Bruselu, kteří napadali různá vládní opatření, která měla rozptýlit hlukovou zátěž na letišti Zaventem a kolem něj. Odvolací soud konstatoval, že

*„subjektivní práva obyvatel severu a jihu Bruselu na zdraví, na ochranu svého rodinného života a na zdravé životní prostředí jsou závažně narušena praktickými provozu letadel létajících nad jejich bydlištěm, a to v nadměrné míře v důsledku vysokého počtu a vysoké frekvence pohybu letadel, která působí hluk přesahující příslušné hladiny dB.“<sup>123</sup>*

Soud pokračuje úvahou, že rozhodnutí vlády udržet stávající úroveň provozu je legitimní, avšak snížení obtěžování hlukem pro obyvatele jedné oblasti nutně musí vést ke zvýšení obtěžování hlukem obyvatel jiné oblasti. Avšak zájmy jedné skupiny nemohou být považovány za méně hodnotné než zájmy jiných jednotlivců

---

*Conventional International Law and EU Environmental Law.* Europa Law Publishing, 2011, s. 343.

- 121 L. Lavrysen uvádí např. následující rozhodnutí: Liege, 29. ledna 1998, *J.L.M.B.*, 1998, s. 470; Brussels, 15. ledna 1998, *J.L.M.B.*, 1998, s. 268; předseda soudu ve Verviers, 11. července 1996, *J.L.M.B.*, 1996, s. 1094; předseda soudu v Namur, 31. července 2000, *J.L.M.B.*, 2000, s. 1225; smírčí soudce v Marche-en-Famenne, 21. února 1995, *J.L.M.B.*, 1995, s. 1301. Cit. v LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 26.
- 122 TULKENS, F. Nuisances sonores, droits fondamentaux et constitutionnels belges: développements récents. *Revue trimestrielle des droits de l'homme*. 2005, s. 279–298. Cit. v LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 27.
- 123 LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 27.

potýkajících se s tímtež obtěžováním: „Maximální zásah do subjektivních práv malé skupiny nemůže tedy nikdy být normou.“<sup>124</sup>

Odvolací soud rozhodl na základě principu rovnosti, že žalobci jsou oprávněni, a to pod sankcí opakovaných pokutových plateb, nemuset snášet více hlukové zátěže než všichni obyvatelé ostatních přeletových zón. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že v tomto posuzování hrají podstatnou roli konkrétní okolnosti případu a také to, že zásah do základního práva může být konstatován pouze v případě *nadměrného* porušení základního práva nebo v případě nedostatku v povinnosti nejlepších úmyslů na straně veřejné správy.<sup>125</sup>

Známky určitého vývoje pojetí práva na ochranu životního prostředí lze zaznamenat i v judikatuře Státní rady, i když ta není ve svém pohledu na přímý účinek čl. 23 zcela konzistentní – v některých rozhodnutích ho odmítá, v některých ho připouští.<sup>126</sup> Rozhodně tedy nelze zatím uzavřít, že by judikatura dospěla k uznání přímé aplikovatelnosti čl. 23 Ústavy. Navíc, belgický Kasační soud vydal v roce 2012 rozhodnutí, kterým spíše naděje na pokrok v této věci zmenšil. Shrnuje v něm, jaká jsou obecná pravidla pro přiznání přímého účinku vnitrostátní právní normě, která poskytuje práva nebo ukládá povinnosti: přímý účinek lze přiznat pouze normě, která je dostatečně přesná a úplná a která ukládá státu daný požadavek bez pochybností nebo bez možnosti volby.<sup>127</sup>

Někteří komentátoři uvádějí, že vůle zákonodárce odeprít ustanovení přímý účinek, vyjádřená pouze v průvodních materiálech k ústavnímu zákonu, „nemůže navěky vázat ty, kdo čl. 23 vykládají, zvláště ne soudce, již disponují určitou mírou uvážení, která jim umožňuje evolutivní výklad práva“, a budoucí vývoj vidí optimisticky: „přiznání přímého účinku tomuto právu se zdá být nevyhnutelné.“<sup>128</sup>

124 Ibid., s. 28.

125 Ibid.

126 LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 24–25. Jsou uváděna např. rozhodnutí Státní rady *Raemaekers*, n° 126.555 ze dne 18. prosince 2003 a *Municipality of Sint-Pieters-Woluwe and others*, n° 126.669 ze dne 19. prosince 2003. Je zajímavé, že přestože tato rozhodnutí byla vydána stejným soudem s časovým rozdílem pouze jednoho dne, v prvním případě Státní rada konstatovala, že ekonomická a sociální práva zakotvená v čl. 23 „v zásadě nemají přímý účinek“, zatímco následujícího dne na podkladě spojení čl. 23 a čl. 8 Evropské úmluvy uznala, že napadené rozhodnutí (o letových drahách) je nepřiměřené a bez závažných důvodů zasáhlo do práva na zdraví a na zdravé životní prostředí.

127 Rozhodnutí Kasačního soudu ze dne 2. března 2012. Cit. v ROMAINVILLE, C. *L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis*, s. 100.

128 ROMAINVILLE, C. *L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis*, s. 100 a 105.

Ovšem nutno přiznat, že oproti stavu v roce 2007, jak jej popisuje M. Martens výše, se výklad soudů patrně příliš neposunul, když C. Romainville v roce 2013 uvádí, že „judikatura se vyvíjí směrem k uznání určitého přímého účinku práva na ochranu zdravého životního prostředí“ a že „vymahatelnost tohoto práva, totiž jeho způsobilost být žalováno jednotlivcem v soudním řízení se konsoliduje.“<sup>129</sup> Novým trendem v tomto vývoji je pouze soudy v několika případech shledaná přímá souvislost mezi ústavním právem na ochranu zdravého životního prostředí a čl. 544 belgického občanského zákona, který zakotvuje sousedská práva a jehož užití umožnilo zvýšit ochranu obyvatel před „sousední“ průmyslovou činností nepříznivou vůči životnímu prostředí.<sup>130</sup>

### 2.3 PŘÍNOSY ZAKOTVENÍ PRÁVA

Podobně jako vyzdvižení ochrany životního prostředí v jiných ústavách bylo zakomponování environmentálních hodnot do belgické ústavy hodnoceno především jako potvrzení vzrůstajícího uvědomění si důležitosti ochrany životního prostředí a jako výraz poskytnutí mu trvalé nejvyšší (ústavní) garance.<sup>131</sup> Z toho pak vyplývá důraz na orientování politiky a směřování legislativy: díky ústavnímu zakotvení práva vážícího se k životnímu prostředí je vláda povinná podporovat ochranu hodnot životního prostředí a její principy v praxi rozpracovávat.<sup>132</sup>

Kromě těchto obecných pozitiv přineslo zakotvení práva na ochranu zdravého životního prostředí několik konkrétních důsledků vyplývajících z jeho zařazení mezi základní práva a projevujících se ve vztahu k některým obecným principům práva. Jde o:

- zařazení environmentálních norem pod přezkumnou pravomoc Ústavního soudu;
- rozšíření aplikace pravidel týkajících se existence závažné a obtížně napravitelné škody i na oblast životního prostředí;
- prosazení principu předběžné opatrnosti v belgickém právu;
- rozvinutí tzv. klauzule *standstil* a výkladového principu *in dubio pro natura*.  
Jednotlivé body budou v následujícím textu blíže rozvedeny.

129 Ibid.

130 Např. rozhodnutí soudu 1. stupně v Gand ze dne 9. listopadu 2009, TV.M. 2010, s. 640–641. Cit. v ROMAINVILLE, C. *L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis*, s. 101.

131 DEKETELAERE, K. – LOONTJENS, K. *The Legal Framework for Sustainable Development in Belgium*, s. 342.

132 Ibid., s. 343.

### 2.3.1 Přezkumná pravomoc Ústavního soudu

Díky zařazení mezi ústavní práva se právo na ochranu zdravého životního prostředí dostalo pod režim čl. 10 a 11 belgické Ústavy, kde jsou zakotveny principy rovnosti a zákazu diskriminace; tím se zároveň právní normy z environmentální oblasti dostaly pod přezkumnou (byť nepřímou) pravomoc belgického Ústavního soudu (*Cour constitutionnelle*)<sup>133</sup>:

*„Přestože ústavní norma garantuje právo na ochranu zdravého životního prostředí pro různorodé skupiny osob, nesmí bezdůvodně nabízet nižší úroveň ochrany jedné kategorii osob než jiné.“*<sup>134</sup>

Díky aplikaci **principů rovnosti a nediskriminace** bylo rovněž pro oblast působnosti čl. 23 Ústavy dovozeno účinnější používání norem mezinárodního práva a evropského unijního práva týkajících se ochrany životního prostředí v belgickém právním řádu, jelikož belgický Ústavní soud přezkoumává ve světle těchto principů rovněž soulad vnitrostátních norem ochrany životního prostředí s příslušnými mezinárodními a evropskými dokumenty.<sup>135</sup>

Zde je ovšem třeba zdůraznit, že belgický Ústavní soud nedisponuje pravomocí projednávat ústavní stížnosti jednotlivců na porušení jejich základních práv (to je součástí pravomocí Státní rady, viz dále). Jeho pravomoc spočívá v přezkumu ústavnosti legislativních aktů. Přitom současná podoba právního rámce kontroly souladu zákonů s ústavními právy (tedy i čl. 23) před belgickými soudy pochází z roku 2003. Od 21. dubna 2003 má Ústavní soud pravomoc přezkoumávat, zda zákonné ustanovení je v souladu s lidskými právy zakotvenými v části II Ústavy, nazvané „Belgičané a jejich práva“ (čl. 8–32), a v čl. 170, 172 a 191 Ústavy. Hned v prvních svých rozhodnutích vydaných na základě této nové pravomoci<sup>136</sup> Ústavní soud konstatoval, že při svém zjišťování, zda právní norma je v souladu s právy části II Ústavy, musí brát v úvahu příslušná ustanovení mezinárodních lidskoprávních smluv, jimiž je Belgie vázána, a označil korespondující skupiny ústavních a mezinárodně-smluvních ustanovení zakotvujících totéž právo za „nerozlučitelné, nedělitelné

133 Do roku 2007 fungoval pod názvem Cour d'arbitrage. [Cit. 2018–02–26]. Dostupné z: <<http://www.const-court.be/>>.

134 LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 17.

135 ROMAINVILLE, C. *L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis*, s. 85–86.

136 Např. nález Ústavního soudu č. 136/2004 ze dne 22. července 2004.

celky“.<sup>137</sup> Uvádí se, že tímto způsobem dosahuje belgický Ústavní soud maximalizace ochrany lidských práv – vyžaduje, aby limity těchto práv splňovaly jak formální, tak materiální kritéria Ústavy i Evropské úmluvy. Na jurisprudenci ESLP ostatně belgický Ústavní soud ve své judikatuře hojně odkazuje.<sup>138</sup>

### 2.3.2 Odložení výkonu rozhodnutí ohrožujícího životní prostředí

K právu na ochranu zdravého životního prostředí se jako k základnímu právu až donedávna vázala specifická pravidla belgického práva týkající se existence **rizika závažné a obtížně napravitelné škody** (*risque de préjudice grave et difficilement réparable*). Jestliže se hrozba škody, která by byla závažná a obtížně nahraditelná, dotýkala základních práv (od účinnosti čl. 23 tedy i práva na ochranu zdravého životního prostředí),

- považovala se taková škoda za prokázanou, což umožňovalo zmírnit tíhu důkazního břemene;<sup>139</sup>
- výkon správního rozhodnutí nebo nařízení, které by škodu způsobilo, mohl být Státní radou (*Conseil d'Etat*)<sup>140</sup> odložen na základě žaloby, již se žalobce domáhal zrušení takového rozhodnutí nebo nařízení; přitom existence závažné a obtížně napravitelné škody netvořila požadavek žalobní legitimace, ale samostatnou podmínku pro podání této žaloby.<sup>141</sup>

Tyto podmínky vyplývaly z čl. 17 odst. 2 zákona ze dne 12. ledna 1973 o Státní radě. Toto ustanovení však bylo novelizováno a od 1. března 2014 byla podmínka existence závažné a obtížně napravitelné škody nahrazena podmínkami **zvláštní**

137 Např. čl. 22 Ústavy a čl. 8 Evropské úmluvy, kde je zakotveno právo na respektování soukromí a rodinného života. Např. nálež č. 195/2009 ze dne 3. prosince 2009.

138 BOSSUYT, M.–VERRIJDT, W. The Full Effect of EU Law and of Constitutional Review in Belgium and France after the Melki Judgment. *European Constitutional Law Review*. 2011, č. 3, s. 359, 366–368.

139 HAUMONT, F. *Le Droit Constitutionnel Belge à la Protection d'un Environnement Sain*, s. 51.

140 Viz stránky Státní rady. [Cit. 2018–02–26]. Dostupné z: <<http://www.raadvst-consstat.be>>. Státní rada funguje v roli nejvyšší instance správního soudnictví. Rozhoduje o návrzích na zrušení administrativních aktů (individuálních rozhodnutí i normativních nařízení) pro nezákonnost nebo pro překročení pravomoci. Její rozhodnutí mají účinek *erga omnes* a pokud napadený akt zruší, nahlíží se na něj, jako kdyby nikdy neexistoval. Viz BORN, C.-H. *L'accès à la justice en matière d'environnement en Belgique*, s. 281–282.

141 Blíže viz *Access to Justice in Environmental Matters – Belgium*. European Commission, 2014, kapitola IV a kapitola X. [Cit. 2018–02–26]. Dostupné z: <[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-be-cs.do?clang=en](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-be-cs.do?clang=en)>.

## **naléhavosti a existence závažných důvodů pro zrušení napadaného rozhodnutí.<sup>142</sup>**

S působením nové úpravy na oblast životního prostředí nejsou zatím dostatečně zkušenosti, nicméně je možno doložit, že původní úprava byla ochraně životního prostředí prospěšná; Státní rada skutečně v různých případech posoudila existenci určitých rizik (která byla stejně tak nejistá, jako pravděpodobná) jako rizik závažné a obtížně napravitelné škody, přímo se dotýkající zájmů chráněných čl. 23 Ústavy, a výkon předmětného rozhodnutí nebo nařízení odložila, resp. je následně zrušila. Jako riziko závažné a obtížně napravitelné škody zhodnotila Státní rada např. tyto činnosti, povolené správními rozhodnutími nebo nařízeními:

- zbudování a provoz ohrady pro kontejnery uvnitř rezidenční čtvrti, neboť tyto činnosti jsou způsobilé závažně narušit kvalitu života stěžovatelů, zvláště zkusit, až znehodnotit rezidenční charakter čtvrti, již lze legitimně považovat za rozšiřující se obytnou zónu nacházející se poblíž přírodní rezervace; co se týče práva na ochranu zdravého životního prostředí zaručeného čl. 23, nelze než očekávat, že podmínky využívání ohrady povedou ke všem známým zátěžím, spojeným s provozem takového zařízení: k dopravní zátěži, padání těžkých předmětů, rozbíjení skla, výskytu nebezpečných a toxických odpadů atd.;<sup>143</sup>
- výstavbu nového úseku silnice, který by přetel centrum obce, protože rizika, která žalobce uvádí (rizika vyvlastnění, zvýšení provozu, rozštěpení vesnice, zvýšení rychlosti, hlukové zátěže, znečištění ovzduší a negativního vlivu na estetickou tvářnost území), jsou způsobilá závažně zhoršit způsob života dotčených osob a jejich zdraví a přinášejí zásah do práva na ochranu zdravého životního prostředí podle čl. 23 Ústavy;<sup>144</sup>
- umístění antény mobilního signálu GSM, protože rizika vyplývající z elektromagnetického vlnění je třeba hodnotit jako pravděpodobná, a tím zasahující do práva na zdraví a do práva na ochranu zdravého životního prostředí podle čl. 23 Ústavy;<sup>145</sup>

142 Aktuální znění zákona je dostupné na stránkách Státní rady. [Cit. 2018–02–26]. Dostupné z: <[http://www.raadvst-consetat.be/?page=about\\_law&lang=fr](http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_law&lang=fr)>.

143 Rozhodnutí Státní rady č. 49.440 ze dne 5. října 1994. Cit. v HAUMONT, F. *Le Droit Constitutionnel Belge à la Protection d'un Environnement Sain*, s. 54.

144 Rozhodnutí Státní rady č. 79.736 ze dne 1. dubna 1999. Cit. v HAUMONT, F. *Le Droit Constitutionnel Belge à la Protection d'un Environnement Sain*, s. 54.

145 Rozhodnutí Státní rady č. 85.836 ze dne 6. března 2000. Cit. v HAUMONT, F. *Le Droit Constitutionnel Belge à la Protection d'un Environnement Sain*, s. 52.



- rozhodnutí měnící vzletovou dráhu letiště; takové rozhodnutí má účinky na právo na zdraví a na právo na ochranu zdravého životního prostředí stěžovatelů, chráněných čl. 23 Ústavy a čl. 8 Evropské úmluvy.<sup>146</sup>

### 2.3.3 Princip předběžné opatrnosti

V přímé souvislosti se zakotvením práva na ochranu zdravého životního prostředí se v Belgii podařilo začít prosazovat princip předběžné opatrnosti. Došlo k tomu nikoli na základě platné legislativy (princip předběžné opatrnosti nebyl zakotven v žádném zákoně), nýbrž dovozením ze strany soudů, s oporou pramenů mezinárodního a evropského práva. Přitom rozvíjení předběžné opatrnosti bylo postupné, od využití jako pouhého výkladového vodítka bez výslovného označení až po uznání jako principu práva: Státní rada zprvu rušila rozhodnutí, v nichž nebyla dostatečně brána v úvahu nejistá rizika, aniž by se výslovně odvolávala na předběžnou opatrnost. Až v dalším období dovodila princip předběžné opatrnosti jako svébytný nástroj při rozhodování.<sup>147</sup>

První posuzované případy vztahující se k principu předběžné opatrnosti se týkaly umístování zařízení pro vysílání a příjem signálu GSM a vedení vysokého napětí, jejichž potenciál negativně působit na zdraví a životní prostředí měly správní orgány podle Státní rady při rozhodování zohlednit. Státní rada v těchto případech postupně formulovala základní vodítka pro posuzování nejistých rizik. Výslovně byl princip předběžné opatrnosti zaveden do belgického práva poprvé rozhodnutím ve věci *Mobistar* ze dne 10. dubna 2003.<sup>148</sup> Šlo o povolení k instalaci vysílače mobilního signálu GSM na budovu. Soudce se zde odvolal na (tehdejší) čl. 174 Smlouvy o založení Evropského společenství s tím, že není-li princip předběžné opatrnosti ve valonském právu explicitně zaveden, je třeba jej dovodit na základě čl. 23 Ústavy. Ten podle něj vyžaduje při posuzování souladu projektu, pro který je povolení vyžadováno, s účelovým určením a charakterem území, do kterého má být umístěn, a charakterem sousedících pozemků **brát v úvahu veškerá (jistá i nejistá) rizika poškození lidského zdraví a životního prostředí**. Pokud příslušný úřad zjistí, že v daném případě hrozí nedostatečně určitá, ale existující rizika,

146 Rozhodnutí Státní rady č. 126.669 ze dne 19. prosince 2003. Cit. v HAUMONT, F. *Le Droit Constitutionnel Belge à la Protection d'un Environnement Sain*, s. 52.

147 PÂQUES, M. Le Conseil d'Etat et le principe de précaution: chronique d'une naissance annoncée. *Journal des Tribunaux*. 2004, 28 Février 2004, s. 4.

148 Rozhodnutí Státní rady č. 118.214 ze dne 10. dubna 2003, SA *Mobistar*.

může navrhovaný projekt (žádost o povolení) zamítnout.<sup>149</sup> Konkrétně v případě Mobistar bylo vysloveno, že

„není zjevně nerozumné zamítnout umístění vysílače mobilního signálu z důvodu, že v domě, na kterém má být anténa umístěna, trvale žijí děti, bereme-li v úvahu, že ohledně škodlivosti vlnění existuje vědecká nejistota.“<sup>150</sup>

### 2.3.4 Princip standstill (zákaz regrese)

*Standstill* účinek lze do češtiny přeložit jako účinek nehybnosti či zakonzerování (právní) situace k určitému okamžiku; belgická právní literatura anglický výraz *standstill* do francouzštiny nepřekládá. V tomto textu pro něj alternativně používám označení *princip zákazu regrese*, který dobře vystihuje jeho podstatu. Má ostatně skutečně blízko k nově se formujícímu principu práva životního prostředí, o kterém se píše v souvislosti s vývojem práva mezinárodního i vnitrostátního a který je označován právě jako princip zákazu regrese, resp. princip ne-regrese (*principle of non regression*).<sup>151</sup> Z přípravných materiálů k novele belgické Ústavy vyplývá, že zákaz regrese byl ústavodárcem zamýšlen pro celý čl. 23, pro všechna práva v něm obsažená. K těmto se přiklonila i soudní judikatura.

Principem *standstill* se obecně rozumí to, že **úroveň ochrany garantovaného práva tak, jak byla dosažena v právním řádu, nesmí být snížena.**<sup>152</sup> To znamená, že ústavní ustanovení spjaté se zákazem regrese činí překážku přijímání jakýchkoli nových norem, které by byly v rozporu s jím vytyčeným cílem, zejména přijímání norem, které by dosaženou úroveň tohoto práva snižovaly. Např. belgický Ústavní soud se o tomto principu obecně vyjádřil již v roce 2002 takto: účinek *standstill* vylučuje „opatření obsahující krok zpět nebo zhoršení aktuální úrovně ochrany, [...] ale neznemožňuje orgánům rozhodnout, jakým způsobem bude příslušné právo

149 PÂQUES, M. *Le Conseil d'Etat et le principe de précaution*, s. 13.

150 Cit. v VAN YPERSELE, J. – LOUVEAUX, B. *Le droit de l'urbanisme: en Belgique et dans ses trois régions*. Éditions Larcier, 2006, s. 26. Výňatky z rozhodnutí různých soudů vážící se k principu předběžné opatrnosti viz LAVRYSEN, L. *European Environmental Law Principles in Belgian Jurisprudence. Avosetta Group Meeting 13/14 June 2003: Environmental law principles*. Bremen, 2003. [Cit. 2018–02–26]. Dostupné z: <<http://avosetta.jura.uni-bremen.de/lavrysenrep03.pdf>>.

151 Viz např. PRIEUR, M. *Vers la reconnaissance du principe de non-régression*. *Revue juridique de l'Environnement*. 2012, č. 4, s. 615–616. M. Prieur zde uvádí konkrétní příklady dokumentů mezinárodního práva a vnitrostátních ústav či soudních rozhodnutí, které tento nový princip uznaly.

152 Např. LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 21.

zajišťováno nejúčinněji. “ Tento princip ponechává tedy státu určitou diskreci, ale rozhodování přitom musí být stále „orientováno vzhůru“.<sup>153</sup>

Pro oblast životního prostředí, ve vztahu k čl. 23 Ústavy, uznal belgický Ústavní soud výslovně platnost zákazu regrese v roce 2006.<sup>154</sup> Prohlásil, že „[č]lánek 23 Ústavy zahrnuje, co se týče ochrany životního prostředí, povinnost standstill, která znemožňuje zákonodárci podstatně snížit úroveň ochrany garantovanou současnou legislativou bez důvodu veřejného zájmu.“<sup>155</sup>

To znamená, že pro právo na ochranu zdravého životního prostředí belgický Ústavní soud dovodil následující základní pravidla použití principu *standstill*:

1. nepodstatná regrese je přípustná;
2. podstatná regrese je přípustná, je-li odůvodněna veřejným zájmem;
3. posouzení, zda jde o regresi, se vždy váže ke stavu příslušné právní úpravy před navrhovanou změnou.

**Ad 1.** Aby soud konstatoval porušení klauzule *standstill*, musí být regrese závažná. Tento rys judikatury Ústavního soudu je některými autory kritizován, protože teoreticky může umožňovat postupné snižování ochrany po malých krocích, které by ve svém celku vedlo k podstatnému zhoršení.<sup>156</sup>

**Ad 2.** Podstatná regrese je přípustná, pokud je ospravedlněna veřejným zájmem. Takto Ústavní soud judikuje od roku 2004.<sup>157</sup> Vychází přitom zejména z čl. 13 Mezinárodního Paktu o ekonomických, sociálních a kulturních právech. Podle tohoto

153 Rozhodnutí Ústavního soudu č. 169/2002 ze dne 27. listopadu 2002, B.6. 6. Cit. v MARTENS, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*, s. 291.

154 Rozhodnutí Ústavního soudu č. 165/2006 a č. 137/2006, obě ze dne 14. září 2006.

155 Např. v rozhodnutí č. 137/2006 šlo o případ územního plánu regionu Valonsko, který při plánování průmyslových zón v celkovém plánu zrušil požadavek předchozí existence okresního územního plánu, čímž „přeskočil“ určité fáze plánování včetně možností, které tyto fáze dávají obyvatelům v rámci procesních pravidel (konkrétně posuzování vlivů a veřejné slyšení). Soud konstatoval, že v takovém případě je porušeno právo místních obyvatel a obyvatel sousedících s plánovanými průmyslovými zónami založené čl. 23 Ústavy, protože tyto osoby byly vystaveny podstatnému zhoršení úrovně ochrany zaručené předchozí legislativou. Blíže viz MARTENS, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*, s. 292–293.

156 MARTENS, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*, s. 293. Velmi silné pochybnosti o funkčnosti celého principu právě z tohoto důvodu viz též ROMAINVILLE, C. *L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis*, s. 103–105. Zde se upozorňuje na nutnost poměřovat podstatnost regrese rovněž ve světle principu proporcionality, pokud klauzule *standstill* má být skutečně funkční a sloužit ve prospěch ochrany životního prostředí.

157 Např. rozhodnutí Ústavního soudu č. 130/2004 ze dne 14. července 2004, B.5; rozhodnutí Ústavního soudu č. 150/2004 ze dne 15. září 2004, B.12; rozhodnutí Ústavního soudu č. 59/2005 ze dne 16. března 2005, B.7. 2. ; rozhodnutí Ústavního soudu č. 189/2005 ze dne 14. prosince

přístupu je regrese za určitých okolností přípustná, zejména s ohledem na ekonomické kapacity státu, neboť ekonomická, sociální a kulturní práva jsou závislá nejen na politické vůli, ale také na ekonomické situaci státu a dostupných prostředcích. Doplňkově se zde vynětí ze zákazu regrese poměřuje principem proporcionality a veřejným zájmem.<sup>158</sup> Tyto případy se posuzují podle konkrétních okolností a soud věnuje zvláštní pozornost odůvodnění takového kroku a jeho vyvážení vůči veřejnému zájmu. Shodně judikuje Státní rada; ta v rozsudku ze dne 29. dubna 1999 rozhodla, že ústavní právo na ochranu zdravého životního prostředí „v sobě zahrnuje kromě jiného požadavek, aby uvolnění stávajících environmentálních standardů mohlo být uznáno za souladné s Ústavou pouze tehdy, jsou-li k tomu pádné důvody.“<sup>159</sup> Lze uvést konkrétní příklady rozhodnutí Státní rady, která ve světle doktríny *standstill* zkoumala návrhy nové legislativy. V rozporu s čl. 23 shledala např. tyto návrhy: změnu povinné konzultace s obecní radou pro územní plánování na pouze fakultativní; uvolnění podmínek pro vjíždění motorových vozidel na lesní komunikace; zrušení mechanismu certifikace souladu vykonávaných prací při realizaci stavebního povolení. Snížení úrovně ochrany bylo v těchto případech shledáno jako nedostatečně vyvážené důvody veřejného zájmu.<sup>160</sup>

**Ad 3.** Závěr o „referenčním bodu“ v čase, k němuž se vztahuje požadavek zákazu regrese, se vyvinul po určitých debatách, k jaké úrovni ochrany se přesně povinnost *standstill* vztahuje, zejména zda se má tento účinek vykládat jako vztahující se k pevně danému (a do budoucna neměnnému) stavu v okamžiku vstupu ustanovení v účinnost, anebo zda má jít o pohyblivou úroveň, která se nicméně má zvyšovat a nikdy se nesmí vracet k horšímu stavu. Výklad, k němuž se Státní rada přiklonila, **upřednostňuje „pohyblivý“ referenční bod**, neboť fixní úroveň by podle ní znamenala riziko, že úroveň ochrany životního prostředí bude zakonzervována a nebude dále zvyšována.<sup>161</sup> V případě práva na ochranu zdravého životního prostředí se tedy bere v úvahu úroveň ochrany daná aplikovatelnou legislativou

---

2005, B.9. Cit. v MARTENS, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*, s. 293.

158 MARTENS, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*, s. 293.

159 Rozhodnutí Státní rady v případě *Jacobs*, č. 80.018 ze dne 29. dubna 1999. Cit. v LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 19.

160 Blíže viz HAUMONT, F. *Le Droit Constitutionnel Belge à la Protection d'un Environnement Sain*, s. 47–48.

161 *Ibid.*, s. 45. Stejně stanovisko viz MARTENS, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*, s. 294.

platnou před poslední změnou práva.<sup>162</sup> Nevýhodou tohoto pojetí ovšem je, že při posuzování referenční hladiny se bere v úvahu **pouze legislativní, nikoli faktická situace**. Brát v úvahu faktickou situaci ostatně Ústavní soud výslovně odmítl.<sup>163</sup>

### 2.3.5 Princip *In dubio pro natura*

Dalším principem, dovozeným v souvislosti s aplikací práva na ochranu zdravého životního prostředí, je princip *in dubio pro natura* (v pochybnostech ve prospěch přírody). Podle tohoto principu je třeba od účinnosti čl. 23 veškerou legislativu vykládat způsobem, který je s ním v souladu, a **v případě pochybností nebo více-ro možných výkladů je třeba použít ten výklad, který je příznivější životnímu prostředí**.<sup>164</sup> Zde jde tedy především o požadavek ústavně konformního výkladu zákonů a dalších právních předpisů, byť je možno uvést, že princip *in dubio pro natura* může být vykládán rovněž jako jiný způsob vyjádření principu předběžné opatrnosti.

Toto pravidlo také způsobuje zúžení manévrovacího prostoru veřejné správy, limitaci její míry uvážení, např. při povolování činností, které jsou potenciálně rizikové pro životní prostředí. Někteří autoři podporují ještě hlubší dopad tohoto principu, s myšlenkou, že „*udělení povolení by mělo být odmítnuto, pokud by zjevně vedlo k porušení lidského zdraví nebo zdravého životního prostředí*“.<sup>165</sup>

## 2.4 PŘÍSTUP KE SPRÁVEDLNOSTI VE VĚCECH ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

V souvislosti se zakotvením práva na ochranu životního prostředí, ale i ve světle požadavků Aarhuské úmluvy, která pro Belgii vstoupila v platnost dne 21. dubna 2003, se lze ptát, zda přijetí ústavního ustanovení a přistoupení k této mezinárodní úmluvě, která smluvní státy zavazuje garantovat základní procesní environmentální práva, posílilo přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí a jak

<sup>162</sup> LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 21.

<sup>163</sup> Rozhodnutí Ústavního soudu č. 40/94 ze dne 19. května 1994. Citováno v MARTENS, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*, s. 292.

<sup>164</sup> HAUMONT, F. *Le Droit Constitutionnel Belge à la Protection d'un Environnement Sain*, s. 49.

<sup>165</sup> JADOT, B. *Le droit à l'environnement*. In: R. Ergéc (Ed.), *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*. Brussels: Bruylant, 1995, s. 263–267. Cit. v LAVRYSEN, L. – THEUNIS, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution*, s. 18.

soudy pod jejich vlivem v praxi přistupují k podáním a žalobám nejen jednotlivců hájících životní prostředí, ale zejména ekologických nevládních organizací. Zdá se, že situace v této oblasti je značně problematická a že **výklad podmínek přístupu k soudům je natolik restriktivní**, že právní úprava, která se na první pohled jeví poměrně příznivě nakloněná možnostem hájení životního prostředí, v praxi ve skutečnosti v tomto směru příliš nefunguje.<sup>166</sup> Zásadní je v této souvislosti nutnost prokazovat „zájem jednat“ (*intérêt à agir*), což je podmínka žalobní legitimace, která je vyžadována ve všech případech hájení zájmu na ochraně životního prostředí před správními orgány a soudy. Vzhledem ke kolektivnímu charakteru hodnot životního prostředí je ovšem prokazování přímého a osobního „zájmu jednat“ v této oblasti velmi obtížné.

Pravidla účastenství ve správních řízeních a pravidla aktivní žalobní legitimace před správními soudy se v Belgii řídí podobnými pravidly, přičemž základem obojího je právě prokázání zájmu na řízení (*intérêt à agir*), tedy *de facto* prokázání dotčenosti osoby. Jak při vstupu do správního řízení, tak při podávání žaloby ke správnímu soudu musí jednotlivec či právnická osoba prokázat dostatečný zájem na řešení situace právní cestou, a to zájem, který je přímý, osobní, jednoznačný a legitimní. Dostatečný zájem je navíc požadován ve všech jednotlivých fázích řízení, od vstupu do něj až po konečné rozhodnutí.<sup>167</sup> Je tedy zřejmé, že za těchto podmínek je úspěšnost právních prostředků podávaných fyzickými i právnickými osobami s cílem zabránit činnostem poškozujícím životní prostředí velmi nízká, omezená spíše na sousedské vztahy, a v podstatě znemožňující podávat žaloby za účelem „pouze“ ochrany životního prostředí jako takového.<sup>168</sup>

Je zajímavé, že komentátoři opakovaně poukazují na značně restriktivní a konzervativní přístup vysokých belgických soudů, v němž vidí hlavní příčinu tohoto neutěšeného stavu, a naopak vyzdvihují opakované snahy zákonodárce o řešení této situace. Uváděny jsou zejména dva judikáty belgického Kasačního soudu z 80. let, které v podstatě zakonzervovaly výklad odpírající nevládním organizacím možnost úspěšně žalovat na nezákonnost v oblasti životního prostředí bez prokázání vlastní dotčenosti. Šlo o výklad založený rozhodnutím ve věci *Eikendaele* ze dne 19. listopadu 1982, a potvrzený rozhodnutím ve věci *Neerpede* ze dne 25. října 1985. Konstatovalo se v nich, že

166 Viz zejména závěry C.-H. Borna v BORN, C.-H. *L'accès à la justice en matière d'environnement en Belgique*.

167 *Access to Justice in Environmental Matters – Belgium*, kapitola VII. Legal Standing.

168 BORN, C.-H. *L'accès à la justice en matière d'environnement en Belgique*, s. 304.

„[a]ni čl. 23 Ústavy, který zaručuje právo na zdravé životní prostředí, ani čl. 714 občanského zákoníku, který vyhláší, že obecné statky jsou v užívání všech, nezakládají veřejnou žalobu, která by umožnila kterékoli organizaci založené k ochraně životního prostředí žádat zrušení jakéhokoli správního aktu místního plánování [...] čl. 23 Ústavy nezakotvuje právo žaloby neziskové organizace ve vztahu k jí rozvíjenému předmětu činnosti uvedenému v jejím zakládacím aktu.“<sup>169</sup>

Tento výklad, který potvrzoval nezbytnost i v případech environmentálních organizací prokazovat přímý a osobní zájem jednat, se následně uplatňoval nejen ve správním soudnictví, ale též v řízeních civilních a trestních, stejně jako v řízeních ve věci hájení obecného zájmu ze strany krajů či obcí.<sup>170</sup>

Požadavky na prokázání právního zájmu jako podmínky žalobní legitimace jsou vysokými soudy setrvale vykládány tak restriktivním způsobem, že rozhodně nelze hovořit o „širokém přístupu ke spravedlnosti“, jak ho požaduje Aarhuská úmluva. Belgický Kasační soud šel v této restriktivní interpretaci odmítající jakékoli hájení kolektivních zájmů jako důvodu pro podávání žalob tak daleko, že zákonodárna moc považovala za nutné reagovat a dne 12. ledna 1993 byl vydán **zákon o právu žaloby pro ochranu životního prostředí**, který je skutečně prezentován jako přímá reakce zákonodárce na judikát *Eikendaele*.<sup>171</sup> Tento zákon zavedl novou rychlou a potenciálně účinnou proceduru soudního přezkumu, kterou mohou iniciovat i ekologické organizace a jež může být využita v případech zjevného porušení zákonnosti v oblasti životního prostředí.<sup>172</sup> Zákon umožnil předsedovi soudu první instance **nařídít okamžité ukončení činnosti porušující ustanovení zákonů k ochraně životního prostředí** (i toto opatření spadá pod nástroje označované typově jako **injunction**), a to na návrh Královského prokurátora, správního orgánu nebo ekologické nevládní organizace splňující určitá kritéria, pokud je porušení zákona (nebo jiného právního předpisu k ochraně životního prostředí) zjevné a závažné (zvláštní naléhavostí žádost podmíněna není). Soud může nařídít zastavení předmětné činnosti nebo uložit opatření k prevenci dalších environmentálních škod. Proti tomuto rozhodnutí soudu je přípustné odvolání, které může být podáno do 30 dnů od oznámení rozhodnutí.<sup>173</sup> Nicméně podmínky přípustnosti aktivní žalobní legitimace jsou i zde poměrně restriktivní: organizace musí být vytvořena podle

169 Ibid., s. 295–296.

170 Ibid., s. 304–305.

171 Ibid., s. 325–326.

172 DELNOY, M. *Implementation of the Aarhus Convention in Belgium – Some Elements*, s. 347.

173 *Access to justice in environmental matters – Belgium*, kapitola X.

belgického zákona z roku 1921, což vylučuje zahraniční organizace; musí splňovat podmínku předmětu činnosti přímo související s ochranou životního prostředí a v zakládací listině uvedené geografické působnosti; musí mít právní subjektivitu. Tato kritéria se berou v úvahu při posuzování žádosti: měla by existovat přímá souvislost mezi cílem činnosti organizace podle stanov a předmětem sporu a v úvahu se bere též hledisko místní příslušnosti – např. pouze lokální sdružení těžko prokáže dostatečný zájem na řešení environmentálního projektu v jiné části země. Nevýhodou celé procedury je i to, že soudce může, ale nemusí návrhu vyhovět (např. není stanoveno, že by při evidentní nezákonnosti musel činnost zastavit, a je to tedy zcela na jeho uvážení).<sup>174</sup>

Kasační soud reagoval na vydání zákona o právu žaloby pro ochranu životního prostředí tím, že ve své judikatuře podmínil úspěch žaloby podané v tomto režimu ještě splněním dodatečné podmínky, a sice existencí environmentální škody. Tato podmínka ovšem ve zmíněném zákoně uvedena není.<sup>175</sup> Příznivější postoj k žalobní legitimaci environmentálních spolků měly Státní rada a Arbitrážní soud, které za určitých podmínek *intérêt à agir* ekologickým nevládním organizacím přiznávaly. F. Haumont uvádí, že správní soudci po přijetí tohoto zákona žaloby ekologických občanských sdružení přijímali, avšak není známo žádné rozhodnutí oslabující či vyvracející původní právní názor Kasačního soudu, které by adekvátně reagovalo na vyhlášení čl. 23 Ústavy, bez ohledu na předchozí doktrínu v této věci.<sup>176</sup> Je opravdu s podivem, že na restriktivním výkladu zájmu jednat ve prospěch životního prostředí nezměnil nic ani čl. 23 belgické Ústavy, ale ani přistoupení Belgie k Aarhuské úmluvě spojené s požadavkem zajistit mj. přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí – existuje množství rozhodnutí, která vycházejí z toho, že velmi úzká interpretace zájmu ekologických organizací jednat je v souladu s čl. 23 Ústavy i s čl. 9 Aarhuské úmluvy.<sup>177</sup>

Moc zákonodárná se následně ještě několikrát pokusila zvrátit právě popsanou tendenci vykládat podmínky přístupu ke spravedlnosti extrémně úzce: návrhem novelizace zákona o právu žaloby pro ochranu životního prostředí<sup>178</sup> a znovu pak návrhem Senátu výslovně přiznat nevládním organizacím právo hájit kolektivní

174 BORN, C.-H. *L'accès à la justice en matière d'environnement en Belgique*, s. 325–326.

175 Rozsudek Kasačního soudu č. C.05.0128.N ze dne 2. března 2006. Cit. v DELNOY, M. *Implementation of the Aarhus Convention in Belgium – Some Elements*, s. 347.

176 HAUMONT, F. *Le Droit Constitutionnel Belge à la Protection d'un Environnement Sain*, s. 50.

177 BORN, C.-H. *L'accès à la justice en matière d'environnement en Belgique*, s. 318.

178 LAVRYSEN, L. EUFJE 2013 Vienna Conference – Report on Belgium. 2013, s. 1. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<https://www.eufje.org/images/docConf/vie2013/BE%20vie2013.pdf>>.



zájmy před nejvyšší soudní instancí správního soudnictví.<sup>179</sup> Žádný z těchto návrhů však zatím nebyl úspěšný.<sup>180</sup>

Možnost hájení životního prostředí v podobě dovolání se ochrany kolektivního zájmu (tj. bez vazby na subjektivní práva nebo zájmy osoby a prokázání její dotčenosti) tak zůstává v Belgii problematická. Je svázána úzkou interpretací *intérêt à agir*, kterou je v případě ochrany životního prostředí těžké splnit v oblastech mimo sousedská práva. Zdá se, že inkorporace práva na ochranu životního prostředí do belgické Ústavy ani přistoupení k Aarhuské úmluvě v tomto ohledu neměly žádný výrazný vliv.

## 2.5 SHRNUTÍ

V Belgii působí ústavní právo s environmentálním obsahem jako součást ústavních norem od roku 1994. Je zařazeno mezi práva ekonomická, sociální a kulturní, navíc je přímo spjato s lidskou důstojností. V Belgii je základní environmentální právo vázáno nikoli na určitý stav životního prostředí, nýbrž na příslušnou aktivitu orgánů státu (veřejné správy) vedoucí k náležité ochraně životního prostředí jako celku i jeho jednotlivých složek.

Právo vztažené k životnímu prostředí bylo v Belgii založeno jako přímo neaplikovatelné, tj. před soudem dovolatelné nikoli samostatně, ale pouze v přímé spojitosti s jiným právem nebo podle prováděcí legislativy, což bylo ústavodárcem vyjádřeno v průvodních materiálech k ústavní novele (nikoli však v textu Ústavy samotné). Tato teze začala být velmi brzy po zavedení práva kritizována a zpochybňována literaturou i některými soudy a po dlouhá léta probíhá v belgické judikatuře určitý proces svědčící o možném postupném příklonu k přímé dovolatelnosti tohoto práva, který však zatím nebyl završen.

Zejména z toho důvodu nespočívají zatím hlavní přínosy zakotvení ústavního práva na ochranu životního prostředí v Belgii v posílení možnosti osob využívat ho k účinnější ochraně životního prostředí, ale spíše nepřímou v rozvíjení nových výkladových přístupů, které se následně uplatňují v jiných oblastech aplikace práva.

179 Návrhy *Doc. Parl.* 2011–2012, n° 53–1693/001 a *Doc. Parl.* 2011–2012, n° 5–1264/1, které prošly dlouhým procesem a řadou pozměňovacích návrhů, ale zatím bez výsledku. Viz např. BORN, C.-H. *L'accès à la justice en matière d'environnement en Belgique*, s. 319.

180 Velmi podrobně k obsahu návrhů a průběhu jejich projednávání viz VANDENDRIES, A. *L'action d'intérêt collectif au contentieux de l'excès de pouvoir: ou la face clémente de Janus, dieu du passage* [Thesis]. Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2015, s. 57 a násl. Dostupné z: <<https://dial.uclouvain.be/memoire/ucl/object/thesis:3386>>.

Tím bylo dosaženo alespoň omezených praktických přínosů tohoto práva. Jde zejména o uznání principu předběžné opatrnosti, o zákaz regrese na základě klauzule *standstill* a o výkladový princip *in dubio pro natura*. Především díky těmto výkladovým principům se podařilo, aby právo na ochranu zdravého životního prostředí mělo v belgickém právu (ale i konkrétní praxi) určité hmatatelné výsledky.





### 3.1 PRÁVO NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ VE FINSKÉ ÚSTAVĚ

Finská Ústava<sup>181</sup> zakotvuje základy ochrany životního prostředí v čl. 20, který je nazván „Odpovědnost za životní prostředí“. Zní:

*„Příroda a její rozmanitost, životní prostředí a národní dědictví jsou odpovědností každého.*

*Orgány veřejné správy usilují o to, aby každému bylo zajištěno právo na zdravé životní prostředí a aby každý měl možnost ovlivnit rozhodnutí, která se týkají životního prostředí, v němž žije.“*

Toto ustanovení je zařazeno v části 2 nazvané „Základní práva a svobody“, která už není dále dělena, ale jednotlivá práva jsou zde řazena postupně za sebou. Právo na zdravé životní prostředí je zařazeno až mezi posledními právy v řadě, a to bezprostředně po právech, která náleží do skupiny práv ekonomických, sociálních a kulturních (dále je zde např. právo na práci a podnikání a právo na sociální zabezpečení).

Komentátor finské Ústavy J. Husa právo na zdravé životní prostředí označuje za „ryze kolektivní“ a za výsledek změn ústavního myšlení obecně.<sup>182</sup> V průběhu 90. let ve Finsku poměrně výrazně sílil vliv Strany zelených, kteří se dostali do parlamentu i vlády, a projevem tohoto vlivu bylo pravděpodobně i zařazení environmentálních ustanovení do nové Ústavy z roku 1999.<sup>183</sup> Čl. 20 je formulován velmi opatrně a málo precizně, zejména co se týče povinností, které zavazují každého k odpovědnosti za životní prostředí, ale také co do formulace, že orgány veřejné moci budou „usilovat“ o naplňování popsanych cílů. J. Husa to označuje jako

181 *Suomen perustuslaki*. Ústavní zákon č. 731/1999 ze dne 11. června 1999, vstoupil v účinnost dne 1. března 2000. Šlo o zásadní revizi první finské Ústavy z roku 1919.

182 HUSA, J. *The Constitution of Finland: A Contextual Analysis*. Oxford, Portland: Hart Publishing, 2011, s. 194.

183 PAASTELA, J. Finland. *Environmental Politics*. 2002, č. 1. Dostupné za: <<http://dx.doi.org/10.1080/714000591>>.

„soft-constitutional responsibility“. V porovnání s ostatními ústavními právy je toto právo specifické, neboť má podporovat hodnoty životního prostředí, které jako takové nejsou odvoditelné od práv jednotlivců. Přesný předmět práva je obtížné blíže vymezit a za subjekty tohoto práva považuje tento autor vlastně *budoucí generace*.<sup>184</sup> Druhá část ustanovení je podle J. Husy určitější a zavazuje všechny, kdo disponují veřejnou mocí, jednat tak, aby každému bylo zajištěno zdravé životní prostředí a také skutečná možnost jednotlivců být slyšeni v procesech, v nichž se rozhoduje o „jejich“ životním prostředí. Tato část ústavního ustanovení se naplňuje v jednotlivých zákonech týkajících se životního prostředí, např. stavebním zákoně. Z toho vyplývá, že aplikační potenciál tohoto „soft“ ústavního práva bude muset být teprve odkrýván.

Dobrym začátkem k tomu může být, jak uvádí zpráva finského Ministerstva životního prostředí a Univerzity v Tampere s názvem „Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)“,<sup>185</sup> několik disentů soudců Nejvyššího správního soudu v environmentálních kauzách. Autoři těchto disentů by bývali dali ústavnímu právu na životní prostředí větší váhu, ale převažující mínění bylo, že toto právo má nízkou normativní sílu,<sup>186</sup> resp. že toto ustanovení je svou povahou do značné míry deklaratorní a k jeho uplatňování je zapotřebí další legislativy.<sup>187</sup> Na druhou stranu ovšem komentář uvádí, že základní právo na životní prostředí nemůže být připisovaným deklaratorním charakterem zablokováno. Podle čl. 22 finské Ústavy musí veřejná správa zajistit uplatňování základních a lidských práv, a to se vztahuje též na právo podle čl. 20.

I přes skutečně velmi opatrně formulovanou dikci čl. 20 finské Ústavy ale platí, že význam základního práva na životní prostředí nelze omezovat pouze na obsah environmentálních zákonných ustanovení. Dalšími sférami, které je třeba v určování obsahu práva na životní prostředí brát v potaz, jsou mezinárodněprávní závazky Finska v oblasti ochrany životního prostředí (na které se hojně odvolávaly

184 HUSA, J. *The Constitution of Finland: A Contextual Analysis*, s. 194.

185 VILJANEN, J. – HEISKANEN, H. – RASKULLA, S. – KOIVUROVA, T. – HEINÄMÄKI, L. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*. 2014, s. 15 [online]. Dostupné z: <<http://docplayer.fi/18243450-Miten-ymparistoperusoikeus-toteutuu.html>>. Pro účely této kapitoly byl využit překlad Zprávy z finského originálu provedený Mgr. Michalem Švecem.

186 KHO (finský Nejvyšší správní soud) 2010:6, odst. 20. Cit. v HUSA, J. *The Constitution of Finland: A Contextual Analysis*, s. 195.

187 Odůvodnění k vládnímu návrhu ústavního zákona, s. 66. Cit. v VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 24.

přípravné dokumenty k novelizaci Ústavy ohledně čl. 20),<sup>188</sup> obsah evropského unijního práva životního prostředí a dále též ostatní základní práva, která s právem na životní prostředí souvisejí.

Jako příklad vzájemné synergie práva na životní prostředí s jinými základními právy je možno uvést **práva původních obyvatel**, ve finském případě konkrétně Sámů. V případě Sámů má základní právo na životní prostředí zvláštní význam především kvůli tradičním způsobům obživy, které se vztahují přímo k životnímu prostředí, jmenovitě kvůli chovu sobů. Tradiční sámské způsoby obživy jsou jako pevná součást kultury ve Finsku zaručeny Ústavou. Ta v čl. 17 odst. 3 přiznává Sámům status původního obyvatelstva a tím i právo udržovat a rozvíjet svou kulturu. Výbor OSN pro lidská práva řešil několik stížností Sámů, které se týkaly uplatňování čl. 27 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, jenž zaručuje menšinám právo na užívání vlastní kultury, vyznávání a projevování vlastního náboženství a používání vlastního jazyka.<sup>189</sup> Výbor zdůraznil, že právo původního obyvatelstva na kulturu ve světle tohoto paktu znamená jejich právo efektivně se účastnit rozhodovacích procesů, které budou mít přímý vliv na jejich kulturu, způsoby obživy a skrze to i na tradiční území a přírodní zdroje. Výbor pro lidská práva také předpokládá tzv. pozitivní diskriminaci čili speciální opatření, která zajistí původním národům skutečně rovnoprávnou pozici ve společnosti. V tomto světle lze také vidět, že základní právo na životní prostředí uplatňované spolu s ostatními lidskými právy posiluje právo Sámů na ochranu před škodami na životním prostředí, které ohrožují jejich tradiční způsoby obživy, a opravňuje je k efektivní a faktické účasti na environmentálním rozhodování.<sup>190</sup>

Jako základní práva zakotvená finskou Ústavou úzce související s právem na zdravé životní prostředí jsou označována:

- právo na účast garantované čl. 2 odst. 2 finské Ústavy, podle nějž má každý právo účastnit se rozhodování o svém životním prostředí a ovlivňovat tak jeho rozvoj;

188 Ve zprávách komise se zmiňují stanoviska Výboru OSN pro lidská práva v případě Ominayak proti Kanadě (ze dne 26. března 1990) a rozsudky ESLP Fredin (ze dne 18. února 1990) a Powell a Rayner proti Spojenému království (ze dne 21. února 1990). Viz VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 17.

189 Např. O. Sara et al. proti Finsku (431/1990) a také *Länsman I* (Comm. 511/1992, ze dne 26. října 1994), *Länsman II* (Comm. 671/1995, ze dne 22. listopadu 1996) a *Länsman III* (1023/2001, ze dne 17. března 2005).

190 VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 18.

- svoboda projevu a právo na informace, zajištěné čl. 12 finské Ústavy, které jsou podstatné k tomu, aby lidé měli povědomí o věcech týkajících se životního prostředí, aby bylo možné správně vymezit ochranná opatření a aby měla veřejnost možnost ovlivnit rozhodování ve světle správných informací, jak to odpovídá požadavkům Aarhuské úmluvy;
- svoboda shromažďování a sdružování zajištěná čl. 13 finské Ústavy; ta z pohledu ochrany životního prostředí znamená mj. závazek státu nebránit shromážděním ve věcech životního prostředí, a to i pokud jde o zajištění poskytnutí informací;
- povinnost veřejné správy podporovat možnosti jednotlivců účastnit se společenských aktivit a ovlivňovat rozhodování, které se jich týká, což je obsahem čl. 14 odst. 3 finské Ústavy; toto právo přitom není omezeno pouze na jednotlivce, ale mohou ho využívat např. též environmentální organizace;
- právo na právní ochranu a dobrou správu věcí veřejných („good governance“) ve smyslu čl. 21 finské Ústavy s podporou čl. 9 Aarhuské úmluvy; tady je ovšem třeba poznamenat, že právo účasti v řízení a právo na opravný prostředek proti rozhodnutím nejsou bezbřehé a ve Finsku jsou podmíněna existencí práva nebo oprávněného zájmu osoby či zástupce veřejnosti;<sup>191</sup>
- právo na život, osobní svobodu, nedotknutelnost a bezpečí zaručené čl. 7 odst. 1 finské Ústavy;
- povinnost veřejné správy podporovat zdraví populace zmíněné v čl. 19 odst. 3 finské Ústavy.

### 3.2 PŘÍNOSY ZAKOTVENÍ PRÁVA V OBLASTI INTERPRETACE

Hlavní oblasti významu vnesení čl. 20 do finské Ústavy je třeba vidět v několika směrech:

- ochrana životního prostředí byla povýšena na ústavní úroveň, což se odrazilo i v převládající společenské debatě;
- byl dán ústavní mandát rozvoji environmentální legislativy a v souvislosti s tím vyvstala i otázka nového posouzení existující legislativy z hlediska faktického uplatňování práva na životní prostředí, které se projevuje v každodenních konkrétních situacích, spojených s aplikací zákonných i podzákonných ustanovení;

191 Ibid., s. 21–22.



- na ústavní úrovni byl zaručen cíl umožnit občanům vyjádřit se v rozhodovacích procesech týkajících se jejich životního prostředí a tato vyjádření zohledňovat;
- orgánům veřejné správy bylo přímo Ústavou svěřeno usilovat v naplňování svých kompetencí o zdravé životní prostředí;<sup>192</sup>
- právo na životní prostředí získalo ústavním zakotvením úlohu interpretačního vodítka při výkladu zákonů i při rozhodování konkrétních případů;<sup>193</sup>
- ústavním zakotvením práva na životní prostředí byl učiněn důležitý krok směrem k uznání vlastní hodnoty životního prostředí, z níž vychází obecná odpovědnost člověka za jeho ochranu.<sup>194</sup>

Kromě toho zakotvení práva na zdravé životní prostředí podle finské literatury zásadním způsobem přispělo k formulování a rozvíjení několika principů důležitých pro interpretaci práva: principu zákazu regrese, principu vzdělávání a osvěty a principu rovnosti.

### 3.2.1 Princip zákazu regrese

Princip zákazu regrese je uváděn jako obecný princip, uplatňující se u základních práv vůbec, který ovšem má při rozvoji práva na životní prostředí zvlášť důležitou úlohu. Jeho zdroji jsou čl. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a obecný závazek k zajištění základních práv uvedený v čl. 22 finské Ústavy. Míni se jím, že veřejná správa má povinnost alokovat hospodářské prostředky na uplatňování základních práv tak, **aby míra ochrany základních práv zůstala na dostatečné úrovni bez ohledu na momentální hospodářskou situaci**. Jinými slovy, jak potvrdil Finanční výbor finského Parlamentu, uplatňování základních práv nesmí být závislé na konjunktuře. P. Rautiainen interpretoval

<sup>192</sup> Ibid., s. 15–16.

<sup>193</sup> Např. Ústavní komise finského Parlamentu se odvolala v řadě případů se spornou interpretací na článek Ústavy o právu na životní prostředí a konstatovala, že ustanovení o základním právu na životní prostředí je důležité a že je třeba brát na ně ohled. Srov. např. usnesení o omezeních rybolovu (PeVL 14/2010), o omezeních použití určitých lovných prostředků (PeVL 20/2010 vp), o ochraně architektonického dědictví (PeVL 6/2010 vp), o těžební činnosti (PeVL 32/2010 vp), o nakládání s odpadními vodami v domácnostech (PeVL 44/2010 vp), o odebrání půdy (PeVL 2/1997vp) a o správě soukromých lesů (PeVL 22/1996). Cit. v VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 16.

<sup>194</sup> VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 23.

praxi usnesení Finančního výboru finského Parlamentu z poslední doby tak, že výbor schvaluje určitou regresi, „pokud je nepatrná a netýká se centrální oblasti základních práv.“<sup>195</sup>

P. Rautiainen shrnul mj. na základě postupů litevského Ústavního soudu a kanadského Nejvyššího soudu podmínky „zákazu regrese“ následovně:

1. Regrese musí být omezena v čase: nesmí trvat delší dobu, než na jakou se podle obecně uznávaného odhadu očekávají závažné finanční obtíže veřejného hospodářství, jimiž bylo zavedení regrese odůvodněno.
2. Regrese musí být ve správném poměru se situací veřejného hospodářství: uplatňování dosažené úrovně základních práv nesmí být zhoršeno více, než je kvůli zhoršení stavu veřejného hospodářství nezbytné.
3. Regrese nesmí vést k růstu nerovnosti ve společnosti: regrese týkající se základních práv musí být namířena na jiné společenské skupiny než ty nejslabší a nejzranitelnější.

V situaci snižování finančních prostředků je nezbytné vzít princip zákazu regrese v úvahu, a protože základní právo na životní prostředí má často těsnou spojitost s nejzranitelnějšími skupinami ve společnosti, musí úroveň jeho ochrany zůstat přinejmenším zachována. Za dobré hospodářské situace je pak třeba usilovat o zvýšení úrovně ochrany.

### 3.2.2 Princip vzdělávání a osvěty

Kromě pracovníků úřadů mají mít i občané dostatečné povědomí o následcích svého jednání a o způsobech, jakými lze chránit životní prostředí, stejně jako o svých právech a možnostech účastnit se environmentálního rozhodování a ovlivňovat jej. Environmentální výchova a vzdělávání má v naplňování zodpovědnosti každého jedince za životní prostředí významnou roli. Stát přispívá k environmentální výchově např. financováním série prezentací Světového fondu na ochranu přírody (WWF) ve školách. Potřeba environmentálního vzdělávání je uznána ve vzdělávacích plánech pro předškolní vzdělávání, základní školy i gymnázia. Spolu s veřejnou správou mají v oblasti environmentální výchovy důležitou roli neziskové organizace.<sup>196</sup>

<sup>195</sup> Viz RAUTIAINEN, P. Perusoikeuden heikennyskielto. *Oikeus*. 2013:3, s. 261–283. Cit. v VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 24.

<sup>196</sup> VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 24–25.

### 3.2.3 Princip rovnosti

Princip rovnosti hraje důležitou roli při uplatňování všech základních práv, právo na životní prostředí nevyjímaje. Tento princip nachází své uplatnění zejména v procesním aspektu – při zajištění informovanosti o životním prostředí, účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech a při přístupu ke spravedlnosti. Proto je tu stěžejní aktivita orgánů veřejné správy, která je potřebná i pro zajištění rovného uplatňování základního práva na životní prostředí. V případě rovného uplatňování práva na účast je třeba věnovat pozornost především skupinám s nejslabší pozicí, jako jsou děti, senioři, postižení a imigranti, a jejich potřebám. Jak už bylo zmíněno, Finsko se zavázalo posilovat také uplatňování faktické rovnosti Sámů především prostřednictvím práv účasti, což pro uplatnění na úrovni vyjádřené legislativou vyžaduje státní podporu a zdroje. Orgány veřejné správy mají aktivně nabízet možnost účastnit se rozhodovacích procesů specifickým skupinám a kromě toho mají mít z úřední moci na zřeteli zájmy těchto skupin při ochraně veřejných či celospolečenských zájmů. V obcích obvykle existují specifické mechanismy, jimiž dostávají hlas např. děti a mládež, senioři či postižení, a to často v podobě expertních rad založených právě za účelem hájení zájmů těchto skupin. Tyto rady se podílejí na rozhodováních týkajících se místního životního prostředí způsobem, který umožňuje zohlednit názory a potřeby těchto skupin na lokální úrovni.<sup>197</sup>

### 3.3 PRÁVO NA ZDRAVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V JUDIKATUŘE FINSKÝCH SOUDŮ

Zpráva o uplatňování práva na životní prostředí ve Finsku uvádí, že **lidské právo na životní prostředí se v rozhodnutích finských obecných soudů i Nejvyššího správního soudu využívá velmi málo**. Častěji využívaným přístupem finského Nejvyššího správního soudu je spíše pragmatické využívání environmentální legislativy, při němž se základním právem na životní prostředí argumentuje především v nejasných situacích nebo v situacích, kdy existuje nějaká mezera v zákoně. Tuto tendenci Zpráva odůvodňuje tím, že základní právo na životní prostředí je mladé a následkem jen velmi občasného uplatňování v porovnání s jinými základními právy nedostatečně rozvinuté. K obsahu základního práva na životní prostředí není možné získat podobnou míru pomocných výkladů ze soudní praxe

<sup>197</sup> Ibid., s. 49–50.

jako k jiným základním právům a k získání komplexnějšího obrazu je třeba sledovat akademickou debatu.<sup>198</sup>

Zdá se, že ve Finsku chybí i některé další faktory, které jsou obecně příznivé rozvoji základního práva na zdravé životní prostředí. Působí zde právníci specializovaní na právo životního prostředí, ale zatím spíše málo využívají při své práci základní práva. To se částečně projevuje též v soudnictví, kde tradice správního práva stále převažuje při odůvodňování rozhodnutí nad základními právy,<sup>199</sup> a v činnosti veřejné správy: „*Pro orgány veřejné správy je obtížně uchopitelné, co se základním právem na životní prostředí míní, jaký vztah má k jejich oblasti působnosti a jak konkrétně souvisí s náplní práce jednotlivých úředníků.*“<sup>200</sup>

### 3.3.1 Případ Vuotos

V souvislosti s uplatňováním práva na zdravé životní prostředí ve Finsku je komentován pouze jediný případ – tzv. případ Vuotos, jehož podstatou byla žaloba úspěšná zčásti právě na základě odvolání se na čl. 20 Ústavy.<sup>201</sup> Případ Vuotos

198 Zpráva uvádí celou řadu pramenů, které jsou ovšem pouze ve finštině. Pro přehled lze uvést např. KUUSINIEMI, K. – EKROOS, A. – KUMPULA, A. – VIHERVUORI, P. *Ympäristöoikeus*. Helsinki, 2013; KUMPULA, A. – MÄÄTTÄ, T. – SIMILÄ, J. – SUVANTOLA, L. *Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen*. Turku, 2014; HOLLO, E. J. *Johdatus ympäristöoikeuteen*. Helsinki, 2009; KOKKO, K. *Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa*. In: M. Aarto – M. Vartiainen (Ed.). *Oikeus kansainvälisessä maailmassa*. Ilkka Saraviidan juhlakirja. Helsinki, 2008, s. 309–341; LÄNSINEVA, P. *Luontoarvot, ympäristönsuojelulain uudistushanke ja perusoikeuskysymykset, selvitys ympäristöministeriölle 2012*; VIHERVUORI, P. *Oikeus ympäristöön* (PL 20 §). In: P. Hallberg – H. Karapuu – T. Ojanen – M. Scheinin – K. Tuori – V.-P. Viljanen (Ed.). *Perusoikeudet*. Helsinki, 2011, s. 753–782; MÄÄTTÄ, T. *Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: kohti ekososiaalista oikeusvaltiota*. In: L. Nieminen (Ed.). *Perusoikeudet EU:ssa*. Helsinki, 2001, s. 263–326; PIRJATANNIEMI, E. *Vihertyvä rikosoikeus*. *Oikeus*. 2005:34, s. 316–318; VILJANEN, V.-P. *Perusoikeusjärjestelmä ja ympäristö*. In: V.–M. Thuren (Ed.). *Oikeus ja oikeudenmukaisuus: Oikeustieteen päivät 3.–4. 6. 1999 Joensuussa*. Joensuu, 1999, s. 91–101; HEINÄMÄKI, L. *Ihmisoikeudet ympäristönsuojelussa*. In: E. Pirjatanniemi – T. Koivurova (Ed.). *Ihmisoikeuksien käsikirja*. Tallinna, 2014, s. 528–554; KUMPULA, A. *Perustuslain 20 § ja sen merkitys kaivoslainsäädännön valmistelussa*. [Cit. 2014–09–26]. Dostupné z: <[http://ktm.elinar.fi/ktm\\_jur/ktmjur.nsf/all/41FAFD5BBEC7CD57C22571C4003B68C0/\\$file/Anne%20Kumpula\\_kaivoslausunto.pdf](http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all/41FAFD5BBEC7CD57C22571C4003B68C0/$file/Anne%20Kumpula_kaivoslausunto.pdf)>. VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 17.

199 VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 20.

200 *Ibid.*, s. 23–24.

201 Případ se skládal z několika fází před různými soudy, včetně Soudu pro vodní právo. Příslušným krajským soudem zde byl Krajský správní soud ve Vaasa; Nejvyšší správní soud – KHO

představuje výjimku v argumentaci jinak typické pro případy týkající se životního prostředí, v nichž právo na životní prostředí hrává obvykle jen velmi malou roli.

T. Koivuova označuje tento případ za jednu z nejdéle se táhnoucích a nejznámějších „environmentálních bitev“ ve Finsku. Šlo o plán na vybudování vodní nádrže a přehrady na horním toku řeky Kemijoki, tedy v podstatě o projekt celostátního významu se značným politickým a ekonomickým podtextem. Původní návrh pocházel již z roku 1992. Hned v počáteční fázi se proti plánu ohradila řada subjektů včetně Evropské komise, která namítala, že část území, které by bylo výstavbou zasaženo, by měla být vyhlášena jako ptačí oblast a součást Natura 2000 (konkrétně šlo o mokřady Kemihaara).<sup>202</sup> Je zajímavé, že vyhlášení této lokality jako ptačí oblasti bylo doporučeno Komisí z ornitologických důvodů, a protože Finsko mělo zpoždění nejen s vyhlášením ptačích oblastí, ale i se samotnou přípravou legislativního rámce k nim a sestavením národního seznamu, Komise v této věci zahájila kontrolní řízení (v roce 1998), kde vytýkala Finsku, že dosud nezařadilo na seznam některé lokality, mezi nimi i mokřady Kemihaara. Ovšem rozhodnutí vlády z roku 1998 o tom, které lokality budou zahrnuty do sítě Natura 2000, tuto lokalitu neobsahovalo, protože meziministerské jednání v této věci nenašlo shodu.<sup>203</sup> Následně podala Komise žalobu k Soudnímu dvoru EU (1999).

Finský Soud pro vodní právo v únoru roku 2000 udělil povolení k výstavbě vodního díla, čímž zcela ignoroval názor Komise a již probíhající soudní řízení před Soudním dvorem EU. Součástí tohoto povolení bylo i povolení k vykácení lesů v předmětné lokalitě, kde výstavba měla probíhat, které již započalo. Proti kácení byla vznesena stížnost ke Krajskému správnímu soudu ve Vaasa, který povolení investiční společnosti odebral.

Proti rozhodnutí Soudu pro vodní právo, stejně jako proti vládnímu rozhodnutí nezařadit danou lokalitu do systému Natura 2000 byla samozřejmě vznesena řada stížností ze strany jednotlivců, Finské asociace ochrany přírody a Birdlife Finland. Nejvyšší správní soud konstatoval, že pro posouzení zákonnosti rozhodnutí vlády nemá dost podkladů, a vrátil rozhodnutí o mokřadech vládě k dalšímu dopracování. Paralelně zahájila Komise další řízení proti Finsku, tentokrát za porušení

---

2002:86, č. 3339. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je k dispozici pouze ve finštině. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.kho.fi/paatokset/17859.htm>>. Srov. KOIVUROVA, T. The Case of Vuotos: Interplay Between International, Community and National Environmental Law. *Review of European Community & International Environmental Law*. 2004, č. 1, s. 47.

202 KOIVUROVA, T. *The Case of Vuotos*, s. 47.

203 *Ibid.*, s. 49.

směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích přímo z důvodu mokřadu Kemihaara, v souvislosti s povolením projektu vodního díla s tím, že členské státy jsou povinny dodržovat směrnice i v případě, že příslušná lokalita nebyla zatím do sítě Natura 2000 zařazena, pokud je pro to z přírodovědného hlediska vhodná. Komise vyjádřila stanovisko, že mokřady Kemihaara by byly jednou z vůbec nevhodnějších lokalit pro vyhlášení ptačích oblastí ve Finsku a že obsahuje jak stanoviště typu z přílohy I, tak II směrnice o stanovištích, přičemž se zde vyskytují i prioritní stanoviště. Asi dva měsíce poté, co Finsko obdrželo odůvodněné stanovisko Komise v právě uvedeném smyslu, Krajský správní soud ve Vaasa svým rozhodnutím ze dne 14. června 2001 zrušil povolení vydané Soudem pro vodní právo a zamítl žádost investiční společnosti o povolení stavět vodní nádrž a přehradu. Následně Nejvyšší správní soud rozhodnutí Krajského správního soudu ve Vaasa potvrdil (rozhodnutím ze dne 18. prosince 2002) a Komise tedy neměla důvod v řízení pokračovat.<sup>204</sup>

Na tomto případě je zajímavý mj. přístup Krajského správního soudu ve Vaasa k rozhodnutí Soudu pro vodní právo, jednak také samozřejmě interpretační přístup Nejvyššího správního soudu. Soud pro vodní právo rozhodoval podle vodního zákona, který pocházel původně z roku 1961. Povolení udělil s tím, že směrnice o stanovištích ani ptačích se na danou oblast nevztahuje, protože vláda vyloučila vyhlášení dané lokality jako ptačí oblasti. Krajský správní soud ve Vaasa zaujal zcela jiné stanovisko a zrušil rozhodnutí Soudu pro vodní právo na základě § 2 odst. 5 finského vodního zákona, který po novelizaci z roku 1987 znemožňoval udělit povolení pro vodní dílo v případě, že projekt díla ohrožuje veřejné zdraví, působí závažné a dalekosáhlé negativní dopady na přírodní podmínky, životní prostředí nebo vodní prostředí a jejich fungování, nebo v případě, že vodní dílo by mělo vážné dopady na obyvatelstvo nebo podmínky života obyvatel nebo na osídlení dané lokality.

Správní soud zde vůbec poprvé konstatoval, že v tomto případě je namísto žádost o povolení zamítnout právě z důvodu ohrožení životního prostředí, a to i v souvislosti s posunem společenského vnímání hodnot životního prostředí a důležitosti jeho ochrany, k němuž došlo v posledních desetiletích a v porovnání s dobou přijetí vodního zákona v roce 1961 pak velmi výrazně. To tento soud spojil s přijetím množství nové legislativy v oblasti ochrany životního prostředí, k níž došlo ve Finsku i v EU. Uvedl, že § 2 odst. 5 vodního zákona musí být interpretován v souladu se zakládací smlouvou ES tak, aby byly naplněny ochranné cíle směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. Dále konstatoval, že hodnoty, pro něž je potřebné chránit

---

204 Ibid., s. 51.

danou lokalitu, nezávisí na tom, zda byla, nebo nebyla zařazena do systému Natura 2000. Poukázal mj. i na čl. 20 Ústavy, který garantuje ochranu životního prostředí.<sup>205</sup>

Nejvyšší správní soud potvrdil rozhodnutí Krajského správního soudu ve Vaasa, ale považoval za potřebné uvést své vlastní odůvodnění, které se od odůvodnění krajského soudu poněkud odlišuje. Vyzdvihl zejména vložení ekologických důvodů do § 2 odst. 5 vodního zákona v novelizaci z roku 1987, které bylo jasným důkazem změny společenského nazírání na hodnoty životního prostředí a které bylo nezbytné v daném povolovacím řízení zohlednit, a zdůraznil rovněž, že § 2 odst. 5 vodního zákona musí být vykládán ve světle čl. 20 Ústavy. Uvedl, že tento článek chránící životní prostředí nebyl jen preskripční pro zákonodárce, ale rovněž principem pro vedení aplikace práva a jeho výkladu, a tudíž byl rozhodující též pro výklad čl. 2 odst. 5 vodního zákona v tomto případě. Dal tak nižším soudům jasné znamení, že čl. 20 není jen abstraktním právním principem, ale že má mít roli vodítka při aplikaci práva. Především tedy aplikoval finské vnitrostátní právo, které, vykládané v souladu s unijním právem, bylo pro zamítnutí realizace projektu škodícího životnímu prostředí plně dostačující, tj. sice připustil, že evropské směrnice mohou mít za určitých podmínek přímý účinek, ale toho nebylo třeba se v daném případě dovolávat, jelikož rozhodnutí bylo možno učinit na základě vnitrostátního práva. To umožnilo Nejvyššímu správnímu soudu vyhnout se výkladu směrnic (a případně tedy i položení předběžné otázky) i jakýmkoli jiným střetům s problematickým procesem vyhlásování Natura 2000 v dané lokalitě nebo komentování probíhajícího řízení Komise.<sup>206</sup>

Tento soudní přístup vedl k podstatné změně tradičního výkladu vodního zákona, v němž bývalo významným určujícím kritériem zajištění zájmů energetického průmyslu. Finský Nejvyšší správní soud odmítl argumenty společnosti Kemijoki, že by měl postupovat podle dřívější praxe výkladu zákona, a naopak zdůraznil, že záměr zákonodárce v souvislosti s novelizací finské Ústavy v roce 1995 posiluje výklad směřující k šetrnosti vůči životnímu prostředí.<sup>207</sup>

Nejvyšší správní soud v tomto případě výslovně uvedl, že „vodní zákon musí být interpretován ve světle čl. 20 Ústavy, který garantuje právo na životní prostředí“, a vyzdvihl, že toto ústavní ustanovení bylo zakotveno jak jako směrnice pro zákonodárce, tak jako výkladový princip pro interpretaci práva při jeho aplikaci.<sup>208</sup>

205 Ibid., s. 56.

206 Ibid., s. 57–58.

207 VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristötöperusoikeus toteutuu?)*, s. 17–18.

208 BOYD, D. R. *The Environmental Rights Revolution*, s. 222.

### 3.3.2 Vliv ESLP a Aarhuské úmluvy

Zajímavé je, že Zpráva o uplatňování práva na životní prostředí ve Finsku uvádí, že rozhodovací praxe mezinárodních kontrolních orgánů, jako např. orgánů OSN nebo Rady Evropy, nemá zatím v oblasti životního prostředí téměř žádný vliv, na rozdíl od jiných základních práv. Je tomu tak proto, že výklad mezinárodních orgánů je finskými soudy využíván převážně jen tehdy, pokud jde o případy týkající se Finska. Ovšem jak zpráva uvádí, např. ESLP se v případech týkajících se životního prostředí Finskem nikdy nezabýval.<sup>209</sup>

Lze zmínit pouze nečetná rozhodnutí, kdy finská soudní praxe uplatnila výklad pocházející ze soudní praxe ESLP. Jde např. o případ ze Santahaminy (KHO 2013:163), který se týkal hluku a v němž Nejvyšší správní soud využil případy *López Ostra proti Španělsku* (1994) a *Moreno Gomez proti Španělsku* (2004) projednávané u ESLP. Rozsudek Nejvyššího správního soudu odkazoval na ESLP zejména v argumentaci týkající se posuzování, zda byla dosažena přiměřená rovnováha mezi soukromými zájmy a obecným zájmem společenství jako celku.<sup>210</sup>

Nutnost implementovat do finského práva požadavky Aarhuské úmluvy pak znamenala tlak na široký přístup k environmentální spravedlnosti (byť hlavní změny legislativy proběhly již před její ratifikací),<sup>211</sup> který se promítl např. do ústavního ustanovením o právu každého mít vliv na rozhodování týkající se životního prostředí.<sup>212</sup>

## 3.4 ÚČAST VEŘEJNOSTI JAKO SOUČÁST PRÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Účast veřejnosti, resp. povinnost ji umožnit ukládá, jak již bylo zmíněno, samo ústavní ustanovení čl. 20. V něm je účast veřejnosti úzce spojena se samotným právem na životní prostředí, a je tak třeba ji ve Finsku vidět vlastně jako součást tohoto práva, resp. jako prostředek jeho uplatňování. Pravidla účasti veřejnosti jsou nadto značně ovlivněna mezinárodními závazky Finska, zejména Aarhuskou úmluvou,

<sup>209</sup> VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristötöperusoikeus toteutuu?)*, s. 18.

<sup>210</sup> *Ibid.*, s. 23.

<sup>211</sup> Finsko přistoupilo k Aarhuské úmluvě v roce 2004. DAVIES, S. In *Name or Nature? Implementing International Environmental Procedure Rights In the Post-Aarhus Environment: A Finnish Example*. *Environmental Law Review*. 2007, č. 3, s. 198.

<sup>212</sup> HOLLO, E. J. – VIHERVUORI, P. – KUUSINIEMI, K. *Environmental Law and Administrative Courts in Finland*. *Journal of Courts Innovation*. 2010, č. 3, s. 57.



a evropským unijním právem. Jednotlivé zákony stanoví rámec podmínek pro účast veřejnosti a dávají veřejnému projednání určité minimální standardy. Zpráva o uplatňování práva na životní prostředí ve Finsku uvádí, že v praxi jsou rozsah a forma účasti v rozhodování na obecní úrovni vymezeny nejen předpokládanými dopady projektu, ale též jeho společenským významem. Platí obecné pravidlo (které vyplývá z principu odpovědnosti za životní prostředí), že každý může vyjádřit své stanovisko, a to bez nutnosti prokazovat zájem nebo dotčenost.<sup>213</sup>

Možnosti účasti na rozhodování, které přesahují legislativou jasně stanovené požadavky na veřejné jednání a interakci, jsou ovšem věci uvážení příslušného orgánu veřejné správy; v procesu posuzování vlivů na životní prostředí jsou pak obvykle nabízeny subjektem navrhuujícím projekt, a tedy závisející i na jeho vlastní aktivitě.<sup>214</sup>

Účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí, zvláště pak její realizace v praxi jsou ve Finsku předmětem pravidelných dotazníkových šetření a výzkumů. Podle těchto šetření a konzultací s odborníky<sup>215</sup> jsou zavedené nástroje veřejností pozitivně hodnoceny. Uvádí se, že účast veřejnosti

- napomáhá rozšiřovat znalostní základnu osob s rozhodovací pravomocí, čímž zvyšuje kvalitu rozhodování;
- redukuje konflikty v pozdějším stadiu procesu rozhodování tím, že vyvíjí tlak na interakci, vzájemnou spolupráci a porozumění účastníků v raných fázích procesu;
- zvyšuje transparentnost a tím vede k lepšímu vnímání spolupráce na úrovni obcí i státu;
- vede k posílení role občanské společnosti, což je i cílem různých opatření a kampaní finské státní správy.

213 VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 41–42.

214 JANTUNEN, J. – HOKKANEN, P. *YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Suomen ympäristö 18/2010*. Helsinki, 2010, s. 56. Cit. v VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 49.

215 Např. v roce 2007 byl založen Poradní výbor pro politiku občanské společnosti (Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta – KANE), který za své druhé funkční období vypracoval průzkum na finském ministerstvu spravedlnosti a vydal doporučení k potřebám rozvoje finské demokracie. Více viz KARJALAINEN, M. *Järjestöt demokratiaa kehittämässä. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan raportti suomalaisen demokratian kehitystarpeista. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeista*. 2014, č. 5. Viz též např. YLINEN, H. – HOKKANEN, O. – MIETTINEN, H. – PAHKASALO, K. *Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (AKSU 2012). Ympäristöministeriön raportteja*. 2013, č. 15, s. 97. Cit. v VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 42.

Důraz je kladen na tradiční i moderní prostředky zajištění účasti. Nejčastější jsou veřejná projednání, setkání pracovních skupin, řídicích skupin a malých skupin, workshopy a průzkumy mínění obyvatel. Účast dále rozšiřují a podporují např. plánovací vycházky, výstavy, dny otevřených dveří, veletrhy a jmenování kontaktních osob pro posuzování vlivů na životní prostředí. Technologický rozvoj umožnil také snadnou dostupnost a využití internetových služeb a skrze ně využití různých nástrojů sloužících k účasti a zohledňování názorů. Občanskou a obecní iniciativu je v nynější době mj. možné realizovat přes internet. Zajímavým příkladem rozvoje v této oblasti je elektronická účast prostřednictvím služby „Harava“. Jde o internetový nástroj pro nápady a zpětnou vazbu založený na mapách, který umožňuje sbírat názory občanů již před zahájením plánovacích prací, ale i během nich. V průzkumu na stránkách služby Harava zaznamenávají respondenti své názory rovnou do elektronické mapy. Průzkumy realizované přes službu Harava se mohou v podstatě týkat jakékoli oblasti života. Během pilotního projektu rozvoje služby byly realizovány průzkumy např. ohledně pozorování invazních druhů, ohledně nápadů na rozvoj center obcí nebo ohledně významných lokalit a kulturních prostředí.<sup>216</sup>

Pravidelně prováděná dotazování a výzkumy mínění poskytují orgánům veřejné správy zpětnou vazbu. Díky jejím poznatkům a nabytým zkušenostem se využívané formy související s účastí veřejnosti dopracovávají a zdokonalují a zavádí se nové nástroje účasti. Díky zpětné vazbě, jak je účast v praxi hodnocena, bylo např. zjištěno, že velké obtíže působí zejména jednotlivcům – laikům, ale i malým ekologickým organizacím nebo malým podnikatelům a živnostníkům porozumění právním předpisům, nejasným instrukcím, různým i paralelně probíhajícím způsobům účasti, stejně jako fakt, že v rámci jednoho investičního záměru je často potřebí řady různých povolení v rámci různých řízení, což vede k nepřehlednosti a komplikovanosti pro veřejnost, která se chce účastnit a která musí své stanovisko (často jedno a totéž) uplatnit vícekrát v různých řízeních. To vše je nejen problém odbornosti, ale i energie a času osob, neboť účast bývá hodnocena jako časově velmi náročná.<sup>217</sup> Bylo zjištěno, že ačkoli se dá mnoho možností k vyjádření vnímat

---

216 Viz stránky služby Harava. [Cit. 2014–09–26]. Dostupné z: <<http://www.eharava.fi/>>; VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 50–51.

217 Srov. STAFFANS, A. MRL ja kansalaisten osallistuminen. In: M. Airaksinen – H.-L. Hentilä – J. S. Jauhiainen – R. Mäntysalo – K. Jarenko – T. Määttä – M. Pentti – J. Similä – A. Staffans (Ed.). *Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja*. 2012, č. 4, s. 63–72, s. 64. Cit. v VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 42–44.

jako zvýšení možností účasti, praxi by spíše prospělo odstranit aktivity, které se zbytečně překrývají, a vyvinout účinnější a srozumitelnější prostředky na zohlednění názoru, přičemž by se s povolovacím procesem mělo nakládat z hlediska veřejnosti jako s jedním celkem, nikoli množstvím různých fragmentovaných řízení.

Příkladem nových forem účasti veřejnosti může být tzv. „*Alvari*“, což je název nového nástroje interakce mezi obyvateli a městem Tampere. Obyvatelé skrze něj dostávají informace týkající se jejich oblasti a mohou ovlivňovat plánování prostředí, ve kterém žijí, a služeb. Město na druhou stranu potřebuje informace o oblasti jako podklad pro přípravu nových aktivit a pro rozhodování. Systém *Alvari* je založen na síti místních akčních skupin, v nichž je účast otevřena komukoli. Pracovní skupiny se skládají z 50–65 osob, přičemž setkání se účastní maximálně 25 osob najednou. Skupiny *Alvari* disponují od města určitým rozpočtem, o jehož využití samy rozhodují. K odebrání e-mailů a informací je přihlášeno 100–200 osob. Město se zavázalo vyslyšet stanoviska vzešlá ze setkání *Alvari*.<sup>218</sup>

Další klíčová zjištění ohledně slabin účasti vyplývající rovněž z dotazníků a výzkumů mínění se týkají otázky důvěry veřejnosti v účinnost procesů účasti. Ta vyvstala jako ústřední faktor měření kvality procesu účasti. Nejhuře bylo hodnoceno, pokud byla účast v rozhodovacím procesu opomenuta úplně; hned poté se v žebříčku umístily případy, kdy se zástupci veřejnosti domnívali, že orgány veřejné správy nebraly při přijímání výsledné podoby rozhodnutí vyjádřené názory v potaz nebo pokud vyjádřené názory neměly zřetelný vliv na konečnou podobu výsledku rozhodování. Bylo zjištěno, že se opakuje názor, že navzdory možnosti účasti na rozhodování může občanu zůstat pocit, že jeho názor není vyslyšen a že veřejné projednání nemá na konečnou podobu rozhodnutí vliv.<sup>219</sup>

### 3.5 PŘÍSTUP KE SPRÁVEDLNOSTI VE VĚCECH ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Soudní přezkum je i ve finském právním systému jedním z konečných prostředků, kterými se občan může snažit ovlivnit rozhodnutí týkající se životního prostředí. Finský soudní systém je rozdělen na dvě větve: obecné soudy a správní soudy. Obecné soudy sestávají z úrovně soudů okresních, odvolacích a Nejvyššího

218 Srov. VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 50.

219 Viz např. *Suomen ympäristö 1/2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimevuudesta 2013*. Helsinki, 2014, s. 151. Cit. v VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 44.

soudu. Soudy správní mají dvě úrovně – krajské správní soudy a Nejvyšší správní soud.<sup>220</sup> Obecné soudy řeší civilní a trestní případy, správní soudy provádějí především přezkum správních rozhodnutí. Jelikož věci týkající se životního prostředí jsou zpravidla rozhodovány správními úřady, patří jejich přezkum většinou do působnosti správních soudů.<sup>221</sup>

Finský systém nemá obecně zakotvené dvojestupňové správní rozhodování, tj. nemá jako pravidlo odvolání podávané k vyššímu správnímu orgánu; to je stanoveno pouze ve výjimečných případech zvláštními zákony.<sup>222</sup> Správní rozhodnutí mohou být napadena podáním **správní stížnosti** (*hallintovalitus*) ke krajskému správnímu soudu podle zákona o soudním správním řízení (AJPA, 586/1996<sup>223</sup>). Výjimkou z toho jsou rozhodnutí orgánů místních samospráv, která lze napadnout tzv. **obecní stížností** (*kunnallisvalitus*), což je druhá základní kategorie tohoto oprávněného prostředku. Rozhodnutí týkající se životního prostředí jsou typicky předmětem správní stížnosti, až na některé výjimky (územní plány obcí, stavební výnosy, místní environmentální vyhlášky a povolení k těžbě), které jsou přezkoumávány na základě obecní stížnosti. Hlavní rozdíl mezi oběma typy je v tom, že k podání obecní stížnosti jsou oprávněni všichni členové obce, zatímco právo na správní stížnost mají v zásadě pouze osoby, které jsou rozhodnutím dotčeny. Na druhou stranu, rozsah přezkumu ze strany správního soudu je u správní stížnosti větší (soud může rozhodnutí i změnit, zatímco u obecní stížnosti může rozhodnutí buď potvrdit, nebo zrušit). Řízení správního soudu je převážně písemné. Proti rozhodnutí krajského správního soudu je možno se odvolat k Nejvyššímu správnímu soudu.

Přezkum soudu je u správní stížnosti značně široký – soud není vázán pouze důvody uvedenými stěžovatelem a může i z vlastní iniciativy obstarávat další důkazy (zatímco u obecní stížnosti je soud striktně vázán důvody uváděnými stěžovatelem). Správní soud přezkoumává jak procesní, tak hmotněprávní zákonnost napadeného správního rozhodnutí.<sup>224</sup> Za stěžejní lze považovat fakt, že pokud jsou splněny podmínky žalobní legitimace, není pak už stěžovatel (jednotlivec ani spolek) omezen na poukazování pouze na zasažení svých vlastních práv nebo zájmů, nýbrž může napadat předmětné rozhodnutí i na základě veřejného zájmu. To např.

220 Korkeimman hallinto-oikeus (KHO). Dostupné z: <<http://www.kho.fi/en/index.html>>.

221 *Access to Justice in Environmental Matters – Finland*. European Commission, 2014, s. 2 [online]. Dostupné z: <[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-fi-cs.do?clang=en](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-fi-cs.do?clang=en)>.

222 *Ibid.*, s. 4.

223 [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1996/en19960586>>.

224 *Access to Justice in Environmental Matters – Finland*, s. 2–4.

znamená, že soukromý stěžovatel může brojít třeba proti povolení k těžbě na základě toho, že předmětná činnost bude poškozovat stanoviště chráněného druhu. Skupinová (kolektivní) žaloba v environmentálních věcech není finským právem zavedena.<sup>225</sup>

### 3.5.1 Přístup k soudnímu přezkumu

V oblasti působnosti zákona o životním prostředí je přístup k soudnímu přezkumu poněkud širší než v ostatních oblastech: právo iniciovat přezkum správních aktů podle něj vydaných mají kromě osob, jejichž práva nebo zájmy mohou být dotčeny, také **registrované ekologické organizace** nebo nadace, jejichž cílem je podporovat ochranu životního prostředí, přírody nebo zdraví nebo obecně hodnot životního prostředí a které působí v oblasti, kam dopadá udělené povolení. Nad rámec toho mohou podat stížnost také určité úřady a centra. Účast ve správním řízení, v němž bylo o povolení rozhodováno, přitom není podmínkou žalobní legitimace.<sup>226</sup>

Pravomoc udělovat povolení podle zákona o životním prostředí pro činnosti, které mohou vést ke znečišťování životního prostředí, je rozdělena mezi čtyři krajské správní úřady a obecní úřady ochrany životního prostředí. Režimu těchto environmentálních povolení podléhají zařízení od psích útulků až po velké průmyslové zóny a tato povolení mohou být integrována (kromě těch podléhajících IPPC) také s povoleními podle vodního zákona. Udělená environmentální povolení mohou být napadena prostřednictvím správní stížnosti ke Krajskému správnímu soudu ve Vaasa, který má celostátní působnost ve věcech podle zákona o životním prostředí. Tento zákon upravuje kromě samotného povolovacího řízení také zvláštní ustanovení o soudním přezkumu.<sup>227</sup>

Ve věcech řídicích se zákonem o životním prostředí jde např. o následující odchylky od standardního režimu soudního přezkumu:

- stížnost se podává úřadu, který povolení vydal, namísto soudu;
- úřad zveřejní informace o došlých stížnostech a uvědomí dotčené osoby i dotčené úřady, aby se mohly vyjádřit, což je vlastně určitá podoba veřejné konzultace s možností připomínek, která je specificky předepsána právě pouze pro oblasti regulované zákonem o životním prostředí, zatímco v jiných environmentálních oblastech se vyjadřování omezuje pouze na dotčené strany;

225 Ibid., s. 9–10.

226 *Access to Justice in Environmental Matters – Finland.*

227 Ibid.

- teprve potom je kompletní složka podána Krajskému správnímu soudu ve Vaasa;
- soud může provést šetření na místě.<sup>228</sup>

**Jednotlivci** jsou ve věcech životního prostředí v praxi největší skupinou stěžovatelů (tj. podávají výše popsané správní nebo obecní stížnosti). Např. ve věcech obecného a podrobného územního plánování tvoří soukromé osoby téměř 75 % všech, kdo proti rozhodnutím brojí.<sup>229</sup> Stížnosti podané jednotlivci ale nejsou tak úspěšné jako v případě organizací nebo orgánů veřejné správy, zvláště pokud se obrací k procedurálním okolnostem zajištění základního práva na životní prostředí. Přesto je zkušenost správních soudů taková, že žádosti o přezkum podané občany jsou obvykle oprávněné. Soudy zkoumají podané stížnosti na základě obsahu, tj. žalobce nemusí znát jednotlivé paragrafy zákonů. Obvykle dostačuje osobní popis možných nebo vzniklých škod, jako hlukové či prachové zátěže. Tato zásada chrání uplatňování základního práva na životní prostředí u správního soudu vcelku účinně, a to přesto, že z výzkumů mezi stěžovateli vyplynulo, že často nejsou dobře obeznámeni s právními pravidly týkajícími se soudního přezkumu, např. nevědí, proti kterým rozhodnutím mohou brojit a jaké důvody mohou uvádět, jak soud stížnosti posuzuje a jak může o nich rozhodnout. Podobně jako u účasti v rozhodování i zde je těmto podnětům věnována pozornost a z výsledků těchto výzkumů vyplývají iniciativy pro zlepšení např. v oblastech zpřístupnění jednodušších instrukcí pro potenciální žalobce nebo poradenství ze strany veřejné správy nebo soudů.<sup>230</sup>

Pro účast **ekologických organizací** ve správních řízeních ve věcech týkajících se životního prostředí nestanoví finské právo žádná zvláštní pravidla; to znamená, že se jich tyto organizace mohou účastnit jako jakákoli jiná veřejnost, tj. v rámci veřejného připomínkového řízení. Právo na soudní přezkum je pak stanoveno jednotlivými zákony k ochraně životního prostředí pro naprostou většinu environmentálních záležitostí. Nevládní organizace ovšem musí být řádně zaregistrována a splňovat podmínky místního vztahu k dotčené lokalitě a příslušného předmětu činnosti. Např. zákon o životním prostředí pro přístup soudu požaduje, aby organizace nebo nadace byla registrována a aby jejím cílem bylo podporovat ochranu

228 Ibid.

229 HOLOPAINEN, H. – HUTTUNEN, K. – MALIN, K. – PARTIAINEN, H. Muutoksenhaku manankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. *Ympäristöministeriön raportteja*. 2013, č. 19, s. 12. Cit. v VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 53.

230 VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 53–54.

životního prostředí, zdraví nebo přírody nebo obecně hodnot životního prostředí a aby její činnost byla zaměřena na území, o které se jedná. Nejsou ovšem stanoveny požadavky na délku působení organizace ani na počet členů.<sup>231</sup>

Proti rozhodnutím obecních orgánů veřejné správy mohou kromě nevládních organizací podávat stížnosti také tzv. centra pro hospodářský rozvoj, dopravu a životní prostředí (*ELY-keskus*, centra ELY). Mohou také brojit proti rozhodnutím o povoláních vydaným regionálními správními orgány. Speciálně ve věcech životního prostředí se tato funkce center ELY ukázala jako důležitý úkol. Např. podle průzkumu uskutečněného v letech 2007 až 2011 podala ve věcech týkajících se obecného a podrobného plánování centra ELY sice jen 4,1 % ze všech stížností, ale z nich bylo 95 % úspěšných.<sup>232</sup>

### 3.5.2 Specifika finského environmentálního soudnictví

Pro místní příslušnost se u správních stížností ke krajským soudům v environmentálních případech využívá kombinace klasického kritéria a určité výjimky: všechny environmentální případy podle zákona o ochraně životního prostředí (EPA, 86/2000)<sup>233</sup> a vodního zákona (587/2011) jsou v systému správního soudnictví na krajské úrovni centralizovány u jediného krajského správního soudu, a to u Krajského správního soudu ve Vaasa. Tyto případy tvoří zhruba čtvrtinu všech environmentálních případů u správních soudů. Ostatní environmentální případy, např. týkající se ochrany přírody, půdy a těžby, územního plánování a stavebního zákona, jsou řešeny územně příslušným krajským správním soudem a případy z oblasti zemědělství, lesnictví, myslivosti a rybolovu jsou projednávány zemědělskými odvolacími komisemi (*maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, landsbygdsnäringsnämnd*).<sup>234</sup>

Vzhledem k tomu, že Krajský správní soud ve Vaasa přezkoumává procesní i hmotněprávní zákonnost a může si vyžádat nebo sám zajistit doplnění odborných

231 *Access to Justice in Environmental Matters – Finland*, s. 8–9. Shodně HOLLO, E. J. – VIHERRUORI, P. – KUUSINIEMI, K. *Environmental Law and Administrative Courts in Finland*, s. 58.

232 *Suomen ympäristö 1/2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013*, s. 175. Cit. v VILJANEN, J. et al. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, s. 56.

233 [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2000/en20000086>>.

234 *Access to Justice in Environmental Matters – Finland*, s. 2. V tomto textu ponechávám stranou zvláštní správní postavení a úřady autonomních Alandských ostrovů, které mají v mnohém odlišná pravidla.

a technických podkladů, jsou u něj pro účely řešení environmentálních případů zaměstnání i **speciálně školení soudci, vzdělávání v technických a přírodních vědách** (namísto práva), a pokud je projednáván případ podléhající zákonu o životním prostředí nebo vodnímu zákonu, rozhoduje ho senát složený ze dvou soudců – právníků a jednoho soudce – odborníka na danou věcnou problematiku (v ostatních případech se senát skládá ze tří soudců – právníků).<sup>235</sup>

Co se týče řízení u Nejvyššího správního soudu, uvádí se, že odvolání v případech s environmentální problematikou tvoří asi 20 % všech odvolání podávaných k tomuto soudu. Environmentální případy se přitom soustřeďují k Prvnímu senátu tohoto soudu, který disponuje rovněž soudci – specialisty na obory znečištění životního prostředí a vodní právo (specialisté jsou zaměstnání na částečný úvazek, na rozdíl od Krajského správního soudu ve Vaasa).<sup>236</sup>

Tento zvláštní rys správního soudnictví v environmentálních věcech komentuje E. Hollo a jeho spoluautoři jako součást určitého vybočujícího charakteru environmentálního soudnictví ve Finsku, které sice nelze označit přímo za zavedení environmentálních soudů, ale které určité rysy blízké systému environmentálních soudů rozhodně má.<sup>237</sup> Před rokem 2000 byla možnost zavedení environmentálních soudů diskutována a zákonodárci měli možnost je zřídit, ale bylo zvoleno popsané řešení, které nakonec nedělá kompromisy mezi nutnou věcnou odborností a nezávislostí v rozhodování v právu. Experty v technických nebo přírodovědných oborech lze využít pro to, aby poskytli soudcům – právníkům odborný pohled na danou problematiku z věcného hlediska. Dává jim to dostatečné odborné zázemí k tomu, aby sami mohli posoudit relevantnost a interpretaci různých posudků, hodnocení, zpráv a stanovisek neprávního charakteru typicky přítomných v objemných materiálech případů.<sup>238</sup>

### 3.6 SHRUTÍ

Právo na zdravé životní prostředí, které je součástí finské Ústavy od roku 1999, je formulováno způsobem spíše připomínajícím *soft law* proklamace než lidsko-právní závazky („orgány veřejné správy usilují o to, aby každému bylo zajištěno právo na zdravé životní prostředí“). To ho předurčilo minimálně v počátečním období

<sup>235</sup> Access to Justice in Environmental Matters – Finland, s. 5.

<sup>236</sup> HOLLO, E. J. – VIHERVUORI, P. – KUUSINIEMI, K. *Environmental Law and Administrative Courts in Finland*, s. 57.

<sup>237</sup> Ibid., s. 53.

<sup>238</sup> Ibid., s. 55.



jeho aplikace k roli spíše interpretačního vodítka a zdroje principů práva než k roli plnohodnotného vymahatelného subjektivního práva. V oblasti rozvíjení právních principů ovlivňujících výklad a aplikaci práva v celé šíři právního řádu jsou to zejména princip zákazu regrese a princip environmentálního vzdělávání a osvěty, které jsou uváděny jako přímé plody zakotvení práva na životní prostředí, spolu s rozvíjením nové environmentální dimenze principu rovnosti, který se promítl mj. v právech původního sámského obyvatelstva.

Jako přímý podklad soudního rozhodování slouží zatím čl. 20 finské Ústavy minimálně; komentován je zejména případ Vuotos, který potvrdil požadavek takového výkladu práva, který je konformní s cíli ochrany životního prostředí, odpovídajícími nové společenské situaci, odlišné např. od podmínek v době přijímání původní podoby vodního zákona.

Specifické je ve Finsku postavení účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí, která se považuje za součást práva na životní prostředí, a pozornost jí věnovaná ze strany veřejné správy je, minimálně v porovnání s jinými evropskými státy, pozoruhodná: všechny procesy jsou podrobeny zkoumání jejich příznivosti z hlediska uživatelů, a veřejná správa má tak zpětnou vazbu potřebnou pro neustálé zdokonalování procesních mechanismů, využívá nejnovější technologie založené na online účasti, zapojuje mapové podklady apod.

Zvláštnosti konečně vykazuje též finský systém správního soudnictví, pokud jde o řešení případů s environmentální problematikou. Kvalitu soudního přezkumu správních rozhodnutí zvyšuje soustředění velké části environmentálních případů k jedinému krajskému soudu, kterému jsou k dispozici soudci vzdělaní v přírodních vědách a technických oborech, i specializace soudců zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu, ke kterému putují odvolání proti prvostupňovým rozhodnutím. Při splnění podmínek žalobní legitimace následně soud přezkoumává procesní i hmotněprávní zákonnost napadeného rozhodnutí, a je tak možno brojit i proti porušením zákonnosti, která nemají přímou souvislost s právní pozicí stěžovatele, ale s poškozením životního prostředí.



#### 4.1 ZAŘAZENÍ PRÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ DO ŠPANĚLSKÉ ÚSTAVY

Španělská Ústava pochází z roku 1978.<sup>239</sup> Její čl. 45 zní:

„(1) Každý má právo užívat vhodného životního prostředí pro osobní rozvoj, jakož i povinnost ho chránit.<sup>240</sup>

(2) Orgány veřejné správy dbají na racionální využívání všech přírodních zdrojů s ohledem na ochranu a zlepšování kvality života a ochranu a obnovování životního prostředí, spoléhající se na nezbytnou kolektivní solidaritu.

(3) Za porušení ustanovení předchozích odstavců budou ukládány trestní sankce nebo administrativní sankce tam, kde se aplikují, stejně jako povinnost k náhradě škody, a to za podmínek stanovených zákonem.“

Právo užívat vhodného životního prostředí je součástí španělské Ústavy od samého začátku. Španělsko tak bylo jednou z prvních zemí vůbec, která lidské právo ve vztahu k životnímu prostředí zakotvila, hned po Portugalsku, přičemž využilo formulaci portugalské Ústavy z roku 1976 jako určitý vzor. Je zajímavé, že text o právu na životní prostředí tvořil již součást návrhu Ústavy (původní čl. 38, v další fázi čl. 41, nakonec čl. 45).<sup>241</sup>

239 [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.boe.es/legislacion/constitucion.php>>.

240 V originále „Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.“

241 LÓPEZ RAMÓN, F. L'environnement dans la Constitution Espagnole. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2005, Numéro Spécial, s. 53.

## 4.2 DISKUSE O PRÁVNÍ POVAZE PRÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Charakterizace právního významu práva na životní prostředí není jednoduchá; pojetí významu tohoto článku prošlo určitým vývojem a také názory různých autorů na ně se liší. Podstatné je na prvním místě to, že čl. 45 je součástí Kapitoly III Ústavy s názvem „O základních zásadách sociální a ekonomické politiky“, Hlavy I s názvem „O základních právech a povinnostech“. Právní účinnost norem stanovených v této Kapitole je vymezena čl. 53 odst. 3 Ústavy: „Uznání, dodržování a ochrana principů obsažených v Kapitole III utvářejí platnou legislativu, soudní praxi a způsob jednání veřejných orgánů. Před řádnými soudy se jich lze dovolávat v souladu s obsahem zákonů, které tyto principy rozvíjejí.“

Původně bylo proto právo užívat vhodného životního prostředí vykládáno výhradně jako směrnice instruující veřejnou správu a jako **základní ekonomicko-sociální princip** právě ve smyslu čl. 53 odst. 3 Ústavy, tj. jako protipól k subjektivním právům a jako pravidlo, které nelze přímo aplikovat.<sup>242</sup>

Podle tohoto pojetí bylo právo na životní prostředí chápáno výhradně jako základní ekonomicko-sociální princip, pro jehož ochranu není možné využívat stejných mechanismů jako u „plných“ subjektivních práv. Ve smyslu čl. 53 odst. 3 Ústavy bylo považováno za nezbytné, aby zákonodárce zavedl předpisy potřebné k dovolávání se práva na životní prostředí. Různí autoři však v následujícím období obhajovali myšlenku uznání práva zakotveného v čl. 45 Ústavy jako **veřejného subjektivního práva** na užívání vhodného životního prostředí a zdůrazňovali odlišnost tohoto subjektivního práva od základního principu ochrany životního prostředí, rovněž zakotveného v Ústavě.<sup>243</sup> Tyto doktrinální názory však obsahují značnou

242 Ibid., s. 54.

243 VELASCO CABALLERO, F. El medio ambiente en la Constitución: derecho público subjetivo y/o principio rector? *Revista Andaluza de Administración Pública*. 1994, č. 19, s. 77; ESCOBAR ROCA, G. *La ordenación constitucional del medio ambiente*. Madrid: Dykinson, 1995; JORDANO FRAGA, J. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: Bosch, 1995; PIÑAR DÍAZ, M. *El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia*. Granada: Comares, 1996; LOPERENA ROTA, D. *El derecho al medio ambiente adecuado*. Madrid: Civitas, 1996; LÓPEZ RAMÓN, F. Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente. *Revista española de Derecho Administrativo*. 1997, č. 95, s. 347–364; POMED SÁNCHEZ, L. El derecho al medio ambiente. In: M. Contreras – L. Pomed – R. Salanova (Ed.). *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos*. Zaragoza: Monografías RarAP, 1998; CANOSA USERA, R. *Constitución y medio ambiente*. Madrid: Dykinson, 2000; JORDÁ CAPITÁN, E. *El derecho a un medio ambiente adecuado*. Pamplona: Aranzadi, 2001; AROZAMENA SIERRA, J. El medio ambiente en la Constitución española. *Revista*

dávku spornosti, přestože byly bohaté na argumentaci. I vzhledem k tomu zůstalo právo na životní prostředí nadále obecnými soudy používáno jako základní zásada, tj. jeho přímá kontrola jakožto ekonomicko-sociálního principu nebyla umožněna.<sup>244</sup>

První judikatorní reakce na čl. 45 Ústavy pak zdůrazňovaly nutnost brát na tento nový ústavní imperativ ohled. Např. španělský Ústavní soud<sup>245</sup> v rozhodnutí z roku 1982 konstatoval, že nelze jako základní a výhradní cíl chápat maximální využívání přírodních zdrojů.<sup>246</sup> Někteří autoři na to navázali výkladem, že jakákoli legislativní činnost, stejně jako výkon veřejné správy nebo soudní moci, které by vedly k takovému využívání ekonomických statků nebo přírodních zdrojů, u něhož by byla dávana přednost kvantitativním aspektům před aspekty kvalitativními, by byly protiústavní.<sup>247</sup>

Podle čl. 53 odst. 3 Ústavy skutečně ekonomicko-sociální principy obsažené v Kapitole III Hlavy I nemohou být přímo vymáhány. K vysvětlení právní povahy práva užívat vhodného životního prostředí poznamenává F. Simón Yarza, že jeho zařazení do Hlavy I předurčuje, že jde o „základní právo“, avšak jeho zahrnutí do Kapitoly III této Hlavy zároveň naznačuje, že se jedná o jeden ze „základních principů“ („*principio rector*“) s nižší právní účinností, na rozdíl od „práv“ obsažených v Kapitole II.<sup>248</sup> Podobně F. López Ramón upozorňuje, že není žádný vážný důvod se domnívat, že v této části Ústavy se nacházejí pouze ekonomicko-sociální principy. Upozorňuje, že je třeba tyto principy porovnat se základními právy, která se nacházejí v části I Kapitoly II Hlavy I Ústavy a mezi nimiž doktrína nalezla spousta principů, které nelze považovat za základní práva ani veřejné svobody a které vzhledem ke svému zařazení ale nespádají pod účinky předvídané čl. 53 odst. 1 a 2. Navíc, text čl. 53 odkazuje pouze na „principy“, nikoli na „práva“.<sup>249</sup>

---

*Interdisciplinar de Gestión Ambiental*. 2003, č. 51, s. 1–6. Cit. v LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, s. 57.

244 LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, s. 57.

245 Tribunal Constitucional de España. Dostupné z: <<https://www.tribunalconstitucional.es/en/Paginas/default.aspx>>.

246 Rozhodnutí č. 64/1982 ze dne 4. listopadu 1982. Cit. v LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, s. 54.

247 Např. PÉREZ LUÑO, A. Artículo 45. Medio ambiente. In: *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*. Madrid: Edersa, 1984, s. 239–279. Cit. v LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, s. 54.

248 SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro De Estudios Políticos Y Constitucionales, 2012, s. 72. Pro účely této kapitoly byl využit překlad části této knihy ze španělského originálu provedený Mgr. Renátou Sobolevičovou.

249 LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, s. 57–58.

Kolem systematického zařazení a právní povahy tohoto práva, zejména pak kolem otázky, zda právo užívat vhodného životního prostředí je subjektivním (a přímo vymahatelným) právem nebo „pouze“ oprávněným zájmem, resp. základním principem, se skutečně rozvinula bouřlivá akademická debata obsahující nejrůznější argumentaci a dospívající k různým závěrům.<sup>250</sup> Na otázku právní povahy tohoto práva totiž existuje ve španělské doktríně **značná rozrůzněnost názorů**.<sup>251</sup> Ti, kdo prosazují koncepci práva na životní prostředí jako subjektivního práva, vycházejí zejména z jazykového výkladu ustanovení čl. 45 odst. 1 Ústavy, které hovoří o „právu“, což podle těchto autorů ve světle výše citovaného čl. 53 odst. 3 Ústavy (kde se hovoří pouze o principech) znamená, že jakmile by obsah tohoto práva byl vymezen zákonem, získalo by toto právo charakter ústavního (subjektivního) práva.<sup>252</sup> Navíc sám výraz „právo na životní prostředí“ působí, jako by toto ustanovení zaručovalo skutečné subjektivní právo.<sup>253</sup> Lze i říci, že formulace práva na vhodné životní

---

250 Tuto debatu podrobně popisuje např. SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 72 a následně.

251 Pro subjektivní právo argumentují např. JORDANO FRAGA, J. *El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado: elementos para su articulación expansiva*. *Humana Iura*. 1996, č. 6, s. 121–152. Dále PIÑAR DÍAZ, M. *El derecho de la persona a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*. *Actualidad Administrativa*. 1995, č. 18, s. 251. A též LOPERENA ROTA, D. *El derecho al medio ambiente adecuado*, s. 51. Cit. v. SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 74–75. Naopak další autoři popírají možnost odvodit z čl. 45 španělské Ústavy skutečné subjektivní právo na životní prostředí a důsledně rozlišují základní zásady od subjektivních, přímo vymahatelných práv. Viz MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho ambiental*. Vol. I. Madrid: Trivium, 1991, s. 108; RUIZ-RICO RUIZ, G. *El derecho constitucional al medio ambiente: dimensión jurisdiccional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000, s. 149; LÓPEZ MENUDO, F. *El derecho a la protección del medio ambiente*. RCEC. 1991, č. 10, s. 178–181; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. *El medio ambiente y la calidad de vida como objetivos constitucionales*. *RDA*. 1996, č. 16, s. 47; ARAGÓN REYES, M. *Constitución, medio ambiente y energías renovables*. In: F. Becker – L. M. Cazorla – J. Martínez-Simancas (Ed.). *Tratado de Energías Renovables*. Vol. II. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2010, s. 29. Za snahu sladit oba přístupy lze pak považovat názor, že právo na životní prostředí existuje, přestože nikoli ve smyslu subjektivního práva s bezprostřední soudní ochranou: RODRÍGUEZ RAMOS, L. *El medio ambiente en la Constitución Española*. In: *Derecho y medio ambiente*. Madrid: CEOTMA, 1981, s. 36–37. Cit. v. SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 72.

252 Zejména viz JORDANO FRAGA, J. *El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado: elementos para su articulación expansiva*, s. 123–127. Cit. v. SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 158.

253 SIMÓN YARZA, F. *El Llamado Derecho Al Medio Ambiente: Un Desafío a la Teoría de Los Derechos Fundamentales*. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2012, Vol. 94, s. 158. Pro účely této kapitoly byl využit překlad části této knihy ze španělského originálu provedený Mgr. Renátou Sobolevičovou.

prostředí je svým způsobem dvojnásobná a že se nachází někde mezi základním subjektivním právem na straně jedné a objektivním prohlášením veřejného zájmu na ochraně životního prostředí na straně druhé.<sup>254</sup>

Někteří komentátoři španělské Ústavy pak vyjádřili přesvědčení, že čl. 45 Ústavy zakotvuje **právo kolektivního charakteru**.<sup>255</sup> Poukazovali na to, že kolektivní práva jsou subjektivní práva náležející především skupinám jednotlivců, neboť jejich obsah reflektuje důležitost daného statku pro celé kolektivy či společenství, a zakládají se na solidaritě jako především tzv. lidská práva třetí generace. V případě životního prostředí tu ovšem nastává problém, že ne všechny elementy kolektivního práva na životní prostředí jsou způsobilé k tomu, aby byly vymáhány bez zvláštního zásahu zákonodárce, tj. bez pomoci zvláštní k tomu přijaté právní úpravy. Proto se dostáváme k podobným obtížím jako v případě označení práva na životní prostředí za jeden ze základních socioekonomických principů. Pojetí práva na životní prostředí jako práva kolektivního ovšem směřuje především do sféry environmentálních procesních práv – do práva na informace, práva účastnit se rozhodovacích procesů a práva na soudní přezkum environmentálních rozhodnutí. Právo na přístup k přezkumu je podle řady autorů dovoditelné už z čl. 45 odst. 1 Ústavy.<sup>256</sup> Co se však týče všech ostatních práv, jejich samotná existence je plně závislá na jejich akceptaci zákonodárcem,<sup>257</sup> který je nicméně v této otázce do značné míry ovlivněn evropskou legislativou, stejně jako mezinárodním právem – Španělsko je smluvní stranou Aarhuské úmluvy.<sup>258</sup>

---

254 BRANDL, E. – BUNGERT, H. Constitutional Entrenchment of Environmental Protection: A Comparative Analysis of Experiences Abroad. *Harvard Environmental Law Review*. 1992, 16 (I), s. 18. Cit. v SIMÓN YARZA, F. *El Llamado Derecho Al Medio Ambiente*, s. 159.

255 Např. RUIZ VIEYTEZ, E. J. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. Zarautz: Ararteko, 1990; SERRANO MORENO, J. L. El derecho subjetivo al ambiente. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*. 1988, č. 16, s. 71–88; LUCAS, J. El principio de solidaridad como fundamento del derecho al medio ambiente. *Revista de Derecho Ambiental*. 1994, č. 12, s. 51–70; BELLVER CAPELLA V. *Ecología: de las razones a los derechos*. Granada: Comares, 1994. Cit. v LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, s. 54.

256 LÓPEZ MENUDO, F. El derecho a la protección del medio ambiente. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. 1991, č. 10, s. 161–201; JORDANO FRAGA, J. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Cit. v LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, s. 55.

257 LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, s. 54–55.

258 Podle čl. 10 odst. 2 španělské Ústavy ustanovení vztahující se k základním právům a svobodám uznávaným Ústavou musí být přijímána v souladu se Všeobecnou deklarací lidských práv a mezinárodními úmluvami ratifikovanými Španělskem.

Na otázku, co znamená životní prostředí vhodné pro osobní rozvoj, existují v doktríně dva typy odpovědí. Podle některých autorů znamená odkaz na vhodné životní prostředí postoupení věci zákonodárci, aby specifikoval obsah tohoto pojmu v legislativě. Např. F. Delgado Piqueras a J. Jordano Fraga zastávají názor, že právo na životní prostředí podle čl. 45 Ústavy je subjektivním ústavním právem, jehož výkon však nemůže probíhat bez zákonného rámce, tedy jehož obsah nemůže být určen jinak než zákonem.<sup>259</sup> Druhá skupina autorů tvrdí naopak, že je možné definovat koncept vhodného životního prostředí, a to pomocí pojmu vitálního rozvoje jakožto něčeho zásadně odlišného od pouhé absence nemocí. Právo na životní prostředí je tak možno chápat jako právní prostředek proti takovým zásahům, které znemožňují tento vitální rozvoj každého jednotlivce, jako právní prostředek, který ztotožňuje předmět práva na životní prostředí s fyzickým, mentálním a společenským blahem osob.<sup>260</sup> Ještě jiné pojetí pojmu právo na vhodné životní prostředí použitého ve španělské Ústavě odkazuje na tradici mezinárodního práva, konkrétněji na samotnou Stockholmskou deklaraci, na níž pak o 20 let později navázala Deklarace z Ria o životním prostředí. Ty obě vyzdvihují životní prostředí člověka jako nejcennější hodnotu a lidské bytosti jako „*střed zájmu souvisejícího s trvale udržitelným rozvojem*.“<sup>261</sup> F. Simón Yarza se domnívá, že z těchto dokumentů vyplývá hlavní účel, který by měl naplňovat záměr ústavodárce určený pojmem právo užívat vhodného životního prostředí, neboť vzhledem k již citovanému čl. 53 odst. 3 španělské Ústavy není možné připustit existenci skutečného subjektivního práva na životní prostředí.<sup>262</sup>

Dalším problémem je, že se zdá nemožné předem definovat, co zakládá životní prostředí vhodné pro rozvoj osoby. Jde o neurčitý právní pojem, který musí být naplňován obsahem v každém jednotlivém případě při jeho aplikaci, tj. u něhož teprve soudní kazuistika dovolí stanovit úroveň kvality životního prostředí, která

---

259 DELGADO PIQUERAS, F. Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 1993, č. 38, s. 49–79; JORDANO FRAGA, J. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Cit. v LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environment dans la Constitution Espagnole*, s. 59.

260 Tuto skupinu autorů reprezentuje např. VELASCO CABALLERO, F. *El medio ambiente en la Constitución: derecho público subjetivo y/o principio rector*, s. 77–121; ESCOBAR ROCA, G. *La ordenación constitucional del medio ambiente*; JORDÁ CAPITÁN, E. *El derecho a un medio ambiente adecuado*. Cit. v LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environment dans la Constitution Espagnole*, s. 58.

261 Princip 1 Deklarace z Ria (Deklarace Spojených národů o životním prostředí a rozvoji, Rio de Janeiro, ze dne 7. května 1992, 151/5).

262 SIMÓN YARZA, F. *El Llamado Derecho Al Medio Ambiente*, s. 159–160.



bude v daném případě „vhodná“. Proto se v praxi jeví jako nejdůležitější otázka míry, limitů a vyvažování, zejména mezi ochranou životního prostředí a ekonomickým rozvojem.<sup>263</sup>

Existuje tedy důvod předpokládat, že slovo „právo“ použité ve formulaci čl. 45 zde má význam obvyklý v právním jazyce v takovýchto formulacích, tj. subjektivní právo, s důsledky v možnosti přímého vymáhání takového práva jednotlivcem před soudem. A potažmo že interpretace, která popírá možnost přímé ochrany práva na životní prostředí, ignoruje obsah základního práva na účinnou soudní ochranu „práv a oprávněných zájmů“ podle čl. 24 odst. 1 španělské Ústavy do té míry, do které odmítá soudní ochranu právu vloženému do Ústavy. Na základě uvedených argumentů se F. López Ramón přiklání k názoru, že čl. 45 Ústavy zakládá subjektivní právo na životní prostředí vztažené k osobnímu rozvoji a zároveň ukládá povinnost toto životní prostředí chránit. Tím získává tato ústavní norma dvě složky: aktivní a pasivní. Ochrana životního prostředí vhodného k rozvoji člověka je podle španělské Ústavy právo a zároveň povinnost. Zdůrazňuje však, že náplní tohoto práva je životní prostředí „užívat“, nikoli s ním volně nakládat.<sup>264</sup>

Úvahy o charakteru práva na životní prostředí jako subjektivního práva úzce souvisejí s **rozlišením subjektivních práv a oprávněných zájmů**: oprávněný zájem je ve španělské judikatuře pojímán velmi široce, jako zájem, který mají ti, kdo vzhledem k objektivní situaci, ve které se nacházejí, vzhledem k okolnostem osobního charakteru nebo proto, že se jich dotýká nařízení v určité oblasti, jsou držitelé vlastního zájmu, odlišného od zájmu ostatních občanů, v jehož rámci jedná státní správa v souladu s právním řádem; musí se jednat o reálný, kvalifikovaný a specifický zájem, jenž může být jak individuální, tak společný či kolektivní – což platí i pro zájem, který je obsahem subjektivního práva, avšak subjektivní právo se od oprávněného zájmu liší tím, že jeho součástí je „*možnost udělená jednotlivci uvést do pohybu objektivní normu ve svém vlastním zájmu*“,<sup>265</sup> což je v podstatě možnost přímého vymáhání práva; tu však španělská Ústava právu na životní prostředí nepropůjčuje. Neboli subjektivní právo je částí španělské doktríny považováno za právní zájem spojený s individuálním typem ochrany, s individuální možností tento svůj zájem uplatnit soudní cestou.<sup>266</sup>

263 LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, s. 59.

264 *Ibid.*, s. 58.

265 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Sobre los derechos públicos subjetivos, *Revista española de Derecho Administrativo*. 1975, č. 6, s. 438. Cit. v SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 76–77.

266 SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 80–81.

### 4.3 PŘÍNOSY PRÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V OBEČNÉ A INTERPRETAČNÍ ROVINĚ

Vzhledem k neurčitosti pojmu životní prostředí byl čl. 45 jako norma ve španělské literatuře původně označen za pouhou „ústavní rétoriku“<sup>267</sup>. Pojem životního prostředí skutečně zahrnuje statky, které lze souhrnně označit za poměrně neurčité a vyznačující se růzností významů.<sup>268</sup> Španělský Ústavní soud zaujal podobný postoj a tvrdí, že

*„[N]eexistuje ani nemůže existovat abstraktní, obecná a mimo konkrétní okolnosti existující podoba životního prostředí mimo čas a prostor. Vždy se musí jednat o konkrétní pojetí vztahované ke konkrétnímu času a místu.“<sup>269</sup>*

Nicméně i přes tyto obtíže literatura identifikovala konkrétní přínosy zakotvení čl. 45 odst. 1 a 2 v obecné rovině, a to v několika hlavních směrech:

1. První význam tkví podle španělské doktríny ve vyjádření cílů, k nimž má právní úprava směřovat.<sup>270</sup> Tuto konstrukci přirovnává F. Simón Yarza k účinku evropských směrnic – ty rovněž předepisují cíl, ale prostředky ponechávají na členských státech. Ustanovení čl. 45 stanovuje určitý cíl, ale neurčuje blíže, jakými prostředky se má při jeho plnění postupovat. Otázka volby prostředků je ponechána zákonodárci.<sup>271</sup> Přitom se jedná o závazek *trvalého charakteru*, který není možné plně provést (dokončit) a který musí být uskutečňován neustále. Smysl práva na životní prostředí je tak i ve vyvíjení trvalého tlaku na politické jednání všech veřejných orgánů, zákonodárci počínaje.<sup>272</sup> Zařazení uvedeného článku mezi normy zaměřené na směřování k určitému cíli má své následky v míře možného přezkumu ústavnosti na jeho základě přijatých norem, neboť tento přezkum je tím omezen pouze na „zjevný rozpor s účelem státu“, s ohledem na princip ochrany životního prostředí např. u přijatých opatření, která

267 GARRIDO FALLA, F. Artículo 53. In: *Comentarios a la Constitución*. Civitas. 3.<sup>a</sup> edición. Madrid, 2001, s. 986. Cit. v SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 87.

268 Např. větší počet různých definic v UTRERA CARO, S. F. *Medio ambiente*. EJC. III. s. 509–640 nebo v JORDÁ CAPITÁN, E. *El derecho a un medio ambiente adecuado*, s. 93–109. Cit. v SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 87.

269 Rozsudek Ústavního soudu 102/1995, právní základ 4. Cit. v SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 87.

270 F. Simón Yarza to popisuje pomocí rozdílů norem s podmíněným účelem a norem s konečným účelem podle UHMANN, N. *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot, 1964, s. 282–283. Cit. v SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 82.

271 SIMÓN YARZA, F. *El Llamado Derecho Al Medio Ambiente*, s. 160–161.

272 *Ibid.*, s. 161.

by nezajišťovala vůbec žádnou ochranu životního prostředí, příp. u naprosté nečinnosti.<sup>273</sup>

2. Druhým významem tohoto ustanovení je instrukce pro zákonodárce a veřejnou správu. Zákonodárce je v jeho světle povinen tvořit zákony zacílené k ochraně životního prostředí a u těch, které se netýkají přímo životního prostředí, brát na zájmy životního prostředí ohled. Princip ochrany životního prostředí tak usměrňuje činnost zákonodárce, protože právě jemu přísluší primární utváření veřejných zájmů. Do rámce této instrukce zákonodárci patří i jeho možnost regulovat tento právní statek prostřednictvím udělování subjektivních práv.<sup>274</sup> Pro veřejnou správu znamená čl. 45 Ústavy povinnost „uvést svou činnost do souladu s předpisy, které jsou zacíleny na naplňování účelu stanoveného tímto článkem Ústavy“;<sup>275</sup> tj. ve své rozhodovací praxi respektovat jak článek samotný, tak naplňovat všechna ustanovení právního řádu, která ho provádějí.
3. Třetím významem čl. 45 španělské Ústavy je pak oprávnění či „svolení“ k omezení jiných práv.<sup>276</sup> Toto oprávnění je zdůvodněno uznáním ústavní povinnosti uchovat životní prostředí, které „rozptyluje jakékoli pochybnosti o ústavnosti legislativního zásahu“ do jiných práv.<sup>277</sup>
4. Čtvrtý význam práva zakotveného v čl. 45 spočívá v interpretaci práva v praxi, včetně zejména praxe soudní. Zvláštní pozornost zasluhují případy, kdy Ústavní soud užije toto ustanovení při výkladu jiných ústavních norem. Tím totiž dochází k tomu, že toto právo přestává být pouhou obecnou směrnicí a tím, že udává obsah dalších ustanovení, která podmiňují činnost zákonodárce za konkrétních předpokladů, se nepřímo přetváří v ustanovení s přímými účinky.<sup>278</sup>

---

273 Zde F. Simón Yarza odkazuje na SOMMERMANN, K.-P. *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1997, s. 384–386 a s. 436 a další, a na restriktivní rozhodnutí španělského Ústavního soudu 45/1989, že „vzhledem k charakteru základních principů sociální a ekonomické politiky zakotvených v Kapitole III Hlavy I naší Ústavy je nepravděpodobné, že by jakékoli zákonné nařízení bylo považováno za neústavní pro nečinnost“. Podobně rozsudek Ústavního soudu 64/1982 prohlašuje, že co se týče „metod ochrany životního prostředí, přísluší jejich volba zákonodárci“. Cit. v SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 83.

274 SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 84.

275 SIMÓN YARZA, F. *El Llamado Derecho Al Medio Ambiente*, s. 162.

276 Tato funkce, již zastávají statky chráněné Ústavou při úvahách, je vhodně zdůrazněna v DÍEZ-PICAZO, L. M. *Sistema de derechos fundamentales*. Madrid: Civitas, 2008, s. 69–70. Cit. v SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 84.

277 DÍEZ-PICAZO, L. M. *Sistema de derechos fundamentales*, s. 69–70. Cit. v SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 84.

278 SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 85–86.

Lze hovořit o tzv. nepřímé účinnosti požadavku ochrany životního prostředí, jíž se dosáhne tím, že je jí užíváno jako měřítko při hledání obsahu jiných ustanovení právního řádu. Neboli v rozsahu, v jakém jsou další základní právní normy v souladu s tímto ustanovením vykládány, může tento požadavek nepřímo nabýt účinků, které původně neměl.<sup>279</sup>

5. Další význam zakotvení práva na životní prostředí tkví ve vyjádření vysoké hodnoty statků, které ho tvoří, a tím se podílí na politickém ospravedlnění státu, na jeho legitimizaci. Odpovědnost státu za životní prostředí se přitom nevyčerpává pouze zajištěním bezpečnosti jednotlivce (jeho života a zdraví), ale z pohledu politické etiky je obhajována povinnost státu dbát na zachování životního prostředí vhodného pro člověka. Tento závazek lze odůvodnit jak objektivně, eticko-politickým imperativem chránit životní prostředí z důvodu odpovědnosti společnosti vůči nastávajícím generacím, ve smyslu zanechat po sobě bezpečné a důstojné životní prostředí nezátížené nezvratnými břemeny pro nastupující generace, tak i subjektivně pomocí teze, že hodnoty, které spojují politické společnosti, zavazují toho, kdo je držitelem moci. To přináší jako důsledek významný politický závazek státu ospravedlňovat se před obyvatelstvem prostřednictvím praxe ochrany životního prostředí, neboť na tento závazek je v demokratických státech kladen stále větší důraz.<sup>280</sup> Podle průzkumu veřejného mínění provedeného v roce 2008 bylo 76,9 % Španělů starších šestnácti let „značně znepokojeno“, co se týče životního prostředí.<sup>281</sup>

Stát ovšem není jediný, kdo má odpovědnost zajišťovat ochranu životního prostředí. Musí předvídat a napravovat nežádoucí vedlejší účinky jednání jednotlivců na životní prostředí. Stát má závazek vidět dále než izolovaný jedinec, musí pomocí dostupných metod zjišťovat, a to v každém okamžiku historie, vedlejší účinky daného jednání na obyvatelstvo a životní prostředí jako celek a bezpodmínečně koordinovat počínání jednotlivců i skupin, aby zamezil nepřijatelnému poškození životního prostředí.<sup>282</sup>

279 SIMÓN YARZA, F. *El Llamado Derecho Al Medio Ambiente*, s. 162.

280 SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 92–94.

281 Výzkum *Encuesta de Hogares y Medio Ambiente 2008* (Domov a životní prostředí 2008), provedený mezi dubnem a zářím roku 2008 a publikovaný v srpnu roku 2009 Národním statistickým ústavem. Cit. v SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 95.

282 SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 95.

## 4.4 PRÁVO NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V SOUDNÍ PRAXI

V této podkapitole bude nejprve zmíněno několik rozhodnutí španělského Nejvyššího soudu z prvního období existence práva na životní prostředí, která umožnila uznat normativní hodnotu ústavní ochrany životního prostředí a která minimálně částečně naznačují jeho charakter jako *přímo aplikovatelného kolektivního práva*.<sup>283</sup> Poté bude podán přehled judikatury, která se práva na životní prostředí týká pouze nepřímou (neboť porušení samotného práva podle čl. 45 přímým předmětem soudních řízení nebylo).

Nejvyšší soud řadou několika rozhodnutí, v nichž převzal argumentaci vyjádřenou ve stanovisku soudce Gonzáleze Navarry, zásadní měrou přispěl k postupnému potvrzení skutečné normativní hodnoty čl. 45 Ústavy, která byla některými odmítána, a tím k potvrzení nutnosti uvést celý právní řád do souladu s požadavky čl. 45, potvrzení nadřazenosti obecného zájmu na ochraně životního prostředí v jednotlivých případech nad zájmy ekonomického rozvoje, uznání ochrany životního prostředí jako veřejné úlohy a rozšíření procesní žalobní legitimace v oblasti přezkumu environmentálních rozhodnutí.<sup>284</sup>

V rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. dubna 1989 o otázce žalobní legitimace občana brojícího proti rozhodnutí o zřízení obecní čistírny odpadních vod soud žalobní legitimaci přiznal s tím, že upření této legitimace by bylo popřením něčeho zcela zřejmého. Podle soudu čl. 45 má normativní hodnotu a zavazuje všechny orgány veřejné moci, každý v jeho sféře činnosti, ho účinně prosazovat. Proto je evidentní, že žalobce disponuje žalobní legitimací dostatečnou k tomu, aby se soud věcí zabýval. F. López Ramón tento výklad přirovnává k ekvivalentu uznání veřejné žaloby ve prospěch hájení zájmů životního prostředí.<sup>285</sup>

Dalším důležitým mezníkem bylo rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. května 1989. To znamenalo určité potvrzení názorové rozrůzněnosti ohledně práva na životní prostředí v doktríně: toto právo bylo interpretováno za prvé jako určitá

<sup>283</sup> Tribunal Supremo de España. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/Supreme-Court/>>. Jde o rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. dubna 1989, ze dne 11. května 1989, ze dne 26. prosince 1989, ze dne 18. dubna 1990, ze dne 11. května 1990, ze dne 4. října 1991, ze dne 26. prosince 1991, ze dne 14. června 1993 a ze dne 30. května 1997. Cit. v LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, s. 56.

<sup>284</sup> BELTRÁN AGUIRRE, J. L. El medio ambiente en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Revista de Administración Pública*. 1994, č. 134, s. 281–298. Cit. v LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, s. 56.

<sup>285</sup> LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, s. 56.

podoba veřejné žaloby k ochraně životního prostředí, za druhé nově jako zavedení omezení zákonodárce následkem práva, podle něhož životní prostředí musí být chráněno, hájeno proti poškozování a případně i zlepšováno,<sup>286</sup> a konečně za třetí také jako omezení zákonodárce podstatným obsahem tohoto práva, neboť je zřejmé, že toto právo je výrazem společenského uvědomění v daném kontextu situace, v jaké se společnost nachází.<sup>287</sup>

Rozbory španělské environmentální judikatury neobsahují případy, které by ilustrovaly přímo porušení čl. 45 Ústavy, ale spíše jde o kauzy, kdy poškozením životního prostředí bylo zároveň porušeno některé (jiné) základní právo. Uvádí se, že nejvíce takových případů se v praxi týkalo **hlukových imisí**.<sup>288</sup> Právem, kterého se stěžovatelé dovolávali nejčastěji, zde bylo právo na ochranu soukromí (čl. 18 španělské Ústavy) a též (a překvapivě často úspěšně) právo na ochranu tělesné a morální integrity (čl. 15 Ústavy).

Pro španělský Ústavní soud se důležitým interpretačním kritériem pro výklad práv v oblasti životního prostředí stala judikatura ESLP, zejména ta, která zdůrazňuje dopady ochrany práva na život a na soukromí do oblasti ochrany životního prostředí.<sup>289</sup> To je patrné i na jednom ze stěžejních rozsudků španělského Ústavního soudu k problematice ochrany životního prostředí, rozsudku č. 119/2001 ze dne 29. května 2001<sup>290</sup> (byť se stěžovatelka dovolává ochrany jiných práv než práva užívat vhodného životního prostředí a byť soud stěžovatelce nakonec nevyhověl). Podnětem pro žalobu byly stížnosti na hluk z barů v jedné valencijské čtvrti. Stěžovatelka, paní Pilar Moreno Gómez, požadovala vyplacení odškodného za porušení svých základních práv, a to práva na život, zdraví, soukromí a nedotknutelnost obydlí. Stěžovatelka trpěla poruchou spánku v důsledku hluku a vibrací z barů a diskotéky, která byla v provozu až do 6:30 hodin ráno. Porušení mělo být způsobeno nečinností městského úřadu, od něhož očekávala, že z důvodu opakovaného závažného překračování hlukových limitů vyhlásí opatření, jimiž by místní obyvatelé před následky nadměrného hluku ochránil.

---

286 DELGADO PIQUERAS, F. *Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente*, s. 49–79. Cit. v LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, s. 57.

287 RUIZ ROBLEDO, A. Un componente de la Constitución Económica: la protección del medio ambiente. RAAP. 1993, č. 14, s. 27–53. Cit. v LÓPEZ RAMÓN, F. *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, s. 56.

288 SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 323.

289 *Ibid.*, s. 300.

290 Znění ve španělštině dostupné z: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-2001-10938.pdf>>.

Významným interpretačním vodítkem k řešení tohoto případu bylo několik rozhodnutí ESLP, na která se španělský Ústavní soud výslovně odkázal, jmenovitě rozhodnutí týkající se právě Španělska, López Ostra<sup>291</sup> a dále Powel a Rayner a Guerra.<sup>292</sup> Plénum španělského Ústavního soudu v případě 119/2001 mimo jiné konstatuje, že

*„[h]luk může zcela jistě představovat v naší společnosti významný psychopatogenní faktor a stálý zdroj narušení kvality života občanů.“<sup>293</sup>*

Soud zdůraznil, že nadměrný hluk může mít dopady na základní právo na fyzickou a morální integritu jednotlivce (čl. 15 španělské Ústavy), a na právo na osobní a rodinné soukromí a nedotknutelnost obydlí (čl. 18 odst. 1 Ústavy), zvláště pokud jde o nelegitimní zásahy a rizika, která mohou vznikat v technologicky vyspělé společnosti. Ovšem zároveň poukázal na to, že předmětem jeho zkoumání mohou být pouze ta opomenutí orgánů veřejné správy, která ústí do porušení základních práv. Zabýval se způsobem prokazování hluku jednak objektivně (měřením hluku ve venkovním prostředí a uvnitř domova), jednak subjektivně (následky hluku na zdraví) a poukázal na to, že stěžovatelka soudu nepředložila žádné konkrétní výsledky měření hluku, které by prokázaly překračování limitů nejen obecně ve vnějším prostředí, ale rovněž v konkrétním případě uvnitř jejího bytu. Přitom v takovýchto případech je důležité zohlednění konkrétních okolností (např. zvukové izolace domu). Dále soud také analyzoval, jaká opatření přijal magistrát města proti hluku (nepovolil žádnou další činnost způsobující hluk, vedl řízení o pokutách apod.), a konstatoval, že nebylo prokázáno, že překračování limitů hluku je výsledkem opomenutí, které lze připsat místní správě.<sup>294</sup>

Po vydání rozsudku Ústavního soudu 119/2001 byl noční hluk z barů předmětem dalších řízení, v nichž již byli stěžovatelé často úspěšní. Např. šlo o rozsudek španělského Nejvyššího soudu ze dne 18. listopadu 2002, v němž byl zamítnut kasační opravný prostředek proti prohlášení nezákonné nečinnosti, které se dopustilo městské zastupitelstvo Talavera de la Reina z důvodu opakovaného nedodržení norem týkajících se hluku způsobeného místními volnočasovými zařízeními. Stejně tak vedl noční hluk pocházející z barů v souvislosti s právem na soukromí v místě

<sup>291</sup> López Ostra v. Španělsko 20 Eur. Ct. H. R. 277 (1994).

<sup>292</sup> Powell and Rayner v. Spojené království, rozsudek ze dne 21. února 1990, Series A no. 17. Guerra v. Itálie 26 Eur. Ct. H. R. 357 (1998).

<sup>293</sup> SIMÓN YARZA, *F. Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 320.

<sup>294</sup> Blíže viz např. komentář CANOSA USERA, R. *Pretensiones ambientales en amparo constitucional. Comentario a la STC 119/2001, de 24 de mayo. Teoría y Realidad Constitucional*. 2002, č. 10/11.

bydliště k vydání bezpočtu pozdějších rozhodnutí, a to jak Nejvyššího soudu,<sup>295</sup> tak nejvyšších soudů pro spravedlnost.<sup>296</sup>

Problému hluku se týkal např. rozsudek Nejvyššího soudu pro spravedlnost oblasti Valencie ze dne 7. dubna 2006 (senát 3, oddíl 3). Stěžovatelé na základě studií a měření hluku požadovali, aby městské zastupitelstvo na základě již dříve vyhlášené tzv. zvukově nasycené zóny<sup>297</sup> využilo prostředků proti nadměrnému hluku, jež tato zóna umožňuje. Autonomní zákon 7/2002 ze dne 3. prosince 2002 o ochraně proti akustickému znečištění opravňoval městské zastupitelstvo mj. k tomu, aby zavádělo významná omezení průmyslových a obchodních aktivit v dotčené oblasti.<sup>298</sup> Radnice však nijak nereagovala a sdružení valencijských pohostinských zařízení uvedlo, že opatření by poškozovalo svobodu podnikání majitelů postižených podniků. Nejvyšší soud došel k závěru, že v tomto případě hraje roli právo na soukromí místních obyvatel (čl. 18 španělské Ústavy) a že vydání příslušných opatření bylo městským zastupitelstvem opomenuto v rozporu se zákonem.<sup>299</sup> Podobně se o právo na soukromí opíral rozsudek španělského Nejvyššího soudu ze dne 2. února 2005 (senát 3, oddíl 4), jenž zamítl odvolání proti rozsudku Nejvyššího soudu pro spravedlnost oblasti Valencie, který potvrdil prohlášení určitých oblastí levantského hlavního města za zvukově nasycenou zónu jako zákonné.<sup>300</sup>

**295** F. Simón Yarza uvádí např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. dubna 2003, jímž byl zrušen rozsudek Nejvyššího soudu pro spravedlnost oblasti Galicie ze dne 22. října 1998 prohrašující nečinnost městského zastupitelstva v Boiro (Galicie) za nezákonnou z důvodu, že neprovedlo žádná opatření proti „nesnesitelnému hluku“ pocházejícímu z diskotéky; podobný skutkový stav i výsledek měly rovněž rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 29. května 2003, ze dne 12. března 2007 a ze dne 2. června 2008. Viz SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 323.

**296** Např. rozsudek Nejvyššího soudu pro spravedlnost oblasti Valencie ze dne 8. dubna 2003; rozsudek Nejvyššího soudu pro spravedlnost oblasti Katalánska ze dne 10. února 2005; rozsudek Nejvyššího soudu pro spravedlnost oblasti Baskicka ze dne 22. září 2005, rozsudek Nejvyššího soudu pro spravedlnost Madridu ze dne 6. června 2006; rozsudek Nejvyššího soudu pro spravedlnost oblasti Madridu ze dne 14. září 2006 a další. Ve všech uvedených případech šlo o absenci opatření proti nočnímu hluku z barů. Viz SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 323.

**297** *Zona Acústicamente Saturada, ZAS*.

**298** Podle čl. 30 zmíněného zákona vyhlášení zóny ZAS umožňuje místní správě přijmout následující omezující opatření: „a) pozastavit udělení povolení k činnostem, jež by mohly zhoršit situaci; b) zavést omezenou otevírací dobu pro výkon činností, jež přímo, či nepřímo způsobují vysokou hladinu zvukového znečištění; c) zakázat provoz některého z typů vozidel či omezit jejich rychlost, nebo ji omezit pouze v daném čase, v souladu s ostatními příslušnými právy; d) jakákoli jiná opatření, jež považují za vhodná pro snížení hladiny zvukového znečištění.“

**299** SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 320–321.

**300** *Ibid.*, s. 321.



Pro všechny tyto případy bylo charakteristické, že k porušení základního práva nedošlo konkrétním jednáním státní správy, nýbrž jejím příliš tolerantním přístupem, co se týče opakovaných porušení zákona. Podstatou je tedy neopodstatněné trvání nezákonného stavu, aniž by státní správa, která měla příslušné pravomoci, přijala dostatečně účinná opatření.<sup>301</sup> V této souvislosti Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 18. listopadu 2002 poznamenal, že v dané věci docházelo k porušení práva nikoli v každém z dílčích rozhodnutí státní správy, nýbrž v celkovém přístupu, který je vyjádřen ve všech rozhodnutích jako celku.<sup>302</sup> Podle soudu by porušení práva při „[p]ouhé existenci nezákonných situací“ vedlo k „dalším okolnostem obvyklého pasivního postoje, nebo spíše postoje nedostatečné aktivity státní správy, jenž v konečném důsledku vede k porušení těchto práv.“

Závazek ochrany nepostihuje pouze „obvyklou pasivitu“ státní správy, nýbrž také její „nedostatečnou aktivitu“.<sup>303</sup> Toto řešení bylo soudy zopakováno i v pozdějších případech.<sup>304</sup>

U těchto hlukových případů nicméně např. F. Simón Yarza kritizuje některé postupy soudů. Např. se domnívá, že soudy nedostatečně rozlišují vliv hlukových imisí na právo na život a tělesnou integritu na straně jedné a na právo na soukromí na straně druhé, zejména v otázce, které z obou práv bylo v jednotlivém případě porušeno. Např. již v prvním případě tohoto typu, který byl vyřešen u Nejvyššího soudu (již uvedený rozsudek ze dne 18. listopadu 2002), bylo rozhodnuto v neprospěch městského zastupitelstva pro porušení práva na soukromí a na nedotknutelnost bydliště (čl. 18.1 a 18.2 španělské Ústavy) a práva na tělesnou integritu (čl. 15 španělské Ústavy), aniž by bylo možné z předložených zdůvodnění jasně vyvodit závažné poškození či hrozbu pro zdraví. Podobně bylo později v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 12. března 2007 potvrzeno porušení práva na tělesnou integritu,

**301** F. Simón Yarza upřesňuje, že španělské právo umožňuje podle zákona 28/1998 ze dne 13. července 1998 o správním soudnictví (čl. 25) zvláštní opravný prostředek za účelem ochrany základních práv proti všem typům jednání orgánů státní správy: proti úmyslnému i nedbalostnímu konání (v podobě správního aktu, ale i jiného jednání nebo skutkového stavu) a proti opomenutí (nečinnosti). Z hlediska environmentálních případů je důležitá právé existence opravného prostředku proti nečinnosti státní správy: pasivita státní správy, např. při opakovaných oznámeních imisí může být přímo napadána příslušným právním prostředkem. Viz SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 326–327.

**302** SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 325.

**303** Cit. podle SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 326.

**304** Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. března 2007, kde soud vyslovil, že „není možné“ v tomto případě hovořit o „pasivitě či nečinnosti městské správy“, jelikož byla přijata opatření, ale „je pravda, že neexistují důkazy, že by díky nim bylo dosaženo výrazných výsledků“. Viz SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 326.

aniž by byla blíže prokázána a odůvodněna závažnost, již takové prohlášení vyžaduje. Porušení čl. 15 a 18 se podle soudu zakládalo na „údajích získaných měřeními, jež převyšovala hladinu hluku rozhodnou z hlediska prohlášení zvukově nasycené zóny“, což je bezpochyby příliš obecné na to, aby bylo možné hovořit o porušení práva na tělesnou integritu.<sup>305</sup>

Tentýž nedostatek shledává citovaný autor u značného množství rozhodnutí nejvyšších soudů pro spravedlnost, např. u následujícího tvrzení Nejvyššího soudu pro spravedlnost oblasti Katalánska ze dne 14. července 2006:

*„[k]aždodenní nepřetržitá a dlouhodobé vystavení hladinám hluku, které jsou vyšší než hladiny povolené zákonem, zejména v nočních hodinách, umožňuje bez nutnosti odborného zázemí dojít k závěru, že se jedná o závažné ohrožení zdraví osob, a tím pádem i o dotčení práva na tělesnou integritu uznaného čl. 15 španělské Ústavy.“*<sup>306</sup>

Rovněž rozsudek Nejvyššího soudu pro spravedlnost oblasti Baleárských ostrovů ze dne 11. prosince 2001 spojuje bez právního prostředku porušení práva na tělesnou integritu s „objektivním konstatováním opakovaných zvukových imisí významně vyšších, než jaké zákony považují za „maximálně přípustné“.“ F. Simón Yarza sám zdůrazňuje, že touto kritikou nechce popírat nesporný negativní vliv nadměrného hluku na tělesnou a morální integritu člověka chráněné čl. 15 španělské Ústavy, avšak tím, že v řadě případů bylo porušení tohoto práva konstatováno přinejmenším sporně (např. pouhé konstatování problémů se spánkem, tvrzení o bolesti hlavy apod.), dochází podle něj ke zlehčování natolik základního práva, jako je tělesná integrita.<sup>307</sup> Podle jeho názoru tento problém poukazuje i na potíže s aplikací práva užívat vhodného životního prostředí pro osobní rozvoj, které by se na tyto případy patrně hodilo lépe než právo na integritu a právo na soukromí.

S tím souvisí i obecnější otázka, na čem lze založit porušení základního ústavního práva a zda pro porušení stačí opakované porušení běžných zákonů. Lze poukázat na několik případů, v nichž bylo porušení ústavního práva konstatováno na základě „pouhého“ doložení opakovaného nezákonného postupu.<sup>308</sup> Avšak je sporné,

305 SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 327–328.

306 *Ibid.*, s. 328.

307 *Ibid.*, s. 328–329.

308 Např. v rozsudku ze dne 10. dubna 2003 Nejvyšší soud založil porušení práva na „několika kontrolách hladiny hluku provedených zástupci města v interiéru bydlíště, z nichž všechny došly k závěru, že výsledek měření překračoval maximální povolené hodnoty“. V rozsudku téhož soudu ze dne 29. května 2003 bylo konstatováno, že základní právo bylo porušeno na základě patřičně dokázaného trvalého nedodržování běžných zákonů. A podobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. března 2007 zakládal zasažení základních práv na tom,

zda lze založit obsah základního práva výhradně na tom, co za tento obsah považuje běžný zákon, nýbrž z ústavy musí vyplývat určitý minimální nezbytný obsah každého ústavního práva. Pokud existuje skutečné základní právo, zákonodárce musí následně „respektovat“ v souladu s čl. 53.1 španělské Ústavy jeho „základní obsah“.<sup>309</sup>

Domnívám se, že z uvedeného pohledu na španělskou judikaturu je zřejmé, že využití práva podle čl. 45 Ústavy je minimální, a to i v případech, které se týkají životního prostředí – i v nich je spíše aplikováno právo na život a na tělesnou integritu a právo na soukromí. Tento problém může spočívat v nedostatečné vyjasněnosti samotného práva užívat vhodného životního prostředí, stejně jako v jeho nedostatečném provedení ze strany zákonodárce.

## 4.5 SHRNUTÍ

Španělská Ústava patří k vůbec prvním evropským ústavám, které zakotvily právo na životní prostředí, a to v podobě práva každého užívat vhodného životního prostředí pro osobní rozvoj. I přes v současné době již 40letou existenci tohoto práva ve španělském ústavním řádu je z rozboru jeho výkladu i uplatňování patrné, že v bohaté španělské doktríně stále existuje značná různost názorů na právní povahu tohoto práva, kterou zatím neobjasnila ani soudní judikatura. Ta se v podstatě zatím omezila pouze na potvrzení normativní hodnoty tohoto ústavního práva, avšak případy opírající se o čl. 45 Ústavy ve španělské judikatuře nenajdeme. Environmentální případy, pokud už byly řešeny za pomoci ústavních práv (a šlo zejména o případy hlukových zátěží), se doposud opíraly převážně o jiná základní práva – o právo na život a tělesnou integritu a o právo na ochranu soukromí.

---

že „místní obyvatelé si nejen opakovaně stěžovali na výskyt nadměrného hluku v oblasti, ale také svá oznámení podpořili údaji z měření, které překračují hladiny hluku“. Viz SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 334–335.

309 SIMÓN YARZA, F. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*, s. 333.



Portugalsko je zemí, jejíž Ústava<sup>310</sup> výslovně zakotvila lidské právo ve vztahu k životnímu prostředí jako vůbec první v Evropě, již v roce 1976, tedy v době, kdy environmentální otázky ještě nepatřily mezi nejdůležitější zájmy ústavodárců.

## 5.1 ÚSTAVNÍ ZÁKLADY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V PORTUGALSKU

V portugalské Ústavě jsou ústavní základy ochrany životního prostředí zakotveny v čl. 66. Tento článek zakládá rovněž právo na životní prostředí a je neobvykle rozsáhlý; překlad jeho platné verze zní:

„Článek 66

*(Životní prostředí a kvalita života)*

*(1) Každý má právo na zdravé a ekologicky vyvážené životní prostředí pro život člověka<sup>311</sup> a povinnost ho chránit.*

*(2) Za účelem zajistit právo na životní prostředí v rámci udržitelného rozvoje je stát pověřen prostřednictvím svých orgánů a se zapojením a účastí veřejnosti:*

- a) k prevenci a kontrole znečišťování a jeho dopadů a škodlivých forem eroze;*
- b) k řízení a podpoře územního plánování na úrovni obecní i státní s ohledem na správné umístování činností, vyvážený sociální a ekonomický rozvoj a posílení krajiny;*
- c) k vytváření a rozvíjení přírodních a rekreačních rezervací a parků a k vyhlásování a ochraně krajiny a míst tak, aby byla zajištěna ochrana přírody*

**310** Znění portugalské Ústavy dostupné z: <<https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/337/201801260756/128030/diploma/indice>>. Oficiální anglický překlad dostupný z: <<https://dre.pt/constitution-of-the-portuguese-republic>>.

**311** V portugalském originále: „*Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.*“ Znění „ambiente de vida humano“ prozrazuje jasné zaměření na antropocentrické vnímání ochrany životního prostředí.

a ochrana kulturních hodnot a statků, které mají historickou nebo uměleckou hodnotu;

- d) k podpoře racionálního využívání přírodních zdrojů při zachování jejich samoobnovovací funkce a ekologické stability a při respektování mezigenerační solidarity;
- e) k podpoře kvality životního prostředí venkova a městského prostředí, a to ve spolupráci s místními orgány a zvláště v úrovni architektury a ochrany historických zón;
- f) k podpoře integrování cílů ochrany životního prostředí do ostatních sektorových politik;
- g) k podpoře environmentálního vzdělávání a respektu pro hodnoty a statky životního prostředí;
- h) k zajišťování, že fiskální politika bude uvádět do souladu hospodářský rozvoj s ochranou životního prostředí a kvality života.“

Systematicky je právo na životní prostředí zařazeno v části I Ústavy, v její Hlavě III nazvané Ekonomická, sociální a kulturní práva a povinnosti, která je ještě dále dělena na kapitoly o ekonomických právech a povinnostech, kapitolu o kulturních právech a povinnostech a kapitolu o sociálních právech a povinnostech, pod níž se řadí též čl. 66 (vedle práv týkajících se sociálního zabezpečení, zdraví, bydlení, rodiny a rodičovství, postižených a starých osob).

Znění environmentálního čl. 66 prošlo v průběhu jeho existence změnami. K zásadní novelizaci došlo v roce 1989: Čl. 66 původně obsahoval čtyři odstavce, z nichž třetí ukládal povinnost náhrady škody v případě porušení práva na životní prostředí podle odstavce 1, čtvrtý pak řešil ochranu životního prostředí ve smyslu podpory kvality života.<sup>312</sup>

Odstranění odstavce 3 čl. 66 o povinnosti nahradit poškození životního prostředí je hodnoceno jako krok zpět oproti původnímu znění. Mnohomluvný odstavec 2 je pak komentován jako úzce provázaný s čl. 9 (základní úlohy státu) a jej konkretizující. Odstavci 2 je též vytýkáno, že podřadil mezi environmentální hodnoty i takové, které jsou již chráněny na jiných místech Ústavy.<sup>313</sup>

**312** Blíže viz AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012, s. 66–67 [online]. Dostupné z: <[http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/cg\\_MA\\_17157.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_MA_17157.pdf)>. Pro účely této kapitoly byl využit překlad části této publikace z portugalského originálu provedený Mgr. Renátou Sobolevičovou.

**313** AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 67.

Novelizace z roku 1989 souvisela rovněž s úpravou čl. 9, který stanoví základní úlohy státu a kde jsou nyní obsaženy hned dva body týkající se životního prostředí:

*„Článek 9*

*Základní úlohy státu*

*Základní úlohou státu je:*

- d) podporovat blahobyt a kvalitu života obyvatel a skutečnou rovnost Portugalců, stejně jako účinnou implementaci ekonomických, sociálních, kulturních a environmentálních práv prostředky transformace a modernizace ekonomických a sociálních struktur;*
- e) chránit a posilovat kulturní dědictví portugalského národa, chránit přírodu a životní prostředí, pečovat o přírodní zdroje a zajišťovat řádné městské a územní plánování.“*

Konečně za ustanovení dotvářející ústavní základy životního prostředí v portugalské Ústavě je možno považovat nepřímou též čl. 16 a 17, které umožňují (v mezinárodním ústavněprávním srovnání netypicky) rozšířit katalog chráněných práv i nad rámec práv Ústavou výslovně zakotvených:

*„Článek 16*

*(1) Základní práva zakotvená v Ústavě nevykládají existenci další základních práv, pokud jsou stanovena v aplikovatelných mezinárodních úmluvách a právních předpisech.*

*(2) Ustanovení o ústavních právech musí být vykládána a uskutečňována v souladu s Všeobecnou deklarací lidských práv.*

*Článek 17*

*Základní principy aplikované na práva, svobody a garance se aplikují na práva, svobody a garance zakotvené v Hlavě II a na základní práva obdobné povahy.“*

C. Amado Gomezová interpretuje čl. 16 odst. 1 jako otevřenou klauzuli, která vlastně prodlužuje seznam základních práv o zavedení právních situací vzniklých v běžných zákonech a mezinárodních nástrojích do základních práv. Uvádí, že portugalská Ústava rozlišuje základní skupiny práv podle jejich buď převážně negativního, nebo převážně pozitivního charakteru, tj. s jejich prvořadou identifikací buď s právy a nezasahováním státu, anebo naopak s nároky a plněními. Proto jsou na jedné straně práva, svobody a záruky (Hlava II) a na straně druhé ekonomická, sociální a kulturní práva (Hlava III). Klauzule čl. 17 Ústavy pak umožňuje rozšíření režimu práv, svobod a záruk na tzv. základní práva analogického charakteru. Protože se právo na životní prostředí nachází v Hlavě III, nabylo by, má-li se vyhovět požadavku systematiky, především aspektu plnění. Důsledkem tohoto přístupu by ovšem podle C. Amado Gomezové byla koncepce jakéhosi „ekologického existenčního

minima“, resp. koncepce kvality života slučitelné s lidskou důstojností. Ovšem pro takové pojetí není, na rozdíl od německé nebo italské koncepce ústavního zakotvení ochrany životního prostředí, v portugalském nejvyšším zákoně, který věnuje výslovně pozornost právu na životní prostředí, místo. Neboli ve státě, jehož Ústava výslovně zakotvuje právo na životní prostředí, jakož paralelně i právo na život, právo na fyzickou integritu, právo na zdraví a právo na rozvoj osobnosti, není důvod pro to, aby právní podstata obsahu čl. 66 byla hledána primárně v rámci jiných zakotvených práv čili aby ochrana životního prostředí byla hledána či zajišťována ústavně „zprostředkovaně“, pokud vlastní základ ochrany životního prostředí v Ústavě existuje jako samostatný, a navíc tu ještě existuje *actio popularis*.<sup>314</sup>

## 5.2 PRÁVNÍ POVAHA PRÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Právní povaha ústavního práva na zdravé a ekologicky vyvážené životní prostředí, jak je zakotveno v portugalské Ústavě, je jedním z nejdiskutovanějších témat v akademické debatě věnované tomuto právu (jež je ostatně třeba oproti té české nesrovnatelně rozvinutější a kvantitou překvapivá, ovšem pochopitelně probíhá téměř výhradně v portugalské Ústavě).<sup>315</sup> Přímo z Ústavy vyplývá, že právo na zdravé a ekologicky vyvážené životní prostředí je třeba řadit mezi základní práva, neboť čl. 66 náleží do části nazvané Základní práva a povinnosti, a to pod Hlavu II o Právech, svobodách a zárukách. **Názory na právní povahu tohoto práva se však různí** a pohybují se od kvalifikace práva na životní prostředí jako subjektivního práva přes pojetí kolektivního práva až po obecný (veřejný) zájem.<sup>316</sup> B. Martins da Cruzová uvádí, že v současné době převažuje kvalifikace práva na životní prostředí jako veřejného subjektivního práva,<sup>317</sup> i když je pravda, že v literatuře se lze setkat s celou paletou názorů na tuto věc.

314 Přitom konstrukci pojmu ekologického existenčního minima navrhuje C. Amado Gomezová dovést podle toho, jak Ústavní soud vykládá konstrukci pojmu (ekonomického) existenčního minima. AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 75–76.

315 Srov. např. bibliografii ke kapitole 4 „Právo na životní prostředí v portugalském ústavním právu“. AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 66 a násl.

316 AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 67.

317 MARTINS DA CRUZ, B. The constitutional right to an ecologically balanced environment in Portugal. In: I. Larmuseau (Ed.). *Constitutional rights to an ecologically balanced environment. Report of the international conference*. Gent: Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht, 2007, s. 49.



Charakter základního subjektivního práva hájí např. J. Pereira Reis, jenž uznává práva na životní prostředí jako subjektivního práva považuje za nezpochybnitelné vzhledem ke způsobu jeho zakotvení v Ústavě, a to i navzdory obtížím, které popisuje (neurčitost práva, obtížné vymezení předmětu – zda půjde o přírodní bohatství nebo o osobnostní práva, nejasné určení držitelů práva i individuální nepřivlastnitelnost prospěchu z něj). Uzavírá, že „*proti faktům nejsou argumenty.*“<sup>318</sup>

Dalším zastáncem teze, že právo na životní prostředí je subjektivním veřejným právem, je V. Pereira Da Silva, který spatřuje prvotní axiologický základ tohoto práva v principu důstojnosti lidské osobnosti. Tento autor představuje právo na životní prostředí jako komplexní právo, v němž se setkávají právní pozice různého charakteru, jež ovšem nebrání jeho kvalifikaci jako subjektivního práva, konkrétně se zřetelem na možnost dovolávání se ho proti veřejným subjektům v případě porušení v právní sféře jeho držitelů. Podle V. Pereira Da Silvy právo na životní prostředí náleží ke třetí generaci lidských práv a má stránku negativní, která zaručuje nositeli ochranu proti nezákonnému napadení ústavně zaručeného vlastnictví, a stránku pozitivní, která zavazuje k činnosti veřejné subjekty při jeho naplňování. Kolektivní charakter prospěchu životního prostředí s touto tezí není v rozporu, jelikož

*„[j]edna věc je objektivní ochrana zájmů životního prostředí, druhá věc je jeho subjektivní právní ochrana, vyplývající z existence individuálního vlastnictví a ústavně chráněného užívání životního prostředí, které chrání jeho držitele před nezákonnými narušiteli ze strany veřejných (a soukromých) subjektů.“*<sup>319</sup>

Taková subjektivní ochrana nesmí být degradována na úroveň ochrany rozptýleného zájmu,<sup>320</sup> jež by byla nižší.

Další autoři poukazují na různé aspekty práva na životní prostředí a jeho předmětu, dovozují ohledně jeho právní povahy různé závěry. Např. J. J. Gomes Canotilho uvažuje zejména o dosahu práva na životní prostředí na lidské životní prostředí vs. přírodní prostředí; podle jeho názoru je třeba chápat pojem životní prostředí ve formulaci tohoto práva jako svět vytvořený a utvářený lidmi; tento autor konstatuje, že

318 PEREIRA REIS, J. *Contributos para uma teoria do Direito do Ambiente*. Mem Martins, 1987, s. 30 a násl. Cit. v AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 68.

319 PEREIRA DA SILVA, V. *Verde cor de direito: lições de direito do ambiente*. Livraria Almedina, 2002. Cit. v AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 71.

320 K pojmu tzv. rozptýlených zájmů viz níže.

„[ú]stavní pojetí životního prostředí a kvality života se ve skutečnosti odráží v systematicky ekologickém a antropocentricky orientovaném pochopení, které vylučuje návrat chápání prostředí jako přírodního prostředí lhostejného k prostředí lidskému;“<sup>321</sup>

to však podle něj rozhodně nemá vést k závěru, že by člověk měl rezignovat na poslání chránit kvalitu těchto přírodních složek. Podle J. J. Gomes Canotilha nemůže mít právo na životní prostředí charakter subjektivního práva, protože jeho obsah je „v jakémkoli myslitelném směru neurčitelný“; jediné reálné jádro tohoto práva lze spatřovat v procesních právech.<sup>322</sup> V procesních aspektech vidí hlavní smysl práva na životní prostředí též L. F. Colaco Antunes.<sup>323</sup>

Podle R. Medeirosa je pak ustanovení zakotvené v čl. 66 Ústavy pouze uložením povinnosti zákonodárci zavést legislativu k ochraně životního prostředí, přičemž konkrétní podoba této legislativy by měla být vedena obsahem čl. 66 odst. 2, který má mj. funkci jasného vyjádření ústavní legitimity ekologických omezení ekonomické svobody.<sup>324</sup>

Uvedení autoři také zdůrazňují druhý aspekt čl. 66 odst. 1, totiž povinnost chránit životní prostředí, která se ukládá všem a každému občanovi. Z jeho spojení s čl. 52 odst. 3 Ústavy (*actio popularis*, viz níže) vyplývá možnost zákona vyvodit příslušné právní důsledky jak v občanskoprávní, tak v přestupkové nebo trestní oblasti.<sup>325</sup> Portugalská doktrína vůbec (podobně jako španělská a latinskoamerická) považuje výslovné zakotvení povinnosti každého chránit životní prostředí za velmi

**321** GOMES CANOTILHO, J. J. Juridicização da ecologia ou ecologização do Direito. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente (RJUA)*. 1995, n° 4. Cit. v AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 69.

**322** GOMES CANOTILHO, J. J. Procedimento administrativo e defesa do ambiente. *Revista de Legislação e de Jurisprudência (RLJ)*. 1990/91, n° 3794, n° 3799, s. 290–293, n° 3802, s. 9–10; GOMES CANOTILHO, J. J. Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente (RJUA)*. 1994, n° 1; GOMES CANOTILHO, J. J. *Juridicização da ecologia ou ecologização do Direito*. Cit. v AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 69.

**323** COLACO ANTUNES, L. F. Para uma noção jurídica de ambiente. *Scientia Iuridica (SI)*. 1992, n°s 253/257 s. 77 a násl.; COLACO ANTUNES, L. F. O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental. Coimbra, 1998, s. 107 a násl. Cit. v AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 70.

**324** MEDEIROS, R. O ambiente na Constituição. *Revista de Direito e de Estudos Sociais (RDES)*. 1993, s. 377 a násl. Cit. v AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 70.

**325** AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 71.

důležité a bezprostředně korespondující se zakotveným právem jako jeho pasivní stránka.<sup>326</sup> Tato povinnost se vztahuje na stát i každého jednotlivce. Povinnost zakotvená v této podobě zároveň poukazuje na právní povahu práva na zdravé a ekologicky vyvážené životní prostředí – zdůrazňuje fakt, že zájmy stojící za tímto právem nejsou ani osobní, ani individuální, nebo vůbec někomu konkrétnímu patřící – totiž že jde o zájmy spíše sociální a altruistické než sobecké. Dokonce se poukazuje na to, že v takovémto typu **dvojice právo – povinnost (derecho-deber)** je to povinnost, která stojí výše než právo, je mu nadřazena. Zakotvené právo k životnímu prostředí nedovoluje nikomu si životní prostředí přivlastnit nebo ho užívat výhradně pro výlučnou vlastní potřebu. Každé jeho užívání musí být udržitelné a slučitelné s účely jeho ochrany.<sup>327</sup>

V oblasti osobnostních práv v širokém smyslu pak spatřují charakter práva na životní prostředí J. de S. Cunhal Sendim J. E. Figueredo Dias, kteří přiřazují právo na životní prostředí právě do této skupiny práv,

*„[p]rotože jeho axiologický podklad stojí rovněž na lidské osobnosti, pokud jde o faktor polarizace řešení, tj. prvek podléhající ohýbání nebo vkládání právních rozhodnutí ve smyslu, který historicky nebo ve srovnání může být různý.“<sup>328</sup>*

Je zjevné, že v portugalské doktríně není shoda v tak zásadní věci jako právní charakter práva na životní prostředí. Naopak existuje škála názorů na právní povahu ustanovení čl. 66 odst. 1 Ústavy, od pojetí subjektivního práva až po pojetí životního prostředí jako obecného či veřejného zájmu. Existují zde pozice přibližující právo na životní prostředí osobnostním právům, stejně jako spatřující ho blíže spíše k dalším základním právům – zejména právu na život a právu na fyzickou integritu.

Nejdůkladněji a s využitím detailní argumentace se v poslední době povahou práva na životní prostředí v portugalské Ústavě zabývala C. Amado Gomezová v monografii o právech a povinnostech v oblasti ochrany životního prostředí.

326 FRANKOVÁ, M. Vybrané přístupy k právu na příznivé životní prostředí. In: H. Müllerová a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 73.

327 MARTINS DA CRUZ, B. *The constitutional right to an ecologically balanced environment in Portugal*, s. 48.

328 CUNHAL SENDIM, J. de S. *Responsabilidade Civil por Danos Ecológicos. Da Reparação do Dano Através de Restauração Natural*. Coimbra Editora, 1998, s. 106–107; FIGUEIREDO DIAS, J. E. *Tutela Ambiental e Contencioso Administrativo: Da legitimidade processual e das suas consequências*. Coimbra Editora, 1997, s. 33 a s. 179 a nás. Cit. v AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 71–72.

Nejpodrobnější výklad věnuje třem hlavním možným přístupům k pojetí práva na životní prostředí, které budou v následujícím textu přiblíženy:

- právo na životní prostředí jako subjektivní právo, které může občan vymáhat po státu, jehož obsahem je určitá úroveň kvality přírodních prvků životního prostředí, které mu zajistí zdravé a vhodné prostředí pro jeho život a rozvoj;
- právo na životní prostředí jako komplex právních situací různého charakteru (hmotných i procesních, osobních i majetkových, negativních i pozitivních), jejichž skutečný právní dopad se však redukuje na využívání kolektivních nástrojů na základě myšlenky tzv. rozptýleného zájmu a plnění odpovídající povinnosti chránit životní prostředí;
- právo na životní prostředí jako „*lingvistický import z mezinárodního práva zatížený symbolismem a pedagogickými úmysly, avšak bez právního obsahu vzhledem k nemožnosti přivlastnění výhod kolektivního charakteru, a vyznačující se následnou nevymahatelností plnění, a tím redukováný na faktický zájem*“; C. Amado Gomezová toto pojetí chápe jako výsledek prorůstání národních legislativ různými nástroji mezinárodního práva, v nichž je prohlášení práva na životní prostředí spojeno s velkým nadšením, jež se historicky situuje do blízkosti práva na rozvoj, a ve formálním prohlášení o připojení se k tomuto ideálu vidí velké symbolické zatížení, avšak nízký praktický účinek.<sup>329</sup>

### 5.2.1 Životní prostředí jako předmět subjektivního práva

C. Amado Gomezová uvádí, že „*při vši úctě k zastáncům tohoto názoru*“ nemůže nevznést několik námitek: za prvé, není jasný požadavek úrovně kvality přírodních složek prostředí, k níž se právo vztahuje; přitom zákon o základech životního prostředí<sup>330</sup> dikci Ústavy v tomto ohledu pouze opakuje. Je sice pravda, že právo jistě nepřestává být právem, pokud mu ústava nedefinuje obsah, protože tak může učinit běžný zákon, ale tuto vlastnost nepochybně ztrácí, pokud by bylo zcela nemožné přidělit mu jakýkoliv obsah individuálního využití.<sup>331</sup>

<sup>329</sup> AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 77 a 79.

<sup>330</sup> Lei de Bases do Ambiente (LBA) – zákon o základech životního prostředí č. 11/87 ze dne 7. dubna 1987. [Cit. 2018–04–10]. Text v portugalské dostupný z: <[http://www.estg.ipg.pt/legislacao\\_ambiente/ficheiros/LBA%20\\_Lei%20n.%C2%BA%2011-87%20de%207%20de%20Abril.pdf](http://www.estg.ipg.pt/legislacao_ambiente/ficheiros/LBA%20_Lei%20n.%C2%BA%2011-87%20de%207%20de%20Abril.pdf)>.

<sup>331</sup> AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 79.

Za druhé, pokud by právo na životní prostředí spočívalo v povinnosti státu zajistit občanům ekologické životní podmínky v souladu s imperativem respektování lidské důstojnosti, nebylo by nutné zavedení odstavce 1 čl. 66. Tuto povinnost státu by totiž bylo možno dovést buď z principů sociálního státu a důstojnosti lidské osobnosti (čl. 1 portugalské Ústavy), nebo z dynamického porozumění ochrany práva na fyzickou a psychickou integritu (čl. 25 Ústavy), společně s povinností podporovat veřejné zdraví (čl. 64 Ústavy) a sociální asistencí (čl. 63/3 Ústavy).<sup>332</sup>

Konečně za třetí (a to je argument z oblasti kritiky antropocentrického pojetí ochrany životního prostředí), subjektivizující koncepce ochrany životního prostředí jde proti základnímu axiologickému postulátu, který stojí v podloží konceptu práva na životní prostředí jako takového – že totiž

*„[m]yšlenka subjektivní ochrany míří do rámce egoistického užívání výhod životního prostředí, což je pravý opak toho, co si ústavní pojetí přeje, v rámci logiky racionálního využívání kolektivního majetku v obojaké solidárnosti s přítomnými a budoucími obyvateli Země“, a dále, že „etika odpovědnosti za životní prostředí [myšleno chování jednotlivců v každodenním životě, pozn. aut.] se nevytváří na základě [zakotvení nebo nezakotvení, pozn. aut.] individuálního práva.“<sup>333</sup>*

## 5.2.2 Životní prostředí a koncept rozptýleného zájmu

Pojetí práva na životní prostředí jako komplexu celého souboru různorodých právních pozic je založeno na konceptu tzv. rozptýleného zájmu pocházejícího z italské jurisdikce („*interessi diffusi*“), kde znamená v podstatě užívání společných či obecných statků.<sup>334</sup> **Pojem rozptýleného zájmu** není v portugalské nauce pojímán zcela jednotně. Protože jde o koncept české nauce neznámý, který zároveň může přispět k rozvíjení teorie práva životního prostředí, stojí za to jeho základní charakteristiky přiblížit. Portugalská nauka rozlišuje podle A. Aragãové tři kategorie zájmů: **individuální, nadindividuální a veřejné**. Přitom zájmy nadindividuální se dělí na zájmy kolektivní a rozptýlené. Veřejné zájmy se týkají státu, občanů a práva, kdežto zájmy rozptýlené se týkají národa, domova a spravedlnosti. Veřejné zájmy náležejí kolektivním osobám veřejného práva, jako je stát, kraj či obec. Kolektivní zájmy náležejí členům skupin založených na základě práva, jako je např. skupina

332 AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 79.

333 Ibid.

334 Ibid., s. 80.

akcionářů společnosti, smluvních klientů pojišťovny, studentů školy. Zájem skupiny přitom u kolektivních zájmů není součtem zájmů jejich členů, neboli zájem skupiny může být odlišný. Rozptýlené zájmy náleží skupinám osob majících určité společné charakteristiky, sdílejících určitý společný zájem. Nositelé rozptýleného zájmu jsou často jednotlivě neidentifikovatelní, např. označitelní obecně jako obyvatelé téhož regionu, uživatelé téhož parku, milovníci ptáků nebo příslušníci téže sociálně-ekonomické skupiny. Nositelem zájmu je zde společenství, nikoli jednotlivec. Mezi jednotlivci společenství není právní vztah.<sup>335</sup>

Podobně charakterizuje jednotlivé typy zájmů A. Payan Martins, který ovšem přidává ještě kategorii **homogenních individuálních zájmů**: to jsou ty, kde individuální oprávnění k určitému statku je z důvodu právního nebo faktického sdíleno, protože má společný původ, ovšem jednotlivá práva, která ho tvoří, zůstávají individuální osobní povahy, nesena jednotlivými členy skupiny, přesto lze s nimi ale z důvodu společného původu nakládat stejně.<sup>336</sup>

Jinak věc podává M. Teixeira de Sousa: Podle něj se kolektivní zájmy liší od rozptýlených povahou statku, ke kterému se vztahují. Existence právního pouta mezi členy kolektivu je podle něj nesprávným kritériem pro rozlišování mezi kolektivními a rozptýlenými zájmy. Pro kolektivní i veřejné zájmy je společná nadindividuální dimenze jejich základního znaku, ovšem rozdílem je veřejná, nebo soukromá povaha cíle: u kolektivních zájmů se individuální subjektivní situace vztahuje k soukromému prospěchu (jako např. právo na odškodnění), zatímco u rozptýlených zájmů jde o obecné blaho (např. kvalita ovzduší, vody). Neboli nemožnost individuálního přivlastnění statku, který je užíván všemi členy určité skupiny, je u rozptýlených zájmů odlišná od výlučnosti práva každého jednotlivce, která jde dohromady s kolektivním zájmem. Podle tohoto autora se rozptýlené zájmy vztahují k nedělitelným statkům, a proto nemohou být rozděleny mezi jednotlivé držitele. Kolektivní zájmy zahrnují pluralitu individuálních zájmů ve vztahu k výlučným statkům, a jsou proto sdíleny mezi každým jednotlivcem ze skupiny příslušných držitelů. Nadindividuální povaha rozptýlených zájmů je nezbytný

335 Viz ARAGÃO, A. Les intérêts diffus, instruments pour la justice et la démocratie environnementale. *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement*. 2015, Septembre 2015, s. 3–5.

336 Viz PAYAN MARTINS, A. *Class Actions em Portugal*. Lisboa, 1999, s. 19 a násl. Podle SOUSA ANTUNES, H. *Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation – Portugal*. 2007, s. 7, pozn. 16 [online]. Dostupné z: <<http://globalclassactions.stanford.edu/content/class-actions-group-litigation-and-other-forms-collective-litigation-portugal>>. K pojmu homogenních individuálních zájmů viz též KARLSGODT, P. G. *World Class Actions: A Guide to Group and Representative Actions Around the Globes*. Oxford University Press, 2012, s. 124.

důsledek jejich účelu, zatímco nadindividuální povaha kolektivních zájmů vyplývá z náhodných souvislostí, např. z vysokého počtu osob trpících následky znečištěného ovzduší. Podle tohoto autora s rozptýlenými zájmy koresponduje individuální situace popsatelná jako „právem chráněný zájem“, zatímco s kolektivními zájmy korelují subjektivní práva.<sup>337</sup>

C. Amado Gomezová konstatuje, že pokud je koncepce rozptýleného zájmu vůbec správná, je plná dvojznačností a musí být interpretována velmi obezřetně: na prvním místě proto, že zájem užívat kolektivní výhodu není rozptýlený, nýbrž individualizovaný; dále proto, že rozptýlený zájem je procesní formulace, která se snaží spojit dvě protichůdné reality: individualizaci jednoho zájmu a komunitní povahu majetku s nedělitelným užíváním; na třetím místě a především proto, že rozptýlený zájem navzdory dobrým úmyslům spojeným s jeho konstrukcí působí převrácení právních pozic, které pod záminkou legalizace postupu odvozeného od tradiční podpory – přímé a osobní dotčenosti – manipuluje doktrínu ve smyslu její substancializace. C. Amado Gomezová tuto koncepci kritizuje ne pro její závislost na používání pojmu rozptýlený zájem, ale proto, že autory ji zastávající (zejména J. Miranda) viní z jeho hájení pouze z důvodu, že se snaží zachránit vůbec formulaci práva na životní prostředí, přestože jsou si vědomi nemožnosti vystihnout obsah tohoto práva a často se obrací hlavně pouze k procesním právům.<sup>338</sup>

### 5.2.3 Životní prostředí jako předmět faktických zájmů

Sama C. Amado Gomezová se domnívá, že první část odstavce 1 čl. 66 „nepřekračuje meze symbolického prohlášení inspirovaného texty mezinárodního práva“, přičemž i v rovině mezinárodního práva je právo na životní prostředí zahaleno pochybnostmi a rozpory. Zde poukazuje (kromě kritiky práva na životní prostředí ze strany G. Handla<sup>339</sup>) na dílo A. Kisse, který při konfrontování nepřesnosti a neurčitelnosti obsahu takové právní situace nakonec uznal jeho převážně pouze procesní

337 Viz TEIXEIRA DE SOUSA, M. *A Legitimidade Popular na Tutela dos Interesses Difusos*. Lisboa: Imprensa, 2003, s. 20 a násl. a s. 58. Cit. v SOUSA ANTUNES, H. *Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation – Portugal*, s. 7, pozn. 16.

338 AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 80–81.

339 HANDL, G. *Human rights and protection of the environment: a mildly «revisionist» view*. In: *Derechos humanos, desarrollo sustentable y medio ambiente*. Brasília, 1992, s. 117 a násl. Cit. v AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 82.

stránku.<sup>340</sup> Poukazuje též na to, jak rozmanitá je diskuse o konceptu práva na životní prostředí jak na úrovni národních autorů, tak v mezinárodním měřítku. Svě důvody pro nesouhlas s právem na životní prostředí jako smysluplným subjektivním právem staví na dvou argumentech: 1. vzhledem k obecně nedefinovatelnému obsahu kvality životního prostředí je osobní koncepcí práva nevhodná; 2. subjektivizace ochrany životního prostředí je dále nevhodná z důvodu nemožnosti formulovat jakékoli individuální plnění jakéhokoli charakteru.<sup>341</sup>

**Ad 1.** Skutečným smyslem zakotvení „práva na životní prostředí“ v čl. 66 Ústavy je podle C. Amado Gomezové upozornit na antropocentrickou koncepci, z níž Ústava vychází, když uvádí ochranu životního prostředí mezi základními úkoly státu. Ústava chtěla jasně sdělit, že protagonisté ochrany životního prostředí jsou lidské bytosti a že zákonodárce bude při zásahu do této oblasti uvažovat pravidelně v první řadě v jejich zájmu. Děje se tak ze zřejmých důvodů: poškození přírodních hodnot může být žalováno jen člověkem, protože životní prostředí nemá hlas a jeho hájení tak zcela závisí na jeho zástupcích. Podle C. Amado Gomezové je dokonce možné říci (jakkoli s tím nemusíme souhlasit), že s odstavcem 1 čl. 66, ale také s body b), d) a e) odstavce 2 ústavodárce stanovil princip, že cíle ochrany přírody, zachování druhů a podpora kvality přírodních složek prostředí jsou v první řadě podřízeny zájmům lidského užívání.<sup>342</sup>

Definice životního prostředí, jak je zavedena čl. 5 odst. 2 písm. a) zákona o základech životního prostředí, je tak široká, že její cíl se stává až „nerozeznatelný“, a tato definice tak připouští vícero výkladů, a to jak spíše antropocentrických, tak i ekocentrických. V tomto bodě lze dojít k závěru, že portugalská Ústava „spojuje funkční antropocentrismus s objektivním ekocentrismem“, že totiž lidskou bytost profiluje jako střed politiky životního prostředí a ochranu přírodních hodnot životního prostředí zakotvuje s ohledem na dosažení cílů čistě ekologických, nikoli za jejich účelem samým (pro ně samé), ale především za účelem zavedení podmínek přežití lidského druhu v přítomnosti a v budoucnosti. Lidská důstojnost předpokládá stát, který se stará o životní prostředí a respektuje přírodu. Na základě

340 KISS, A. Le droit à la conservation de l'environnement. *Revista Institut Interaméricain des Droits de l'Homme (RUDH)*. 1990, n° 12, s. 445 a násl. Cit. v AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 82.

341 AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 82.

342 *Ibid.*, s. 82–83.



tohoto pojetí lze hovořit o „rozšířeném antropocentrismu“ (*extended stewardship ideology*).<sup>343</sup>

**Ad 2.** Při redukování předmětu životního prostředí na jeho podstatné jádro – jeho přírodní hodnoty – se stává ještě výraznější nemožnost nalézt ve výrazu „právo na životní prostředí“, modelovaném v odstavci 1 čl. 66 portugalské Ústavy, jakýkoliv právní obsah kromě symbolického mezinárodního plánu. Ústava sama nedefinuje obsah práva a podle C. Amado Gomezové tak nemůže učinit ani běžný zákon, protože koncept subjektivního práva předpokládá individualizaci právního nebo materiálního substrátu, který je součástí právní sféry subjektu, a uznání nebo přidělení základního subjektivního práva bývá pravidelně spojováno s úmyslnou a účinnou ochranou disponibility majetku nebo prostoru, jenž je sám určen individuálně, která se vždy projeví v možnosti vymáhat určité chování (pozitivní, nebo negativní) nebo mít konkrétní právní účinek. Jinými slovy základní subjektivní právo odpovídá pozici výhody, která je zvažována individuálně. Avšak bez obsahu nebo bez možnosti stanovit konkrétní obsah právo nemůže existovat.<sup>344</sup>

C. Amado Gomezová se snaží odlišit právo na životní prostředí od sociálních práv, jako je právo na bydlení, zdraví nebo sociální pomoc: v jejich případě závisí určení obsahu práva a jeho zavedení na přítomnosti určitých finančních podmínek; nevymahatelnost plnění souvisejících s těmito právy je proto dočasná; jeho neurčitelnost je provizorní a externě podmíněná. Naopak „právo na životní prostředí“ neodpovídá žádnému vymahatelnému požadavku státu vzhledem ke své zásadní nepřesnosti: není možné stanovit obecně kvantitativní a kvalitativní úroveň přírodních složek prostředí, kterou každý jedinec potřebuje k životu. Nevymahatelnost „práva na životní prostředí“ je tedy trvalá a daná vlastní podstatou.<sup>345</sup>

Závěry C. Amado Gomezové ohledně povahy práva na životní prostředí jsou jasné: z podstaty věci nemůže existovat jakýkoliv úmysl individuálního přivlastnění, ani není možné stanovit míru osobního užívání životního prostředí, z čehož vyplývá jeho povaha jako pouhého faktického zájmu. Toto zakotvení sice stačí pro zdůvodnění možnosti zásahu na obranu celistvosti a kvality těchto hodnot pomocí *actio popularis*, ale chybí charakteristiky, které by byly schopné konsolidovat právní pozici subjektivního práva. Výraz právo na životní prostředí v čl. 66 odst. 1 portugalské Ústavy je tedy podle této autorky „výplodem pouhé ústavní rétoriky“ a „prázdnou formulací bez právního významu“, navíc zatíženou symbolikou kvůli

343 Ibid., s. 83.

344 Ibid., s. 84–85.

345 Ibid., s. 85.

kontaminaci mezinárodními texty, které od 70. let 20. století vsadily na citlivost obyvatelstva států mezinárodního společenství vůči tématu problémů životního prostředí.<sup>346</sup>

### 5.3 PŘÍKLAD Z JUDIKATURY: TZV. PŘÍPAD VLAŠTOVČÍCH HNÍZD

Z právě uvedeného rozboru názorů portugalských právních teoretiků je patrné (aniž bychom se s některým předloženým názorem plně ztotožňovali), že ani v zemi, která má právo na životní prostředí zakotveno téměř nejdéle v Evropě, není jeho pozice v ústavním řádu jednoznačná a dostatečně ujasněná a není shoda v tom, že by ústavně zakotvené právo na životní prostředí bylo významným přínosem pro ochranu životního prostředí.

Co se týče judikatury, C. Amado Gomezová v publikaci z roku 2012 uvádí, že portugalský Ústavní soud měl možnost se v několika případech věnovat problematice ochrany hodnot životního prostředí, avšak nikdy se nevyslovil k právní povaze odstavce l čl. 66. Vždy však potvrdil veřejný charakter právního prospěchu z životního prostředí, přičemž se o tuto kvalifikaci opíral, aby zdůvodnil omezení základních práv, zejména práva na vlastnictví.<sup>347</sup> Portugalský Nejvyšší správní soud se naopak v *obiter dictum* přiklonil k argumentaci J. J. Gomes Canotilha a připustil, že „[p]rávo na životní prostředí se považuje za veřejné subjektivní právo těsně spjaté s existenčním prostorem občana, a to nezávisle na jeho okamžité zdůvodnitelnosti a vymahatelnosti“<sup>348</sup>

Problematická je právě tato vymahatelnost, a to nikoliv z důvodu bezprostřednosti, nýbrž kvůli obsahovým obtížím.

Alespoň jeden zajímavý případ z judikatury je nicméně možno uvést, a to případ řešený portugalským Nejvyšším soudem v roce 2000.<sup>349</sup> Je na něm zajímavé nejen

<sup>346</sup> PÉREZ LUÑO, A. Estado constitucional y derechos de la tercera generación. AFD. 1997, Vol. XIV, s. 545. Cit. v AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 85.

<sup>347</sup> Např. nález č. 639/99 ze dne 23. března 2000, s. 5514 a násl.; č. 57/01 ze dne 12. dubna 2001, s. 6566 a násl.; č. 544/01 ze dne 1. února 2001, s. 2116 a násl. Cit. podle AMADO GOMEZ, C. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, s. 73. Portugalský Ústavní soud (Tribunal Constitucional Portugal) viz <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/home.html>>.

<sup>348</sup> Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 1992 (in ApDR, dne 16. dubna 1996, s. 4269 a násl.). Supremo Tribunal Administrativo viz <<http://www.stadministrativo.pt/>>.

<sup>349</sup> *Supremo Tribunal de Justiça* viz <[www.stj.pt](http://www.stj.pt)>. Jde o případ *Supremo Tribunal de Justiça* č. 413/00 ze dne 27. června 2000. Cit. podle MARTINS DA CRUZ, B. *The constitutional right to an ecologically balanced environment in Portugal*, s. 53. Hlavní teze rozhodnutí jsou na

to, že zde soud aplikoval právo na životní prostředí, ale i to, že se mu podařilo překonat antropocentrický výklad tohoto práva, k němuž se znění čl. 66 zdá směřovat. Za antropocentrické vyznění čl. 66 byl ostatně portugalský ústavodárce doktrínou i ekology zhusta kritizován, především z důvodu vztaženosti životního prostředí k člověku a jeho charakterizování jako životního prostředí zdravého, což je obecně chápáno jako zdravé pro člověka.<sup>350</sup> Ve zmíněném případě šlo o výskyt několika stovek vlaštovčích hnízd na průčelí budovy soudu ve městě Nisa. Kvůli hnízdění vlaštovek nebyla fasáda budovy řadu let čištěna a obnovována, až správa soudu rozhodla o odstranění hnízd, aby mohlo být průčelí renovováno, a o instalování prostředků, které by zabránily budoucímu hnízdění vlaštovek. Ekologické sdružení s názvem Fapas zažalovalo za zničení vlaštovčích hnízd portugalský stát. Správa soudu v Nise se bránila argumentem, že spady a nečistoty působené hnízděním vlaštovek na průčelí budovy mohly působit alergické reakce a jiná onemocnění zaměstnanců i návštěvníků soudu, a tím ponechání vlaštovčích hnízd zasahovalo do jejich práva na zdravé životní prostředí. Ekologické sdružení se svou žalobou u první ani druhé instance neuspělo, ale Nejvyšší soud jakožto poslední instance předchozí rozhodnutí zrušil a konstatoval, že stát zničením vlaštovčích hnízd porušil čl. 66 odst. 1 Ústavy (právo na zdravé a ekologicky vyvážené životní prostředí) a několik dalších ustanovení environmentálních předpisů, a přikázal odstranění všech prostředků, které měly zabránit vlaštovkám v dalším hnízdění na budově. Tedy nikoli hnízdění vlaštovek, ale naopak ničení hnízd vedlo k porušení lidského práva na životní prostředí. Nejvyšší soud v odůvodnění svého rozhodnutí nařkl předchozí instance z antropocentrismu a sám provedl velmi strukturovaný výklad čl. 66 na základě důsledné analýzy faktů a zhodnocení dotčených zájmů. Mj. konstatoval, že

*„[s]tát nemůže ústavně založit právo na životní prostředí, obhajovat politiku v oblasti životního prostředí, mezinárodní smlouvy, které ho váží prováděním legislativních opatření na ochranu volně žijících živočichů, a následně svým konkrétním činem to vše popřít.“*

---

webu soudu *Supremo Tribunal de Justiça* k dispozici pouze v rámci shrnutí rozhodnutí z roku 2000, s. 251. [Cit. 2018–04–10]. Dostupné z: <<http://www.stj.pt/ficheiros/jurisp-sumarios/civel/sumarios-civel-2000.pdf>>.

350 MARTINS DA CRUZ, B. *The constitutional right to an ecologically balanced environment in Portugal*, s. 49.

## 5.4 ACTIO POPULARIS

*Actio popularis* – veřejná žaloba je prostředkem odlišným od uplatňování lidského práva na životní prostředí, avšak v Portugalsku je rovněž ústavním právem využitelným mj. právě i ve prospěch ochrany životního prostředí. Je tak vlastně součástí škály právních nástrojů ochrany životního prostředí a důležitou součástí přístupu ke spravedlnosti. Protože Portugalsko je jednou z mála zemí, kde je tento zvláštní právní prostředek zaveden, věnujeme mu zde pozornost.

Čl. 52 odst. 3 portugalské Ústavy zní:

„Každý má právo podat *actio popularis*, včetně práva žádat příslušnou kompenzaci pro dotčenou stranu nebo strany, v případech a podle podmínek stanovených zákonem buď osobně, nebo prostřednictvím sdružení, jejichž posláním je hájit předmětné zájmy. Toto právo může být vykonáváno zvláště s cílem:

- a) podporovat prevenci, ukončení činnosti nebo soudní stíhání deliktů proti veřejnému zdraví, právům spotřebitelů, kvalitě života nebo ochraně životního prostředí a kulturního dědictví;
- b) chránit majetek státu, autonomních regionů nebo místních správ.“

Ústavní právo podat veřejnou žalobu je na zákonné úrovni provedeno **zákonem o účasti a veřejné žalobě** (zákon č. 83/95 ze dne 31. srpna 1995, dále též jen zákon o veřejné žalobě).<sup>351</sup> Zákon poskytuje soubor obecných pravidel regulujících podávání veřejných žalob a řízení o nich, kterými provádí ústavní ustanovení. Tento zákon, který byl přijat po novelizaci Ústavy z roku 1989, oproti předchozímu právnímu stavu rozšířil dopad veřejné žaloby. Předtím byla v podstatě možná pouze ke kontrole veřejné správy, ale v platném znění je to nástroj, který teoreticky umožňuje jednotlivci žalovat na jednání nebo opomenutí jiného jednotlivce.<sup>352</sup>

Uvádí se, že formulování portugalského zákona bylo v některých směrech ovlivněno americkým systémem „*class action*“, zejména ve zvláštním režimu reprezentace a v *opt-out* principu, nicméně že v portugalském právu má tento typ žaloby historicky velmi dlouhé kořeny, sahající až k římskému právu („*actio popularis*“ nebo „*pro populo*“ žaloba); tyto žaloby byly zamýšleny k ochraně zájmu celého společenství a mohly být podány kýmkoli. Tento právní institut byl portugalskému právnímu systému znám s jistotou již na začátku 16. století, poté se objevil v „*Nařízení*

351 Lei n.º 83/95 Direito de Participação Procedimental e de Acção Popular Diário da República (n.º 201/1995, Série I-A de 1995–08–31). [Cit. 2018–04–10]. V portugalsčině dostupné z: <[https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/548464/details/normal?p\\_p\\_auth=e9qv3RbR](https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/548464/details/normal?p_p_auth=e9qv3RbR)>.

352 SOUSA ANTUNES, H. *Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation – Portugal*, s. 6.

*Filipina*“ v 17. století a následně v Ústavní chartě z roku 1826. Ovšem až v nynější portugalské Ústavě, a to ještě po její revizi z roku 1989, je veřejná žaloba řazena do kategorie základních práv.<sup>353</sup> Komentáře k Ústavě uvádějí, že zavedení tohoto nástroje do současné Ústavy bylo určeno k ochraně především (ale ne pouze) tzv. rozptýlených zájmů (diffuse interests, viz výše).<sup>354</sup>

Veřejnou žalobu může podat kterýkoli jednotlivec nebo sdružení hájící dotčené zájmy (tedy zájmy v oblasti ochrany spotřebitelů, ochrany životního prostředí, kulturního dědictví atd.). To samozřejmě otevírá významný prostor pro působení environmentálních nevládních organizací. Co se týče jejich přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí, je důležitým doplňkem zákona o veřejné žalobě, který jejich oprávnění ještě více rozšiřuje, **zákon o environmentálních nevládních organizacích** (zákon 35/1998). Ten rovněž upravuje podmínky, za nichž mohou environmentální organizace podávat žaloby a další právní prostředky. Jeho § 10 stanoví:<sup>355</sup>

„Environmentální nevládní organizace je oprávněna, bez ohledu na to, zda má nebo nemá přímý právní zájem na předmětu žaloby,

- a) podávat žaloby za účelem prevence, nápravy, pozastavení nebo zastavení činnosti nebo opomenutí veřejných nebo soukromých osob, která způsobují poškození životního prostředí,
- b) podávat proti týmž činnostem nebo opomenutím civilní žaloby na odpovědnost,
- c) podávat opravné prostředky proti správním rozhodnutím nebo nařízením, která porušují zákony k ochraně životního prostředí,
- d) podávat stížnosti nebo svědectví, stejně jako asistovat v trestním řízení v případech trestných činů proti životnímu prostředí a účastnit se správních řízení, v nichž se ukládají pokuty, např. prostřednictvím memorand,

353 PINTO MONTEIRO, A. P. – MIGUEL JÚDICE, J. Class Actions & Arbitration in the European Union – Portugal. In: J. Miranda – J. J. Gomes Canotilho et al. (Ed.). *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles*. Volume II. Outubro: Almedina, 2012, s. 190–191.

354 GOMES CANOTILHO, J. J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. vyd. Coimbra: Almedina, 2003, s. 510. Cit. v PINTO MONTEIRO, A. P. – MIGUEL JÚDICE, J. *Class Actions & Arbitration in the European Union – Portugal*, s. 191. A. Aragão k tomu uvádí v rámci pojednání o rozptýlených zájmech, že *actio popularis* byla historicky původně určena k ochraně veřejných zájmů, ale v současné úpravě je rozšířena též na ochranu rozptýlených zájmů. Viz ARAGÃO, A. *Les intérêts diffus, instruments pour la justice et la démocratie environnementale*, s. 7.

355 Podle ARAGÃO, A. *Enforcement of EC Environmental Law in Portugal (Avosetta Questionnaire)*. 2009, s. 9 [online]. Dostupné z: <<http://avosetta.jura.uni-bremen.de/portugal-resp2009.pdf>>.

*technických stanovisek, navrhováním testů nebo jiných vhodných důkazů, a to až do konce řízení.“*

Konečně je třeba v této souvislosti zmínit též § 45 zákona 11/87 o životním prostředí po novele z roku 2002, který znovu opakuje právo podat veřejnou žalobu a přitom přiznává aktivní žalobní legitimaci jakékoli osobě, bez ohledu na to, zda má na předmětu řízení právní zájem, včetně sdružení a nadací, které hájí dotčené zájmy, a dále místním správám.<sup>356</sup>

Pro realizaci všech výše uvedených právních nástrojů se po environmentálních organizacích vyžaduje, aby měly právní subjektivitu, nebyly založeny za účelem dosahování zisku ani pro sebe, ani pro své členy a aby jejich cílem podle zakládajícího dokumentu nebo stanov bylo chránit a zlepšovat životní prostředí a přírodní a vybudované dědictví a chránit přírodu (tyto požadavky stanoví § 2 odst. 1 zákona). Zákon dále rozlišuje tyto organizace podle velikosti (reprezentativnosti) na organizace s celostátní, regionální a lokální působností. Kritériem je tu geografický rozsah působení a počet členů. Celostátní organizace jsou ty, které pravidelně a trvale rozvíjejí aktivity národního významu na celém území a mají alespoň 2 000 členů. Regionální jsou ty, které pravidelně a trvale vyvíjejí činnost nadlokálního významu nebo s nadlokálním geografickým dopadem a mají více než 400 členů. I u lokálních organizací se požaduje, aby vyvíjely aktivitu pravidelně a trvale, a to na obecní úrovni nebo na úrovni mezi obcemi, a měly alespoň 100 členů.<sup>357</sup>

Řízení o veřejné žalobě není novým či zvláštním typem procedury, ale upraveným (zjednodušeným) procesem podle zákoníku o civilním procesu. Pro účel řízení o veřejné žalobě jsou zjednodušeny formální požadavky a zrušeny soudní poplatky pro organizace, které podávají tyto žaloby. Jednotlivci nebo sdružení mohou zahájit řízení podáním žaloby soudu a stačí, když tato žaloba splňuje obecné požadavky na podání podle zákoníku o civilním procesu. Není tedy třeba např. podat přesný formální doklad o peněžních nárocích všech myslitelných žalobců a není nutné ani všechny žalobce jmenovat. Po podání žaloby jsou zainteresované strany vyzvány, aby se účastnily procesu, nebo se z něj naopak vyloučily – to je zajištěno povinným zveřejněním informací o řízení. Následně žalobce reprezentuje všechny osoby, které mohou mít zájem nebo právo na příslušné žalobě (pokud se výslovně z řízení nevyloučí – jde tedy o tzv. **princip opt-out**, viz níže). Ve výsledném rozhodnutí soud stanoví podmínky kompenzačních plateb ze strany žalovaného, pokud

356 SOUSA ANTUNES, H. *Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation – Portugal*, s. 9–10.

357 *Ibid.*, s. 18–19.

spor prohrál; tyto kompenzace zahrnují fixně stanovené odškodnění za porušení zájmů těch účastníků, kteří nejsou individuálně identifikováni, a odpovídající odškodnění podléhající obecným podmínkám odpovědnosti pro účastníky, kteří jsou v řízení identifikováni. Rozhodnutí soudu má účinky *erga omnes*. Odvolací řízení podléhá běžným pravidlům pro odvolání.<sup>358</sup>

Zákon o účasti a veřejné žalobě rozlišuje dva typy procesních nástrojů: jednak právo na účast ve správních řízeních, jednak právo podat veřejnou žalobu za účelem dosažení prevence, ukončení činnosti nebo stíhání deliktu (tak jak je uvedeno v čl. 52 odst. 3 Ústavy). Je jasné, že první typ zajišťuje účast veřejnosti v procedurách, jako jsou tvorba územních plánů, plánů rozvoje měst, vydávání územních rozhodnutí a dalších s dopadem na životní prostředí nebo na ekonomický a sociální rozvoj obyvatel. Druhý typ, tedy vlastní veřejná žaloba, se pak dále dělí na dvě kategorie: na veřejnou žalobu správní a veřejnou žalobu civilní.

**Veřejná žaloba správní** (administrativní) umožňuje žalovat k ochraně zájmů v oblasti veřejného zdraví, ochrany životního prostředí, kvality života, ochrany spotřebitelů, kulturního dědictví a veřejných statků a domáhat se soudního přezkumu jakýchkoli správních rozhodnutí ovlivňujících uvedené zájmy na základě tvrzení jejich nezákonnosti. Je rovněž možné uchýlit se k dočasným, resp. předběžným opatřením, pokud jsou prokázána jako přiměřená pro zajištění výsledného rozhodnutí (tento prostředek tedy má povahu *injunction*). Veřejná správní žaloba se podává správnímu soudu, a to proti osobám veřejného práva, resp. subjektům vykonávajícím veřejnou moc, zvláště proti státu.

**Veřejná žaloba civilní** může mít kteroukoli z podob předvídaných zákoníkem civilního procesu: deklaratorní, odsuzující nebo konstitutivní. I zde je možné žádat předběžná opatření. Žaloba se podává v tomto případě u civilního soudu, a to proti soukromým osobám nebo veřejným osobám, pokud jednaly mimo výkon veřejné moci.<sup>359</sup>

Podle § 25 zákona ti, kdo mají právo podat veřejnou žalobu, mohou také učinit ohlášení, podat stížnost nebo se účastnit v řízení u veřejného prokurátora, jestliže zájmy chráněné tímto zákonem byly porušeny trestním deliktem.<sup>360</sup>

Veřejná žaloba může směřovat na zdržení se nebo na poskytnutí náhrady. Podle § 2 zákona může žalobu podat kterýkoli občan, který tak vykonává svá občanská

358 FALLA, É. *The Role of the Court in Collective Redress Litigation: Comparative Report*. Príminto: Larcier, 2014, bod 4.30 a násl.

359 PINTO MONTEIRO, A. P. – MIGUEL JÚDICE, J. *Class Actions & Arbitration in the European Union – Portugal*, s. 191–193.

360 *Ibid.*, s. 193.

a politická práva, nebo kterékoli sdružení nebo nadace, pokud hájí zájmy chráněné § 1, a to bez ohledu na to, zda daný subjekt má v daném případě právní zájem na věci, která je předmětem žaloby (to je výslovně uvedeno v § 2 odst. 1 zákona a znamená to, že se nevyžaduje v jiných právních řádech pro žalobní legitimaci častá podmínka dotčení na svých právech). Obec, resp. orgány místní samosprávy mohou rovněž podat veřejnou žalobu, a to v případech, že řízení se vztahuje k zájmům obyvatel dotčené lokality.<sup>361</sup>

V souvislosti s problematikou veřejných žalob je důležitá role veřejného prokurátora („*Ministério Público*“). Podle § 16 zákona je veřejný prokurátor odpovědný za ochranu zákonnosti a zastupuje stát, pokud je stát stranou v řízení, nepřítomné účastníky, nedospělé a jiné osoby s omezenou způsobilostí (ať už vystupují jako žalobci, nebo odpůrci) nebo jiné veřejné právnické osoby v případech, kdy tak stanoví zákon. Veřejný prokurátor může také nahradit žalobce v případech, kdy ten od žaloby odstoupí (vezme ji zpět), nebo v případech, kdy chování žalobce poškozujícím způsobem zasahuje do zájmů, které jsou předmětem pře.<sup>362</sup>

Za poněkud problematické se v systému portugalské veřejné žaloby považují § 14 a 15 zákona, které zakotvují **opt-out princip**, a účinek věci pravomocně rozhodnuté (*res judicata*) podle § 19. Zde je patrný vliv amerického modelu kolektivní žaloby (*class action*). Podle § 14 žalobce reprezentuje ze své vlastní iniciativy, aniž by potřeboval k tomu mandát nebo výslovné svolení, všechny ostatní držitele práva nebo zájmu, o které v daném případě jde, pokud ostatní takto zastupovaní proti tomu nevystoupí uplatněním svého práva vyloučit se z řízení podle § 15. Toto je podstata *opt-out* principu. Tedy jestliže někdo nemá zájem se účastnit daného řízení, musí se z něj výslovně vyloučit, jinak bude výsledným rozhodnutím vázán ve smyslu § 19. V praxi funguje *opt-out* princip tak, že po podání žaloby k soudu soudce vyhlásí určitou lhůtu, v níž se mohou zainteresovaní vyjádřit, zda se chtějí řízení účastnit a zda akceptují žalobce jako svého zástupce. Mlčení v tomto případě znamená akceptaci. Ovšem odmítnutí účastnit se lze učinit nejpozději do ukončení fáze dokazování. Ohlášení o řízení se zveřejňuje jednak veřejnou vyhláškou, jednak v médiích. Zákon nevyžaduje identifikaci těch, k nimž se má oznámení dostat. Dostačuje, když jsou označeni jako nositelé totožného zájmu. Samozřejmě musí být v oznámení popsána záležitost, o kterou jde, totožnost žalobce nebo alespoň prvního z žalobců, pokud jich je více, totožnost odpůrce a odkaz na žalobu a její odůvodnění.<sup>363</sup>

361 Ibid., s. 194.

362 Ibid., s. 194.

363 Ibid., s. 195.



Účinek věci pravomocně rozsouzené (*res iudicata*) podle § 19 odst. 1 zákona se v tomto typu řízení odlišuje od obvyklého režimu portugalského civilního procesu. Podle tohoto ustanovení výsledné rozhodnutí o správním nebo civilním veřejné žalobě má „obecný účinek“ (účinek *erga omnes*), s výjimkou rozhodnutí o zamítnutí pro nedostatečné důkazy nebo rozhodnutí, v nichž se soudce musí rozhodnout odlišným způsobem na základě důvodů specifických pro daný případ. Ti, kdo se z řízení vyloučili, nejsou tímto rozhodnutím vázáni. Konečné rozhodnutí musí být následně zveřejněno na náklady poražené strany, a to nejméně ve dvou denících, o nichž lze předpokládat, že by je mohly zainteresované osoby číst (vybírá je soudce). Pokud je rozhodnutí příliš rozsáhlé, může soudce rozhodnout, že publikována bude jen část s podstatným popisem věci a rozhodnutí.<sup>364</sup>

Právě nastíněný režim kombinující *opt-out* princip a povahu právního účinku rozhodnutí byl často kritizován. Je jasné, že účinek *inter partes* by snížil účinnost institutu veřejné žaloby jako takové, ovšem stávající podoba úpravy může mít vážné důsledky pro nositele zájmu (zejména u tzv. rozptýlených zájmů), protože zneumožňuje podat v téže věci jinou žalobu se stejným předmětem, pokud odpůrce ve sporu zvítězí. Hlavní problém je v tom, že zákon nevyžaduje osobní identifikaci těch, jimž je určeno oznámení (což by pochopitelně bylo velmi obtížné, až nemožné). Zároveň kdokoli (kterýkoli občan nebo sdružení nebo nadace) může podat veřejnou žalobu. Existuje tedy riziko, že někdo je zastupován v řízení o veřejné žalobě, aniž by o tom vůbec věděl, a následně je vázán účinky rozhodnutí, opět s rizikem, že se o tom ani nedozví. Tato nevýhoda je vyvažována již zmíněnými nástroji na straně veřejného prokurátora i tím, že soudce si může obstarat i jiné důkazy, než předkládá žalobce, a konečně i tím, že v případě vyvolání řízení se zlým úmyslem (zejména s úmyslem zneužít mechanismus veřejné žaloby ve svůj vlastní prospěch) platí výjimka z pravidla osvobození žalobce od soudních poplatků.<sup>365</sup>

Přestože mechanismus veřejné žaloby byl v Portugalsku přijat kladně, není tento institut až tak často užíván, jak se očekávalo; pokud už jsou veřejné žaloby podávány, míří spíše na ochranu environmentálních práv a veřejných statků, zatímco spotřebitelských případů je minimum, neboť spotřebitelské spory jsou v Portugalsku řešeny převážně formou arbitráží.<sup>366</sup> Ohledně statistik uplatňování veřejných žalob v praxi H. Sousa Antunes uvádí v textu z roku 2007, že přesné

364 Ibid., s. 196.

365 Ibid., s. 196–197.

366 To shodně uvádějí É. Falla, H. Sousa Antunes i A. Aragãová: FALLA, É. *The Role of the Court in Collective Redress Litigation: Comparative Report*, bod 4.30 a násl.; SOUSA ANTUNES, H. *Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation – Portugal*, s. 20;

informace nejsou k dispozici. Ví se pouze, že případy řešené ve správní větvi jsou výrazně četnější (počet podaných veřejných žalob v tomto typu řízení byl nejvyšší v roce 1991 – 73 žalob a nejnižší v roce 2002 – 9 žalob), přičemž i tak tvoří řízení o veřejných žalobách pouze zlomek případů projednávaných správními soudy (mezi 0,2 % a 4 %). Co se týče civilní větve, tam jsou veřejné žaloby skutečně velmi řídké, až ojedinělé.<sup>367</sup> (Je škoda, že se nelze v dostupné literatuře dobrat jakýchkoli příkladů veřejných žalob podaných z důvodů ochrany životního prostředí. Byl by to dobrý námět na detailnější rozbor pro někoho, kdo je schopen pracovat s prameny v portugalském originále.)

Podle A. Aragãoové stojí za nízkým počtem řešených případů obecná nedůvěra v kapacitu a vůli soudů zakročovat proti znečišťovatelům, neboť:

- soudy se často vyhýbají vyslovit se k věci samé a soustředí se na detaily procesních náležitostí, na základě jejichž nedostatků případ často odmítnou;
- značné trvání soudních řízení není žádnou výjimkou, stejně jako promlčení případů;
- někteří soudci se zdají být spíše motivováni ve prospěch sociálních a ekonomických zájmů než zájmů ochrany životního prostředí, a proto je vyvažování často v neprospěch hodnot životního prostředí; ve většině případů je veřejný zájem na uskutečnění záměru shledán jako převažující nad veřejným zájmem na ochraně životního prostředí, který by velel záměr nerealizovat nebo omezit;
- žádostem o předběžné opatření zpravidla není ze strany soudů vyhověno;
- když už je rozhodnutí ve prospěch životního prostředí vydáno, je pravděpodobné, že vymáhání zaplacení pokuty bude vyžadovat další řízení (exekuci), protože k dobrovolnému zaplacení často nedochází.<sup>368</sup>

Kromě toho jsou environmentální nevládní organizace sice osvobozeny od placení jakýchkoli soudních poplatků, s výjimkou vyvolání řízení se zlým úmyslem (§ 11 uvedeného zákona 35/98), ale nejsou osvobozeny od poplatků za právní zastupování, což je těmito organizacemi pocítováno jako závažné omezení na jejich právu přístupu ke spravedlnosti.<sup>369</sup>

---

ARAGÃO, A. *Enforcement of EC Environmental Law in Portugal (Avosetta Questionnaire)*, s. 9–10.

367 SOUSA ANTUNES, H. *Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation – Portugal*, s. 20.

368 ARAGÃO, A. *Enforcement of EC Environmental Law in Portugal (Avosetta Questionnaire)*, s. 9–10.

369 *Ibid.*, s. 9.

## 5.5 SHRNU TÍ

Lze uzavřít, že přístup ke spravedlnosti ve věcech ochrany životního prostředí je v Portugalsku po legislativní stránce zajištěn v nejširší možné míře. Kombinace ústavního zakotvení práva na životní prostředí a veřejné žaloby spolu s řadou dalších procesních oprávnění environmentálních nevládních organizací, v podstatě vysoce nadstandardních oproti jiným evropským státům, zakládá teoreticky skutečně vysokou míru možnosti hájit zájmy životního prostředí. Přesto nelze říci, že by tyto nástroje byly v praxi využívány tak hojně, jak by bylo možno očekávat. Ohledně zakotvení práva na životní prostředí pak panuje v doktríně naprostá nejednotnost v přístupu k němu, která spíše oslabuje jeho význam, a komentovanou judikaturu reprezentuje vlastně jediný případ úspěšného využití tohoto základního práva v praxi. Velmi silným prostředkem k hájení zájmu na ochraně životního prostředí je *actio popularis*, která z hlediska podoby svého zakotvení patrně skýtá velký potenciál, ovšem pro zhodnocení jejího skutečného významu v praxi chybí podklady.



## ČESKÁ REPUBLIKA: BILANCE KE ČTVRTSTOLETÍ PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A NÁVRHY PRO JEHO BUDOUCÍ APLIKACI

Právo na příznivé životní prostředí je u nás i přes dlouholeté zakotvení v Listině základních práv a svobod velmi málo uplatňováno a vymáháno před soudy. Existující judikatura k tomuto právu je nečetná a stále se potýká se základními body výkladu: za čtvrtstoletí existence tohoto práva se dobrala v podstatě pouze vymezení, kdo se může tohoto práva z procesního hlediska dovolávat, a sice že to jsou vedle fyzických osob i některé osoby právnické (environmentální spolky a obce).

V této kapitole bych ráda nejprve shrnula všechny podstatné poznatky týkající se zakotvení, výkladu a aplikace tohoto práva založeného v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen Listina) a poté bych ráda hlouběji promýšlela náměty pro budoucí přístup k tomuto ústavnímu environmentálnímu právu. Domnívám se, že zakotvil-li ústavodárce do českého ústavního pořádku samostatné právo na příznivé životní prostředí, vyjádřil tím nejen vyzdvižení ochrany životního prostředí na ústavní úroveň, ba dokonce jeho začlenění do katalogu základních práv a svobod, ale jistě i záměr, aby toto základní právo mohlo být skutečně využíváno jako prostředek ústavní úrovně k účinnější ochraně životního prostředí. Celá tato kapitola je tedy vedena snahou po úvodním bilancování dosavadních zkušeností s tímto právem u nás a ve světle poznatků vybraných evropských zemí nalézt postupy, prostředky a vodítka, s jejichž pomocí by bylo možno právo na příznivé životní prostředí využívat jako funkční součást českého ústavního práva.<sup>370</sup>

**370** Za připomínky k pracovní verzi této kapitoly z pohledu ústavního práva bych velmi ráda poděkovala Mgr. Janu Kratochvílovi, Ph.D. Případné chyby a nedostatky jsou samozřejmě pouze mou odpovědností. Text této kapitoly vychází z právního stavu ke dni 1. května 2018.

První část kapitoly je proto věnována rekapitulaci dosavadního přístupu k právu na příznivé životní prostředí v ČR a druhá část směřuje k identifikování nových možných směrů k jeho uchopení, vykládání a využívání. K tomu je třeba poznamenat, že oproti jiným zemím zahrnutým v této knize byla v české právní literatuře tématu práva na životní prostředí doposud obecně věnována výrazně menší pozornost,<sup>371</sup> a ještě více k tíži existujících pojednání může být fakt, že právu na životní prostředí se u nás až do nedávné doby věnovali téměř výhradně environmentální právníci, nikoli odborníci na ústavní právo. Jsem přesvědčena, že na právo na příznivé životní prostředí je do budoucna nezbytné nahlížet v širší perspektivě než doposud, zejména pak v kontextu teorie ústavních práv, a jeho aplikaci je třeba vidět nikoli izolovaně, ale mnohem více v souvislosti s dovoláváním se celé skupiny práv hlavy čtvrté Listiny, mezi něž je v českém ústavním pořádku právo na příznivé životní prostředí zařazeno, zvláště pak těch práv, která jsou vyjmenována v čl. 41 odst. 1 Listiny. V této souvislosti zde navazuji na vůbec první opus u nás, který upozorňuje na nutnost hledat v podmínkách českého ústavního pořádku a českého ústavního soudnictví klíč pro aplikaci práva na příznivé životní prostředí v kontextu sociálních práv a se znalostí pravidel, která český Ústavní soud pro jejich aplikaci zavedl, a na podkladě těchto poznatků se snažit o další rozvíjení výkladu

371 Lze uvést zejména publikace BLAHOŽ, J. Základní lidské a občanské právo na zdravé životní prostředí: Srovnávací pohled. *Právník*. 2002, č. 12, s. 1253–1265; DAMOHORSKÝ, M. Právo na příznivé životní prostředí jako základní lidské právo. In: V. Jirásková – J. Vondráček (Eds.). *Právní stát – současnost a budoucnost*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2004, s. 65–74; DAMOHORSKÝ, M. Role soudů při ochraně životního prostředí. In: P. Humlíčková (Ed.). *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?* Praha: Zelený kruh, 2008; DAMOHORSKÝ, M. – MÜLLEROVÁ, H. Právo na příznivé životní prostředí v České republice. In: A. Gerloch – P. Šturma a kol. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 115–126; PEKÁREK, M. Možnosti uplatňování práva na příznivé životní prostředí v právní praxi. In: S. Košičiarová (Ed.). *Právo na životné prostredie – základné právo človeka*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PF Univerzity Komenského, 1996, s. 80–84. Z nedávné doby pak kniha kolektivu autorů MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy* [online]. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. Dostupné z: <<https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/knihy-a-e-knihy/>>; a samostatné publikace autorky této knihy, která se tomuto tématu systematicky věnuje již od své disertační práce, zejména MÜLLEROVÁ, H. Aktuální otázky zakotvení lidského práva na životní prostředí v mezinárodním právu. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2011, č. 3, s. 19–44; MÜLLEROVÁ, H. Lidské právo na životní prostředí – kritický pohled. *Právník*. 2012, č. 3, s. 225–254; MÜLLEROVÁ, H. *Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015.

tohoto práva při zohlednění zvláštností, které právo na životní prostředí od skupiny sociálních práv odlišují.<sup>372</sup>

## 6.1 ZAKOTVENÍ A DOSAVADNÍ PŘÍSTUP K PRÁVU NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V ČR

V souvislosti se zařazením práva na příznivé životní prostředí mezi základní práva do české Listiny základních práv a svobod vyvstávala již od počátku řada zásadních otázek: Co vše zahrnuje životní prostředí a jaké životní prostředí je příznivé? Komu je toto základní právo přiznáno a kdo a jak se jej může domáhat?

### 6.1.1 Zařazení, právní povaha a dovolatelnost

V ČR jsou ústavní základy ochrany životního prostředí zakotveny od roku 1993, tedy od počátku existence Listiny základních práv a svobod. Podle jejího čl. 35 odst. 1 platí:

*„Každý má právo na příznivé životní prostředí.“*

Ústavní základy ochrany životního prostředí, co do vztahu k jiným právům, dále doplňuje zejména čl. 35 odst. 3 Listiny:

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

a čl. 11 odst. 3 Listiny:

*„Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“*

Právo na příznivé životní prostředí musí zajistit stát; hlásí se k tomu nepřímo v čl. 7 Ústavy:

*„Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“*

Tato odpovědnost státu má rozměr právní, ale i politický a morální, a stát ji realizuje jednak stanovením povinností k ochraně životního prostředí a vytyčením mezi hospodářské činnosti fyzickým i právnickým osobám, jednak prováděním kontrolních a sankčních opatření k jejich naplnění.

372 Průkopnická práce TOMOSZKOVÁ, V. – TOMOSZEK, M. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In: H. Müllerová a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 115–157.

Právní povahu ústavního práva na příznivé životní prostředí je třeba zkoumat ve světle faktu, že toto právo náleží mezi práva vyjmenovaná čl. 41 odst. 1 Listiny jako ta, jichž se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Důsledkům zařazení práva na příznivé životní prostředí pod režim čl. 41 odst. 1 se budu detailně věnovat v dalších částech této kapitoly. V české doktríně se vyskytl dvojitý různý pohled na povahu ustanovení, na něž se vztahuje čl. 41 odst. 1 Listiny, totiž přístup charakterizující je jako ústavní principy a přístup uznávající je za subjektivní práva.<sup>373</sup> Oba tyto pohledy se promítly do judikatury Ústavního soudu, nicméně za výrazně převažující je možno považovat druhý přístup. V této kapitole vycházím z pojetí, že právo na příznivé životní prostředí má charakter veřejného subjektivního práva, z něhož plynou konkrétní práva pro jednotlivce a tomu odpovídající povinnosti pro stát.

Přímo k právní povaze práva na příznivé životní prostředí se Ústavní soud vyjádřil brzy po jeho zakotvení: nejprve v roce 1995 s poměrně malou určitostí podotkl, že právo na příznivé životní prostředí

*„[j]e nepochybně právem s relativním obsahem a je třeba ho vykládat z mnoha aspektů a vždy se zřetelem ke konkrétní věci.“<sup>374</sup>*

V roce 1996 přiznal příznivému životnímu prostředí status „veřejného statku“, kterážto kategorie je podle názoru Ústavního soudu charakterizována nedělitelností prospěchu, který z daného veřejného statku plyne, na rozdíl od individuálních práv a svobod, které lze pojmově, věcně i právně rozložit na části a ty přiřadit jednotlivcům jako podíly.<sup>375</sup> Ovšem následně o rok později status tohoto ústavního práva vyjasnil, když konstatoval, že

*„[s]kutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí, jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat.“<sup>376</sup>*

Možnost domáhat se práva na příznivé životní prostředí je čl. 41 odst. 1 Listiny zásadně ovlivněna. Uplatnění této tzv. výhrady zákona vůči právu na příznivé životní prostředí znamená, že tohoto práva se nelze dovolávat samotným přímým

373 BARTOŇ, M. Omezování práv obsažených v čl. 41 odst. 1 Listiny – test racionality. In: M. Bartoň a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 101 a násled.

374 Nález Pl. ÚS 17/95 ze dne 25. října 1995.

375 Nález Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. října 1996. Podle tohoto nálezu jsou typickými veřejnými statky národní bezpečnost, veřejný pořádek nebo zdravé životní prostředí, příklady individuálních práv a svobod pak osobní svoboda, svoboda projevu, účast v politickém dění a s tím spjaté volební právo, právo zastávat veřejné funkce, právo sdružovat se v politických stranách atd.

376 Nález III. ÚS 70/97 ze dne 10. července 1997.



odkazem na ustanovení Listiny, ale vždy jen spolu s odkazem na příslušné konkrétní ustanovení zákona. Zatímco související právo na informace o životním prostředí je provedeno samostatným zákonem,<sup>377</sup> co se týče ústavního práva na příznivé životní prostředí, neexistuje v českém právním řádu žádný zvláštní zákon, který by výslovně vymezil bližší podmínky jeho uplatňování. Za zákony, které čl. 35 odst. 1 Listiny provádějí, je proto třeba považovat jednotlivé zákony na úseku ochrany životního prostředí.

Tento fakt byl v judikatuře několikrát zmíněn. Např. judikatura Nejvyššího správního soudu (NSS) konstatuje, že zákon o ochraně přírody a krajiny je tou právní úpravou, která na zákonné úrovni naplňuje právo na příznivé životní prostředí,<sup>378</sup> nebo že zákon o ochraně ovzduší provádí a naplňuje právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny.<sup>379</sup>

Zařazení práva na příznivé životní prostředí mezi práva, která nejsou přímo dovolatelná, se současnou nutností spoléhat se (při absenci zvláštního zákona, který by specifikoval podmínky domáhání se tohoto práva) na celou „masu“ environmentální legislativy představuje problém, na který uplatňování tohoto práva nutně naráží. Je zřejmé, že možnost jeho aplikace je v důsledku toho v ČR ne sice znemožněna, ale značně ztížena. Přitom se bohužel nebere v úvahu, že životní prostředí je statkem natolik specifickým a od ostatních hospodářských, sociálních a kulturních hodnot se lišícím, že i právo, které slouží k jeho ochraně, by mělo mít v systému základních práv specifické postavení.

## 6.1.2 Procesní rámce aplikace před soudy

Soudní kontrole v rámci ústavního a správního soudnictví byla oblast ochrany životního prostředí svěřena v 90. letech 20. století. Tomu odpovídá fakt, že česká environmentální judikatura se rozvíjí jen velmi pomalu. Až v posledních několika letech začíná v oblasti soudního přezkumu zákonnosti správních aktů z oblasti ochrany životního prostředí docházet k výraznějšímu nárůstu počtu rozhodnutí, což je patrné i na environmentální jurisprudenci Nejvyššího správního soudu. Naopak ve sféře soudnictví ústavního je environmentální materie stále ještě relativně málo frekventována. Správní soudnictví a ústavní soudnictví tvoří dvě hlavní linie, v nichž je možno dovolávat se práva na příznivé životní prostředí.

<sup>377</sup> Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

<sup>378</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS 8 As 47/2005–86 ze dne 21. října 2008, bod 43 in fine.

<sup>379</sup> Rozsudek NSS 6 As 288/2016–146 ze dne 20. prosince 2017, bod 69.

## Správní soudnictví

V oblasti správního soudnictví připadají pro hájení práva na příznivé životní prostředí v úvahu zejména dva druhy řízení, a to řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. SŘS) a řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. SŘS). V prvním případě jde o brojení proti správním rozhodnutím, která mohou mít dopady na životní prostředí, ve druhém proti vydaným opatřením obecné povahy, jichž se v oblastech přímo nebo nepřímo se týkajících životního prostředí vydává celá řada.<sup>380</sup> Otázkou žalobní legitimace ve správním soudnictví a jejího vývoje jsem se detailně zabývala v předchozí publikaci,<sup>381</sup> zde chci zdůraznit pouze podmínku dotčenosti. V ČR není pro oblast životního prostředí zavedena veřejná žaloba (*actio popularis*), která by umožnila stěžovatelům poukazovat na porušení zákonů z oblasti ochrany životního prostředí bez osobní vazby k danému případu (osobní dotčenosti). V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu i v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se vyžaduje „tvrzení zkrácení na svých právech“. Za toto „své právo“, jehož tvrzené porušení otvírá přístup k projednání věci, přitom soudy právo na příznivé životní prostředí až na výjimky neuznávaly. Určitou „vynucenou“ legislativní změnu tohoto pravidla přinesla novelizace zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, provedená zákonem č. 39/2015 Sb. (blíže viz v podkapitole o nositelích práva na příznivé životní prostředí a osobách oprávněných se ho dovolávat), která umožnila dotčené veřejnosti ve formě dvou typů ekologických spolků<sup>382</sup> domáhat se žalobou jednak zrušení rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle tohoto zákona (§ 7 odst. 9 zákona o posuzování vlivů), jednak zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení (§ 9d odst. 1). V obou případech se totiž má za to, že uvedená dotčená veřejnost „*má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v daném řízení zkrácena*“, a v obou případech „*může napadat hmotnou i procesní nezákonnost tohoto rozhodnutí*“. Zákon zde opisuje presumpci splnění dané podmínky žalobní legitimace, aniž by přímo jmenoval, o které právo má nebo může jít. V zásadě tedy může jít o jakékoli hmotné

380 K jejich přehledu a významu viz podkapitola Opatření obecné povahy s vazbou na ochranu životního prostředí: PRŮCHOVÁ, I. Environmentální spolky, opatření obecné povahy a práva ve vztahu k příznivému životnímu prostředí – vývoj, současný stav a perspektivy. In: H. Müllerová a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 204–210.

381 MÜLLEROVÁ, H. Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí? In: H. Müllerová a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 79–112.

382 Podle kritérií v § 3 písm. i) bodě 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

právo, které by mohlo připadat v úvahu, nicméně domnívám se, že tímto právem by patrně mělo být míněno právě i právo na příznivé životní prostředí – v takovém případě dává presumpce plný smysl.

Každopádně by bylo do budoucna žádoucí, aby i v oblastech mimo tuto legislativně zakotvenou presumpci správní soudy uznávaly tvrzení zkrácení na právu na příznivé životní prostředí jako jednu z možností, která otvírá přístup ke správnímu přezkumu. Není žádný důvod, proč by tomu tak nemělo být. Otázka, zda danému stěžovateli právo v daném případě skutečně svědčí a zda bylo porušeno, by měla být až předmětem řízení ve věci samé. Plauzibilní tvrzení stěžovatele o zkrácení na právu na příznivé životní prostředí by tedy mělo být jako naplnění podmínky dotčení práv uznáváno vždy, pokud není zcela zjevně pomýlené: podle rozšířeného senátu NSS totiž

*„[a]ktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude 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 dojít nemohlo.“<sup>383</sup>*

Pravdivost svého tvrzení by pak měl mít stěžovatel šanci hájit před soudem při vlastním jednání o meritů věci. Jen tak se soudy budou moci vyjádřit k vlastnímu obsahu tohoto práva a jeho výklad bude moci být budován na základě řešených konkrétních kauz.

Existují příklady judikátů, které tato pravidla skutečně aplikují tak, jak bylo právě naznačeno: Nejvyšší správní soud na právo na příznivé životní prostředí jako veřejné subjektivní právo, na kterém lze být zkrácen, výslovně odkázal v usnesení rozšířeného senátu z roku 2008, jež pro účely výkladu naplnění podmínek žalobní legitimace u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu interpretuje pojem *zásah do právní sféry*. V něm uvedl, že z hlediska požadavku tvrzení zásahu do právní sféry jednotlivce jako podmínky žalobní legitimace lze také nad rámec vlastnického práva v závislosti na konkrétních okolnostech případu uvažovat o zásahu do práva na příznivé životní prostředí.<sup>384</sup> Tvrzení zásahu do práva na příznivé životní prostředí pak NSS výslovně uznal jako naplnění podmínky žalobní legitimace např. v případě *Perlorodka říční*, když konstatoval, že

*„[j]elikož v návrhu na zahájení řízení [navrhovatel – nevládní organizace, pozn. aut.] tvrdil, že právě do tohoto jeho práva [do práva na příznivé životní prostředí, pozn. aut.] bylo vydáním návštěvního řádu zasaženo a toto jeho tvrzení není*

<sup>383</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS 8 As 47/2005–86 ze dne 21. října 2008.

<sup>384</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS 8 As 47/2005–86 ze dne 21. října 2008, bod 43.

*prima facie nemyslitelné, je třeba uzavřít, že je oprávněn k podání návrhu na zahájení řízení. Nejvyšší správní soud tedy návrh věcně projedná.*<sup>385</sup>

Jsem přesvědčena, že právě takový přístup soudů při posuzování žalobní legitimace je třeba do budoucna podporovat.

Ve správním soudnictví je soud vázán zásadou dispoziční, a tak se nemůže zabývat porušením práva na příznivé životní prostředí, pokud ho navrhovatel nenamítá. V existující judikatuře však zdaleka ne vždy platí, že soud se zabýval explicitně porušením práva na příznivé životní prostředí vždy, když ho žalobci namítali. Občas totiž navrhovatelé uvádějí několik ústavních práv jako zasažených a soud se v takových případech obvykle věnuje jiným právům přednostně před právem na příznivé životní prostředí. Z tohoto pohledu lze uvést jen několik málo rozsudků NSS, v nichž bylo řečeno něco podstatného o právu na příznivé životní prostředí. Vybraným judikátům je věnována pozornost v příslušných částech této kapitoly.

### **Ústavní soudnictví**

V rámci ústavního soudnictví lze pro ochranu práva na příznivé životní prostředí uvažovat zejména řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení a řízení o ústavních stížnostech. Teoreticky lze tedy napadat ustanovení zákona nebo jiného právního předpisu pro jeho rozpor s právem na příznivé životní prostředí a dále lze napadat rozhodnutí, opatření anebo jiný zásah orgánu veřejné moci, kterým bylo zasaženo do ústavního práva na příznivé životní prostředí.

Ústavní stížnost (§ 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu) představuje specifický prostředek k ochraně ústavně zaručených základních práv nebo svobod fyzických a právnických osob. Před Ústavním soudem bylo od roku 1993 řešeno několik desítek ústavních stížností se vztahem k právu na příznivé životní prostředí. Z toho ovšem pouze něco málo přes deset bylo nějakým způsobem podstatných pro výklad práva na příznivé životní prostředí, jak je níže rozvedeno.

O zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, a o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem, rozhoduje Ústavní soud na základě čl. 87 odst. 1 Ústavy a § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Český Ústavní soud dosud nerozhodoval v žádném řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů, v němž by dovolávaným argumentem navrhovatele byl rozpor ustanovení právního předpisu s čl. 35 odst. 1 Listiny. Je škoda, že

---

385 Rozsudek NSS 6 Ao 5/2010–43 ze dne 13. října 2010, bod 56.

základní právo na příznivé životní prostředí zatím tedy není využíváno ke kontrole ústavnosti norem s dopadem na životní prostředí. Za bližší zmínku stojí proto pouze náleze Ústavního soudu z roku 2017, v němž byl posuzován vztah mezi ochranou ovzduší jako součástí životního prostředí a nedotknutelností obydlí provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů (kotlů na tuhá paliva).<sup>386</sup>

Návrh podala skupina 41 poslanců. Předmětem posouzení bylo ustanovení zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, umožňující obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností zasáhnout do práva na nedotknutelnost obydlí (čl. 12 Listiny) za účelem kontroly spalovacího stacionárního zdroje a ustanovení obsahující skutkovou podstatu přestupku spočívajícího v nesplnění povinnosti umožnit kontrolujícímu přístup ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a používaným palivům, pod sankcí pokuty až do výše 50 000 Kč.

Navrhovatelé uváděli, že možnost zásahu do nedotknutelnosti obydlí se v daném případě opírá o ochranu zdraví a právo na příznivé životní prostředí, avšak že mezi vstupem do obydlí a těmito údajně příznivými výsledky není žádná přímá vazba a že na základě imaginární ochrany života, zdraví a práv jiných osob nelze zásah do nedotknutelnosti obydlí akceptovat. Nejde tedy o případ, kdy by poslanci plédovali pro vyšší úroveň ochrany životního prostředí, ale právě naopak, právo na příznivé životní prostředí tu bylo na straně obhajoby daného ustanovení, prolamujícího nedotknutelnost obydlí.

Ústavní soud připustil, že napadená ustanovení nepochybně představují omezení práva na nedotknutelnost obydlí, ovšem zároveň upozornil, že čl. 12 odst. 3 Listiny připouští zákonné omezení tohoto práva, je-li to v demokratické společnosti nezbytné mj. pro ochranu života nebo zdraví osob; přitom čl. 35 Listiny chrání právo každého na příznivé životní prostředí, jež nesmí být výkonem jiných práv porušováno či ohrožováno. Soud se proto v dalším zaměřil na otázku, zda napadené omezení nedotknutelnosti obydlí obстоjí vzhledem k ústavním požadavkům kladeným na taková omezení, tedy zda je obsaženo v zákoně, zda naplňuje legitimní cíl a zda je proporcionální.<sup>387</sup>

K právu na příznivé životní prostředí se zde Ústavní soud vyslovil zejména v souvislosti s prováděním testu legitimacy. Uvedl, že Listina, ale i Evropská úmluva „[p]ředvídají možnost zásahu do nedotknutelnosti obydlí z důvodu ochrany práv a svobod jiných. Tímto právem je zejména právo na příznivé životní prostředí, které se v čl. 35 odst. 1 Listiny garantuje i osobám dotčeným případným

386 Nález Pl. ÚS 2/17 ze dne 18. července 2017 (č. 313/2017 Sb.).

387 Ibid., bod 29 a násl.

*porušováním povinností podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Emise z protizákonně používaného spalovacího stacionárního zdroje mají nepochybně vliv i na zdraví těchto osob.*<sup>388</sup>

Ústavní soud nesoouhlasil s argumentem navrhovatelů, že mezi vstupem do obydlí a ochranou práva na příznivé životní prostředí neexistuje žádná přímá vazba a že zmíněná ústavní ustanovení předvídají pouze bezprostřední ochranu životů nebo zdraví či práv a svobod osob v konkrétních situacích.

V testu proporcionality *stricto sensu* se pak Ústavní soud zabýval otázkou, zda právní úprava dosahuje spravedlivé rovnováhy mezi kolidujícími zájmy i po materiální stránce, tj. mezi zásahem do domovní svobody provozovatelů kotlů a pozitivním efektem, který z něj vyplývá pro ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí jiných osob, tedy zda míře omezení prvního zmíněného zájmu odpovídá i míra uspokojení druhého uvedeného zájmu.<sup>389</sup> Ústavní soud zde dovodil, že samotná existence napadené právní úpravy v obecné rovině nepředstavuje podstatné omezení domovní svobody (ke kontrole a vstupu do obydlí může dojít až v případě opakovaného podezření na porušování povinností provozovatele zdroje), zatímco prospěch uspokojení zájmu na ochraně zdraví a práva na příznivé životní prostředí jiných osob je „podstatný“,<sup>390</sup> a navíc že existují dostatečné procesní záruky ochrany domovní svobody. I zde soud dospěl k závěru, že toto omezení domovní svobody není nepřiměřené:

*„Napadená právní úprava ji totiž omezuje pouze mírně, současně však podstatně uspokojuje zájem na ochraně zdraví jiných osob a jejich práva na příznivé životní prostředí. Nad tímto zájmem ochrana nedotknutelnosti obydlí provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů převažuje.“*<sup>391</sup>

Je škoda, že Ústavní soud nevyužil tuto příležitost, kdy poprvé poměřoval přímo právo na příznivé životní prostředí s jiným ústavním právem, aby se blíže vyjádřil k podstatě, smyslu či obsahu tohoto práva, nýbrž na něj pouze odkazoval.<sup>392</sup>

388 Ibid., bod 37.

389 Ibid., bod 58.

390 Ibid., bod 60.

391 Ibid.

392 Blíže k uvedenému nálezu viz VÍCHA, O. Vybrané ústavněprávní aspekty kontrol lokálních topenišť a plateb poplatků za svoz komunálního odpadu. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 2 (44), s. 122–133. Velmi propracovaná argumentace vyvažování obou základních práv viz též BEJČKOVÁ, P. Kontroly domácích topenišť aneb kde leží hranice mezi právy na zdraví a příznivé životní prostředí a právem na soukromí? In: H. Müllerová a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 217–236.

### 6.1.3 Nositelé práva a osoby oprávněné se ho dovolávat

Ústavy některých evropských zemí rozlišují přímo v textu zakotvení ústavních práv jednotlivce a všechny osoby (srov. např. *chacun vs. toute personne* ve francouzské Chartě životního prostředí). Česká Listina základních práv a svobod vychází z přirozenoprávního pojetí lidských práv a užívá pro popis subjektu základních práv slovo každý (pokud není vymezení subjektu užší, např. státní občané). Subjekty základních práv jsou tak primárně fyzické osoby. Nicméně uznává se, že právnické osoby mohou být nositeli základních práv, a to těch, u nichž je to z povahy věci možné. Listina sama výslovně neuvádí, která ústavní práva náleží též právnickým osobám, ale zároveň právnické osoby nijak z okruhu nositelů základních práv nevyklučuje. Možnost nesení práva i právnickými osobami tak musí být dovozována z povahy či podstaty každého jednotlivého základního práva. Např. u práva na život, osobní svobodu, rodinný život či u zákazu mučení to z povahy věci možné není, zatímco u vlastnického práva, práva na spravedlivý proces nebo sdružovacího práva není pochyb, že ho právnické osoby mají. Z hlediska procesního je aktivní legitimace pro podání ústavní stížnosti dána jak fyzickým, tak právnickým osobám.<sup>393</sup> Podobně Evropský soud pro lidská práva projednává i stížnosti právnických osob na porušení práv zaručených Evropskou úmluvou (pokud tvrdí zásah do práv této právnické osoby, nikoli jejích členů).<sup>394</sup> U některých práv nicméně může být okruh nositelů sporný nebo se s postupem judikatury vyvíjí.<sup>395</sup>

Právo na příznivé životní prostředí je právě z kategorie těchto diskutabilních práv, což je patrné v literatuře i judikatuře. Prof. M. Damohorský se přiklání ke koncepci, podle níž by měly být nositeli práva na příznivé životní prostředí vedle fyzických osob i právnické osoby, a podává přehled argumentů pro toto pojetí: argument jednoty práv a povinností (povinnostmi k životnímu prostředí jsou zatíženy též a v praxi je plní zvláště právnické osoby); argument *a minori ad maius* (pokud má právo na příznivé životní prostředí každá i jednotlivá fyzická osoba, pak tím spíše by uskupení fyzických osob mělo požívat tohoto práva, přičemž alespoň minimální personální substrát nebo zakladatelské jednání fyzických osob je podmínkou existence každé právnické osoby); argument, že mnohé právnické osoby jsou na příznivém stavu životního prostředí přímo závislé (subjekty podnikající

393 Ustanovení § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

394 Čl. 34 Evropské úmluvy.

395 BARTOŇ, M. Úvod do teorie základních práv. In: M. Bartoň a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 63–64.

v zemědělství, vodním hospodářství atd.); argument, že stát musí v rámci své odpovědnosti za životní prostředí zajišťovat příznivý stav životního prostředí bez rozdílu všem; a konečně argument, že slovo každý je třeba vykládat jako každá fyzická i právnická osoba.<sup>396</sup>

Rovněž V. a M. Tomoszkovi uvádějí, že omezení práva na příznivé životní prostředí pouze na fyzické osoby se nejeví v rámci současného stupně rozvoje právního řádu jako přijatelné řešení, a ve prospěch právnických osob jako nositelů tohoto práva argumentují, že i právnické osoby mohou reprezentovat zájmy živých organismů (lidí či zvířat); že narušené životní prostředí má negativní dopady nejen na živé organismy, ale také na majetek (movitý i nemovitý), přičemž majetek může být i ve vlastnictví právnických osob; že ústavní zásada rovnosti podle čl. 3 Listiny se musí vztahovat také na právo na příznivé životní prostředí, přičemž jeho nepřiznání právnickým osobám může být diskriminační, protože pro ně patrně nelze nalézt dostatečně přesvědčivý legitimní cíl; a konečně že pro omezení práva na příznivé životní prostředí pouze na fyzické osoby neexistují žádné věcné a racionální důvody, což by mohlo založit protiústavnost pro rozpor se zákazem libovůle plynoucím z čl. 1 Listiny.<sup>397</sup>

Převažující směr judikatury se ovšem dlouhá léta opíral o výklad z roku 1998, podle něhož mohou být nositeli práva na příznivé životní prostředí pouze fyzické osoby, neboť

*„[Č]lánek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.“<sup>398</sup>*

**396** DAMOHORSKÝ, M. Právo na příznivé životní prostředí a právnické osoby. In: H. Müllerová a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 21–27.

**397** TOMOSZKOVÁ, V. – TOMOSZEK, M. *Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí*, s. 134–135.

**398** Usnesení I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339) ze dne 6. ledna 1998. K tomuto případu je možné poznamenat, že žaloba byla 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 používaný dalších 15 let založil případ, v němž otázka věcné legitimace, tedy otázka, zda právo určitému typu subjektů náleží nebo nikoliv, byla posouzena takto řekneme málo důkladně a mimo jednáni, postupem, který by měl být vyhrazen pro nedostatek procesní legitimace.



Na druhou stranu fakt, že Ústavní soud v jednom nálezu v roce 1997 vyhověl stížnosti občanského sdružení na zásah do mj. práva na příznivé životní prostředí,<sup>399</sup> byl menší částí judikatury následně využíván jako argument pro to, že právo na příznivé životní prostředí je přiznáváno také právnickým osobám, resp. ekologickým spolkům.<sup>400</sup> Tento směr argumentace byl však následně Ústavním soudem odmítnut s tím, že tehdy rozhodující senát Ústavního soudu měl na mysli pouze procesní práva občanského sdružení, a že byl tedy nálezh nesprávně interpretován.<sup>401</sup>

Právní závěr, že jedině fyzické osoby jakožto biologické organismy mohou být nositeli práva na příznivé životní prostředí, byl Ústavním soudem ještě několikrát zopakován a potvrzen s tím, že je třeba v oblasti environmentálních práv odlišovat práva procesní (náležející i právnickým osobám) a práva hmotná (náležející pouze osobám fyzickým). Na výklad z roku 1998 se Ústavní soud odvolával např. ještě v letech 2008 a 2010.<sup>402</sup> Tím v podstatě vyloučil šance ekologických spolků hájit právo na příznivé životní prostředí, což je vzhledem k tomu, že jde o osoby přímo založené za účelem ochrany životního prostředí a tedy zprostředkovaně i ochrany práva každého na příznivé životní prostředí, absurdní.

Navíc Ústavní soud v roce 2007 judikoval, že

*„[p]rávníká osoba, v daném případě občanské sdružení, si nemůže oprávněně*

---

**399** Nález III. ÚS 70/97 ze dne 10. července 1997. Ovšem Ústavní soud zde konstatoval porušení celé skupiny ustanovení, v níž čl. 35 byl jenom jedním z nich, a neodůvodnil, čím konkrétně k porušení práva na příznivé životní prostředí došlo, ani se nezabýval otázkou povahy stěžovatele vzhledem k zásahu do tohoto práva. Jinak řečeno, konstatování porušení práva na příznivé životní prostředí zde má pouze velmi omezenou vypovídací hodnotu.

**400** Zejména viz usnesení I. ÚS 486/04 ze dne 28. června 2005. Z judikatury NSS pak zvláště rozsudky NSS 2 As 12/2006–III ze dne 29. března 2007 a 2 As 13/2006–100 ze dne 9. října 2007: „[N]ositeli tohoto ústavního práva [práva na příznivé životní prostředí, pozn. aut.] jsou totiž sice zásadně fyzické osoby, jež jedině mohou být poškozením životního prostředí přímo dotčeny např. na souvisejícím právu na život, kromě nich ovšem také ty z právnických 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 právníká 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.“ V obou rozsudcích s. 11.

**401** Usnesení IV. ÚS 1791/07 ze dne 21. listopadu 2007 a usnesení III. ÚS 3118/07 ze dne 10. července 2008.

**402** Usnesení III. ÚS 3118/07 ze dne 10. července 2008 a usnesení I. ÚS 2660/08 ze dne 2. září 2010.

stěžovat na porušení základních práv nebo svobod svých členů, mají-li tato práva individuální charakter.“<sup>403</sup>

Občanská sdružení tak měla v kauzách týkajících se ochrany práva na příznivé životní prostředí šanci dosáhnout zvrácení napadeného rozhodnutí, opatření nebo jiného zásahu orgánu veřejné moci pouze tvrzením porušení procesních aspektů tohoto práva, čímž se z hlediska dosahování cíle své činnosti dostávala do pozice, v níž měla pouze velmi omezené ústavněprávní (a vůbec právní) nástroje k jeho hájení; navíc tato jejich taktika nebyla příliš úspěšná.<sup>404</sup>

Určitý posun v domáhání se práva na příznivé životní prostředí ze strany spolků znamenal rozsudek Nejvyššího správního soudu *Perlorodka říční z října roku 2010*,<sup>405</sup> jehož podstatou byl návrh jedné fyzické osoby a jednoho ekologického spolku na zrušení opatření obecné povahy – návštěvního řádu Národního parku Šumava, při jehož přípravě bylo opomenuto tzv. naturové posouzení vlivů na životní prostředí.<sup>406</sup> Oba stěžovatelé tvrdili, že byli napadeným opatřením obecné povahy zkráceni na svém právu na spravedlivý proces a právu na příznivé životní prostředí. Porušení druhého uvedeného práva spatřovali v tom, že splouváním určitých úseků Teplé Vltavy, jež návštěvní řád umožňuje, dochází k ohrožování a poškozování populací kriticky ohroženého druhu *Perlorodka říční* (*Margaritifera margaritifera*). Soud se v případě spolku nejprve odkázal na konstantní judikaturu Ústavního soudu, podle níž právo na příznivé životní prostředí právnickým osobám nepřisluší. 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 dovedil, 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*

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

404 Detailně k této problematice viz MÜLLEROVÁ, H. *Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí*, s. 92–94.

405 Rozsudek NSS 6 Ao 5/2010–43 ze dne 13. října 2010.

406 § 45i a násl. zákona č. 14/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

*ad b)* [fyzické osoby, pozn. aut.] *a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život.*<sup>407</sup>

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. 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, který však do českého práva nebyl v plnosti promítnut. 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.<sup>408</sup> Neboli spolku, právnické osobě, byla přímou aplikací čl. 10a směrnice EIA dovozena aktivní procesní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy namítáním porušení práva na příznivé životní prostředí a soud se mohl dostat k meritornímu projednání věci (v němž příslušnou část návštěvního řádu Národního parku Šumava skutečně zrušil).<sup>409</sup> Dovození aktivní procesní legitimace spolku namítajícího zásah do práva na příznivé životní prostředí pomocí přímé aplikace směrnice o posuzování vlivů bylo pak součástí ještě několika dalších rozhodnutí.<sup>410</sup>

Následující, byť spíše dílčí krok vpřed přinesla mediálně známá kauza žaloby města Ostrava na vládu a na ministerstva životního prostředí a dopravy ČR. Město (tedy právnická osoba) tvrdilo, že nezákonná nečinnost žalovaných orgánů působí trvající nezákonný zásah do jeho práva na příznivé životní prostředí, a domáhalo se rozsudku, který by vedl k přijetí a realizování konkrétních opatření k dodržování stanovených imisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší v Ostravě. Kasační stížnost byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta,<sup>411</sup> nicméně z hlediska zde řešené problematiky je podstatné, že soud potvrdil, že obec je územním společenstvím občanů, které je povoláno k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů, kteří jej tvoří, přičemž mezi tato práva náleží také právo na příznivé životní prostředí. Přínosem tohoto případu je tedy výklad, podle něhož se obec,

407 Rozsudek NSS 6 Ao 5/2010–43 ze dne 13. října 2010, bod 34.

408 Ibid., bod 35–56.

409 Ibid., bod 68 a 77.

410 Např. rozsudek NSS 3 As 75/2013–112 ze dne 13. srpna 2014.

411 Rozsudek NSS 6 As 1/2014–30 ze dne 14. listopadu 2014.

přestože je právnickou osobou, může domáhat práva na příznivé životní prostředí pro své obyvatele.

Zásadní průlom v otázce, kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí, znamenal nálezh Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014, v němž ekologický spolek spatřoval zásah do práva na životní prostředí v přijetí územního plánu, který předpokládá zástavbu přírodního parku v lokalitě Čížovky. Klíčovou argumentací vedoucí k přiznání žalobní legitimace ekologického spolku k dovolávání se práva na příznivé životní prostředí pro své členy je tvrzení, že 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) je nepřípustné. Soud konstatoval, že

*„[s]kutečnost, 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.“<sup>412</sup>*

Dále Ústavní soud blíže konkretizuje výklad ustanovení § 101a odst. 1 SŘS. Podle něj

*„[z]krácení 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 širěji [...]. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují.“<sup>413</sup>*

Nález na druhou stranu zdůrazňuje, že aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic, a vytyčuje určitá kritéria, podle nichž má být splnění žalobní legitimace v případě ekologických spolků posuzováno (zejména místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem, zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění,

<sup>412</sup> Nález I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014, bod 26 a 29.

<sup>413</sup> Ibid., bod 30.

a určitá „zavedenost“ – např. delší časové působení spolku, přičemž ale není možné předem vyloučit ani legitimaci spolku založeného *ad hoc* přímo za účelem vázícím se k územnímu plánu.<sup>414</sup> Zajímavé je i to, že nález výslovně připouští aplikovatelnost těchto kritérií pro posuzování žalobní legitimace i pro spolky působící v jiných věcných oblastech.<sup>415</sup>

Zásadní přínos pro výklad práva na příznivé životní prostředí zde představuje konstatování, že starší praxi Ústavního soudu odmítající aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí 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 realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.<sup>416</sup>

Judikatorní obrat představovaný nálezem I. ÚS 59/14 nicméně neznámá, jak by se mohlo na první pohled zdát, rozšíření okruhu nositelů práva na příznivé životní prostředí i na právnické osoby. Nikoli – fyzické osoby mohou „své právo“ na příznivé životní prostředí „realizovat prostřednictvím“ spolku. Domnívám se nicméně, že praktický dopad tohoto přístupu je v případě ekologických spolků v podstatě tentýž, jako kdyby bylo právnickým osobám přiznáno právo na příznivé životní prostředí.

Závěry Ústavního soudu předložené v nálezu Čížovky byly v plném rozsahu znovu zopakovány a potvrzeny v případě týkajícím se plánovaných změn v lokalitě Šumavský Špičák.<sup>417</sup> Další rozhodnutí pak na nálezu Čížovky nejen navazují, ale dosah jeho výkladu ještě rozšiřují novými směry: konstatují aplikovatelnost závěrů kauzy Čížovky (které se týkaly řízení o zrušení opatření obecné povahy) též na oblast žalob proti rozhodnutím správních orgánů<sup>418</sup> a přiznávají aktivní žalobní le-

---

414 Ibid., bod 23–26. Vymezení těchto kritérií bylo dalšími rozhodnutími blíže specifikováno, např. že občanské sdružení není legitimováno k uplatnění jakýchkoliv žalobních námitek, ale pouze námitek relevantních z hlediska zájmů hájených tímto občanským sdružením: „[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.“ Rozsudek NSS 2 As 30/2015–38 ze dne 15. července 2015, bod 16 a 24.

415 Nález I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014, bod 27.

416 Ibid., bod 26.

417 Nález IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. října 2015.

418 Rozsudek NSS 2 As 30/2015–38 ze dne 15. července 2015 a rozsudek NSS 1 As 13/2015–295 ze dne 25. června 2015.

gitimaci k návrhu na zrušení opatření obecné povahy rovněž zástupci veřejnosti, tedy institutu pro zastupování obyvatel v územním plánování.<sup>419</sup>

Lze tak shrnout, že soudní výklad okruhu nositelů práva na příznivé životní prostředí setrval na původním omezení pouze na fyzické osoby, avšak zásadně se proměnil přístup k aktivní žalobní legitimaci, který nyní připouští, aby se pro fyzické osoby tohoto práva dovolávaly rovněž obce, ekologické spolky a zástupce veřejnosti. Tím byla odstraněna zásadní bariéra, která v podstatě znemožňovala aplikaci tohoto ústavního práva, vzhledem k tomu, že zejména ekologické spolky jsou v ČR mnohem spíše než jednotlivci kvalifikovány a ochotny hájit zájmy ochrany životního prostředí všemi dostupnými právními prostředky, tedy i pomocí práva na příznivé životní prostředí. A pokud spolky nyní skutečně začnou přinášet k soudům podání domáhající se práva na příznivé životní prostředí, budou mít soudy šanci vyjádřit se meritorně k podstatám předložených případů a snad se tak dočkáme posunu i v otázkách obsahu tohoto práva.

K výkladu okruhu subjektů, které se mohou domáhat práva na příznivé životní prostředí, významně přispěla též změna legislativy v roce 2015. Novela zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, provedená zákonem č. 39/2015 Sb. s účinností od 1. dubna 2015 zvýšila oprávnění ekologických spolků ve dvou směrech. Za prvé novela nastavila výrazně příznivěji podmínky účasti těchto subjektů ve správních řízeních, která se týkají ochrany životního prostředí, čímž zlepšila jejich přístup k soudnímu přezkumu (neboť jednou z podmínek žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je podle § 65 odst. 1 SŘS předchozí účast ve správním řízení). Stalo se tak zavedením kategorie tzv. navazujícího řízení, v němž je nyní účast dotčené veřejnosti včetně dvou specifikovaných typů ekologických spolků *a priori* umožněna. Navazujícími řízeními jsou řízení podléhající posuzování vlivů vyjmenovaná v § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů.<sup>420</sup>

Před touto změnou bylo stěžejním ustanovením využívaným pro vstup ekologických spolků do správních řízení týkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Toto ustanovení zůstává v platnosti a je nadále aplikovatelné na řízení, která se vedou přímo podle

419 Usnesení NSS 4 As 217/2015–182 ze dne 29. března 2016, odst. 83 a výrok II.

420 K tomu je možno doplnit, že účast ekologických spolků v řízeních, která navazovala na proces posuzování vlivů na životní prostředí, byla umožněna již před uvedenou novelizací, avšak podmínky pro tuto účast byly legislativně nastaveny tak nepříznivě, že v praxi spolky této možnosti v podstatě téměř nevyužívaly.

zákona o ochraně přírody a krajiny,<sup>421</sup> ale nejsou kvalifikována jako navazující řízení. Možnost ekologických spolků vstupovat do správních řízení, v nichž se jedná o zájmech ochrany životního prostředí, se tedy od 1. dubna 2015 rozšířila a navíc přibyla i možnost spolků podat odvolání proti rozhodnutí v navazujícím řízení, byť se ho jako účastníci nezúčastnily.<sup>422</sup> Tato rozšířená možnost účasti ekologických spolků v navazujících řízeních má přirozeně velký význam pro přístup k podávání správních žalob podle § 65 odst. 2 SŘS.

Za druhé novela zákona o posuzování vlivů zavedla v novém § 9d možnost ekologických spolků brojit správní žalobou proti povolení vydanému v navazujícím řízení. Jde o žalobu podle § 65 SŘS se speciálně vymezeným okruhem aktivně legitimovaných subjektů.<sup>423</sup> Podle § 9d odst. 1 věty druhé se presumuje, že žalobci svědčí práva, na nichž může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácen. To má význam pro posuzování jeho procesní legitimace. Z hlediska věcné legitimace je důležité, že žalobce privilegovaný podle tohoto ustanovení může napadat procesní i hmotnou nezákonnost rozhodnutí. Nicméně rozsah námitek 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.<sup>424</sup>

Domnívám se, že zmíněná novela tak může mít příznivý dopad do oblasti hájení práva na příznivé životní prostředí: jednak nepřímou rozšířením možnosti účasti subjektů hájících životní prostředí ve správních řízeních, kde se o zájmech životního prostředí rozhoduje (navazující řízení), jednak úpravou vstupu do soudního přezkumu, jehož možnosti byly významně rozšířeny a obohaceny o presumpci práv, která jsou třeba k přiznání procesní legitimace k žalobě, i o výslovnou možnost namítat v řízení procesní i hmotnou nezákonnost.

---

421 Jde o zúžení oproti předchozí právní úpravě, která umožňovala účast veřejnosti i v řízeních vedených podle jiných zákonů, byly-li v nich dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Změna byla přinesena novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb.

422 Ustanovení § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů, v platném znění.

423 VOMÁČKA, V. Komentář k § 9d. In: L. Bahýřlová – 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](http://www.beck-online.cz)>.

424 *Ibid.*, s. 116.

## 6.1.4 Pojem příznivé životní prostředí

Pojem životní prostředí je v českém právním řádu definován zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, jehož § 2 uvádí, že životním prostředím je „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména: ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“

Zákon o životním prostředí tedy životní prostředí vnímá pouze jako prostředí přírodní, nikoli umělé. Z této definice je třeba vycházet i při výkladu práva na příznivé životní prostředí.<sup>425</sup> Ze samého pojmu životního prostředí pak vyplývá, že o něm lze uvažovat vždy jen ve vztahu k určitému živému organismu nebo druhu. Přestože se ale vztahuje k živým organismům, zahrnuje živé i neživé složky. Většinou se životním prostředím míní životní prostředí člověka; převažující pohled na význam pojmu životní prostředí je totiž antropocentrický.

Kritérium příznivosti životního prostředí vtělené do čl. 35 Listiny znamená, že předmětem tohoto ústavního práva je určitý kvalitativní stav životního prostředí. Adjektivum „příznivý“ je však dosti neurčité. Nicméně je v podstatě variantou adjektiv používaných k vyjádření žádoucí kvality životního prostředí v řadě národních ústav zakotvujících právo na životní prostředí – častějšími kvalifikacemi jsou životní prostředí zdravé, ekologicky vyvážené, čisté či vhodné pro život.<sup>426</sup> Za výhodu pojmu *příznivé životní prostředí* můžeme považovat, oproti např. životnímu prostředí *zdravému*, které bývá interpretačně často spojováno se zdravotí pro člověka a tedy s antropocentrickým pohledem na ně, že nenese tuto „zátěž“ antropocentrismu a že ho lze tudíž vykládat v širší perspektivě, než je pouze příznivost pro člověka. I v této publikaci se snažím nevázat příznivé životní prostředí pouze k životu člověka, ale vykládat ho tak široce, jak to jen lze. Nicméně je třeba připustit, že ochrana hodnot, které nejsou přímo spojeny s životem člověka (např. ochrana biodiverzity) pomocí *lidského* práva na příznivé životní prostředí je už z podstaty věci problematická. Této otázce se hodlám blíže věnovat v dalších podkapitolách.

Životní prostředí příznivé vystihuje takové hodnoty vlastností jednotlivých složek životního prostředí, které působí na živý organismus a jeho funkce příznivě z hlediska jeho vývoje a rozmnožování jako jednotlivce i jako druhu. Pro účely

425 DAMOHOŘSKÝ, M. – MÜLLEROVÁ, H. *Právo na příznivé životní prostředí v České republice*, s. 116.

426 Je pravda, že s výrazem „příznivý“ (*favourable, günstig, favorable*) jsem se při studiu národních ústavních úprav v této souvislosti nesetkala, a zdá se, že česká volba právě tohoto adjektiva je v rámci mezinárodní komparace ojedinělá.



aplikace práva nemůže být příznivost životního prostředí interpretována subjektivně, jako příznivost pro určitého jednotlivce nebo jím vyžadovaná, ani ji není možno vykládat absolutně, jako absenci jakéhokoli znečištění v životním prostředí. V podstatě každá lidská činnost, zejména hospodářská, má určitý nepříznivý vliv na životní prostředí. Ovšem žádný právní ani jiný systém norem nemůže zakázat člověku veškerou jeho činnost, která negativně působí na životní prostředí – to by znemožnilo jakýkoli další rozvoj.<sup>427</sup>

Příznivé životní prostředí lze jen obtížně vyjádřit (definovat) předem v obecné rovině, bez vazby na konkrétní případ. Soudní judikatura bude při rozhodování konkrétních případů vždy řešit, zda v daném případě, s ohledem na jeho specifické okolnosti, bylo kritérium příznivosti dodrženo nebo nikoliv. Při obecném vymezení příznivosti životního prostředí se dosavadní literatura soustředila převážně na pojetí, podle něhož příznivé životní prostředí je nutno vykládat jako takové životní prostředí, jehož míra znečištění či stupeň zatížení nepřekračuje právem stanovené limity (tj. tzv. environmentální standardy).<sup>428</sup>

Environmentální standardy představují souhrn všech technických a jiných směrnic (pravidel), které regulují vlivy lidských činností na životní prostředí, a to v podobě specifikace žádoucího stavu hodnoty příslušného činitele (např. úrovně znečištění ovzduší určitou znečišťující látkou) uvedeného rozmezím nebo častěji stanovením jeho minimální (resp. maximální) přípustné hodnoty. Tím plní environmentální standardy obecně funkci ochrannou (ochraňují životní prostředí jako takové před poškozením v důsledku nadměrných nežádoucích vlivů lidské činnosti), vymezují hranici mezi příznivým a nepříznivým životním prostředím a zároveň rozhraničují jednání po právu a jednání protiprávní. Znečišťování životního prostředí je sice nežádoucí, avšak pokud není překročen zákonem stanovený limit, není protiprávní, neboť není zakázáno; to je také vyjádřeno odstavcem 3 čl. 35 Listiny, který zakazuje ohrožovat či poškozovat životní prostředí *nad míru stanovenou zákonem*.

Environmentální standardy jsou pro některé složky a součásti životního prostředí konkrétně vyjádřeny zákony, resp. většinou podzákonými prováděcími právními předpisy a v některých případech dokonce správními akty na základě zákona způsobem stanoveným prováděcími právními předpisy. Příznivý stav životního prostředí v tomto úzkém smyslu je takový, kdy jsou environmentální limity předepsané právem pro toto prostředí nebo jeho část či složku dodrženy, resp. kdy

427 DAMOHORSKÝ, M. – MÜLLEROVÁ, H. *Právo na příznivé životní prostředí v České republice*, s. 117.

428 *Ibid.*

žádný z těchto limitů není porušen (překročen), resp. nebude porušen či překročen plánovanou aktivitou, která v konkrétním případě může být předmětem sporu.

Pravděpodobně nejtypičtějším příklady environmentálních standardů jsou emisní a imisní limity, uplatňované zejména v oblasti ochrany ovzduší, ale i v některých jiných oblastech ochrany životního prostředí. Zatímco imisní limity určují hodnotu nejvýše přípustné úrovně znečištění příslušné části (složky) životního prostředí, emisní limity vyjadřují nejvyšší přípustné množství znečišťující látky, které může znečišťovatel vypustit do složky životního prostředí za jednotku času. Z hlediska funkcí jednotlivých typů environmentálních standardů se věc tedy jeví tak, že imisní limity (závazné pro orgány veřejné správy) jsou převážně určující pro stav (tj. kvalitu čili hodnotu příznivosti) příslušné části životního prostředí, zatímco emisní limity (závazné stanovené pro jednotlivé znečišťovatele) určují spíše onu hranici mezi jednáním po právu a jednáním protiprávním.<sup>429</sup>

Samo určování konkrétních (číselných) hodnot environmentálních standardů je záležitostí technickou a biologickou – odbornou, tedy mimoprávní. Základním východiskem pro ně musí být vědecké zkoumání a zjišťování odpovídající dosažené stupni vědecko-technického rozvoje. Jsou to tedy hodnoty v čase proměnné, často v závislosti na vývoji moderních technologií a jejich možnostech (šetrnosti) vzhledem k životnímu prostředí. Jednotlivé hodnoty environmentálních standardů jsou výslednicí kombinace faktorů, mezi nimiž hrají nejdůležitější roli míra negativního vlivu určitých lidských činností nebo jejich důsledků (např. vypouštění určité látky do složky životního prostředí) na životní prostředí, schopnost životního prostředí absorbovat dané znečištění nebo vyrovnat daný stupeň poškození, dostupnost nejšetrnějších možných technologií, kterými lze při dané činnosti nahradit technologie méně šetrné k životnímu prostředí, ale jistě i hospodářský význam jednotlivých činností, které přinášejí dané negativní důsledky.<sup>430</sup>

Domnívám se, že problematikou dodržení či nedodržení environmentálních standardů se však otázka příznivosti životního prostředí nevyčerpává, neboť environmentální standardy nepokrývají celé životní prostředí a všechny jeho složky a aspekty, z nichž některé ani nelze vyčíslit. Proto se chci v následujících částech této kapitoly věnovat ještě dvěma dalším možným přístupům ke kritériu příznivosti životního prostředí: jednak hodnocení příznivosti v těch oblastech, kde environmentální standardy chybí a hodnota příznivosti není zákonem dostatečně určité vymezena, a kde tedy musí být posouzení dodržení nebo porušení tohoto kritéria

---

429 Ibid., s. 118.

430 Ibid.

předmětem uvážení, a jednak otázce, zda příznivost lze ztotožnit s dodržáním zákonnosti obecně (ve smyslu dodržení požadavků environmentální legislativy v širokém smyslu). Pokud totiž patří právo na příznivé životní prostředí podle čl. 41 odst. 1 Listiny mezi práva, jichž se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí, znamená to snad, že obsah tohoto ústavního práva je tak vlastně vymezen obsahem těchto „běžných“ zákonů a jejich porušení zakládá porušení ústavního práva?

### 6.1.5 Některé aspekty práva podle dosavadní judikatury

Dosavadní judikatura, která by se vyslovovala přímo k povaze, smyslu nebo obsahu práva na příznivé životní prostředí, je velmi skrovná. Lze z ní vyvodit pouze několik málo obecných postřehů.

#### **Lze pomocí práva na příznivé životní prostředí chránit přírodu?**

Jak bylo již uvedeno, v rozsudku ve věci *Perlorodka říční* Nejvyšší správní soud konstatoval, že

*„[s]i 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.“<sup>431</sup>*

Zde je tedy řečeno, že zásah do práva na příznivé životní prostředí fyzické osoby může mít řadu forem, např. znečištění jeho složek, které by se projevilo i v oblasti nacházející se dále od zdroje znečištění, ale že v daném případě zásah do životního prostředí není zásahem do práva na příznivé životní prostředí, neboť neovlivňuje kvalitu života stěžovatelky, resp. nemá dopad na její život. Neboli jde o argumentaci, že pro uznání zásahu do práva na příznivé životní prostředí fyzické osoby je nezbytné, aby předmětné poškození životního prostředí přímo ovlivnilo život této fyzické osoby, zejména jeho kvalitu. Takový výklad je velmi antropocentrický a při jeho použití by nebylo možné, aby se jednotlivci tohoto práva dovolávali ve

431 Rozsudek NSS 6 Ao 5/2010–43 ze dne 13. října 2010, bod 34.

prospěch biodiverzity a dalších hodnot životního prostředí, které nemají přímou vazbu na život člověka.

Podobný výrok ostatně zazněl v případě *Kyrtatos* řešeném Evropským soudem pro lidská práva, kterýžto soud nemůže využít právo na životní prostředí (protože žádné takové není v Evropské úmluvě zakotveno), ale uznává environmentální význam a dopad určitých článků Úmluvy, zvláště čl. 8 o právu na ochranu soukromého a rodinného života. V kauze *Kyrtatos* stěžovatelé hájící zájmy ochrany životního prostředí a brojící proti výstavbě v blízkosti svého bydliště neuspěli, když tvrdili, že jejich práva podle čl. 8 byla porušena zničením přilehlého přírodně cenného mokřadu. Argument, že oblast jejich domovů ztratila v důsledku toho veškerou krajinnou krásu, ESLP odmítl s odůvodněním, že neprokázali, že by tvrzené škody na druhích žijících v mokřadu bezprostředně zasáhly do jejich vlastních práv vyplývajících z čl. 8. V daném případě nebyl naplněn nutný předpoklad porušení Evropské úmluvy spočívající v bezprostředním a závažném zásahu do některého z práv chráněných prvním odstavcem čl. 8 – obecné zhoršení životního prostředí takovým předpokladem není. Jak Evropský soud poznamenal,

*„[N]emůže akceptovat, že zásah do podmínek života zvířat v mokřadu zakládá porušení práva na soukromý a rodinný život stěžovatelů.“<sup>432</sup>*

Osobně jsem přesvědčena, že výklad podstaty zásahu do práva na příznivé životní prostředí by neměl být omezen na „dopady na kvalitu života“ člověka, do čistě lidské sféry. Pouze pokud akceptujeme, že součástí příznivého životního prostředí jsou i druhy, ekosystémy, hodnota přírody a krajiny jako takové, dává právo na životní prostředí, jak se domnívám, skutečně plný smysl a vyjadřuje sounáležitost člověka s životním prostředím, bez něhož by ostatně existence lidského druhu nebyla možná. Argumentací ve prospěch širokého pojetí chápání životního prostředí, jež je možno chránit prostřednictvím lidského práva, se budu zabývat v následující části této kapitoly.

Vrátím-li se k případu *Perlorodka říční*, chápu přístup soudu k danému případu tak, že se velmi snažil naplnění podmínek žalobní legitimace dovodit, aby mohl případ věcně projednat, a našel klíč v přímé aplikaci čl. 10a směrnice EIA ve prospěch nevládní organizace, což byl tehdy zcela nový přístup, dostatečně sofistikovaně odůvodněný na to, aby měl úspěch. Z mého pohledu je tu jistá nesrovnalost, když po fyzické osobě soud k dovození zásahu do práva na příznivé životní prostředí vyžadoval dopad na její život, zatímco u spolku se po dovození procesní aktivní

---

432 Rozsudek *Kyrtatos v. Řecko* 40 Eur. Ct. H. R. 16, 399 (2003), § 53.

legitimace následně již podstatou zásahu do „jeho“ práva<sup>433</sup> nezabýval a řešil „prostou“ nezákonnost, na jejímž základě vyslovil zrušení příslušné části opatření obecné povahy. Neboli u spolku nebylo nutné, aby poškození životního prostředí mělo přímý vztah k jeho fungování, resp. k životu jeho členů – fyzických osob (u nichž ostatně takový dopad předtím vyloučil). Uznání procesní žalobní legitimace spolku zde zafungovalo jako „brána“ vstupu do soudního řízení, v němž pak bylo možno namítat obecně nezákonnost v oblasti předpisů k ochraně životního prostředí vůbec: jakmile byla podmínka žalobní legitimace splněna, soud se mohl následně zabývat dodržáním požadavků environmentální legislativy v daném případě, a to v plné šíři. Podle mého názoru lze říci, že tento postup v podstatě zapůsobil jako **určitá, byť minimalistická varianta *actio popularis***. Je škoda, že od té doby došlo ke změně právní úpravy, kvůli níž už tento přezkum zákonnosti v plné šíři nelze použít. Zatímco do 31. prosince 2011 podle § 101d odst. 1 SŘS platilo, že „[p]ři rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem“ a přitom „není vázán právními důvody návrhu,“ od 1. ledna 2012 máme následující znění § 101d odst. 1 SŘS: „Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.“<sup>434</sup> Na základě toho se domnívám, že o tuto „výhodu“, která by za současného právního a judikatorního stavu (zejména po vydání nálezu I. ÚS 59/14) mohla mít velmi pozitivní dopady na řešení environmentálních kauz, jsme přišli, aniž bychom si možná její význam vůbec byli uvědomili.

Ostatně ve druhém zde pojednávaném režimu správního soudnictví vyplývá svázanost procesní a věcné aktivní legitimace už ze samého jazykového znění § 65 odst. 1 a § 78 odst. 1:

*„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti,“ a zároveň: „[j]e-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí.“*

<sup>433</sup> Podle dikce příslušného ustanovení směrnice EIA se „má za to“, že nevládní organizace má právo, jež může být porušeno pro účely posouzení jeho aktivní legitimace v řízení, tedy se má za to, že navrhovatel – ekologický spolek má právo na příznivé životní prostředí.

<sup>434</sup> Jde o novelu provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Ta mj. přesunula věcnou příslušnost soudů rozhodujících v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části z NSS na krajské soudy (neboť forma opatření obecné povahy se v právním řádu značně rozšířila a hrozilo zahlcení NSS) a zpřísnila jeho koncepci ve smyslu zavedení zásady, že soud je vázán rozsahem a důvody návrhu.

To lze dokumentovat např. judikátem NSS ve věci *Bioplynová stanice Hvozďany*:

*„Podmínkou úspěšnosti žaloby stěžovatele bylo současné splnění dvou podmínek. Dle první z nich muselo být rozhodnutí žalovaného nezákonné, tedy stavba musela být umístěna v rozporu s územním plánem. Podle druhé podmínky musela tato nezákonnost zasahovat do práv stěžovatele. [...] Nestačí přitom, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.“<sup>435</sup>*

### **Problém příčinné souvislosti**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu v kauze města Ostrava z roku 2014<sup>436</sup> názorně ukazuje, jak obtížné může být prokazování zásahu do práva na příznivé životní prostředí, pokud už dojde k meritornímu projednání věci. Žalobce tvrdil, že kontinuálně dochází k nečinnosti žalovaných na poli ochrany ovzduší, což představuje z hlediska tradičně uznávaných forem činnosti správních orgánů omisivní zásah. Jeho cílem bylo tedy prokázat, že omisivní zásah žalovaných orgánů (tj. to, že neúčinnily příslušná, resp. dostatečná opatření k dosažení plnění imisních limitů) byl nezákonný, a žádal v petitu stížnosti restituci (uvedení v předešlý stav) s tím, že dovozoval, že ovzduší v dané oblasti jistě kdysi hodnot uvedených ve směrnici a dalších právních předpisech dosahovalo. K tomu NSS uvedl, že žádat v daném případě restituci není z povahy věci možné, navíc zde ani žalobce nespécifikuje, k jakému okamžiku a k jaké kvalitě ovzduší chce restituci vázat. V těchto směrech považuje soud tvrzený zásah za neurčitý.

Ještě větším kamenem úrazu bylo však prokazování příčinné souvislosti: soud konstatoval, že

*„[m]jezi jednáním správního orgánu ve formě konání či nekonání a zásahem do právní sféry jednotlivce musí existovat vztah příčinné souvislosti, resp. přičitatelnosti, který je součástí tzv. objektivní stránky protiprávního jednání. Zásah pak představuje důsledek konání či nekonání správního orgánu v určité věci. Příčinná souvislost či přičitatelnost následku k jeho příčině (jednání) je základním kamenem každé úvahy o porušení práva, a přestože v případě ochrany proti nezákonnému zásahu jde o soudní kontrolu činnosti veřejné správy, a nikoliv klasické řízení o dovození odpovědnostních následků za porušení práva, hraje*

<sup>435</sup> Rozsudek NSS 2 As 30/2015–38 ze dne 15. července 2015, bod 19–24.

<sup>436</sup> Rozsudek NSS 6 As 1/2014 ze dne 14. listopadu 2014.

*tu kauzální nexus mezi jednáním správního orgánu a protiprávním následkem (zásahem do právní sféry) důležitou roli.“<sup>437</sup>*

Dále soud uvedl, že žalobce musí pro splnění podmínek aktivní legitimace být přímo zasažen konáním či nekonáním správního orgánu. V daném případě však soud považoval 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, neboť stav znečištění ovzduší je výsledkem působení mnoha subjektů veřejnoprávních i soukromoprávních a řady dalších externích faktorů (např. inverze), které nemohou žalování bezprostředně ovlivnit, a navíc,

*„sám stěžovatel je jednou z veřejnoprávních korporací, jejichž orgány mají povinnost přispívat k nápravě této situace.“<sup>438</sup>*

Závěry této kauzy tak nejsou pro potenciální stěžovatele domáhající se práva na příznivé životní prostředí příliš optimistické – specifikovat zásah do tohoto práva a prokázat příčinnou souvislost je v případě poškození životního prostředí problematické už z podstaty věci a znečištění životního prostředí jako výsledek paralelní činnosti více subjektů, kdy lze jen těžko specifikovat jejich konkrétní podíl se na celkovém znečištění, je velmi častým jevem.

### **Kvalita ovzduší a právo na životní prostředí**

Ve dvou posledních, zcela nedávných a navzájem podobných případech, které se týkaly rovněž kvality ovzduší, tentokrát však kritizovaly podobu vydaných programů ochrany ovzduší na Ostravsku a Ústecku,<sup>439</sup> žalobci vytýkali, že příslušný program vůbec není způsobilý, aby zajistil splnění vytyčených cílů. Zajímavé je zde zejména to, že soud nepřímou dovedl, že součástí práva na příznivé životní prostředí je mj. „právo na vydání plánu kvality ovzduší“, pokud ho zákon předpokládá, a to se zákonem stanovenými náležitostmi.

Nejvyšší správní soud zde konstatoval:

*„Ostatně snížení znečištění ovzduší na zákonem stanovené imisní limity není jen mezinárodním závazkem ČR vůči EU, ale je to též závazek státu vůči jeho občanům, kteří žijí v místech, kde znečištění překračuje zákonem stanovené limity.“*

437 Ibid., s. 7–8.

438 Ibid., s. 8.

439 Rozsudek NSS 6 As 288/2016–146 ze dne 20. prosince 2017 a rozsudek NSS 4 As 250/2016–156 ze dne 15. února 2018.

*Ve hře jsou zde ústavně zaručená práva, a to právo na zdraví (čl. 31 Listiny) a na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny). Tato práva zákon o ochraně ovzduší pouze provádí a naplňuje. Jinými slovy, dotčené osoby mají nejen právo na to, aby byl plán kvality ovzduší vydán, ale s ohledem na povinnost zajistit užitečný účinek směrnice o ovzduší mají právo též na to, aby obsahoval stanovené náležitosti [...]. Program by měl (v rámci zákonných mantinelů) svou koncepcí usilovat o to, aby zajistil alespoň rozumnou míru pravděpodobnosti, že opatření nezbytná k dosažení zákonného stavu budou skutečně provedena. Základem pro tento cíl by mělo být důsledné naplnění požadavků, které na náležitosti Programu klade tuzemské právo.<sup>440</sup>*

### 6.1.6 Shrnutí dosavadního vývoje

Právo na příznivé životní prostředí v ČR ani po čtvrtstoletí své existence není funkčním ústavním právem, které by bylo v praxi využíváno ke zvýšení účinnosti ochrany životního prostředí. V literatuře je toto právo poměrně málo zastoupeno, judikatura ohledně jeho výkladu je nečetná a zdá se, že soudy se zatím bližšímu vyjádření k podstatě práva na příznivé životní prostředí spíše vyhýbaly. Významným pokrokem z nedávné doby je nicméně změna přístupu k okruhu osob, které se mohou práva na příznivé životní prostředí domáhat, mezi něž nově patří z právnických osob ekologické spolky a obce. Tím, že se ekologické spolky nyní při splnění určitých podmínek mohou dovolávat práva na příznivé životní prostředí, lze otázku procesní legitimace, která před touto změnou představovala hlavní bariéru vymáhání tohoto práva vůbec, považovat za vyřešenou. Teprve nyní lze očekávat, že se soudy začnou vyjadřovat k podstatným obsahovým aspektům práva na příznivé životní prostředí – pokud ovšem budou stěžovatelé jeho porušení namítat.

## 6.2 SOCIÁLNÍ PRÁVA JAKO KONTEXT DALŠÍCH ÚVAH O PRÁVU NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

V této části kapitoly budu zkoumat právo na příznivé životní prostředí jako součást té skupiny práv, do níž je v české Listině základních práv a svobod toto právo

<sup>440</sup> Rozsudek NSS 6 As 288/2016–146 ze dne 20. prosince 2017, odst. 69–70. Podobně rozsudek NSS 4 As 250/2016–156 ze dne 15. února 2018, odst. 67–68.



zasazeno, tedy jako součást práv hospodářských, sociálních a kulturních, a to jak z hlediska literatury, tak z hlediska judikatury zejména Ústavního soudu, který již pro aplikování zvláště sociálních práv určité výkladové postupy vyvinul. Je třeba říci, že autoři, kteří zkoumali po teoretické stránce hospodářská, sociální a kulturní práva a z jejichž prací vychází tato podkapitola, nevěnovali právu na příznivé životní prostředí žádnou zvláštní pozornost. Kromě toho se jejich práce týkaly v podstatě výhradně přezkumu ústavnosti norem, nikoli řízení o ústavních stížnostech, jež doposud hrála při uplatňování práva na příznivé životní prostředí rozhodující roli. I přes to lze pro aplikaci práva na příznivé životní prostředí z této literatury mnohé načerpat. Zároveň je třeba mít stále na paměti, že právo na příznivé životní prostředí se ze skupiny práv hospodářských, sociálních a kulturních svou specifičností poněkud vyděluje, a proto nelze veškeré závěry těchto prací, stejně jako poznatky z judikatury Ústavního soudu k sociálním právům, na právo na příznivé životní prostředí aplikovat bezvýhradně.

### 6.2.1 Charakteristika sociálních práv

Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, které zakládá určitý odlišný režim přezkumu pro zde vyjmenovaná práva včetně práva na příznivé životní prostředí, dopadá zejména na práva hospodářská, sociální a kulturní a odráží určité jejich zvláštnosti oproti tradičním právům občanským a politickým. Na specifičnost práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny, jež budu pro zjednodušení dále označovat též jako „sociální práva“, bylo v literatuře i judikatuře mnohokrát poukazováno. Tato specifika lze při určitém roztržidění spatřovat

- v převážně pozitivním charakteru závazků plynoucích z těchto práv
- v závislosti plnění těchto práv na hospodářské situaci státu; a
- v jejich určité proměnlivosti dané vlivem politické orientace momentální vlády na jejich podobu a míru.

#### **Převaha pozitivních závazků**

Všechna lidská práva, včetně sociálních, generují dva základní druhy závazků – negativní a pozitivní. Negativní závazky vyžadují, aby stát nezasahoval do užívání práva nebo svobody jednotlivce (negativním závazkem je tak např. povinnost státu nezasahovat do garantované svobody projevu), zatímco pozitivní závazky jsou chápány jako povinnost státu jednat, činit aktivní kroky či opatření, jimiž se zajistí realizace práva a rovněž jeho ochrana před zásahy do něj ze strany třetích osob. Je pravda, že u určitých práv převažuje negativní složka a u jiných pozitivní, ale

rozlišování (celých) práv na pozitivní a negativní by bylo zavádějící, protože i práva označovaná jako negativní mívají pozitivní složku a naopak.<sup>441</sup>

Pro práva hospodářská, sociální a kulturní je typické, že v nich převažují závazky pozitivního charakteru, tedy povinnosti státu aktivně jednat.

### **Závislost plnění sociálních práv na hospodářské situaci státu**

Ústavní soud specifičnost sociálních práv popsal mimo jiné tak, že „jsou závislá zejména na ekonomické situaci státu“ a „úroveň jejich poskytování reflektuje nejen hospodářský a sociální vývoj státu, ale i vztah státu a občana, založený na vzájemné odpovědnosti a na uznání principu solidarity.“<sup>442</sup> Uznal tak, že sociální práva mají specifický charakter a jejich garance jsou do jisté míry spjaty s hospodářskou a sociální situací ve státě.

### **Podoba sociálních práv jako politická otázka**

Proměnlivost plnění v oblasti sociálních práv souvisí podle Ústavního soudu nejen s hospodářskou situací státu, ale rovněž s politickou orientací vlády. Ústavní soud konstatoval, že novodobá historie ČR prokazuje, že „levicově orientované vlády měly tendenci nejrůznější sociální dávky zmnožovat, zatímco pravicověji orientované vlády mají tendenci opačnou.“<sup>443</sup>

V nálezu Pl. ÚS 15/02 Ústavní soud vysvětlil, že u občanských a politických práv a svobod, jež charakterizuje povinnost státu zdržet se zásahů do nich, je pouze minimální prostor pro jakékoli preferenční zacházení s některými subjekty. Naproti tomu

*„[v] oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových, v nichž je stát začasté povinován k aktivním zásahům, jež mají odstranit křiklavé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti, disponuje zákonodárce logicky mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní.“*

Úprava sociálních práv je tedy podle českého Ústavního soudu (náleží Pl. ÚS 54/10)

441 SHELTON, D. – GOULD, A. Positive and Negative Obligations. In: D. Shelton (Ed.). *Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 563.

442 Nález Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. dubna 2008, odst. 53.

443 Ibid., odst. 68.

*„[l]egitimním předmětem politického zápolení (tj. je primárně v rukou zákonodárce) a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance sociálních práv považovat za otázku judiciální.“*

Důsledky právě popsaného specifika sociálních práv spočívají v oblasti soudního přezkumu těchto práv a mají podobu nutnosti ponechat při ústavním přezkumu těchto práv **větší prostor pro uvážení zákonodárce** (oproti přezkumu občanských a politických práv). Intenzita přezkumu základních práv je úzce spjata s otázkou dělby moci, protože čím intenzivnější přezkum ze strany Ústavního soudu je, tím užší je uvážení zákonodárce v tom, jak vykonávat funkce, které mu byly v rámci dělby moci Ústavou svěřeny.<sup>444</sup>

Ústavní soud opakovaně zdůraznil potřebu ponechat při vymezení sociálních práv zákonodárci větší prostor pro uvážení:

*„Posoudit otázku účelnosti, vhodnosti a sociální spravedlnosti zákonné úpravy v této oblasti je pouze v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jedná se totiž o otázky v podstatě politické, kam primárně spadá i celá oblast tzv. sociálních práv.“<sup>445</sup>*

Z většího prostoru pro uvážení zákonodárce logicky vyplývá větší zdrženlivost soudu k přezkumu zásahů do sociálních práv. Neboli v oblasti práv podle hlavy čtvrté je možnost soudní moci korigovat výsledky činnosti moci zákonodárné nižší. Ústavní soud se k této otázce vyslovil např. tak, že

*„nebude svým úsudkem o vhodnosti veřejných politik nahrazovat úsudek demokraticky zvoleného zákonodárce, který má ve sféře veřejných politik široké možnosti uvážení, a také za případný neúspěch zvoleného řešení nese politickou odpovědnost.“<sup>446</sup>*

To znamená, že vymezení konkrétní náplně „spravedlivé“ odměny za práci a „uspokojivých“ pracovních podmínek (čl. 28 Listiny), „zvýšené“ ochrany zdraví při práci (čl. 29), „přiměřeného“ hmotného zabezpečení (čl. 30) atd. je

*„z velké části otázkou politického rozhodování, otázkou trvalých politických bojů mezi pravicí a levicí, mezi liberálním a sociálním pojetím ekonomiky, mezi více liberálním či více sociálním státem.“<sup>447</sup>*

444 VYHNÁNEK, L. Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 3, s. 210.

445 Nález Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. května 2008, odst. 90.

446 Nález Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. dubna 2009. Cit. v BARTOŇ, M. *Omezování práv obsažených v čl. 41 odst. 1 Listiny – test racionality*, s. 110.

447 BARTOŇ, M. *Omezování práv obsažených v čl. 41 odst. 1 Listiny – test racionality*, s. 110.

Jde tak o problematiku, jejíž řešení nemá být primárně svěřeno moci soudní, nýbrž moci zákonodárné. Jde o téma pro programy politických stran, předvolební či povolební diskuse, politická vyjednávání, debaty v parlamentu apod. U těchto oblastí není žádoucí, aby soudní moc nahrazovala tyto politické diskuse svou vlastní představou o správném řešení dané otázky (ostatně k tomu ani není vybavena), ale má, pokud jde o přezkum, ohlídat pouze extrémní situace (tj. zda nedošlo k pořízení podstaty a smyslu určitého práva, což je často spojeno s konceptem lidské důstojnosti), a nikoli hledat optimální uspořádání daných společenských vztahů.<sup>448</sup>

## 6.2.2 Patří právo na životní prostředí mezi sociální práva?

Po tomto výkladu specifik sociálních práv je ale nezbytné se ptát, zda právo na příznivé životní prostředí, které je zařazeno do téže hlavy Listiny, těmto vlastnostem odpovídá. Skutečně je žádoucí, aby míra ochrany životního prostředí sledovala křivku výkyvů momentální hospodářské situace státu? Abychom úroveň životního prostředí chápali jako legitimní předmět politického boje a spokojili se s tím, že soudy mají při jejím přezkumu být zdrženlivé, protože by jinak nepřipustně zasahovaly do politických otázek a dělby moci?

Domnívám se, že je zde mnoho zásadních odlišností práv v oblasti životního prostředí od práv hospodářských, sociálních a kulturních, a že je tak namístě zcela souhlasit s názorem V. a M. Tomoszkových, že zařazení práva na příznivé životní prostředí mezi sociální práva s důsledkem vyplývajícím z čl. 41 odst. 1 Listiny je sporné a že by se měla vést odborná diskuse, zda je toto zařazení práva na příznivé životní prostředí vhodné.<sup>449</sup> Ochrana životního prostředí a jeho jednotlivých složek a ochrana před zdroji ohrožování životního prostředí je přece něco zcela jiného než přerozdělování finančních zdrojů a usměrňování finančních toků v rámci systému sociálního zabezpečení či zdravotního pojištění, něco jiného než vyšší přísnost, či naopak volnost pravidel svazujících podnikání a podobné sektory. V ochraně životního prostředí nejde primárně o vyšší či nižší hmotné zajištění jednotlivce a tím jeho životní úroveň a kvalitu života v oblasti materiálních statků. Důsledkem nižšího nastavení plnění sociálních a hospodářských práv v úzkém smyslu je „pouze“ případný nižší hmotný blahobyt jednotlivce a pouze v malé míře též zhoršení v oblasti nemateriálních hodnot (osobní spokojenost, kvalita života

448 Ibid., s. 110–111.

449 TOMOSZKOVÁ, V. – TOMOSZEK, M. *Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí*, s. 116–117.

v jiném než materiálním smyslu). Nastavení úrovně sociálních práv právě proto, že je předmětem politického zápolení, může být také účelovým prostředkem k zajištění budoucích voličů. Důsledky nedostatečné ochrany životního prostředí ale dosahují daleko za sféru materiálního blahobytu jednotlivce, protože dopadají na samu existenci a fungování přírodního prostředí, druhů rostlin i živočichů či ekosystémy. Přitom člověk je součástí životního prostředí a jeho život i veškerá jeho činnost je na něm závislá. Jsem přesvědčena, že úroveň ochrany práva na příznivé životní prostředí nesmí být ve větší míře závislá na momentální hospodářské prosperitě ani na momentální politické orientaci vlády, a nemyslím si ani, že je namístě, aby soudy v případech přezkumu tohoto práva přistoupily na větší zdrženlivost. Právo na příznivé životní prostředí z velké části do šablony sociálních práv nezapadá.

Ovšem za současné podoby ústavního textu, který se nezdá v dohledné době v tomto směru doznat změn (jakkoli o tom můžeme v teoretické rovině vést diskusi), právo na příznivé životní prostředí součástí práv hospodářských, sociálních a kulturních prostě je a z pravidel stanovených pro přezkum práv podle čl. 41 odst. 1 ho rovněž nemůžeme vyloučit. Proto nezbývá než se snažit pro výklad práva na příznivé životní prostředí využít to nejvhodnější, co je z oblasti sociálních práv k dispozici, a zároveň neustále zdůrazňovat odlišnosti, kterými se toto právo vyznačuje oproti sociálním právům a na které by měl být při aplikaci co nejvíce brán zřetel. Jinými slovy, bez ohledu na vyslovený názor, že zařazení práva na příznivé životní prostředí českým ústavodárcem mezi sociální práva není vhodné, je toto zařazení za současného znění ústavního textu realitou a je třeba z něj pro výklad aplikace tohoto práva vycházet. Zároveň je ovšem nezbytné apelovat na takový výklad práva na příznivé životní prostředí, který i při jeho zařazení mezi sociální práva co nejvíce zohlední jeho specifika, kterými se od nich odlišuje.

### 6.2.3 Důsledky čl. 41 odst. 1 Listiny

Právo na příznivé životní prostředí je v českém ústavním pořádku zakotveno v hlavě čtvrté Listiny a je zařazeno mezi práva vyjmenovaná v čl. 41 odst. 1 Listiny, jichž se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Přitom, jak bylo uvedeno v první části této kapitoly, k provedení ústavního práva na příznivé životní prostředí nebyl vydán žádný zvláštní zákon, nýbrž za jeho „provedení“ je třeba považovat celý souhrn české environmentální legislativy. V souvislosti se zařazením práva na příznivé životní prostředí pod čl. 41 odst. 1 Listiny tak vyvstávají zejména otázky, zda znění tohoto článku znamená, že obsah práva na příznivé životní prostředí se přesně rovná obsahu veškeré přijaté environmentální legislativy (pak by

ale zakotvení takového ústavního práva vlastně nedávalo smysl, protože zákonná úprava by postačovala), anebo zda ústavní právo znamená ještě něco navíc. Dále se můžeme též ptát, jestli zákonodárce smí nenaplnit ústavní právo z kategorie čl. 41 odst. 1 vůbec žádným obsahem, pokud takové řešení zvolí jako „provedení“ daného práva.

Komentátoři hodnotí znění čl. 41 odst. 1 jako určité specifikum české (a rovněž obdobně slovenské) ústavní úpravy, které v sobě skrývá určitý vnitřní rozpor:

*„Toto ustanovení vytváří poměrně zvláštní konstrukci, která zdánlivě zbavuje práva tam vyjmenovaná (v zásadě jde o práva hospodářská, sociální a kulturní) autonomního ústavního obsahu, který dává všanc zákonodárci.“<sup>450</sup>*

Podobně se lze dočíst, že formulace čl. 41 odst. 1 Listiny

*„[v] sobě skrývá paradox: Pokud se lze některých základních práv domáhat jen v mezích zákonů, které je provádějí, je vůbec myslitelné, aby byl přijatý zákon shledán protiústavním pro rozpor s ustanoveními Listiny zakotvujícími tato práva? Řekneme-li, že ano, připouštíme, že rozsah ústavní garance těchto základních práv je nutně širší, než jen rozsah daného práva daný prováděcími zákony. Řekneme-li, že ne, činíme z daných ustanovení Listiny weyrovské monology ústavodárce bez normativního obsahu, což odporuje zásadě, že právní předpis obsahuje jen ustanovení normativní povahy, a rovněž důsledkům vyšší právní síly Listiny.“<sup>451</sup>*

Literatura i judikatura došla poměrně brzy k závěru, že čl. 41 odst. 1 Listiny nehovoří o stanovování obsahu těchto práv, nýbrž o jejich soudním přezkumu, a že toto ustanovení nelze vykládat tak, že zákonodárce má při stanovení jejich obsahu „zcela volnou ruku“:

*„Specifičnost spočívá v tom, že jsou-li určitá práva právy základními (lidskými), není možno je zákonem provádět či specifikovat v tom smyslu, že by byla tato práva dána zákonodárci k dispozici, aby je naplnil konkrétním obsahem. Obsah základního práva musí být vždy vymezen bez vlivu zákonodárce, resp. i proti jeho vůli. [...] Při striktním výkladu čl. 41 odst. 1 Listiny by totiž při nečinnosti*

450 VYHNÁNEK, L. *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv*, s. 207.

451 WINTR, J. *Výklad sociálních práv v českém právu*. In: A. Gerloch – P. Šturma. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 149. Cit. v ANTOŠ, M. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? Jurisprudence*. 2014, č. 6, s. 4.

*zákonodárce, tedy při absenci příslušného prováděcího zákona, daná práva vůbec neexistovala, resp. by nebylo možno se jich domáhat.*<sup>452</sup>

Judikatura Ústavního soudu navíc potvrzuje, že z čl. 41 odst. 1 Listiny vyplývá implicitně povinnost státu zde uvedená práva skutečně provést. Jsou totiž založena již samotnou ústavou, a není tedy na zákonodárci, zda je naplní, ale jak (do jaké míry a jakými prostředky) je zrealizuje:

*„[Ú]stavně zaručená sociální práva obsažená v ustanoveních vyjmenovaných v čl. 41 odst. 1 Listiny nepůsobí bezprostředně ve vztahu k jednotlivcům. Jejich obsahem je povinnost státu, aby na úrovni zákona upravil efektivní prostředky k dosažení určitého účelu, který tvoří podstatu a smysl (neboli esenciální obsah) sociálního práva, a následně jej prostřednictvím svých orgánů také realizoval. Je to až tzv. podústavní právní úprava, která ve skutečnosti dává odpověď na otázku, čeho a za jakých podmínek se může jednat na základě tohoto základního práva domáhat, tedy jaké jsou meze tohoto základního práva. [...] Zákonodárce je sice povolán stanovit, čeho se jednat může domoci na základě svého sociálního práva, jeho uvážení v tomto směru ovšem není bezbřehé. Jeho meze vyplývají z podstaty a smyslu sociálního práva, jichž v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny musí být zákonem šetřeno. Zákon nesmí toto právo popřít nebo vyprázdnit.*<sup>453</sup>

Zde tedy nalézáme též odpověď na druhou položenou otázku, totiž zda může zákonodárce ústavní právo jeho neprovedením zcela negovat či vyprázdnit: nikoli; v jiném nálezu k tomu Ústavní soud dodává:

*„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.*<sup>454</sup>

Velmi pregnantně se Ústavní soud vyjádřil k následkům případné absence zákonné úpravy (daný případ se týkal práva na stávkou):

*„[U]stanovení čl. 27 odst. 4 Listiny je možno interpretovat i tak, že zákonodárce je povinen právo na stávkou zákonem ‚provést‘. Pokud by tak opomněl učinit,*

<sup>452</sup> BARTOŇ, M. *Omezování práv obsažených v čl. 41 odst. 1 Listiny – test racionality*, s. 100–101. Podobně WINTR, J. *Komentář k čl. 41*. In: E. Wagnerová – V. Šimíček – T. Langášek – I. Pospíšil a kol. (Eds). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 833. Cit. v KRATOCHVÍL, J. *Test racionality: Skutečně vhodný test pro sociální práva? Právník*. 2015, č. 12, s. 1055.

<sup>453</sup> Nález Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. května 2017, bod 99.

<sup>454</sup> Nález Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. dubna 2012, odst. 59.

*bylo by možné nastalou situací hodnotit jako neústavní opomenutí zákonodárce, resp. neústavní mezeru v zákoně [...]. To však neznamená, že by zákonem neupravené právo na stávkou bylo v takové situaci zcela popřeno; neudržitelnost takového výkladu vyplývá z čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož je při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod nutno šetřit podstatu a smysl základního práva. Soudy by i v takovém případě, při absenci zákonné úpravy, musely ochranu tomuto právu v jeho podstatě poskytnout, jinak by se dopustily odepření spravedlnosti (princip zákazu denegationis iustitiae). Podmínky výkonu tohoto práva a jeho meze by pak musela případ od případu vyřešit judikatura.“<sup>455</sup>*

Domnívám se, že podobně nemůže zákonodárce negovat možnost se práva podle čl. 41 odst. 1 domáhat a podobně nelze tvrdit, že když neexistuje zvláštní zákon, který by určoval, kdo a jakým způsobem se může daného práva domáhat, že se ho domáhat nelze.

Tyto závěry lze na právo na příznivé životní prostředí aplikovat v plné míře: právo na příznivé životní prostředí vyplývá již ze samotné Listiny, zákonodárce ho tedy neuděluje, ale pouze zákonnou úpravou specifikuje, čeho se lze v případě tohoto práva domáhat. Zákonodárce je povinen ústavní právo pomocí zákonů provést a nemůže toto právo (nebo některou jeho podstatnou část) zákonným neprovedením negovat (zrušit); v případě zákonného neprovedení práva, resp. určité jeho podstatné části nelze dovozovat, že by nebylo možno se práva dovolávat, nýbrž by mu soudy musely ochranu poskytnout.

#### **6.2.4 Přístup Ústavního soudu k přezkumu práv podle čl. 41 odst. 1**

Přezkum ústavnosti zásahů do práv uvedených v čl. 41 odst. 1 ze strany českého Ústavního soudu se opírá o dva základní pilíře: o koncept esenciálního jádra práva a o test racionality.

##### **Esenciální jádro práva**

Koncept esenciálního jádra práva je odpovědí na otázku, v čem je rozdíl mezi sumou legislativních ustanovení, která provádějí dané sociální právo, a vlastním zakotvením základního práva v Ústavě. Jádro práva určuje minimální rozsah, v jakém je zákonodárce povinen práva vyjmenovaná v čl. 41 odst. 1 provést, aby úprava

---

<sup>455</sup> Nález Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. října 2006, bod 43.



obstála v testu ústavnosti. Podle Ústavního soudu u práv spadajících pod článek 41 odst. 1 Listiny platí, že

*„[z]akotvení existence [sociálních práv, pozn. aut.] v Listině znamená, že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv. V žádném případě tedy nesmí dojít k faktickému popření toho kterého sociálního práva, protože je zároveň třeba dostát principům stanoveným v Listině. Míru jejich dodržení je třeba posuzovat v každém jednotlivém případě realizace těchto práv zákonnou úpravou.“<sup>456</sup>*

Ústavní zakotvení práv zařazených pod čl. 41 odst. 1 tedy vyžaduje, aby každé z těchto práv bylo zaručeno alespoň v určitém minimálním standardu, a to v takovém, který odpovídá jeho podstatě a účelu. Tento minimální standard je nazýváme „podstatou a smyslem“, „esenciálním obsahem“ či „jádreem“ práva. Požadavek zachovat minimálně jádro práva vyplývá z čl. 4 odst. 4 Listiny, který stanoví, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Jádro práva vystihující jeho podstatu a účel musí být zachováno vždy, tedy i v případě nečinnosti zákonodárce či při nedůsledném provedení těchto práv. Ústavní soud se v různých případech již vymezením jádra u jednotlivých práv ze skupiny hospodářských, sociálních a kulturních práv zabýval. Vzhledem k tomu, že zvolil konstrukci přezkumu hospodářských, sociálních a kulturních práv, která využívá koncept jádra těchto práv, je specifikování jádra zásadní otázkou také pro účely aplikování práva na příznivé životní prostředí. Jako první se v české literatuře tímto problémem zabývali V. a M. Tomozskovi,<sup>457</sup> v této podkapitole bych následně na jejich práci ráda navázala.

### **Test racionality**

Testem, který český Ústavní soud (a podobně řada ústavních soudů v ústavních demokraciích) využívá pro přezkum ústavnosti zásahů do základních práv, je **test proporcionality**. Tento test slouží k posouzení, zda opatření, jež je napadeno jako zasahující do ústavně zaručeného práva, je či není protiústavní, a tedy zda má být případně pro neústavnost zrušeno (např. v rámci řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů). Skládá se z

- ověřování způsobilosti zvoleného opatření dosáhnout vytčený cíl;
- nezbytnosti (ve smyslu, zda nelze vytčeného cíle dosáhnout jiným opatřením, které by do ústavního práva zasáhlo méně); a

<sup>456</sup> Nález Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. dubna 2008, odst. 56.

<sup>457</sup> TOMOSZKOVÁ, V. – TOMOSZEK, M. *Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí*.

- proporcionalita v úzkém smyslu (přiměřenosti opatření v rámci vyvažování kolidujících principů).

Sociální práva jsou však natolik specifická, že užití testu proporcionality u nich bylo shledáno jako nevhodné. Test proporcionality totiž především nekoresponduje se zvláštní povahou sociálních práv, u nichž je z titulu dělby moci dán větší prostor pro uvážení zákonodárce. Aplikace testu proporcionality uvážení zákonodárce poměrně významně omezuje, a to především v bodu testování nezbytnosti a s ní spojeného hledání prostředků co nejméně zasahujících do základního práva. Má-li zákonodárce v oblasti regulace sociálních práv požívat určitou vyšší míru diskrece, pak snížení intenzity přezkumu v podobě nahrazení testu proporcionality u těchto práv jinou metodou je jedinou reálnou možností, jak u nich řešit problém ohrožení principu dělby moci.<sup>458</sup> Potřeba zvláštního přístupu k přezkumu práv podle čl. 41 odst. 1 Listiny se projevuje ve využívání tzv. **testu racionality** namísto testu proporcionality. Účelem použití testu racionality je poskytnout zákonodárci větší prostor při vymezení těchto práv, tedy zdrženlivější přístup soudu při přezkumu jejich ústavnosti.<sup>459</sup>

Český Ústavní soud akceptoval u sociálních práv na jedné straně široký prostor pro uvážení, který má zákonodárce při jejich úpravě, na druhé straně však konstatoval, že ani zde si zákonodárce nesmí počínat svévolně nebo sociální právo zcela popřít. Z toho vyplývá, že zákonná úprava sociálních práv nemusí být v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován. U sociálních práv stačí, když lze ze zákonné úpravy zjistit sledování určitého legitimního cíle, a to způsobem, jež si lze představit jako rozumný k jeho dosažení. Neboli k tomu, aby byl zásah do sociálního práva uznán jako ústavně souladný, nemusí být „nezbytný v demokratické společnosti“ (jako je tomu u přísnějšího textu proporcionality), ale postačí, když stanovený legitimní cíl lze daným zvoleným prostředkem rozumně dosáhnout, byť si lze pro dosažení daného cíle představit třeba i řadu lepších či účinnějších řešení. Tím je zákonodárné moci (potažmo politické reprezentaci) ponechán poměrně široký prostor pro uvážení, jak přesně oblast hospodářských a sociálních práv řešit, a je vyjádřena nižší intenzita přezkumu u sociálních práv.<sup>460</sup>

---

458 VYHNÁNEK, L. *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv*, s. 210–211.

459 BARTOŇ, M. *Omezování práv obsažených v čl. 41 odst. 1 Listiny – test racionality*, s. 103.

460 *Ibid.*, s. 105.

Ústavní soud dal pravidlům tvořícím test racionality základ v nálezu z roku 2006 týkajícím se práva na stávku.<sup>461</sup> V něm vyjádřil tuto charakteristiku využitelnou pro celou skupinu práv uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny:

*„Ustanovení čl. 27 odst. 4 a čl. 41 odst. 1 Listiny [je třeba, pozn. aut.] vykládat tak, že Listina právo na stávku v obecné poloze uznává a garantuje. [...] Stanovení konkrétních podmínek výkonu tohoto práva, resp. jeho mezí pak Listina svěřuje zákonodárci, jenž přitom požívá poměrně široký prostor pro uvážení. Ani zde však nesmí zákonodárce postupovat svévolně, což znamená, že zákonodárce musí [...] respektovat princip rovnosti a stanovit meze práva na stávku stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky (čl. 4 odst. 3 Listiny). Zákonodárce ovšem nesmí postupovat ani nerozumně. Vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny nemusí být zákonná úprava práva na stávku v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jako je tomu např. u jiných práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny [...]. Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nutně nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Zákonodárce konečně musí šetřit podstatu a smysl práva na stávku (čl. 4 odst. 4 Listiny).“<sup>462</sup>*

V dalších dvou nálezech z roku 2008 Ústavní soud test racionality zpřesnil a rozdělil ho do čtyř kroků<sup>463</sup> (přičemž se vždy jednalo o přezkum ústavnosti norem):

1. vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy určitého esenciálního obsahu. Toto jádro sociálního práva vyplývá z ustanovení Listiny, v němž je zakotveno, v kontextu čl. 4 odst. 4 Listiny;
2. zhodnocení, zda se napadené ustanovení nedotýká samotné podstaty a smyslu daného sociálního práva (esenciálního obsahu); pokud se nedotýká esenciálního obsahu sociálního práva, následuje
3. posouzení, zda napadená úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a dále

<sup>461</sup> Nález Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. října 2006.

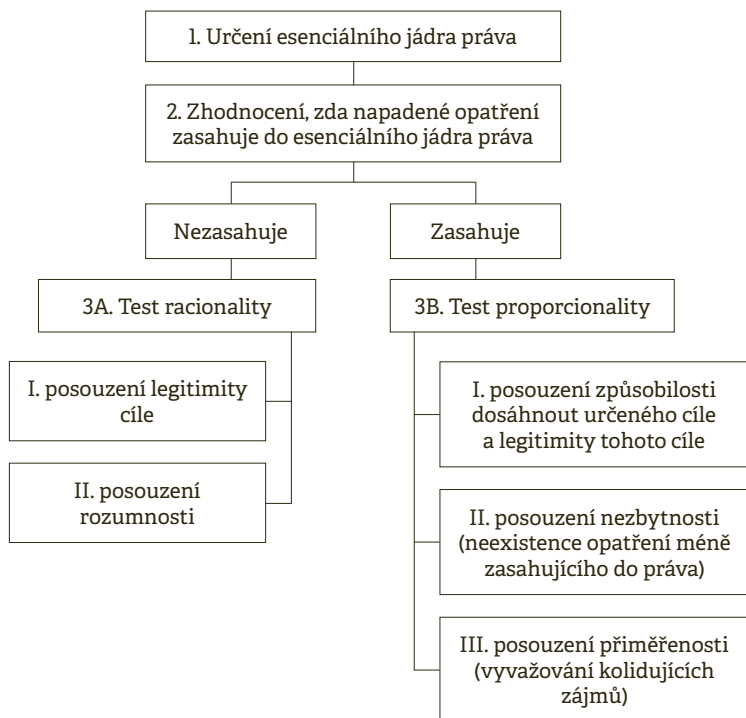
<sup>462</sup> Ibid., bod 40–42.

<sup>463</sup> Nález Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. dubna 2008 a nález Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. května 2008. VYHNÁNEK, L. *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv*, s. 214.

4. zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý pro jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.<sup>464</sup>

Je tedy patrné, že pokud napadená právní úprava nezasahuje do jádra práva, aplikuje se „měkčí“ test racionality, který ponechává zákonodárci větší míru uvážení při provádění sociálních práv, aniž by současně připustil jejich svévolné omezení.<sup>465</sup> Naopak v případě, že by byl shledán zásah do esenciálního obsahu práva, následoval by po bodu 2 klasický test proporcionality. To znamená, že ani ochrana esenciálního obsahu práva není absolutní, ovšem v případě jeho zasažení je namístě aplikovat z obou testů ten přísnější, tj. test proporcionality.

Zrekapitulujme tedy tuto strukturu, jak je Ústavním soudem zavedena:



464 Podle VYHNÁNEK, L. *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv*, s. 215. Jde o Nález Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. května 2008, odst. 103.

465 ANTOŠ, M. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právním*, s. 5.

Uvažujeme-li fáze následující po vymezení esenciálního jádra, je prvním krokem testu racionality i proporcionality posuzování týkající se cíle toho opatření, které působí omezení sociálního práva: posuzuje se jeho legitimita a v testu proporcionality rovněž jeho způsobilost dosáhnout vytčeného cíle. Legitimita opatření je nutným předpokladem, neboť není-li opatření z hlediska ústavy legitimní, není ústavně chráněno. V námi sledované oblasti bude cílem naplnění některého zájmu kolidujícího s ochranou životního prostředí – např. ekonomické prosperity země, podpory podnikání a zaměstnanosti, rozvoje infrastruktury apod.

Druhým a u testu racionality zároveň posledním krokem je posouzení *rozumnosti* napadeného opatření, tj. zda je dané opatření racionální, zda není svévolným zásahem ze strany zákonodárce. U testu proporcionality jde o posouzení *nezbytnosti* daného zásahu a zhodnocení, zda nebylo možno téhož účinku dosáhnout zásahem méně narušujícím dané právo, po němž následuje hodnocení přiměřenosti zahrnující obvykle vyvažování proti sobě stojících zájmů a zkoumání, zda bylo při něm dosaženo optimální rovnováhy.

### **Kritika testu racionality u sociálních práv**

Ústavní soud se přidrží zavedeného testu racionality pro přezkum sociálních práv i v současnosti, jak je patrné z recentní judikatury.<sup>466</sup> V doktríně je ovšem test racionality z různých důvodů předmětem kritiky a některými autory jsou navrhovány alternativní metody přezkumu sociálních práv.<sup>467</sup> Pro zde řešenou problematiku považují z této kritiky za zvláště užitečný směr, který poukazuje na pouze omezenou vhodnost využití plného testu racionality (resp. u zásahu do jádra práva plného testu proporcionality) při posuzování pozitivních závazků ze sociálních práv, a z dalších kritických komentářů pak pojednání, která hlouběji uvažují nad obsahem závěrečného kroku testu racionality, zejména nad zařazením a podobou vyvažování kolidujících principů, k němuž se v řadě případů uchýlil i Ústavní soud, byť tento poslední krok testu racionality nelze ztotožňovat s postupy v rámci testu proporcionality.

<sup>466</sup> Naposledy byl test racionality zrekapitulován a proveden v nálezu z prosince roku 2017 ve věci elektronické evidence tržeb. Nález Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. prosince 2017, bod 71.

<sup>467</sup> Zejména viz ANTOŠ, M. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům*; VYHNÁNEK, L. *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv*. M. Antoš navrhuje pro přezkum sociálních práv tzv. střední test spojující test racionality s testem vyloučení extrémní disproporcionality. L. Vyhnaněk v obecné rovině uvádí tři možné směry řešení – přístup založený na ochraně jádra, na kategorizaci, tj. odlišném a individuálním přístupu ke každému sociálnímu právu, nebo zavedení jiného deferenčního testu.

Specificky u pozitivních závazků ze sociálních práv (jejichž plnění je značně závislé na státním rozpočtu) se lze setkat s názorem, že první krok testu racionality, resp. první a druhý krok testu proporcionality pro ně vůbec nemá smysl: že u prvního kroku bude podmínka legitimního cíle naplněna „vždy“, neboť na již výše uváděné a jistě legitimní cíle hospodářského blahobytu, zaměstnanosti apod. se lze vždy odvolávat; u druhého kroku naopak nebude podmínka splněna „nikdy“, neboť bude těžké nalézt prostředky někde jinde, kde nebudou dotčena lidská práva.<sup>468</sup> Podle J. Kratochvíla je třeba pro případ posuzování pozitivních závazků kroky testu racionality předefinovat, resp. naplnit je takovým obsahem, aby byly pro judikování pozitivních závazků vhodné, a u kroků testu proporcionality pak konstatuje, že

*„[p]raktický může být tak pouze poslední krok – proporcionalita v užším smyslu, tedy poměrování protichůdných zájmů. Pro judikování pozitivních závazků je proto třeba použít horizontální test proporcionality, který sestává pouze z jednoho kroku a to vlastního vyvažování.“<sup>469</sup>*

Pro inspiraci lze pak využít judikaturu ESLP, která má s judikováním pozitivních závazků bohaté zkušenosti a koncentruje posuzování, zda stát porušil své pozitivní závazky, fakticky do jednoho kroku *hledání spravedlivé rovnováhy mezi zájmy jednotlivce a společnosti jako celku*. Podle vzoru ESLP lze tak uvažovat u testu racionality o větším důrazu na fázi, která je zaměřena na vážení zájmů jednotlivce a protichůdných zájmů společnosti jako celku.<sup>470</sup>

I český Ústavní soud se v posledním kroku testu racionality v rámci zkoumání rozumnosti často zaměřuje na určité vážení kolidujících zájmů – např. argumentuje, že úprava nepřiměřeně dopadá na některé skupiny osob, komparuje či uvažuje, zda je určité omezení práva správně vyváženo jinými faktory.<sup>471</sup> U negativních závazků tak vlastně zkoumá, zda zásah do práva je v nějakém rozumném poměru s protichůdným legitimním zájmem, resp. u pozitivních závazků řeší otázku, zda právní úprava týkající se nároku je s ohledem na protichůdné legitimní zájmy rozumná (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nevhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

468 KRATOCHVÍL, J. *Test racionality: Skutečně vhodný test pro sociální práva*, s. 1072.

469 *Ibid.*, s. 1073.

470 *Ibid.*, s. 1058–1059.

471 *Ibid.*, s. 1063.

## 6.3 NÁVRH ZÁKLADNÍCH KROKŮ POSUZOVÁNÍ ZÁSAHŮ DO PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Aplikování postupu, který využívá Ústavní soud pro posuzování zásahů do sociálních práv, na právo na příznivé životní prostředí vyžaduje vymezit esenciální jádro tohoto práva a dále uvažovat o krocích testu, který by měl být použit (racionality, resp. proporcionality). Určité další otázky a pochybnosti jsou spojeny s faktem, že test racionality u sociálních práv, jak byl právě popsán, uplatňoval Ústavní soud doposud pouze pro posuzování ústavnosti právních předpisů, nikoli pro řízení o ústavních stížnostech. Zdá se totiž, že v praxi vyvstává otázka ústavnosti u práv podle čl. 41 odst. 1 Listiny právě především u zákonů; posuzování ústavnosti rozhodnutí by v tomto kontextu připadalo v úvahu zvláště v případech, kdy zákonodárce dává pro rozhodování určitou diskreci. Ovšem v oblasti ochrany životního prostředí mohou mít ústavní stížnosti velký význam a doposud byly téměř výhradním typem řízení Ústavního soudu týkajících se práva na příznivé životní prostředí. Z některých nálezů Ústavního soudu je ovšem patrné, že proti uplatnění testu racionality u ústavních stížností nemá námitky.<sup>472</sup> Snad je proto v zásadě možné uvažovat pro testování racionality oba uvedené typy řízení.

### 6.3.1 Esenciální jádro práva na příznivé životní prostředí

V. a M. Tomoszkovi, kteří se jako první zabývali problematikou esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí, identifikují tři jeho obecně vymezené složky: individuální charakter tohoto práva a jeho subjekty, procesní prvky a hmotněprávní prvky.<sup>473</sup> Zdůrazňují, že právo na příznivé životní prostředí je právem se složitější strukturou, kterou je možno popsat jako „kompozitní“, a jeho obsah přirovnávají ke kameni – slepenci složenému z kamínků (hmotněprávní složka práva) a složky, která drží kamínky pohromadě (procesní složka, která je pro všechny „kamínky“ společná). Kamínky jsou složky životního prostředí (voda, půda, ovzduší atd.), přičemž každá z nich má svůj esenciální obsah.<sup>474</sup> Za hmotněprávní složku přitom

472 Např. níže komentovaný náleze I. ÚS 2637/17 ze dne 23. ledna 2018 o povinnosti kraje zajistit osobě se zdravotním postižením dostupnost vhodné služby sociální péče.

473 TOMOSZKOVÁ, V. – TOMOSZEK, M. *Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí*, s. 131 a násl.

474 *Ibid.*, s. 118–119.

považují požadavek zajištění takové úrovně kvality jednotlivých složek životního prostředí, která je potřebná pro důstojný lidský život.<sup>475</sup>

Kvalitu životního prostředí, která je podstatou subjektivního práva každého na příznivé životní prostředí, tedy V. a M. Tomoszkovi odvozují z hodnot *důstojného a spokojeného života*, který je dán možností člověka uspokojovat své potřeby. Potřebami přitom nelze rozumět pouze fyziologické potřeby, které podmiňují přežití člověka (vzduch, voda, jídlo, teplo atd.), ale ve smyslu tzv. Maslowovy pyramidy potřeb je třeba mezi ně řadit ve druhé úrovni potřeby související s pocitem bezpečí a jistoty (zdraví, rodina, domov, fyzická bezpečnost, včetně environmentální bezpečnosti atd.), ve třetí úrovni sociální potřeby (potřeba citových vazeb), ve čtvrté pak potřeby úcty a uznání, včetně sebeúcty, a v nejvyšší úrovni se nachází potřeba seberealizace. „Zajištění environmentálních podmínek pro naplnění těchto potřeb je nutné chápat jako esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí.“<sup>476</sup> Pro naplnění řady potřeb je totiž klíčová kvalita životního prostředí a dodržování environmentálních standardů. V rovině fyziologických potřeb tak bude součástí práva na příznivé životní prostředí právo 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. Vedle toho je ale třeba do práva životní prostředí zahrnovat i ty jeho komponenty, které souvisí s duševním zdravím, tedy takové komponenty jako právo na krajinu, které souvisí s identitou člověka, s vědomím, že někam patří.<sup>477</sup>

Příznivé životní prostředí, které je použito v čl. 35 Listiny a vyjadřuje kvalitu životního prostředí nezbytnou pro zajištění důstojného lidského života, tedy minimální (nepodkročitelný) standard, nicméně nevylučuje, aby se stát rozhodl garantovat vyšší kvalitu životního prostředí, kterou již lze chápat jako „nadstandard“ a kterou tedy stát může, ale nemusí poskytnout: zde je právě prostor pro ono politické rozhodování a diskreci, typické pro práva z kategorie hospodářských, sociálních a kulturních práv. V této rovině může vláda zohlednit i takové faktory jako rozvoj hospodářství, zaměstnanost, konkurenceschopnost, energetickou a potravinovou soběstačnost apod. Přístup k řešení těchto otázek je zcela legitimní součástí volebních programů politických stran a má být před Ústavním soudem poměřován pouze testem racionality, zatímco zásahy do esenciálního jádra práva na příznivé životní

475 Ibid., s. 137.

476 Ibid., s. 138–139.

477 Ibid., s. 139.



prostředí (a rovněž případy, kdy je porušení práva na příznivé životní prostředí doprovázeno zároveň zásahem do jiného „tradičního“ ústavního práva) mají podléhat přísnému přezkumu v podobě testu proporcionality, či dokonce mají být vyloučeny úplně.<sup>478</sup> Úplné vyloučení jakéhokoli zásahu se má podle těchto autorů týkat složky práva na příznivé životní prostředí, kterou nazývají „esenciální jádro esenciálního obsahu“ a která vyplývá ze zákazu dané právo zcela negovat. Neboli určité „tvrďší jádro“, tedy esenciální jádro esenciálního obsahu, nelze ústavně konformně omezit vůbec. Podle Tomoszkových sociální práva musí mít esenciální jádro esenciálního obsahu, protože jinak by jejich úprava na ústavní úrovni postrádala smysl.<sup>479</sup>

Na jiném místě své publikace uvádějí V. a M. Tomoszkovi ještě další důležitý aspekt práva na příznivé životní prostředí, který by měl být chápán jako součást jeho esenciálního obsahu, a sice pozitivní závazky státu při ochraně životního prostředí, neboť k zásahům do životního prostředí dochází nejen činnostmi státu, ale také jednáním jednotlivců, což vyžaduje aktivní jednání státu v podobě vytvoření právního rámce, stanovení povinností jednotlivcům a nastavení limitů pro zásahy do životního prostředí. Tyto pozitivní závazky státu jsou zcela nezbytné, a tudíž musí představovat součást esenciálního obsahu.<sup>480</sup>

Složení esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí a strukturu všech jeho součástí, tak jak je chápou V. a M. Tomoszkovi, lze tedy znázornit takto:

1. individuální povaha práva, tedy vymezení jeho subjektů;
2. procesní prvky práva, 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. hmotněprávní prvky práva, které jsou vyjádřením 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.<sup>481</sup>

478 Ibid., s. 147–149.

479 Ibid., s. 118.

480 Ibid., s. 151.

481 Ibid., s. 156.

Ve zhuštěnější podobě navrhují V. a M. Tomoszskovi následující formulaci: „[E]senciální 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.).“<sup>482</sup>

Na právě uvedené teze bych v následující analýze ráda navázala. Nejprve chci tyto závěry podrobit zkoumání ve světle způsobu, jakým doposud Ústavní soud u některých sociálních práv jejich esenciální obsah vymezoval. Bude-li právo na příznivé životní prostředí judikováno, domnívám se, že se tak stane určitě spíše způsobem konzistentním s dosavadní aplikací příbuzných práv než nějakým přelomovým a zásadně odlišným způsobem; proto se kloním k tomu postupovat při vymezení jádra práva na příznivé životní prostředí analogicky s dosavadním postupem Ústavního soudu. Následně chci navrhnout určité rozšíření esenciálního obsahu oproti pojetí Tomoszskových, a to ve smyslu zahrnutí určitých aspektů ochrany přírody jako takové, tj. bez přímé vazby na život člověka.

Vymezení esenciálního jádra sociálního práva je klíčovým krokem testu, neboť definice jádra rozhoduje o tom, zda do ní konkrétní napadená úprava zasahuje, a tím určuje, jak přísný bude přezkum, který následuje. Definování jádra má tedy zásadní vliv na výsledek přezkumu.<sup>483</sup> Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi dotkl vymezení esenciálního jádra zejména u následujících sociálních práv: u práva podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny), u práva na hmotné zajištění při nezpůsobilosti vykonávat povolání (čl. 26 odst. 3), u práva na přiměřené hmotné zabezpečení (čl. 30 odst. 1) a u práva na bezplatnou zdravotní péči (čl. 31 věta druhá Listiny). Z hlediska předvídatelnosti soudního rozhodování by bylo logické, kdyby Ústavní soud vymezil definici esenciálního jádra daného práva v prvním případě, kdy o daném právu rozhoduje, a pak se jí držel. Literatura však upozorňuje, že Ústavní soud často přistoupil k vymezení jádra téhož sociálního práva v různých nálezech odlišně, případně se jeho přístup vyvíjel nebo odrážel nové složení soudců Ústavního soudu.<sup>484</sup>

Podobně lze vysledovat jistou neujasněnost a nahodilost při hledání kritérií sloužících pro vymezení jádra sociálního práva. Za určitý pevný soubor kritérií

482 Ibid., s. 140.

483 ANTOŠ, M. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům*, s. 8. Podobně KRATOCHVÍL, J. *Test rationality: Skutečně vhodný test pro sociální práva*, s. 1071–1072.

484 ANTOŠ, M. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům*, s. 8.

tohoto vymezení můžeme nicméně označit lidskou důstojnost, která má pro stanovení jádra zásadní interpretační význam, minimální rozsah základních práv vyplývajících z mezinárodních závazků ČR a zranitelnost určité skupiny poživatelů daného sociálního práva.<sup>485</sup> Dosavadní, ne zcela konzistentní přístup Ústavního soudu k vymezení jádra sociálních práv lze ilustrovat na příkladech práva na bezplatnou zdravotní péči a práva podnikat.

Esenciální jádro práva na bezplatnou zdravotní péči (čl. 31 věta druhá Listiny) vymezil Ústavní soud nejprve v roce 2008 takto:

*„Esenciálním obsahem (jádre) čl. 31 věty druhé Listiny je ústavní zakotvení obligatorního systému veřejného zdravotního pojištění, který vybírá a kumuluje prostředky od jednotlivých subjektů (plátců), aby je mohl na základě principu solidarity přerozdělit a umožnit jejich čerpání potřebným, nemocným, chronickým. Ústavní garanci, na základě které se bezplatná zdravotní péče poskytuje, požívá pouze a jenom suma takto shromážděných prostředků.“<sup>486</sup>*

V roce 2013 se Ústavní soud k esenciálnímu jádru téhož práva postavil takto: podstatou čl. 31 věta druhá je

*„[p]ovinnost státu vytvořit systém veřejného zdravotního pojištění a jeho prostřednictvím zajistit občanům spravedlivý, tedy i vznik možných nerovností vylučující způsob přístupu ke zdravotní péči přiměřené kvality [...]. Všichni pojištěnci by tak měli mít nárok na taková ošetření a léčby, jež odpovídají objektivně zjištěným potřebám a požadavkům náležité úrovně a lékařské etiky.“<sup>487</sup>*

Nový názor tak posouvá pojetí esenciálního jádra práva na bezplatnou zdravotní péči ke koncepci veřejného subjektivního práva (které první nález v podstatě popírá); zdá se, že jediným důvodem může být obměna soudců Ústavního soudu, jehož většinový názor se tak změnil.<sup>488</sup>

V nálezu z roku 2017 pak vymezil soud esenci téhož práva takto:

*„Podstata a smysl tohoto základního práva [čl. 31 věta druhá, pozn. aut.] spočívá v povinnosti státu vytvořit systém veřejného zdravotního pojištění a jeho prostřednictvím zajistit občanům spravedlivý, tedy i vznik možných nerovností vylučující způsob přístupu ke zdravotní péči a zdravotním pomůckám přiměřené kvality.“<sup>489</sup>*

<sup>485</sup> Zdůrazněno např. v disentaním stanovisku k nálezu Pl. ÚS 2/15 ze dne 3. května 2017 o veřejném zdravotním pojištění cizinců, odst. 9–12.

<sup>486</sup> Nález Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. května 2008, bod 106.

<sup>487</sup> Nález Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. října 2013, bod 52.

<sup>488</sup> ANTOŠ, M. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům*, s. 8.

<sup>489</sup> Nález Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. května 2017, bod 97.

Soud se tedy vrací ke staršímu vymezení, ale bez dovětku evokujícího veřejné subjektivní právo, a pokračuje úvahou, že

*„[v] případě základního práva občanů na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky podle čl. 31 věty druhé Listiny je zákonodárce povinen stanovit podmínky jeho realizace, včetně vymezení, která zdravotní péče a zdravotní pomůcky musí být občanům poskytovány bezplatně, tedy bez toho, aby za jejich poskytnutí vznikla občanům povinnost k jejich přímé úhradě. Podstata a smysl tohoto základního práva budou zachovány tehdy, bude-li občanům zaručeno bezplatné poskytnutí zdravotní péče a zdravotních pomůcek potřebných pro zlepšení nebo zachování jejich zdravotního stavu nebo zmírnění jejich utrpení, a to formou takového ošetření a léčby, jež odpovídají objektivně zjištěným potřebám a požadavkům náležité úrovně a lékařské etiky [...]. Vhodnost a účinnost léčby jednoduše nesmí být závislá na finančních možnostech občana, jemuž má být poskytnuta. Bude-li však tento požadavek naplněn, pak je věcí zákonodárce, aby – nad tento nezbytný rámec – stanovil, zda a jaká další zdravotní péče či zdravotní pomůcky mají být poskytovány bezplatně, případně za částečnou úhradu, a které nikoliv.“<sup>490</sup>*

Ohledně práva podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny) dospěl Ústavní soud v roce 2013 k názoru, že

*„[a]čkoliv z práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost neplyne právo na zisk, stát je povinen vytvářet takové podmínky, které umožní jednotlivcům usilovat o jeho dosažení. Tento závěr se v plné míře uplatní i ve specifických poměrech podnikání v oblasti poskytování zdravotní péče, kde jsou (některé výkony) hrazeny z veřejného zdravotního pojištění. [...] Požadavky ve vztahu k regulaci úhrad za poskytnuté výkony by [...] měly umožňovat (nikoliv zajišťovat) víc než jen pokrytí nákladů poskytovaných služeb.“<sup>491</sup>*

O půl roku později hodnotil Ústavní soud právo podnikat v souvislosti s vydáním tzv. lázeňské vyhlášky takto:

*„Snížení rozsahu lázeňské léčebné rehabilitační péče, která se hradí z veřejného zdravotního pojištění, [...] neznemožňuje podnikání v oblasti poskytování lázeňské péče“.*

z čehož dovodil, že k zásahu do esenciálního jádra práva podnikat nedošlo. Neboli zásahem do jádra práva podnikat by podle tohoto pojetí bylo jen úplné znemožnění podnikat, a nikoli zásahy, které podnikání komplikují, tj. omezují schopnost

<sup>490</sup> Ibid., bod 101.

<sup>491</sup> Nález Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. října 2013, bod 72.

podnikatelů dosáhnout zisku.<sup>492</sup> Zde je tedy patrné, že Ústavní soud zúžil své pojetí z původního zahrnutí též podmínek umožňujících dosahování zisku na „pouhé“ úplné znemožnění podnikat.

V roce 2017 přichází v nálezu o výpočtu úhrad z veřejného zdravotního pojištění přeformulované vyjádření esence práva podnikat:

*„Podstatou a smyslem základního práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny je svoboda jednotlivce zvolit si a realizovat způsob, jakým si bude zajišťovat prostředky pro své potřeby. Není přitom podstatné, zda bude činnost, jež by měla vést k dosažení tohoto cíle, vykonávat v zaměstnaneckém vztahu nebo jako podnikatel na vlastní odpovědnost.“<sup>493</sup>*

V recentním nálezu ve věci EET pak Ústavní soud přináší shrnutí svého dosavadního přístupu k vymezení jádra práva podnikat, přináší do něj jisté nové prvky a konstatuje, že

*„[p]rávo podnikat [...] má nejen význam čistě ekonomický (odrážející ekonomické ukazatele jako životní úroveň atp.), ale představuje též prostředek seberealizace jednotlivce sloužící k naplňování jeho přirozenoprávní svobody, a spoluvytváří tak samotný materiální charakter právního státu, jak ho zakotvuje např. čl. 1 odst. 1 Ústavy. [...] Smysl a podstatu práva podnikat tvoří jednak rovina ryze individuální (možnost seberealizace jednotlivce), jednak rovina materiálně-právní, kdy taková svoboda jednotlivce je zároveň podstatnou náležitostí demokratického právního státu, a jednak rovina ekonomická (zjednodušeně jde o dosažení zisku, jenž je částečně zdaněn tak, aby stát získal prostředky pro plnění svých funkcí).“<sup>494</sup>*

Zobecníme-li uvedené příklady, struktura vymezení esenciálního jádra sociálních práv se v jednotlivých judikátech Ústavního soudu mírně liší, většinou však více či méně pokrývá zejména následující otázky:

- základní povahu povinnosti státu při naplňování daného práva (často spočívající v povinnosti státu vytvořit určitý systém či rámec pro realizaci daného práva, případně, jako je tomu např. u práva podnikat, spočívající v povinnosti státu nezasahovat do svobody jednotlivce) – tedy jde o podstatu buď převážně pozitivního charakteru (typicky u systému zdravotní péče), nebo převážně negativního charakteru (nezasahovat – u práva podnikat), nicméně je třeba konstatovat, že u všech práv se vyskytují pozitivní i negativní závazky;

<sup>492</sup> Pojetí v nálezu Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. března 2014, bod 46.

<sup>493</sup> Nález Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. května 2017, bod 134.

<sup>494</sup> Nález Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. prosince 2017, bod 72.

- vyjádření účelu, pro nějž má stát onu převážně pozitivní, případně převážně negativní povinnost plnit (např. u zdravotní péče přerozdělení prostředků a určení způsobu jejich čerpání, zajištění rovného přístupu ke zdravotní péči) – jde o vyjádření podstaty a smyslu ochrany jádra, který koresponduje s účelem práva jako takovým;
- další aspekty: vyjádření případných limitů (např. u zdravotní péče stanovení, že ústavní garance požívá pouze suma prostředků shromážděných v rámci systému zdravotní péče), případnou bližší specifikaci, kdy bude právo zachováno, nebo naopak porušeno, co z něj výslovně plyne, nebo neplyne (např. z práva podnikat neplyne právo na zisk, ale stát musí zajistit takové podmínky, které umožní usilovat o jeho dosažení), případné bližší vymezení vrstev či složek práva (např. u práva podnikat rovina materiální, ekonomická a rovina seberealizace).

Pro účely konstrukce esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí ve světle uvedených postupů Ústavního soudu je možno využít tuto šablonu, z níž se budu věnovat prvním dvěma bodům – ty jsou pro vymezení esenciálního jádra klíčové.

### **K základní povaze povinnosti státu**

Jako první část esenciálního obsahu je třeba formulovat základní povahu povinnosti státu při naplňování daného práva. V. a M. Tomoszko uvádějí v této části vymezení „povinnost státu zajistit“ určitou kvalitu životního prostředí, resp. zajistit, aby do životního prostředí nebylo zasahováno nad určitou míru, a to pomocí pozitivních i negativních závazků. To odpovídá v převažující míře pozitivní povaze práva na příznivé životní prostředí. Sloveso „zajistit“ zahrnuje v sobě všechny potřebné dílčí závazky – přijmout příslušnou legislativu a prosazovat ji, tj. realizovat ji prostřednictvím stanovení povinností fyzických a právnických osob a sankcionovat její porušení, a dále podle úvahy vlády případně používat i doplňkové „měkké“ nástroje k realizaci, tj. vzdělávání a osvětu, školení zaměstnanců, sjednocování výkladu, mediální působení vůči veřejnosti atd.

Druhá část této podstaty, tedy „co“ má stát zajistit, je u citovaných autorů uvedena ve dvojí podobě: stát má zajistit určitou kvalitu životního prostředí, resp. aby do životního prostředí nebylo zasahováno nad určitou míru. V obou vyjádřeních ovšem vidím rozdíl, který je podle mého názoru neumožňuje využívat jako totožná. Cíl určité kvality životního prostředí chápu jako výrazně náročnější než cíl nezasahování do životního prostředí nad určitou míru. Kvalitu životního prostředí totiž ovlivňuje celá řada faktorů včetně faktorů mimo působení člověka,

a to často ve vzájemné, ne vždy plně identifikovatelné kombinaci, a s případným působením i přes hranice států. Podle tohoto pojetí by byl tedy stát povinen zajistit určitý stav, a to i v otázkách, které do určité míry nemůže ovlivnit (např. stav životního prostředí zasažený klimatickými změnami, přírodní katastrofou, šířením invazních druhů apod.). Vymáhání práva v této podobě by podle mého názoru bylo těžko realizovatelné, a to jak ze strany stěžovatelů, tak ze strany soudu. Druhé vyjádření cíle (nezasahovat nad určitou míru) je uchopitelnější v tom, že postihuje identifikovatelné lidské působení na životní prostředí, nikoliv však beze zbytku i výsledný stav tohoto působení. Proto v následujícím textu dávám přednost druhému vymezení.

### **K vyjádření účelu (aneb Jak rozšířit právo na životní prostředí o životní prostředí)**

Podle již existujících variant vymezení esenciálního jádra sociálních práv se zdá, že právě tato část definice je klíčová, protože určuje okruh hodnot, které bude esenciální jádro práva chránit. Proto je třeba této části esenciálního jádra věnovat maximální pozornost. V. a M. Tomoszko spojují ve své práci účel ochrany esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí jednoznačně se životem člověka: „*aby jednotlivci mohli v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby*“, resp. stát má povinnost zajistit takovou kvalitu životního prostředí, „*kteřá umožňuje jednotlivcům v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby a nevede k omezení dalších základních práv jednotlivců.*“ Je užitečné znovu zdůraznit široké pojetí pojmu základní životní potřeby (jehož výklad nesmí být omezen pouze na fyziologické potřeby), s nímž se ztotožňuji.

Domnívám se, že uvedené vyjádření je výstižné s ohledem na fakt závislosti lidského života na stavu životního prostředí a je plně akceptovatelné v té části práva na příznivé životní prostředí, která se týká lidského života. Avšak podle mého názoru je toto vymezení příliš úzké a nemělo by vyčerpávat celou otázku účelu ochrany jádra tohoto práva, ale být pouze jejím úhelným kamenem. Jsem přesvědčena, že vymezení esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí je třeba oproti právě citovanému návrhu rozšířit, a to doslova „o životní prostředí“ samotné. Ráda bych zdůraznila, že svým navrhovaným pojetím nemíním oponovat tradičnímu antropocentrickému pojetí lidských práv. Mé argumenty nesměřují k ekocentrismu, nýbrž zastávám spíše postoj tzv. slabého antropocentrismu.<sup>495</sup>

495 *Weak anthropocentrism* (oP. strong a.). Též se lze setkat s pojmem „osvětčený“ (*enlightened*) antropocentrismus.

Ve slabém pojetí antropocentrismu je sice primární důraz stále kladen na lidské zájmy, které mají za normálních podmínek přednost před zájmy jiných druhů, ale to neznamená, že na ostatní druhy nemá být brán žádný zřetel: lidské zájmy jsou chápány jako neoddělitelné od dobra všech ostatních činitelů životního prostředí, a to v mnoha ohledech, z nichž některé ještě ani neznáme. Z toho plyne (a zde je rozdíl od silného antropocentrismu), že jsou-li k tomu pádné důvody, je dávana přednost lidskému druhu, avšak pokud chybí skutečně vážný důvod pro přednost lidského zájmu, má být dána přednost ostatnímu životnímu prostředí, bez ohledu na to, jestli z toho vyplyne pro člověka nějaký bezprostřední užitek.<sup>496</sup> Jsem si vědoma toho, že včlenění celého životního prostředí a všech druhů pod ochranu lidského práva na příznivé životní prostředí může představovat koncepční problém, neboť lidská práva jsou od počátku a z podstaty samé formulována s ohledem na lidské potřeby a antropocentrismus je jim přirozeně vlastní, což komplikuje jakékoli uvažování o environmentálních lidských právech. Ostatně i v kapitolách této knihy o fungování práva na životní prostředí v jiných zemích byli zmiňováni i autoři, kteří hodnotí ústavní právo na životní prostředí jako slepou uličku.<sup>497</sup> Problému, zda je koncept lidských práv slučitelný s environmentálním obsahem, jsem se věnovala ve své předchozí publikaci.<sup>498</sup> Hájím názor, že s antropocentrickým pojetím lidských práv v jeho mírné verzi environmentální práva slučitelná jsou. A nemám na mysli práva zvířat ani práva částí přírody, ale lidské právo na ochranu celého životního prostředí. Myšlenku potřebnosti rozšíření účelu ochrany práva na příznivé životní prostředí o biodiverzitu a další části přírody, s jejichž existencí nemá život člověka bezprostřední souvislost, chci podpořit několika argumenty.

1. **Šíře pojmu životní prostředí.** Jsem přesvědčena, že prostřednictvím lidského práva na příznivé životní prostředí musí být možné chránit životní prostředí v celé šíři pojmu životní prostředí, který tedy zahrnuje i ochranu druhů a částí a aspektů životního prostředí, jejichž existence není přímo spojena s životem člověka. Lidská práva byla zakotvena skutečně jako „lidská“, tedy náležející člověku a ve prospěch člověka, ale bylo by alibistické pomocí nejvyššího právního prostředku, který je k dispozici, chránit pouze ty části životního prostředí, které fungují „k službám“ člověka, a nebrat ohled na ty, které tuto přímou vazbu nemají, ale zároveň jsou lidskou činností a zasahováním ohrožovány a poškozovány. Opět je třeba zdůraznit, že lidské zájmy jsou od dobra všech

496 HAYWARD, T. *Constitutional Environmental Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 33.

497 Např. viz citovaná díla portugalské teoretičky C. Amado Gomezové.

498 MÜLLEROVÁ, H. *Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty*, s. 67 a následující.



ostatních činitelů životního prostředí neoddělitelné a není žádný rozumný důvod vyřazovat z rozsahu práva člověka na příznivé životní prostředí např. příznivé podmínky existence živočišných a rostlinných druhů, neboť i ty tvoří životní prostředí. Česká Listina používá skutečně pojem „životní prostředí“ v plně širší, nikoli pouze „lidské životní prostředí“ (*human environment*) jako některé jiné ústavní texty. Součástí příznivého životního prostředí jsou i příznivé podmínky pro život ostatních druhů a pro fungování ekosystémů, hodnota přírody a krajiny. Pouze se zahrnutím i těchto elementů dává právo na životní prostředí, jak se domnívám, skutečně plný smysl. Ostatně ochranou lidského práva na životní prostředí se zároveň realizuje ochrana životního prostředí jako takového, jako hodnoty samotné.<sup>499</sup>

Odlíšnou, avšak úzce související otázkou, na kterou poukazuje M. Franková,<sup>500</sup> je širší procesní oprávnění, jejichž prostřednictvím se mohou jednotlivci a ekologické spolky práva na příznivé životní prostředí dovolávat. Zde pak vyvstává zásadní problém, zda má být lidské právo na životní prostředí limitováno prokazováním zásahu do individuální sféry stěžovatele. Výše jsem argumentovala, že s konceptem lidských práv je kompatibilní zahrnutí ochrany elementů životního prostředí nesouvisejících bezprostředně s životem člověka, ale tvořících „jeho“ životní prostředí. Avšak zůstává tu tato kompatibilita, pokud ještě navíc budeme tvrdit, že práva na životní prostředí se chceme dovolávat i bez nutnosti prokazovat zásah do individuální sféry jednotlivce? Tady už bychom byli pravděpodobně blíže ke konceptu veřejné žaloby (*actio popularis*), kterou bychom mohli chápat jako možnost namítat nezákonnost v oblasti předpisů k ochraně životního prostředí bez nutnosti existence osobní vazby k situaci stěžovatele.

- 2. Samostatně zakotvené právo musí mít samostatný smysl.** Pokud ústavodárce zakotvil zvláštní právo na životní prostředí, jistě jím nemínil pouze seskupený a vydělený součet určitých aspektů již existujících práv (zejména práva na život, práva na zdraví, práva na soukromý a rodinný život). Pokud budeme účel ochrany práva na životní prostředí vázat právě jen úzce k lidskému životu, co dává právo na životní prostředí oproti uvedeným právům navíc? V čem by spočíval smysl jeho samostatného zakotvení? Osobně vidím tento smysl právě v rozšíření záběru ochrany, kterou toto právo poskytuje celému životnímu prostředí, nejen člověku jako „uživateli“ životního prostředí. Kdyby ústavodárce

499 FRANKOVÁ, M. *Vybrané přístupy k právu na příznivé životní prostředí*, s. 72.

500 *Ibid.*

zamýšlel zakotvit pouze právo chránící environmentální zdraví ve vztahu k člověku, pak by na to nepotřeboval zvláštní právo. Zvláštní právo, pokud existuje, musí mít i uvnitř své podstaty a smyslu (čl. 4 odst. 4 Listiny) zvláštní rozměr odlišný od existujících práv, jinak by nedávalo smysl.

3. **Ochrana životního prostředí v plné šíři jako etický imperativ.** Zájmy a povinnosti lidstva jsou neoddělitelné od ochrany životního prostředí a právo na životní prostředí nemůže být chápáno jako předpokládající nebo tolerující lhostejnost vůči ostatní přírodě, zejména s ohledem na to, že životní prostředí je poškozeno zejména vinou člověka.<sup>501</sup> Fakt, že životní prostředí narušuje zejména lidská činnost a že se proti tomu nemůže samo bránit, je důvodem pro lidskou odpovědnost za ně a s tím je spojena nezbytnost využívat k tomu účelu všechny dostupné prostředky. S tím by byla neodůvodněně úzká interpretace práva na životní prostředí v rozporu. Dále je zde argument, že lidé jsou jediný druh, který uznává a respektuje morálku, a proto je jediný schopen zahrnout životní prostředí dovnitř své morálky, a to ať už se staví do středu biosféry, nebo ne. Podle tohoto pojetí jsou povinnosti lidstva neoddělitelné od ochrany životního prostředí.<sup>502</sup> Na základě toho se domnívám, že lze konstatovat, že ochrana i těch částí životního prostředí, které nemají přímou vazbu na život člověka, je etickým imperativem, který ospravedlňuje i tuto část ochrany životního prostředí vtáhnout do účelu ochrany práva na příznivé životní prostředí.

### Shrnutí

Na základě výše uvedených úvah bych formulovala nejprve esenciální jádro práva na příznivé životní prostředí (tedy ono nezbytné minimum, které tvoří podstatu a smysl tohoto práva) a poté obsah práva na příznivé životní prostředí (tedy souhrn toho, co tvoří ono minimální jádro a celou větší obsahovou vrstvu práva kolem tohoto jádra) následujícím způsobem:

**Esenciálním jádrem** práva na příznivé životní prostředí je povinnost státu zajistit takový stupeň ochrany životního prostředí, který zamezuje zasahování do něj v míře, jež by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka nebo bránila existenci dalších druhů.

**Obsahem** práva na příznivé životní prostředí je povinnost státu pomocí vytvoření a prosazování souboru opatření legislativní a případně i nelegislativní povahy

501 HAYWARD, T. *Constitutional Environmental Rights*, s. 34–35.

502 SHELTON, D. *Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment*. *Stanford Journal of International Law*. 1991, Vol. 28, s. 109–110.

zajistit takový stupeň ochrany životního prostředí a péče o ně, které umožňují dosažení a zachování příznivých podmínek pro život člověka a dalších druhů v současnosti i pro další generace.

Z hlediska člověka tedy esenciální jádro jakožto nutné minimum spojuji (stejně jako V. a M. Tomoszkovi) s realizací jeho základních životních potřeb, které je pro tento účel třeba vykládat široce – nikoli pouze jako fyziologické potřeby, nýbrž se zahrnutím též vyšších úrovní potřeb (potřeby bezpečí, sociálních vztahů, úcty a uznání, seberealizace). Obsah práva, který je nutně větší než jádro, pak vázu s dosažením a zachováním příznivých životních podmínek, a to i se zohledněním jejich trvání i pro budoucí generace. Z hlediska dalších druhů, které jsou rovněž součástí životního prostředí, obdobně uvažuji v případě jádra práva nutnost trvat alespoň na podmínkách umožňujících samotnou jejich existenci, zatímco širší obsah práva zahrnuje péči o příznivé podmínky pro život druhů v současnosti i budoucnosti.

### 6.3.2 Pojem zásahu do práva na příznivé životní prostředí

„Zásah do práva“ je standardní pojem užívaný Ústavním soudem při rozhodování o právech, včetně práv sociálních. Je proto třeba se na prvním místě ptát, co je vlastně zásahem do práva na příznivé životní prostředí.

J. Kratochvíl v obecné rovině upozorňuje, že o *zásahu* lze správně hovořit pouze u negativních závazků, ale že Ústavní soud tento pojem využívá i v testu racionality při přezkumu porušení pozitivních závazků. Podle tohoto autora pojem „zásah“ a metodologické kroky testu racionality tak, jak je v souvislosti s tímto konceptem nastaven, v případě pozitivních závazků dává smysl používat pouze tam, kde v textu práva je jasně stanoven explicitní nárok (např. právo na „bezplatnou“ zdravotní péči). Avšak u pozitivních závazků, kde není textem Listiny jasně stanoven určitý standard (např. „přiměřené hmotné zabezpečení“ nebo právě též „příznivé životní prostředí“) to není možné. U pozitivních závazků ze sociálních práv totiž nejde o otázku, zda nějaký zákon či opatření do práva zasahuje „rozumným“ způsobem, ale spíše o stanovení standardu, co je vlastně naplněním daného práva (tedy v jaké míře je stát povinen závazek naplnit) a zda byl tento standard v daném případě dodržen.<sup>503</sup> Neboli, slovy disentujících soudců v případě Pl. ÚS 2/15,

*„[f]ormulace jednotlivých kroků testu racionality [...] se bude lišit, pokud Ústavní soud posuzuje ústavnost právní úpravy, která zasahuje do jasně stanoveného standardu sociálního práva, či zda je namítáno, jako v nynějším případě, že*

503 KRATOCHVÍL, J. *Test racionality: Skutečně vhodný test pro sociální práva*, s. 1055–1057 a 1059.

*neexistuje právní úprava, která by dané sociální právo, respektive konkrétní nárok spadající do tohoto práva, ústavně souladným způsobem naplnila. Podstata jednotlivých kroků však bude shodná.*<sup>504</sup>

Proto je užitečné rozdělit závazky vyplývající z práva na příznivé životní prostředí na pozitivní a negativní a poté zkoumat v tomto rozdělení povahu zásahu.

### **Zásah do práva v případě pozitivních závazků**

Převažující část závazků vyplývajících z práva na příznivé životní prostředí tvoří závazky pozitivní, jak je to typické pro všechna hospodářská, sociální a kulturní práva. Pokud cílem pozitivního závazku je, aby stát něco zajistil či konal, skutečně nemůže být zcela přiléhavé hovořit o „zásahu“ do práva, ale spíše je namístě se ptát, zda stát právo naplňuje dostatečně (co do obsahu, míry, času). Konkrétním příkladem z oblasti práva na příznivé životní prostředí může být nedávné posuzování Nejvyššího správního soudu, zda stát plní dostatečně svou povinnost zajistit vytyčené cíle kvality ovzduší, ve dvou případech týkajících se programů ochrany ovzduší, zmíněné v první části této kapitoly.<sup>505</sup> NSS zde konstatoval, že příslušné programy, které byly přijaty, aby stanovily plán směřující k naplnění imisních limitů kvality ovzduší a dalších ukazatelů v určitém časovém horizontu, nejsou v dané podobě způsobilé zajistit skutečné provedení těchto cílů v daném čase. Neboli by bylo možno říci, že právo na příznivé životní prostředí nebylo dostatečně provedeno, stát nedostal svému pozitivnímu závazku.

Na uvedeném příkladu je patrné, že tyto cíle v ochraně ovzduší mají charakter závazků, které nelze naplnit ihned, ale jsou dlouhodobé povahy, a vyplývá z nich tedy povinnost činit příslušné kroky, aby stanovených cílů mohlo být v budoucnu reálně dosaženo. Tento charakter **tzv. progresivních (postupných) závazků** je typický nejen pro oblast životního prostředí, ale i pro oblast sociálních práv vůbec.<sup>506</sup> Progresivní charakter závazků, které mají být naplněny v budoucnosti, ovšem rozhodně neznamená, že přezkum jejich plnění je nemožný; kritéria přezkumu pouze musí charakter těchto závazků zohlednit.<sup>507</sup>

<sup>504</sup> Disentní stanovisko k nálezu Pl. ÚS 2/15 ze dne 3. května 2017 o veřejném zdravotním pojištění cizinců, odst. 6.

<sup>505</sup> Rozsudek NSS 6 As 288/2016–146 ze dne 20. prosince 2017 a rozsudek NSS 4 As 250/2016–156 ze dne 15. února 2018.

<sup>506</sup> Srov. nález I. ÚS 2637/17 ze dne 23. ledna 2018, bod 46 a 51 (nález soudkyně zpravodajky K. Šimáčkové se týkal povinnosti kraje zajistit osobě se zdravotním postižením dostupnost vhodné služby sociální péče).

<sup>507</sup> K problému progresivních závazků a jejich přezkumu viz blíže KRATOCHVÍL, J. Judikovatelnost sociálních práv: nějaké mezery? *Právník*. 2007, č. 11, s. 1170 a násl.

Za pozitivní závazky vyplývající z práva na příznivé životní prostředí je třeba považovat rovněž ty, které vyplývají z povinnosti státu chránit právo na příznivé životní prostředí před zásahy ze strany třetích osob, neboť tento typ závazků se v obecné rovině rovněž považuje za pozitivní. Takovým závazkem může být např. řádné zavedení a prosazování legislativy regulující vypouštění znečišťujících látek soukromými podniky.

### **Zásah do práva v případě negativních závazků**

Co bude v oblasti životního prostředí negativním závazkem, jehož porušení by bylo „zásahem“ s pravým významem toho slova? Domnívám se, že za součást práva na příznivé životní prostředí lze považovat právo užívat určité dosažené kvality (stávajícího faktického stavu) životního prostředí a jemu odpovídající povinnost státu nezasahovat do možnosti jednotlivce užívat životní prostředí ve „své“ lokalitě v určité dosažené kvalitě a podobě.<sup>508</sup> Zásahem by pak bylo zhoršení této kvality v důsledku přijetí právního předpisu, vydání rozhodnutí apod. Jako zásah bych tedy chápala změnu existujícího stupně ochrany životního prostředí v určitém místě v určitém čase k horšímu. Příkladem může být vydání územního rozhodnutí na novou výstavbu v přírodní lokalitě, která negativně zasáhne do přírodního charakteru dané krajiny, ohrozí existenci nebo naruší příznivé životní podmínky druhů v dané lokalitě žijících, povede ke zhoršení kvality ovzduší atd.; do tohoto kontextu lze zasadit např. výše rozebíraný případ *Perlorodka říční*.<sup>509</sup>

Při měření intenzity zásahu do negativního aspektu práva pracuje teorie s pojmem **tzv. bodu nulového zásahu**. Jako bod nulového zásahu se u negativních práv označuje hranice, kdy stát dané právo nijak neomezuje (např. hypoteticky svoboda projevu v absolutní míře), a právě od tohoto bodu se pak v případě negativních nároků odvíjí posouzení, jak intenzivní je zásah do základního práva (resp. jeho omezení) a zda neexistuje alternativní postup, který by při stejném efektu zasahoval do daného práva méně. Uvádí se, že u pozitivních práv vlastně takový bod nulového zásahu chybí, resp. můžeme si k jeho stanovení vypomoci např. konstrukcí, že bodem nulového zásahu je právě již jednou dosažený standard ochrany a jeho

<sup>508</sup> Zde se domnívám, že už se dostávám blízko k problematice osobnostního práva nově zakotveného občanským zákoníkem – práva člověka žít v příznivém životním prostředí. Této problematice jsem se věnovala v článku MÜLLEROVÁ, H. Právo žít v příznivém životním prostředí jako nová součást ochrany osobnosti. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2017, Vol. LXIII, č. 3, s. 15–33.

<sup>509</sup> Rozsudek NSS 6 Ao 5/2010–43 ze dne 13. října 2010.

snížení se pak chápe jako zásah do práva.<sup>510</sup> V uvedeném případě by tedy stávající stav životního prostředí (čili již dosažený standard kvality životního prostředí) v dané lokalitě fungoval jako bod nulového zásahu a zhoršení by vyjadřovalo intenzitu zásahu do práva.

Právě uvedený přístup ke stanovení bodu nulového zásahu pomocí již dosaženého standardu je ovšem kritizován, protože by tak nepřipustně fixoval konkrétní zákonné garance a přiznával by jim ústavní relevanci, a dále také proto, že takové hodnocení je arbitrární, neboť není žádný důvod se domnívat, že právě předchozí zákonná úprava ústavní standard ochrany přesně naplňovala, a je to tedy ta hranice, z které lze vycházet.<sup>511</sup>

Domnívám se však, že v případě ochrany životního prostředí by mělo být možné u popsaného typu situací využít stávající stupeň ochrany jako jakýsi imaginární bod nulového zásahu a zhoršení oproti němu považovat za zásah do práva. Otázkou by samozřejmě zůstalo posouzení míry onoho „zhoršení“ – zda by zásahem bylo např. závažné zhoršení, nebo zhoršení zvláště závažné, podstatné atp. Není pravděpodobné, že by za zásah do práva na příznivé životní prostředí bylo uznáno jakékoli (i nepodstatné) zhoršení standardu ochrany životního prostředí. Naopak by nemělo být na překážku, jak jsem přesvědčena, že by dané zhoršení postihlo např. pouze životní podmínky druhů rostlin a živočichů v dané lokalitě nebo jinou součást životního prostředí spojenou s životem člověka pouze nepřímo, jak jsem argumentovala v části o esenciálním jádru práva na příznivé životní prostředí.

Snahu o zabránění výkyvům k horšimu v ochraně životního prostředí (v souvislosti např. s odlišným důrazem na otázky životního prostředí u měnících se politických reprezentací státu) vyjadřuje jeden z novějších principů ochrany životního prostředí – **princip zákazu regrese**, který byl ostatně v některých zemích dovozen právě v přímé souvislosti s aplikací základního práva na příznivé životní prostředí.<sup>512</sup>

Shrnuji tedy, že v případě porušení práva na příznivé životní prostředí jsou myslitelné dva různé typy „zásahů“, které odpovídají porušení pozitivních a negativních

510 Viz zejména VYHNÁNEK, L. *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv*, s. 209.

511 KRATOCHVÍL, J. *Test racionality: Skutečně vhodný test pro sociální práva*, s. 1057.

512 Viz např. kapitoly o právu na životní prostředí v Belgii a Finsku. K principu zákazu regrese viz blíže např. publikaci autorky MÜLLEROVÁ, H. Role právních principů v interpretaci práva na životní prostředí. In: S. Košičiarová (Ed.). *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 167 a násl.

závazků: jednak zásahy, které *de facto* nejsou pravými zásahy, protože směřují vůči pozitivním závazkům, a jsou tak vlastně nedostatečným plněním povinnosti zajistit určitý stupeň ochrany životního prostředí, a to i vůči porušením ze strany třetích osob, a jednak zásahy, které spočívají ve zhoršení standardu ochrany životního prostředí v určité lokalitě oproti předchozímu stavu a lze je považovat za zásahy vůči negativním aspektům práva na příznivé životní prostředí. Typu zásahu pak musí odpovídat způsob přezkumu, včetně uplatnění příslušných kroků testu racionality, resp. proporcionality.

### **Kritérium příznivosti životního prostředí**

Na tomto místě je třeba dále doplnit výklad kritéria příznivosti, pokud jde o části životního prostředí, které nejsou pokryty environmentálními standardy, a nemůžeme tedy prohlásit, že nepříznivé životní prostředí je takové, kdy některý z předepsaných limitů byl porušen. Dodržení kritéria příznivosti daného životního prostředí je totiž určující pro posouzení, zda došlo k zásahu do práva na příznivé životní prostředí. Některé hodnoty životního prostředí jsou právními předpisy chráněny, aniž by pro ně existovaly standardy – často protože nejsou měřitelné ani vyčíslitelné. Přesto tyto hodnoty jednoznačně spoluvytvářejí kvalitu životního prostředí. Jako příklad lze uvést přírodní a estetické hodnoty chráněné v rámci ochrany přírody a krajiny jako úroveň biodiverzity, významné krajinné prvky a krajinný ráz či některé prvky obecné a zvláštní ochrany přírody podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.<sup>513</sup>

U hodnot životního prostředí, jako je biodiverzita nebo krása krajiny, se pochopitelně nedá změřit hranice mezi příznivostí a nepříznivostí jejich stavu, ať už nastalou nějakým konkrétním jednáním, nebo hrozící při realizaci plánované činnosti, která je předmětem sporu. Přítom hranice příznivosti má u tvrzených zásahů do práva sloužit jako hranice mezi jeho dodržením a porušením. Asi nelze ani zobecnit, že jakékoli „zhoršení“ oproti současnému stavu je porušením příznivosti. Zde už je prostor pro uvážení, vyvažování a argumentaci. Domnívám se, že jako vodítko při posuzování tohoto typu případů mohou posloužit pravidla pro vyvažování protichůdných zájmů, která jsou součástí metodologie principu proporcionality.<sup>514</sup> Jde o to, že vedle svého hlavního účelu, kterým je sloužit jako vodítko při řešení

513 Srov. pojem „činnost snižující estetickou a přírodní hodnotu krajinného rázu“ ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

514 Určitý nástin možného uvažování v tomto směru jsem provedla v článku MÜLLEROVÁ, H. Right to Environment, Balancing of Competing Interests and Proportionality. *The Lawyer Quarterly*. 2018, č. 2, s. 129–141.

konfliktů norem, může princip proporcionality sloužit také pro účely interpretace, při zjišťování významu norem. Metodou k určení účelu normy pomocí vážení kolidujících principů, které tvoří podloží dané normy, může být tzv. „interpretativní vyvažování“.<sup>515</sup>

Při využití této metody bychom u práva na příznivé životní prostředí vycházeli z faktu, že adjektivum „příznivý“ zde funguje jako tzv. interní modifikátor (*internal modifier*), tedy určovatel kvality požadované pro daný statek (zde životní prostředí). V podstatě funguje tak, že zužuje rozsah daného ústavního práva – předmětem práva není ani „jakékoli“ životní prostředí, ani životní prostředí nedotčené či absolutně čisté, ale životní prostředí „pouze“ příznivé. Jako příznivé životní prostředí můžeme chápat životní prostředí dotčené lidskou činností, ale stále ještě dostatečně uspokojivé z pohledu kvality (a to nejen z hlediska člověka, ale kvality vůbec). Tedy víme, že „příznivé“ životní prostředí se nachází kdesi mezi dvěma krajními body, kdy na jednom pólu je životní prostředí člověkem naprosto nenarušené, reprezentující nejvyšší možnou úroveň ochrany životního prostředí a upřednostňující tuto ochranu před (jakoukoli) lidskou činností, zatímco na opačném pólu je životní prostředí nesoucí plnou tíži lidské činnosti neomezené charakterem ani intenzitou účinků na životní prostředí.

Interpretativní vyvažování, při němž hledáme význam adjektiva použitého v čl. 35 odst. 1 Listiny, je postaveno na vážení kolidujících ústavních principů.<sup>516</sup> V našem případě jedním ústavním principem je ochrana životního prostředí, reprezentovaná v českém ústavním pořádku zejména čl. 7 Ústavy („*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“). Jako kolidující ústavní principy můžeme vidět celou řadu práv a veřejných zájmů z oblasti ekonomické a sociální prosperity, a to na nejrůznějších mikro- až makro- úrovních (od úrovně jednotlivce až po úroveň celostátní), např. právo na vlastnictví, svobodu podnikání, hospodářský blahobyt země atd. Český ústavní pořádek nicméně obsahuje dvě ustanovení, která mají být vodítkem pro vyvažování environmentálních a jiných hodnot: podle čl. 11 odst. 3 Listiny nesmí výkon vlastnického práva poškozovat lidské zdraví,

---

**515** *Interpretive balancing.* Viz BARAK, A. *Proportionality: constitutional rights and their limitations.* Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 75 a 147. K využití proporcionality pro nalézání *obsahu* sociálních práv viz CONTIADES, X. – FOTIADOU, A. Social rights in the age of proportionality: Global economic crisis and constitutional litigation. *International Journal of Constitutional Law.* 2012, č. 3, s. 660–686 a komentář ve vztahu k právu na životní prostředí v MÜLLEROVÁ, H. *Right to Environment, Balancing of Competing Interests and Proportionality,* s. 137–139.

**516** BARAK, A. *Proportionality: constitutional rights and their limitations,* s. 153.



přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem; a podle čl. 35 odst. 3 Listiny pak při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

Základní pravidlo vyvažování zní: „Čím vyšší je úroveň neuspokojení nebo poškození jednoho principu, tím vyšší musí být důležitost uspokojení kolidujícího principu“<sup>517</sup> [rozuměj důležitost potřebná k tomu, aby zásah do prvního principu z důvodu kolidujícího druhého principu mohl být uznán za ústavně konformní, pozn. aut.]. Neboli hledáme-li přesnější interpretaci příznivosti, stěžejní je „důležitost uspokojení kolidujícího principu“. Z tohoto pohledu je zásadní, že česká ústava obsahuje ustanovení zakotvující ústavní základy životního prostředí a pravidla vyvažování vůči jiným právům. Kdyby tam taková ustanovení chyběla, měly by hodnoty životního prostředí mnohem slabší pozici v jakémkoli vyvažování tohoto druhu. A naopak, máme-li taková ustanovení v Ústavě, dávejme jim náležitou váhu při rozhodování konfliktů s kolidujícími zájmy! V obecné rovině lze z tohoto vyvažování dovodit minimálně to, že hranice mezi příznivým a nepříznivým životním prostředím se nenachází přesně uprostřed mezi dvěma zmíněnými krajními póly, nýbrž musí být blíže k „environmentálnímu“ konci vah. Což není, popravdě řečeno, úplně uspokojivý závěr, protože je stále příliš málo konkrétní. Ale jde o alespoň minimální vodítko, které může, resp. by mělo následně posloužit při řešení konkrétních případů. Právě jedině s ohledem na konkrétní okolnosti řešených případů se lze dobrat k hodnocení ohledně naplnění nebo nenaplnění příznivosti životního prostředí za daných okolností. Při posuzování „zhoršení“ životního prostředí v konkrétním případě lze brát v úvahu taková kritéria jako dosavadní charakter a určení či způsob využití dané lokality (např. jinak asi bude zhoršení posuzováno v průmyslovém areálu a jinak v klidné rezidenční čtvrti), dopad zhoršení na kvalitu života lidí a na ekosystémy (povaha a intenzita tohoto dopadu), porovnání s jinými lokalitami s obdobným charakterem apod.

### 6.3.3 Přezkum zásahů u pozitivních závazků

Jak bylo uvedeno, zásahy do pozitivních aspektů práva na příznivé životní prostředí mají podobu nedostatečného plnění povinností ze strany státu. Pokud je namítáno nedostatečné naplňování práva v určité oblasti (jako příklad lze opět

517 Srov. např. ALEXY, R. Constitutional Rights and Proportionality. *Revus – Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*. 2014, Vol. 22, s. 53.

použit kauzu programů ochrany ovzduší), problémem není kolize protichůdných zájmů, jak je to typické u zásahů v případě negativních závazků, ale opomenutí ze strany státu přijmout příslušná opatření nebo jejich přijetí v nedostatečné podobě. Neboli u tohoto typu zásahů asi nebude hrát významnou roli vyvažování kolidujících zájmů, kdy určitý předpis (nebo jiný typ aktu) je napadán jako zasahující do práva na příznivé životního prostředí, a aplikace kroků testu racionality, resp. proporcionality tomu musí být uzpůsobena.

Ve smyslu výše popisované struktury přezkumu sociálních práv je třeba určit esenciální jádro práva a posoudit, zda opomenutí či nedostatečné naplnění do něj směřuje či nikoliv. Při posuzování cíle můžeme patrně rozlišit případy, kdy absence provedení určitého pozitivního závazku je výsledkem nedostatečné snahy, liknavosti, nedostatku úředníků apod., a případy, kdy je vědomě spojena s prosazením jiného opatření (a tedy zájmu), které plné provedení pozitivního závazku státu v oblasti životního prostředí vylučuje a je jím i odůvodněno.

Určitými doplňujícími vodítky při přezkumu pozitivních závazků vyplývajících z práva na příznivé životní prostředí mohou být, jak se domnívám, u progresivních závazků tzv. doktrína *due diligence* (též „řádné snahy“ či „náležité píle“) a dále uplatnění principů rovnosti (nediskriminace) a solidarity.

### Doktrína *due diligence*

Doktrína *due diligence* primárně slouží pro posuzování, zda stát dostatečně chrání práva před zásahy ze strany třetích osob,<sup>518</sup> avšak domnívám se, že je aplikovatelná širěji, i na ty typy pozitivních závazků, které neznějí „na výsledek“, ale na „řádnou snahu“ při směřování k vytčenému budoucímu cíli.<sup>519</sup> Právě ty ostatně mohou hrát při naplňování práva na příznivé životní prostředí důležitou roli. Posuzuje se tedy, zda stát zavedl opatření, o nichž lze mít rozumně za to, že povedou k naplnění cíle; pokud stát dostal požadavku řádné snahy (náležité píle), bylo právo dodrženo a naopak. V citovaném případě programů ochrany ovzduší bylo konstatováno, že stát nepodnikl kroky, které jsou skutečně způsobilé zajistit budoucí realizaci cílů ochrany ovzduší. Soud uvažoval nad tím, jak by měl program vypadat, aby byl

518 Příslušné orgány mají učinit vše, co může být „rozumně“ očekáváno pro zabránění skutečného a bezprostředního ohrožení práva ze strany identifikovatelných jednotlivců – samozřejmě nelze po státu žádat, aby fakticky zabránil veškerým zásahům např. do práva na život ze strany soukromých osob, avšak posuzuje se, zda zavedl všechna „rozumná opatření k prevenci, která lze očekávat od řádně řízené vlády za podobných okolností“. SHELTON, D. – GOULD, A. *Positive and Negative Obligations*, s. 578.

519 KRATOCHVÍL, J. *Judikovatelnost sociálních práv: nějaké mezery*, s. 1174.

skutečně způsobilý naplnit požadavky dané příslušnou směrnicí a zákonem. Kritizoval, že vydaný program byl spíše souhrnem všech možných opatření, která by měla a mohla být přijata, ale že zejména chybí harmonogram, z něhož by bylo patrné, že se myslí vážně postupování po určitých plánovaných a promyšlených krocích, jejichž plnění je možno kontrolovat, a dále že opatření v programu uvedená nejsou dostatečně určitě strukturována a specifikována, aby mohla být šance, že by do roku 2020 (což je ostatně podle soudu nereálné) mohla být naplněna.

Domnívám se, že ukázkou využití metody posouzení řádné snahy je do určité míry (byť metoda není v nálezu explicitně jmenována, stejně jako není jmenována ve výše citovaném rozsudku NSS o programech ochrany ovzduší) i nedávný nálezn Ústavního soudu, který se týkal povinnosti kraje zajistit osobě se zdravotním postižením dostupnost vhodné služby sociální péče.<sup>520</sup> Tento nálezn je ostatně jedním z mála příkladů přezkumu pozitivního závazku v případě řízení o ústavní stížnosti. Tím může být ještě spíše inspirativní i pro oblast práva na příznivé životní prostředí, kde ústavní stížnosti doposud hrály výrazně větší roli než abstraktní kontrola ústavnosti.

Nejdůležitější úvahy v něm začínají formulací klíčové otázky, co přesně je vy-mahatelným obsahem daného práva, resp. jaké jsou korespondující závazky veřejné moci.<sup>521</sup> Nálezn identifikuje ze zákona o sociálních službách vyplývající

*„[p]ovinnost kraje v samostatné působnosti zajišťovat, aby oprávněným osobám na jeho území, které se nachází v nepříznivé sociální situaci, byly dostupné vhodné služby sociální péče, [kterážto, pozn. aut.] povinnost odpovídá veřejnému subjektivnímu právu dotčených oprávněných osob, včetně osob se zdravotním postižením, na zajišťování takové pomoci, tedy na zajišťování dostupnosti vhodných služeb sociální péče“;*<sup>522</sup>

a konstatuje, že uvedená povinnost kraje má pozitivní charakter, tedy zahrnuje jeho povinnost činit přiměřené kroky k tomu, aby všem oprávněným osobám na jeho území byly dostupné vhodné služby sociální péče, a dlouhodobý charakter, který znamená, že krátkodobé výpadky v poskytování těchto služeb ještě nemusí zakládat rozpor s danou povinností kraje.<sup>523</sup>

---

520 Nálezn I. ÚS 2637/17 ze dne 23. ledna 2018.

521 Ibid., bod 44.

522 Ibid., bod 50–51.

523 Ibid., bod 51.

## Principy rovnosti a solidarity

Při přezkumu pozitivních závazků může napomoci, jak se domnívám, rovněž uplatnění principů rovnosti (nediskriminace) a solidarity.

O uplatnění principu solidarity v právu lidských práv se uvádí, že je zvláště relevantní v oblastech, kde jde o regulaci otázek společných celému mezinárodnímu společenství, přičemž životní prostředí se výslovně uvádí jako jedna z takových otázek. Princip solidarity v podstatě znamená, že určité partikulární zájmy mají ustoupit širším přesahujícím zájmům.<sup>524</sup> V oblasti životního prostředí můžeme vidět princip solidarity jako velmi důležitou součást udržitelného rozvoje, který právě díky elementu solidarity, zde v podobě mezigenerační solidarity, vyžaduje, aby současné generace omezily své využívání přírodních zdrojů tak, aby ponechaly budoucím generacím shodné životní podmínky, jako mají samy. To zahrnuje i bohatství přírody a druhů.

Princip rovnosti jako strukturální princip je chápán jako koncepční rámec, jež prostřednictvím lze lépe identifikovat klíčové otázky v komplexních lidskoprávních případech, a funguje jako morální nástroj pro objasnění lidskoprávní ochrany. Spolu s principem zákazu diskriminace poskytuje morální a analytický mechanismus k zajištění, že všichni lidé mohou účinně uplatňovat lidskoprávní záruky.<sup>525</sup> Jazyk lidských práv hovoří o tom, že lidská práva musí být pro všechny lidské bytosti. Mezinárodní úmluvy i národní lidskoprávní dokumenty, když udělují práva, užívají výrazů jako „každý“, „všichni“ apod. Tím je princip rovnosti implicitně vtažen do materie lidských práv. Tento prvek lidských práv, který pomáhá při jejich výkladu, by rozhodně neměl být podceňován.<sup>526</sup> Rovněž česká Listina uděluje právo na příznivé životní prostředí „každému“.

V souvislosti s právem na životní prostředí ovšem nejde o rovnost mezi lidmi a ostatními druhy, ale o jiný aspekt rovnosti: princip rovnosti a nediskriminace se užívá v lidskoprávní oblasti především v otázkách, které se týkají různých aspektů lidské osobnosti (pohlaví a sexuální orientace, věk, rasa apod.), ovšem jeden z možných přístupů k rovnosti je využitelný i v oblasti ochrany životního prostředí: je to přístup, který chápe rovnost jako prostředek ochrany cenných veřejných statků. Jde o požadavek, aby ceněné veřejné statky byly distribuovány každému bez rozlišování. V otázce přístupu k veřejným statkům by stejné případy měly být řešeny

524 WOLFRUM, R. Solidarity. In: D. Shelton (Ed.). *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 404.

525 CLIFFORD, J. Equality. In: D. Shelton (Ed.). *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 421 a násl.

526 *Ibid.*, s. 434.

nediskriminačním způsobem, s výjimkou případů, kdy jsou odlišnosti ospravedlnitelné. Při posuzování jednotlivých případů se tedy bere v úvahu, zda opatření při zacházení s veřejnými statky nevedou k diskriminaci. Nerovnost či diskriminace by tu spočívala v neospravedlnitelném omezování přístupu k danému veřejnému statku pro některé osoby nebo skupiny osob.<sup>527</sup>

Převedeno do oblasti ochrany práva na příznivé životní prostředí, těžko lze žádat, aby všichni obyvatelé měli právo na totožnou kvalitu životního prostředí ve smyslu stavu jeho složek, ale v oblasti pozitivních závazků lze žádat, aby stát tyto závazky plnil tak, aby bez ospravedlnitelného důvodu nechránil právo na příznivé životní prostředí obyvatel v určitých regionech méně než v jiných. Neboli součástí plnění pozitivních závazků by mělo být, že budou nastaveny individuálně na potřeby jednotlivých regionů, složek životního prostředí apod., a nikoli paušalizovány na stejnou úroveň – to by mohlo znamenat nedostatečné plnění těchto pozitivních závazků vůči určitým skupinám. Můžeme zde ostatně spatřovat určitou souvislost s imperativem zvýšených nároků na ochranu práva v případech zranitelných skupin osob<sup>528</sup> – v oblasti kvality životního prostředí je určitě identifikace takových skupin osob myslitelná, zvláště pak ve spojení s dalšími kritérii, jako je sociální situace.

### 6.3.4 Přezkum zásahů u negativních závazků

U přezkumu zásahů v případě negativních závazků platí podle šablony přezkumu sociálních práv, že lze aplikovat kroky vymezení esenciálního jádra a posouzení, zda daný zásah směřuje do něho či mimo něj. Zhodnocení, zda namítaný zásah v podobě ustanovení právního předpisu nebo rozhodnutí, opatření či zásahu (v případě ústavní stížnosti) směřuje do jádra nebo mimo něj, spočívá v posouzení konkrétních individuálních okolností daného případu a jejich podřazení pod charakteristiku jádra nebo vynětí daných skutkových okolností z ní.

Zásah směřující mimo esenciální jádro se posuzuje principem racionality, zatímco zásah směřující do esenciální podstaty práva se posuzuje principem proporcionality.

Prvním dílčím krokem obou testů, racionality v úzkém smyslu (tj. ve schématu ve fázích 3A.I, resp. 3B.I), je posuzování týkající se cíle opatření, které působí

527 McCrudden, Ch. – Kountouros, H. Human Rights and European Equality Law. In: H. Meenan (Ed.), *Equality Law in an Enlarged European Union: Understanding the Article 13 Directives*. New York: Cambridge University Press, 2007, s. 75–76.

528 K tomu viz již citované disentanční stanovisko k nálezu Pl. ÚS 2/15 ze dne 3. května 2017 o veřejném zdravotním pojištění cizinců, odst. 12.

omezení práva na příznivé životní prostředí. V případě řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů by se posuzování cíle vázalo na daný právní předpis. Cílem zde bude naplnění zájmu kolidujícího s ochranou životního prostředí a sledovaného napadeným právním předpisem – např. zájmu v podobě ekonomické prosperity země, podpory podnikání a zaměstnanosti, rozvoje infrastruktury apod. Na druhou stranu u ústavních stížností, kdy stěžovatel namítá, že určitý akt nebo opatření způsobily porušení jeho práva na příznivé životní prostředí, daný akt nebo opatření byly přijaty na základě nějakého zákona, podle podmínek jím stanovených, a tedy cíl bude spíše určen oním zákonem, nikoli vlastním aktem či opatřením. Hodnocením cíle tohoto zákona bychom se ovšem dostali do sféry posuzování ústavnosti právního předpisu. Pokud by byl tento cíl shledán jako potenciálně neústavní, senát Ústavního soudu rozhodující o ústavní stížnosti by musel věc postoupit plénu a rozhodovalo by se o zrušení zákona.<sup>529</sup>

Druhým dílčím krokem je u testu racionality posouzení *rozumnosti* napadeného opatření, tj. zda je dané opatření racionální, zda není svévolným zásahem ze strany vydavatele a zda poměr mezi zásahem a ochranou práva je vyvážený. Domnívám se, že vyvažování kolidujících zájmů může být při řešení případů posuzování porušení práva na příznivé životní prostředí určitým klíčem nebo koncem, za který je možno tuto málo ujasněnou a komplikovanou problematiku uchopit, a že by se mělo stát jeho důležitou součástí.

Jako inspiraci lze použít způsob, jakým ESLP hledá „*spravedlivou rovnováhu mezi zájmy jednotlivce a společnosti jako celku*“, přičemž tak hojně činí právě i v environmentálních případech, zejména těch založených na čl. 8 Evropské úmluvy.<sup>530</sup> Jde tedy o vyvažování zájmu na respektování soukromého a rodinného života (potažmo přes tyto hodnoty zájmu na ochraně životního prostředí) oproti kolidujícímu zájmu, který je tvrzen jako zájem celého společenství. Na tom je zajímavé, že ochrana životního prostředí se v těchto případech řešených na podkladě čl. 8 Evropské úmluvy díky podřazení pod právo na respektování soukromého a rodinného života dostává na „individuální stranu“ sporu, do pozice zájmu chráněného jednotlivcem. Toto rozložení stran je v případě životního prostředí možná nečekané, vždyť ochrana životního prostředí je přímo jedním z exemplárních příkladů zájmu společnosti jako celku. Kolidujícím zájmem bude v environmentálních případech často ekonomický zájem, zaměstnanost, rozvoj infrastruktury, hospodářský blahobyt země apod. Zatímco však v obecné rovině (např. při obecném uvažování

529 Srov. § 78 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

530 Srov. např. případy López Ostra, Hatton, Fadeyeva.

o obsahu principu udržitelného rozvoje, který vlastně v sobě obsahuje tytéž kolidující zájmy) je těžké, až nemožné tyto zájmy přesněji popsat a vážit, při zasazení do konkrétních okolností individuálního případu to může být možné. Na vyvažování kolidujících zájmů v podobě posuzování přiměřenosti (či proporcionality *stricto sensu*) je postavena metodologie proporcionality široce využívaná ústavními soudy k posuzování případů zásahů do základních práv, a není tak důvodu, proč by hojně aplikovaná doktrína nemohla být k vážení zájmů využívána i v oblasti životního prostředí.

Své tvrzení, že vyvažování by mělo hrát důležitou roli v případech posuzování porušení práva na příznivé životní prostředí, bych ráda ilustrovala na skutkovém ději, který byl podkladem pro rozhodnutí *Perlorodka říční*.<sup>531</sup> Jeho podstatou byla otázka, zda ohrožení existence chráněného druhu Perlorodka říční v důsledku umožnění splouvání daného úseku řeky zakládá porušení práva na příznivé životní prostředí. Zájmy vůči sobě kolizními jsou přitom na jedné straně ochrana životního prostředí, konkrétně zájem na zachování výskytu zvláště chráněného druhu živočicha v dané lokalitě, a na druhé straně zájem na rekreačním využití lokality a zvýšení její turistické atraktivity a patrně i ekonomický zájem na zisku z příslušného podnikání.

V daném případě byla v první fázi předmětná část návštěvního řádu Národního parku Šumava zrušena pro pochybení při jeho schvalování. Brzy poté vstoupil v účinnost návštěvní řád nový, který již danými vadami procesu netrpěl. 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. V novém řízení se Nejvyšší správní soud poměrně detailně zabýval jednotlivými namítanými porušeními zákonů při vydávání předmětného návštěvního řádu Národního parku Šumava, ale nezákonnost neshledal. V závěru uvádí: „*Nejvyšší správní soud neshledal napadené části OOP č. 1/2011 v rozporu se zákonem, proto návrh zamítl.*“<sup>532</sup>

Navrhovatel v daném případě tvrdil, že byl napadeným opatřením obecné povahy zkrácen na právu na spravedlivý proces a na právu na příznivé životní prostředí. Rozhodnutí se bohužel nevyslovuje k povaze či obsahu práva na příznivé životní prostředí a zabývá se pouze zákonností procesu, kterým Národní park Šumava dospěl k vydání předmětného návštěvního řádu. Nemohu zde dovozovat,

531 Rozsudek NSS 6 Ao 5/2010–43 ze dne 13. října 2010.

532 Rozsudek NSS 8 Ao 3/2011–252 ze dne 19. dubna 2013.

jak tento konkrétní případ měl či mohl být posuzován, avšak ráda ho využiji jako určitý modelový příklad pro ilustraci některých aspektů vyvažování. Předpokladem pro řešení otázky zásahu do tohoto práva pochopitelně je, že budeme vycházet z širokého pojetí práva na příznivé životní prostředí, zahrnujícího i příznivé podmínky existence druhů (tedy z přístupu, který byl při skutečném řešení této kauzy odmítnut). Ve smyslu výše nastíněného pojetí esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí by tento zásah směřoval do jádra v případě, že by bylo prokázáno, že předmětná aktivita skutečně vede k *ničení* jedinců daného druhu a *znemožňuje* jeho další výskyt v dané lokalitě. Mimo jádro by pak směřoval v případě, že povolené splouvání by „pouze“ *zhoršovalo* podmínky pro život tohoto druhu v dané lokalitě, resp. je činilo nepříznivými.

Co se týče vyvažování kolidujících zájmů, ať už v rámci testu proporcionality, nebo racionality, je třeba říci, že splouvání Teplé Vltavy v daném úseku je hromadnou sportovní akcí a vodním sportem. V předmětném rozhodnutí se uvádí, že jde o aktivitu organizovanou podnikatelskými subjekty a že se jedná o hromadné splouvání vodáků po předchozí registraci plavidel. Jsem přesvědčena, že při žádném vyvažování tohoto typu nemůže zájem na lidské volnočasové aktivitě, která nemá žádnou jinou funkci než zábavu a využití volného času (tj. neobsahuje žádný aspekt potřebnosti nebo nezbytnosti), převážit nad zájmem na samé existenci chráněného druhu. Tj. pokud by bylo prokázáno, že daná aktivita nejen ruší daný druh, ale přímo zasahuje do jeho existence, neměla by být taková aktivita shledána jako přípustná, a to bez ohledu na dodržení všech procesních pravidel postupu. Co se týče „pouhého“ rušení jedinců zvláště chráněného druhu, bylo by namísto vyvažovat zájem na ochraně daného druhu vůči souboru opatření, která představují regulaci, resp. omezení dané volnočasové aktivity (výše uvedené podmínky časového úseku, výše hladiny, maximálního počtu lodí atd.) Dále se domnívám, že ani zájem na podnikatelské aktivitě provozovatelů zde nemůže být shledán jako převažující – mohou své podnikání zřídit jinde, mimo takto vzácnou lokalitu.

Skutkový děj tohoto případu je vybočující právě absencí prvku potřebnosti či nezbytnosti dané aktivity nebo jejích výsledků pro člověka, což není v environmentálních případech příliš časté. Podobnou aktivitou by snad mohlo být provozování cirkusů. U jiných obdobných aktivit souvisejících s trávením volného času (např. myslivost, provoz ZOO) již jsou přítomny i jiné aspekty (regulace zvěře, záchrana jedinců ohrožených druhů), které by činily vyvažování obtížnější – ale nikoli nemožné. Mnohem komplikovanější a náročnější pak samozřejmě bude jakékoli vyvažování silných ekonomických a sociálních potřeb vůči zájmu na ochraně práva na příznivé životní prostředí.



Vyvažování zájmu na ochraně životního prostředí oproti jiným kolidujícím zájmům považuji v případech posuzování zásahů do práva na příznivé životní prostředí za klíčovou a užitečnou součást řešení těchto případů. Přitom je důležité si uvědomit, že sama Ústava a Listina poskytuje v tomto vyvažování životnímu prostředí *a priori* silnou váhu a výhodnou výchozí pozici, a to zejména díky čl. 7 Ústavy („Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“), čl. 11 odst. 3 Listiny, podle něhož výkon vlastnického práva „nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem“, a čl. 35 odst. 3 Listiny („Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“). Ústavní text tedy určitá výchozí vodítka pro vyvažování dává.

## 6.4 SHRNUTÍ

Tato kapitola si vytkla za cíl zrekapitulovat dosavadní teoretické i praktické poznatky týkající se práva na příznivé životní prostředí v ČR a poté, vzhledem k jejich velmi chudé bilanci, navrhnout postup, který by umožnil zásadní krok vpřed a poskytl určitou teoretickou základnu pro budoucí uplatňování tohoto ústavního práva u nás.

První část kapitoly shrnula interpretační závěry dosud uplatňované v literatuře a judikatuře týkající se zařazení, právní povahy a dovolatelnosti práva na příznivé životní prostředí. Právo na příznivé životní prostředí má v českém právním řádu povahu veřejného subjektivního práva, které není přímo aplikovatelné, nýbrž je dovolatelné pouze na podkladě zákonů, které ho provádějí, což jsou *de facto* jednotlivé zákony přijaté v oblasti ochrany životního prostředí. Okruh nositelů práva na příznivé životní prostředí je vykládán jako vázaný na fyzické osoby, ovšem dovolávat se ho pro jeho nositele – fyzické osoby mohou podle novější judikatury v zásadě (při splnění určitých podmínek) též ekologické spolky a obce. Pojem přízlivosti životního prostředí je možno nahlížet podle druhu dílčích hodnot životního prostředí buď optikou stanovených environmentálních standardů, nebo jako předmět uvážení podle okolností konkrétního případu u těch složek životního prostředí, které nejsou environmentálními standardy vybaveny.

V druhé části kapitoly, která je vlastním těžištěm pojednání, jsem se snažila předložit určitý návrh metodologie, který je možno použít jako podklad pro argumentaci při budoucím vymáhání práva na příznivé životní prostředí. Prvním východiskem uvažování o budoucí aplikaci práva na příznivé životní prostředí je myšlenka, že právo na příznivé životní prostředí nelze řešit jako izolovaný ústavní

nástroj, ale že má ve struktuře ústavního pořádku ČR své místo mezi právy hospodářskými, sociálními a kulturními. Ústavní soud při přezkumu ostatních práv této skupiny již došel k určitým výkladovým postupům, které aplikuje a které, budou-li vyhovovat též specifikům ochrany hodnot životního prostředí, lze využít jako základ pro uvažování o způsobu aplikace též tohoto práva. Druhým východiskem je teze, kterou jsem se snažila obhájit, že ústavní právo na příznivé životní prostředí by mělo umožňovat dovolávat se ochrany životního prostředí v celé jeho šíři, nejen v rozsahu, který se bezprostředně dotýká života člověka.

Na základě uvedených východisek bylo třeba se nejprve zabývat charakteristikou práv hospodářských, sociálních a kulturních v obecné rovině, a to zejména s ohledem na roli ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny při jejich vymáhání. Na základě srovnání převažujícího charakteru práv této skupiny a práva na příznivé životní prostředí se domnívám, že zařazení práva na příznivé životní prostředí mezi ně vzhledem k řadě odlišností a specifik hodnot životního prostředí není vhodné. Za současné situace, kdy právo na životní prostředí je podle platného ústavního textu jejich součástí, je však třeba z tohoto faktu vycházet a snažit se principy využívané pro ochranu práv hlavy čtvrté Listiny co možná nejlépe aplikovat na ochranu práva na příznivé životní prostředí. Bude-li právo na životní prostředí v praxi judikováno, stane se tak mnohem pravděpodobněji způsobem konzistentním s dosavadním uplatňováním hospodářských, sociálních a kulturních práv než způsobem nenavazujícím na žádnou dosavadní praxi.

V souvislosti s uplatňováním práv hlavy čtvrté Listiny bylo důležité hlouběji zkoumat dva pro ně stěžejní elementy: problematiku esenciálního jádra těchto práv a problematiku metody jejich přezkumu v podobě testu racionality. Poznatky o esenciálním jádru a testu racionality byly následně aplikovány přímo na oblast práva na příznivé životní prostředí. V otázce esenciálního jádra navázala kapitola na jedinou práci věnovanou této problematice u nás a ve světle dosavadního způsobu, jakým Ústavní soud vymezoval jádro u jednotlivých sociálních práv, a s podporou úvah o specifikách životního prostředí oproti jiným hodnotám chráněným podle hlavy čtvrté Listiny bylo esenciální jádro práva navrženo v následující podobě: *„Esenciálním jádrem práva na příznivé životní prostředí je povinnost státu zajistit takový stupeň ochrany životního prostředí, který zamezuje zasahování do něj v míře, jež by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka nebo bránila existenci dalších druhů.“* Přitom pojem základní životní potřeby je třeba vykládat široce. Obsah práva na příznivé životní prostředí byl pak v obecné rovině vymezen takto: *„Obsahem práva na příznivé životní prostředí je povinnost státu pomoci vytvoření a prosazování souboru opatření legislativní a případně i nelegislativní*

*povahy zajistit takový stupeň ochrany životního prostředí a péče o ně, které umožňují dosažení a zachování příznivých podmínek pro život člověka a dalších druhů v současnosti i pro další generace.“*

Z posouzení povahy jednání, která je možno považovat za zásahy do práva na příznivé životní prostředí, vyplynulo, že jejich charakter závisí na povaze závazků, jejichž dodržení je v daném případě předmětem přezkumu. V případě pozitivních závazků mají zásahy podobu nedostatečného plnění (tj. opomenutí řádně zajistit realizaci práva), zatímco v případě negativních závazků je lze hodnotit jako zásahy v pravém slova smyslu, tj. omezení ve výkonu práva. Pozitivní závazky sice v právu na příznivé životní prostředí převažují a na straně státu je tedy řada povinností konat, jednat, zajistit atd., ale součástí práva na příznivé životní prostředí jsou i určité negativní závazky, a to nezasahovat do užívání životního prostředí jednotlivce v podobě snížení stupně jeho ochrany, přičemž toto snížení ochrany může spočívat i ve zhoršení životních podmínek druhů rostlin a živočichů nebo v ohrožení jejich samotné existence (v takovém případě by bylo zasaženo jádro práva).

Od povahy závazku a zásahu do něj se odvíjí podoba přezkumu: proto byly úvahy o přezkumu v krocích testu racionality rozděleny na přezkum pozitivních a negativních závazků. V případě pozitivních závazků progresivní povahy byla navržena jako doplňující metoda posuzování doktrína *due diligence* neboli zkoumání, zda stát vyvinul řádnou snahu a uskutečnil kroky, u nichž lze rozumně očekávat, že povedou k naplnění výtčeného cíle v budoucnosti (včetně dlouhodobých závazků, které nejsou v environmentální oblasti výjimkou). Dalšími využitelnými vodítky jsou pak principy rovnosti a solidarity, které by měly zajistit, aby stát pro některé skupiny (a zvláště pro zranitelné skupiny) nezajišťoval ochranu práva na příznivé životní prostředí neodůvodněně v nižší míře. Důležitou fází pro přezkum závazků v oblasti životního prostředí se ukazuje být fáze vyvažování kolidujících principů, které musí být zasazeno do individuálních okolností konkrétního případu.



# ZÁVĚREM: PROSAZOVÁNÍ ÚSTAVNÍHO PRÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ JAKO BĚH NA VELMI DLOUHOU TRÁŤ

Podle D. Boyda má základní právo na životní prostředí alespoň teoreticky větší váhu v zemích, v nichž:

- má v systému základních práv toto právo rovnocennou pozici;
- je definice základního práva dostatečně určitá;
- mají ekologické organizace dostatečně silnou pozici v oblasti procesních environmentálních práv;
- působí dostatek právníků specializujících se na právo ochrany životního prostředí;
- občané jsou si vědomi svých základních práv a rozumí jejich souvislosti s životním prostředím;
- právní systém nabízí nekomplikovaný přístup ke spravedlnosti v řešení případů týkajících se základních práv;
- mezi soudci se vyskytují tzv. soudci-aktivisté; a
- dodržuje se zásada zákonnosti a politické uspořádání a hospodářská prosperita jsou poměrně stabilní.<sup>533</sup>

Domnívám se, že s těmito tezemi nelze než souhlasit. Respektive lze v podstatě říci, že se v provedené komparaci plně potvrdilo, že nedostatky v právě uvedených oblastech se jednoznačně projevují negativně v praktickém uplatňování práva na životní prostředí.

Z analýzy a srovnání situace práva na životní prostředí ve Francii, Belgii, Finsku, Španělsku, Portugalsku a ČR, jejichž přehledné shrnutí je zařazeno jako příloha této knihy, vyplývá, že v žádné z těchto zemí zatím právo na životní prostředí není funkčním a účinným prostředkem ochrany životního prostředí ani plnohodnotnou

<sup>533</sup> BOYD, D. R. *The Environmental Rights Revolution*, s. 119–120. D. Boyd uvádí, že využil kritéria stanovená ve výzkumech Ch. Eppa a S. Gloppen. EPP, C. R. *The Rights Revolution, Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago, London: The University of Chicago Press, 1998; GLOPPEN, S. Courts and Social Transformation. In: R. Gargarella et al. (Eds.). *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor*. Dorchester: Ashgate, 2006, s. 35–59.

součástí katalogu lidských práv. Jde o právo, které zůstává ve srovnání s jinými základními právy poněkud stranou a v judikatuře soudů je velmi málo zastoupeno, a to i přesto, že v některých zemích je mu v doktríně věnována značná pozornost.

V následujících bodech se chci blíže věnovat některým faktorům, které jsou hodnoceny jako důležité (nebo se mohou zdát důležité) pro úspěšnou aplikaci práva na životní prostředí na vnitrostátní úrovni.

Začnu faktory, které jsou spíše podpůrné – délkou zakotvení a četností akademického zpracování. Bylo by snadné tvrdit, že každé nové právo potřebuje ke svému prosazení a plnému uznání ze strany soudů a společnosti dostatek času a že tedy pokud je v některé zemi zakotveno relativně krátkou dobu, lze nedostatky v jeho aplikaci odůvodnit právě tímto krátkým trváním a „neusazeností“ v právním řádu. Pak se ale musíme ptát, proč ani ve Španělsku a Portugalsku, kde k ústavnímu zakotvení práva na životní prostředí došlo před více než 40 lety, není jeho situace lepší. Faktor délky zakotvení určitě hraje svou roli, ale zároveň není jediný rozhodující. Negativní roli hrají i při dlouhodobém zakotvení práva jiné faktory, které mohou jeho úspěšné uplatňování brzdit, až znemožňovat. Dále, pro soudy, ale i pro celkové přijetí environmentálních práv právníky obecně a společností vůbec může být přínosné hojně popisování práva na životní prostředí v literatuře a jeho teoretické rozvíjení nejen environmentálními právníky, ale též experty na ústavní právo. V tomto ohledu situace v ČR výrazně zaostává za ostatními srovnávanými zeměmi. Je škoda, že např. v ústavně-právní komentářové literatuře jsou právu na příznivé životní prostředí věnovány spíše odstavce než stránky, oproti třeba i desítkám stran věnovaným jiným právům. Svědčí to na jedné straně o určité bezradnosti, jak uchopit toto poměrně nejasné a obtížné právo, ale možná i o určitém jeho upozadování nebo jeho považování spíše za ústavní rétoriku bez většího praktického významu. V tomto směru je u nás rozhodně na čem pracovat a co dohánět, byť četnost teoretického zpracování práva rovněž není víc než podpůrným faktorem: ani v zemích, kde existují desítky prací o environmentálních právech, to automaticky neznamená, že tato práva jsou úspěšně judikována.

Další faktory jsou už objektivně zcela jednoznačné: jde o konkrétní podobu (formulaci) práva v ústavě, jeho zařazení do skupin práv, jeho právní povahu a dovolatelnost, jeho procesní stránku (v jakých řízeních, jak a kdo se ho může dovolávat) a v obecnější rovině pak o celkové naladění soudů vůči environmentální problematice a jejich odbornost v této materii.

Pokud jde o konkrétní podobu zakotvení práva ve vztahu k životnímu prostředí, je jasné, že formulace „orgány veřejné správy usilují o zajištění práva“ dává už předsdem právu výrazně slabší pozici než formulace typu „každý má právo na ...“ (pokud

vůbec první uvedené vyjádření můžeme považovat za formulaci práva). Mnohost variant se projevuje ve vyjádření cílové kvality životního prostředí (příznivé, zdravé a ekologicky vyvážené, vhodné pro osobní rozvoj apod.). Varianta zvolená v té které zemi je významná pro následný výklad ze strany soudů. Nepovažovala bych ji ale za kardinální: např. v Belgii, kde je formulováno právo na zdravé životní prostředí, se navzdory obvyklému chápání tohoto pojmu ve smyslu „zdravé pro člověka“ prosadil široký výklad této „zdravosti“. Neboli i zde hraje rozhodující roli soudní výklad.

Ve všech analyzovaných zemích je právo na životní prostředí zařazeno buď přímo do skupiny práv hospodářských, sociálních a kulturních, nebo blízko těchto práv, či za ně (s výjimkou Francie, která má samostatný ústavní dokument pro ústavní základy ochrany životního prostředí). Pokud tedy v ČR toto zařazení práva na příznivé životní prostředí kritizujeme, je třeba říci, že z komparace nevyplývá, že by bylo něčím neobvyklým, právě naopak. Pro současnou chvíli je tedy třeba vzít toto zařazení práva na životní prostředí jako fakt a uchopit ho v rámci této skupiny práv co nejefektivněji.

Ohledně právní povahy a dovolatelnosti je třeba konstatovat, že v žádné z uvedených zemí nefunguje právo na životní prostředí rovnou a bez dalšího jako „plnohodnotné“ a přímo aplikovatelné subjektivní právo. Naopak běžná je diskuse o právní povaze tohoto práva, otázka, zda vůbec jde o subjektivní právo nebo zda je to „pouhý“ princip nebo cíl uplatnitelný jenom jako interpretační vodítko. V některých zemích je patrný postupný posun od původně „pouhého“ ústavního cíle směrem k subjektivnímu právu, stejně jako posun směrem k přímé dovolatelnosti práva, třeba i jen částečné. Rozhodující slovo mají ale v těchto výkladových posunech soudy, zejména vysoké soudy, a nikoli doktrína. Akademici mohou vyjadřovat nejrozličnější názory a argumentovat různým způsobem a také tak činí – rozrůzněnost názorů právních teoretiků na různé aspekty práva na životní prostředí včetně jeho právní povahy a dovolatelnosti je v některých zemích (zde ze srovnávaných zemí zejména ve Španělsku a Portugalsku) až kontraproduktivní; ale to, zda se soudci jejich názory inspirovaní a převezmou je třeba do odůvodnění svých případů, je jiná otázka.

Jako zásadní se mi jeví faktor spočívající v nastavení procesních rámců, v nichž se jednotlivci a environmentální spolky mohou práva na životní prostředí dovolávat. Nastavení právní úpravy v této oblasti totiž předurčuje, zda se vůbec věcné řešení případu dostane k soudu a k jaké úrovni soudnictví. Jde ovšem nejen o otázku podoby legislativy, ale i o její výklad, zejména ve věci podmínek žalobní legitimace.

Je třeba konstatovat, že nástroj ústavní stížnosti, jak je nastaven u nás, není z pohledu provedeného mezinárodního srovnání vůbec běžným nástrojem a že není obvyklé, aby se jednotlivci mohli tímto způsobem obracet na ústavní soudy

s poukazem na neústavnost nejen právních předpisů, ale i individuálních aktů. V tomto ohledu musíme patrně považovat situaci v ČR (včetně možnosti obracet se na český Ústavní soud kvůli porušení práva na příznivé životní prostředí) za příznivou.

Co se týče správního soudnictví, ve všech porovnávaných zemích lze vysledovat podobné schéma přístupu ke spravedlnosti v environmentálních záležitostech: ke splnění podmínek legitimace se vyžaduje určitý osobní vztah k podstatě žaloby, ať už má podobu dotčení práva, či oprávněného zájmu, nebo zájmu jednat (*intérêt à agir*). Tuto osobní dotčenost je však v oblasti ochrany životního prostředí obtížné splnit, zejména pokud její soudní interpretace je restriktivní. V případě ekologických organizací je, patrně zejména díky Aarhuské úmluvě, ve všech srovnávaných zemích jejich postavení v této věci zvýhodněno, neboť jejich dotčenost se v případě splnění předepsaných kritérií při vstupu do vymezených druhů řízení presumuje. Tímto způsobem je umožněno hájit zájmy ochrany životního prostředí v případech, kdy prokázání osobní dotčenosti není možné, alespoň formou sdružení se jednotlivců do příslušného typu právnické osoby. Bohužel osobní dotčenost jednotlivců se zdá být kamenem úrazu ve všech pojednávaných zemích a většinou je vykládána úzce a výhradně ve vztahu k životu nebo kvalitě života člověka, což vede k úzkému a antropocentrickému pojetí ochrany práva na životní prostředí. Jeho překonání je spíše výjimkou (srov. případ vlaštevčích hnízd v Portugalsku).

V kapitole o ČR jsem se snažila hájit názor, že pomocí lidského práva na životní prostředí by mělo být možné hájit životní prostředí v celé jeho šíři, nejen v části, která odpovídá kvalitě života a zdraví člověka. Také jsem pojednávala o tom, že ústavní právo na příznivé životní prostředí by mělo být uznáváno jako to právo, jehož dotčení by otvíralo cestu ke splnění podmínek žalobní legitimace, a tím k projednání věci soudem. V žádné ze srovnávaných zemí jsem se však nesetkala s fungováním takového pojetí – zájem jednat nebo dotčenost jsou povětšinou vykládány, pokud jde o jednotlivce, velmi úzce. Přístup, který by za osobní dotčení považoval též zásah do práva na životní prostředí, spolu s příslušným (širokým) výkladem obsahu práva na životní prostředí by přitom byl řešením, které už je po stránce ústavního a zákonného zakotvení ve všech uvedených zemích k dispozici a u něhož by stačilo přistoupit k progresivnějšímu výkladu ze strany soudů; nebylo by tedy třeba zakotvovat veřejnou žalobu (kterýžto krok lze ostatně stěží očekávat).

Zde se ale právě dostáváme k dalšímu problému – zdá se, že soudy ve všech pojednávaných zemích jsou v přístupu k řešení environmentálních kauz spíše konzervativní, a zdá se také, že se poněkud vyhýbají se zpříma k obsahu tohoto práva vyjádřit. Přitom nejen na zákonodárcích (resp. ústavadárcích), ale z velké míry



právě na soudech spočívá hlavní část fungování práva na životní prostředí, které se realizuje uplatňováním v konkrétních případech. K úspěšné aplikaci tohoto práva je zapotřebí, aby soudci byli nejen otevření problematice ochrany životního prostředí, ale rovněž ochotní se v ní jakožto v relativně nové a komplikované právní materii vzdělávat a zorientovat. Tomu mohou samozřejmě napomáhat akademici, kteří budou ve svých pracích různé aspekty práva životního prostředí a práva na životní prostředí vysvětlovat.

Konečně není možno pominout tu složku společnosti, bez níž žádná soudní kauza nezačne – stěžovatele, žalobce, tedy osoby, které jsou ochotny věnovat svůj čas a energii hájení životního prostředí právními prostředky, ať už budeme uvažovat jednotlivce, nebo environmentální spolky. Z pohledu situace u nás, ale patrně i v ostatních zemích, je každopádně třeba si přát, aby jejich úsilí nepolevilo a aby se znovu pokoušeli podávat správní žaloby, kasační a ústavní stížnosti nebo jiné prostředky, jimiž se budou dovolávat práva na příznivé životní prostředí, a to i přesto, že jejich předchozí snahy nebyly úspěšné. Změny v přístupu soudů jsou postupné (a pozvolné), a bude-li argumentace stěžovatelů reagovat na nový vývoj v judikatuře a bude-li dostatečně propracovaná, jsem přesvědčena, že bude nakonec úspěšná.



**PŘÍLOHA:  
SHRnutí POZNATKŮ  
ANALYZOVANÝCH ZEMÍ A ČR**

	Francie	Belgie	Finsko
Rok zakotvení	2005	1994	1999
Podoba práva	Právo žít ve vyváženém a zdraví příznivém životním prostředí	Právo na ochranu zdravého životního prostředí	Orgány veřejné správy usilují o to, aby každému bylo zajištěno právo na zdravé životní prostředí
Zařazení práva	V samostatném ústavním dokumentu se základy ochrany životního prostředí (Charta životního prostředí)	Mezi práva ekonomická, sociální a kulturní	Mezi základní práva a svobody, zařazeno za právy ekonomickými, sociálními a kulturními
Subjekty práva	„Každý“ – fyzické osoby	„Každý“ – fyzické osoby	„Každý“ – fyzické osoby (Existuje též výklad, že subjektem práva jsou budoucí generace)
Zakotvení povinnosti chránit životní prostředí v Ústavě	Ano	Ne	Ne
Širší význam zakotvení práva na životní prostředí	Prosazení principu předběžné opatrnosti (avšak ne přímo díky zakotvení práva na životní prostředí, ale díky přijetí Charty životního prostředí jako celku)	Umožněn přezkum norem Ústavním soudem též v oblasti životního prostředí Možnost odložení výkonu rozhodnutí nebo nařízení z důvodu ohrožení životního prostředí – je v praxi využíváno Prosazení principů předběžné opatrnosti, zákazu regrese ( <i>standstill</i> ) a <i>In dubio pro natura</i>	Uznání principu zákazu regrese, principu environmentálního vzdělávání a osvěty, podpoření principu rovnosti Úzká souvislost s právy původních obyvatel – Sámové

	Francie	Belgie	Finsko
<b>Právní povaha práva na životní prostředí</b>	Původně soudy přiznávaly pouze charakter „cile ústavní hodnoty“; později uznána plná „ústavní hodnota a účinnost“ práv zakotvených v Chartě životního prostředí Není sjednocen názor, zda má toto právo povahu referé-lliberté, která by umožnila v případě závažného porušení okamžitě činit nutná opatření (např. nařít zastavení činnosti) – nižší soudy ji občas uznaly, nejvyšší soudy se nevyjádřily v judikátech, ale v komentářích to odmítají	Ustanovení nebylo ústavodárcem zamýšleno jako zaručující subjektivní právo, ale k naplnění obsahem ze strany zákonodárce; existuje určité směřování k uznání subjektivního práva, ale zatím nebylo obecně uznáno	Právo je zakotveno ve velmi slabé formě a jako takové není ani plnohodnotným subjektivním právem, ani právem přímo dovolatelným, má spíše význam pro interpretaci práva
<b>Přímá dovolatelnost</b>	Původně odmítnuta s argumentem, že je nezbytné opřít se o prováděcí legislativu Později (2014) posum k určitému stupni dovolatelnosti; při přezkumu správních aktů se lze odvolávat přímo na právo na životní prostředí	Přímý účinek nebyl úmyslem ústavodárce; je popisován postupný vývoj směrem k uznání přímé dovolatelnosti, objevily se judikáty, které právo takto vykládají, nicméně tento vývoj nebyl završen a zatím platí, že jde o právo, které nemá přímý účinek Nejvyšší soudní instance zatím přímý účinek neuznávají	Ne

	Francie	Belgie	Finsko
<p><b>V jakých řízeních se lze práva domáhat</b></p> <p>Řízení před správními soudy o zrušení správního aktu (správní akty zahrnují ve francouzském právu jak rozhodnutí, tak nařízení) – tzv. REP</p> <p>Řízení o přednostní otázce ústavnosti – tzv. QPC (aposteriori abstraktní kontrola ústavnosti) – žádosti osob (účastníků soudního řízení) o kontrolu souladu ustanovení zákona s ústavním ustanovením ovšem procházejí dvojím „filtrem“, takže Ústavní radou je projednávána pouze menší část podaných žádostí</p>	<p>Správní řízení</p> <p>Správní soudnictví</p>	<p>Správní řízení – rozhodovací procesy týkající se životního prostředí včetně územního plánování; velký důraz je kladen na účast veřejnosti, která je považována za integrální součást práva na životní prostředí; v teorii i praxi existují snahy zajistit od nejvyšších úrovní maximální vstřícnost vůči veřejnosti, a to moderními online prostředky ad.</p> <p>Správní soudnictví má dvě větve, v jedné jsou legitimováni všichni obyvatelé obce, již se akt týká (např. územní plány), v druhé osoby přímo dotčené; v obou případech lze při splnění žalobní legitimace následně žádat i přezkum zákonnosti v širokém smyslu</p>	<p>V linii správního soudnictví zahajované obecní stížnosti stačí být obyvatelem dotčené obce; v linii správní stížnosti se vyžaduje u fyzických osob dotčenost</p> <p>Registrovane ekologické organizace se vztahem k dané lokalitě mohou žádat přezkum správních aktů vydaných podle zákona o životním prostředí bez prokazování zájmu jednat (není vyžadován ani určitý počet členů, ani doba existence)</p>
<p><b>Podmínky žalobní legitimace (otázka osobní dotčenosti)</b></p> <p>V REP se u fyzických osob vyžaduje interét à agir, což je příznivější než prokazovat porušení vlastních práv, ale v oblasti životního prostředí se vyžaduje stejně jako v jakékoli jiné oblasti (zájem osobní, přímý a specifický) a je velmi obtížné ho splnit</p> <p>Uznané ekologické NGOs jsou v REP zvýhodněny – u nich se <b>interét à agir</b> presumuje</p>	<p>Ve všech řízeních týkajících se ochrany životního prostředí (správních i soudních) je nutno prokazovat interét à agir, který je vykládán velmi restriktivně, což zásadně negativně ovlivňuje přístup ke spravedlnosti v této oblasti</p> <p>Ekologické organizace mohou při splnění určitých podmínek podávat žaloby pro ochranu životního prostředí žádající zastavení činnosti porušující environmentální předpisy bez prokazování interét à agir; ale i zde je výklad soudů velmi nepříznivý</p>	<p>V REP se u fyzických osob vyžaduje interét à agir, což je příznivější než prokazovat porušení vlastních práv, ale v oblasti životního prostředí se vyžaduje stejně jako v jakékoli jiné oblasti (zájem osobní, přímý a specifický) a je velmi obtížné ho splnit</p> <p>Uznané ekologické NGOs jsou v REP zvýhodněny – u nich se <b>interét à agir</b> presumuje</p>	<p>Registrovane ekologické organizace se vztahem k dané lokalitě mohou žádat přezkum správních aktů vydaných podle zákona o životním prostředí bez prokazování zájmu jednat (není vyžadován ani určitý počet členů, ani doba existence)</p>

	Francie	Belgie	Finsko
<b>Přístup nejvyšších soudů k právu na životní prostředí</b>	Velmi zdrženlivý postoj, nejvyšší soudy uznávaly některé progresivnější výklady povolna a pomaleji než běžné soudy Nejvyšší soudy se (zdá se) vyhýbají přímému vyjádření k povaze práva	Nejvyšší soudy vykládají zejména podmínky intertēt ā agrir v environmentálních případech extrémně restriktivně, a to i v případě NGOs, a tuto tendenci se zatím nepodařilo zvrátit ani novelizacemi zákonů	Soudy argumentují právem na životní prostředí velmi málo, spíše v nejasných situacích nebo v případech mezer v zákonech; spíše aplikují běžné environmentální zákony
<b>Existující judikatura</b>	Žádný případ aplikace článku o právu na životní prostředí v nejvyšší instanci správního soudnictví, byl byt judikovāno, že se ho lze dovolávat Žádný případ abstraktní kontroly ústavnosti – souladu s článkem o právu na životní prostředí Několik případů, kdy nižší správní soudy kvalifikovaly právo na životní prostředí jako „référé-liberté“	Žádný případ přímé aplikace práva na životní prostředí Několik případů odložení výkonu rozhodnutí nebo nařízení z důvodu ohrožení životního prostředí Případ Mobistar – uznání principu předběžné opatrnosti Případ územního plānu Valonska a několik dalších případů – potvrzení zákazu regrese	Případ Vuotos – na základě práva na životní prostředí bylo zamezeno velkému investičnímu projektu stavby vodní nádrže; velmi významný a výjimečný, ale zatím jediný případ; vyplývá z něj požadavek takového výkladu práva, který je konformní s cíli ochrany životního prostředí
<b>Četnost akademické literatury o právu na životní prostředí</b>	Značná hojnost literatury pojednávající o Chartě životního prostředí, jejíž je právo na životní prostředí součástí, a to o její povaze právě a přijímání, výkladu, povaze práv atd.; literatura existuje nejen ve francouzštině, ale též v angličtině	Značná hojnost literatury pojednávající o právu na životní prostředí, a to ve francouzštině i angličtině	Téma práva na životní prostředí není příliš zastoupeno

	Francie	Belgie	Finsko
<b>Celkové hodnocení</b>	<p>Nejvyšší soudy posouvají interpretaci práva na životní prostředí (a Charty životního prostředí vůbec) kupředu jen velmi pomalu a zůstávají velmi konzervativní; v jejich judikatuře nemá právo na životní prostředí v podstatě žádný odraz</p> <p>Fyzickým osobám brání v uplatňování práva na životní prostředí požadavek prokazovat <i>intérêt à agir</i></p> <p>Možnost žádat na jeho základě zastavení protiprávní činnosti ohrožující životní prostředí uznaly pouze v několika jednotlivých případech nižší soudy</p>	<p>Za brzdu uplatňování práva na životní prostředí lze považovat soudy, zejména pak Kasační soud, které setrvale vykládají zájem, jednat tak restriktivně, že se v podstatě nelze domáhat spravedlnosti v oblasti životního prostředí, včetně práva na životní prostředí; existuje pouze judikatura svázaná s právem na životní prostředí nepřimo (týkající se principu předběžné opatrnosti, zákazu regrese apod.)</p>	<p>Právo na životní prostředí je zakotveno ve velmi slabé podobě, nicméně v relaci k tomuto způsobu zakotvení má v podstatě docela dobré výsledky, byť nikoli v podobě přímé aplikace tohoto práva soudy</p> <p>Je třeba vyzdvihnout výrazná specifika finské úpravy přinášející jednak skutečně široké umožnění účasti veřejnosti, jednak vyšší kvalifikaci soudů rozhodujících environmentální případy díky zřízení speciálních soudů a senátů pro řešení případů týkajících se životního prostředí a přítomnost odborníků – neprávníků v nich</p>



	Španělsko	Portugalsko	Česká republika
Rok zakotvení	1978	1976	1993
Podoba práva	Právo užívat vhodného životního prostředí pro osobní rozvoj	Právo na zdravé a ekologicky vyvážené životní prostředí pro život člověka	Právo na příznivé životní prostředí
Zařazení práva	Systematicky je v Ústavě zařazeno mezi ekonomicko-sociální principy, nikoli mezi subjektivní práva, ale někteří autoři argumentují proti systematické a dovozují, že jde o subjektivní právo	Systematicky v části Základní práva a povinnosti, v Hlavě o ekonomických, sociálních a kulturních právech	Mezi práva hospodářská, sociální a kulturní
Subjekty práva	„Každý“ – fyzické osoby (i vzhledem k odkazu na osobní rozvoj)	„Každý“ – fyzické osoby	„Každý“ – fyzické osoby
Zakotvení povinnosti chránit životní prostředí v Ústavě	Ano	Ano	Ne
Širší význam zakotvení práva na životní prostředí	Vytčení cílů, k nimž má právní úprava směřovat, a to včetně přijetí legislativy souladné s cíli ochrany životního prostředí Legitimizace omezení jiných práv z důvodu ochrany životního prostředí Interpretační vodítko i pro obsah práv přímo dovolatelných Zdůraznění přihlášení se státu k odpovědnosti za ochranu životního prostředí	V dostupných pramenech se neuvádí, ale lze sem řadit otevření nebývalé intenzivní akademické debaty o tomto právu, jeho charakteru, obsahu, dovolatelnosti, která však vyústila spíše v diverzifikační názorů mnohem větší než v jiných státech, a nepřispěla tak příliš pozitivně k rozvoji fungování tohoto práva	Je popisován význam vyzdvížení ochrany životního prostředí na ústavní úrovni Dále lze uvést možnost ústavního přezkumu v oblasti životního prostředí, interpretační vodítko, silnější pozice environmentálních zájmů při vyvažování vůči koludujícím zájmům

	Španělsko	Portugalsko	Česká republika
<b>Právní povaha práva na životní prostředí</b>	Soudy vykládáno jako ustanovení sice mající skutečnou ústavní hodnotu, ale pouze v podobě ekonomico-sociálního principu (či oprávněného zájmu) a směrnice pro veřejnou správu (ne jako subjektivní právo) V literatuře je značný rozptyl názorů na právní povahu tohoto práva a žádná shoda ani po 40 letech od zakotvení Část literatury se snaží argumentovat ve prospěch veřejného subjektivního práva	Nejasná – v literatuře existuje množství názorů od názoru, že jde o pouhou proklamaci přes charakter rozptýleného zájmu a charakter osobnostního práva až k hájení teze, že jde o plnoprávně veřejné subjektivní právo Nejvyšší soud prohlásil toto právo v jednom judikátu za veřejné subjektivní právo, ovšem oddělil tuto jeho povahu od jeho vymahatelnosti	Dle judikatury subjektivní právo, ale vymahatelné v rozsahu stanoveném zákonem (např. III. ÚS 70/97)
<b>Přímá dovolatelnost</b>	Soudy odpírána přímá dovolatelnost, až na ojedinělé případy uznání částečně přímé dovolatelnosti ve spojení s příznáním charakteru kolektivního práva Část autorů se snaží argumentovat pro přímou dovolatelnost	Ne	Ne (vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny)
<b>V jakých řízeních se lze práva domáhat</b>	Správní soudnictví Ústavní stížnost k Ústavnímu soudu (v této linii se vyskytují pouze případy porušení jiných práv s následkem pro životní prostředí)	Správní soudnictví Veřejná žaloba ( <i>actio popularis</i> )	Správní řízení Správní soudnictví Ústavní stížnost

	Španělsko	Portugalsko	Česká republika
Podmínky žalobní legitimace (otázka osobní dotčenosti)	Judikatura není jednotná, soudy někdy přiznaly žalobní legitimaci v podobě téměř veřejné žaloby	V režimu <i>actio popularis</i> může žalobu podat kterýkoli jednotlivec nebo sdružení hájící dotčené zájmy bez ohledu na existenci přímého zájmu, ale v praxi nejsou veřejné žaloby tak četné, jak se očekávalo	Ve většině řízení, kde lze hájit životní prostředí, se vyžaduje dotčení vlastních práv, ale samo právo na příznivé životní prostředí nebylo zatím uznáváno jako právo, jehož dotčení by mohlo zajistit splnění této podmínky žalobní legitimace
Přístup nejvyšších soudů k právu na životní prostředí	Nelze zobecnit, protože o právo na životní prostředí se stěžovatelé neopírají a využívají jiná práva	Chybí dostatek podkladů; v jediném rozhodnutí o vlašťovčích hnízdech umožnil výklad Nejvyššího soudu aplikaci práva v netropocentrickém pojetí	Soudy se vyhýbají vyjadřovat se k výkladu práva na příznivé životní prostředí, většina případů byla odmítnuta z procesních důvodů Do roku 2014 (l. ÚS 59/14) byly odmítány pro nedostatek žalobní legitimace žaloby i ústavní stížnosti ekologických spolků Nyní se čeká po prolomení překážky žalobní legitimace na další vývoj judikatury

	Španělsko	Portugalsko	Česká republika
Existující judikatura	<p>Žádné případy přímo k tvrzenímu porušení práva na životní prostředí</p> <p>Řada případů, kdy poškozením životního prostředí bylo porušeno některé jiné základní právo (nejčastěji ochrana soukromí a tělesná a morální integrita); nejvíce těchto případů se týká imisí hluku</p>	<p>Případ vláštovčích hnízd – Nejvyšší soud aplikoval právo na životní prostředí a rozhodl, že v daném případě bylo porušeno – úspěšný případ, ale patrně jediný</p>	<p>V jednom případě ústavní stížnosti bylo u Ústavního soudu konstatováno porušení práva na příznivé životní prostředí, ale bez bližšího výkladu k němu a ve spojení s několika dalšími právy (III. ÚS 70/97)</p> <p>Všechny ostatní případy dovolávající se práva na příznivé životní prostředí zatím odmítnuty z procesních důvodů nebo věcně, ale bez bližšího vysvětlení, proč nebylo právo na životní prostředí porušeno</p>
Četnost akademické literatury o právu na životní prostředí	<p>Z využitých pramenů (z literatury v nich citované) vyplývá, že k právu na životní prostředí existuje ve španělské velmi bohatá literatura, a zajímavé je, že se mu hojně věnují též ústavní právníci</p>	<p>Velmi bohatá literatura, ovšem téměř výhradně v portugalské</p>	<p>Velmi málo literatury, právu na životní prostředí se věnují téměř výhradně environmentální právníci, nikoli odborníci na ústavní právo</p>

	Španělsko	Portugalsko	Česká republika	
Celkové hodnocení	<p>Ani po 40 letech není právní pozice ani obsah práva na životní prostředí vůbec ujasněn; v literatuře existuje značné množství různých názorů a soudy právo na životní prostředí v podstatě nevyužívají, patrně též proto, že se na něj stěžovatelé příliš neodvolávají</p>	<p>Přímé uplatnění práva na životní prostředí vykazuje jediný případ, chybi proto postoje soudů</p> <p>V literatuře je rozrůzněnost názorů na právo na životní prostředí až kontraproduktivní</p> <p>Veřejná žaloba umožňuje žalovat též v oblasti životního prostředí a k žalobní legitimaci se nevztahuje přímý zájem (a pochopitelně ani zásah do práva), ale četnost veřejných žalob je v praxi nízká</p> <p>Přestože se uvádí, že pokud už jsou veřejné žaloby podávány, pak je to v oblasti životního prostředí, nepodařilo se dohledat v literatuře žádné konkrétní příklady</p>	<p>Za čtvrtstoletí existence nemá zakotvení ústavního práva v ČR téměř žádné přínosy – odborná literatura se tématu věnuje v porovnání s analyzovanými zeměmi velmi málo, stěžovatelé se zejména v počátcích snažili práva dovolávat, ale byli soudy setrvačně odmítáni, proto začali obracet pozornost k jiným ústavním právům a porušení práva na příznivé životní prostředí namítají spíše podpůrně</p> <p>Soudy se vyhýbají právo na příznivé životní prostředí vykládat a aplikovat, a pokud je to možné, zastaví se na procesních vadách</p> <p>Po judikátu Ústavního soudu umožňujícím ekologickým spolkům dovolávat se práva na příznivé životní prostředí pro své členy – fyzické osoby (2014) se nyní čeká na další příležitost vysokých soudů vyjádřit se přímo k podstatě a obsahu práva na životní prostředí</p>	



- Access to Justice in Environmental Matters – Belgium.* European Commission, 2014 [online]. Dostupné z [www: <https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-be-cs.do?clang=en>](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-be-cs.do?clang=en).
- Access to Justice in Environmental Matters – Finland.* European Commission, 2014 [online]. Dostupné z [www: <https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-fi-cs.do?clang=en>](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-fi-cs.do?clang=en).
- ALEXY, Robert. *Constitutional Rights and Proportionality.* *Revus – Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law.* 2014, Vol. 22, s. 51–65. ISSN 1855–7112.
- AMADO GOMEZ, Carla. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente. Dissertação de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas (Direito Administrativo, 2007).* Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012. Překlad pro účely projektu Mgr. Renáta Sobolevičová.
- ANTOŠ, Marek. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právním: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? Jurisprudence.* 2014, č. 6, s. 3–14. ISSN 1802–3843.
- ARAGÃO, Alexandra. *Enforcement of EC Environmental Law in Portugal (Avosetta Questionnaire).* 2009 [online]. Dostupné z [www: <http://avosetta.jura.uni-bremen.de/portugalresp2009.pdf>](http://avosetta.jura.uni-bremen.de/portugalresp2009.pdf).
- ARAGÃO, Alexandra. *Les intérêts diffus, instruments pour la justice et la démocratie environnementale. Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement.* 2015, Septembre 2015, s. 1–14. ISSN 1492–8442.
- BAHÝLOVÁ, Lenka – KOCOUREK, Tomáš – VO-MÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978–80–7400–589–3. Dostupné z: [www.beck-online.cz](http://www.beck-online.cz).
- BARAK, Aharon. *Proportionality: constitutional rights and their limitations.* Cambridge: Cambridge University Press, 2012. ISBN 9781107008588.
- BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva.* Praha: Leges, 2016. ISBN 978–80–7502–128–1.
- BETAILLE, Julien. *Le Grenelle de l'Environnement – La France Comple Son Retard? Revue Européenne de Droit de l'Environnement.* 2007, č. 4, s. 437–454.
- BLAHOŽ, Josef – BALÁŠ, Vladimír – KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo.* 4., přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 524 s. ISBN 978–80–7357–629–5.
- BORN, Charles-Hubert. *L'accès à la justice en matière d'environnement en Belgique: la révolution d'Aarhus enfin en marche? In: A. Braën (Ed.). Droits Fondamentaux et Environnement. Actes du colloque «Regards croisés sur les rapports entre les droits fondamentaux et l'environnement: Perspectives de la Belgique, du Canada et de la France » tenu à la Section de droit civil de l'Université d'Ottawa, le 25 janvier 2013.* Montréal: Wilson&Lafleur, 2013, s. 275–336. ISBN 978–2–89689–155–9.
- BOSSUYT, Marc – VERRIJDT, Willem. *The Full Effect of EU Law and of Constitutional Review in Belgium and France after the Melki Judgment.* *European Constitutional Law Review.* 2011, č. 3, s. 355–391. ISSN 1574–0196.
- BOURG, Dominique – WHITESIDE, Kerry H. *France's Charter for the Environment: Of*

- Presidents, Principles and Environmental Protection. *Modern & Contemporary France*. 2007, č. 2, s. 117–133. ISSN 0963–9489.
- BOYD, David R. *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*. University of British Columbia Press, 2012. ISBN 978–0–77482–161–2.
- CAROZZA, Paolo G. Human Dignity. In: D. Shelton (Ed.). *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 346–360. ISBN 978–0–19–964013–3.
- CHEVALIER, Emilie – ELIANTONIO, Mariolina. Standing before French Administrative Courts in Environmental Cases. *Montesquieu Law Review*. 2017, No. 5, s. 1–9. ISSN 2426–5268.
- CLIFFORD, Jarlath. Equality. In: D. Shelton (Ed.). *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 421–446. ISBN 978–0–19–964013–3.
- CONTIADES, Xenophon – FOTIADOU, Alkeme. Social rights in the age of proportionality: Global economic crisis and constitutional litigation. *International Journal of Constitutional Law*. 2012, č. 3, s. 660–686. ISSN 1571–8182.
- DAMOHOŘSKÝ, Milan – MÜLLEROVÁ, Hana. Právo na příznivé životní prostředí v České republice. In: A. Gerloch – P. Šturma a kol. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 115–126. ISBN 978–80–87284–23–0.
- DAVIES, Stephen. In Name or Nature? Implementing International Environmental Procedure Rights In the Post-Aarhus Environment: A Finnish Example. *Environmental Law Review*. 2007, č. 3, s. 190–200. ISSN 1461–4529.
- DEKETELAERE, Kurt – LOONTJENS, Karien. The Legal Framework for Sustainable Development in Belgium. *European Environmental Law Review*. 1998, č. 12, s. 337–348. ISSN 0966–1646.
- DELNOY, Michel. Implementation of the Aarhus Convention in Belgium – Some Elements. In: M. Pallemaerts (Ed.). *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions Between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Europa Law Publishing, 2011, s. 339–352. ISBN 978–90–8952–048–7.
- DRAGO, Guillaume. Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement. *L'Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*. 2004, s. 133 a násl. ISSN 1145–7376.
- FALLA, Éloïde. *The Role of the Court in Collective Redress Litigation: Comparative Report*. Primento: Larcier, 2014. 322 s. ISBN 978–2–8044–6354–0.
- FITZMAURICE, Malgosia. *Contemporary Issues in International Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2009. ISBN 978–1–84542–283–7.
- FITZMAURICE, Malgosia. The European Court of Human Rights, Environmental Damage and the Applicability of Article 8 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms [Commentary on the case *Dubetska and Others v. Ukraine*]. *Environmental Law Review*. 2011, č. 2, s. 107–114. ISSN 1461–4529.
- FRANKOVÁ, Martina. Vybrané přístupy k právu na příznivé životní prostředí. In: H. Müllerová a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy* [online]. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. s. 61–77. ISBN 978–80–87439–29–6. Dostupné z: <<https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/knihy-a-e-knihy/>>.
- GIRARD, Didier. Charte de l'Environnement et Participation du Public. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2013, č. 2, s. 279–294. ISSN 0397–0299.
- GRAS, Antonin. *La protection du droit à un environnement sain par le juge administratif français*. 2015 [online]. Dostupné z [www: <http://www.droit-fr-all-paris-ouest.fr/wp-content/uploads/2015/10/GRAS-La-protection-du-droit-%C3%A0-un-environnement-sain-par-le-juge-administratif-fran%C3%A7ais.pdf>](http://www.droit-fr-all-paris-ouest.fr/wp-content/uploads/2015/10/GRAS-La-protection-du-droit-%C3%A0-un-environnement-sain-par-le-juge-administratif-fran%C3%A7ais.pdf).



- HAUMONT, Francis. Le Droit Constitutionnel Belge à la Protection d'un Environnement Sain – État de la Jurisprudence. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2005, Numéro Spécial, s. 41–52. ISSN 0397–0299.
- HAYWARD, Tim. *Constitutional Environmental Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2005. 248 s. ISBN 9780199278688.
- HOLLO, Erkki J. – VIHERVUORI, Pekka – KUUSINIEMI, Kari. Environmental Law and Administrative Courts in Finland. *Journal of Courts Innovation*. 2010, č. 3, s. 51–59. ISSN 1938–9078.
- HUGLO, Christian. La QPC: Quelle Utilisation en Droit de l'Environnement? *Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*. 2014, č. 2, s. 57–71. ISSN 2112–2679.
- Human Rights and Environment: 2011 OHCHR study*. Stakeholder input by the Dutch Section of the International Commission of Jurists (NJCM). 2011 [online]. Dostupné z [www: <www.njcm.nl>](http://www.njcm.nl).
- HUSA, Jaakko. *The Constitution of Finland: A Contextual Analysis*. Oxford, Portland: Hart Publishing, 2011. 272 s. ISBN 978–1–84113–854–1.
- HUTEN, Nicolas – COHENDET, Marie-Anne. La Charte de l'environnement deux ans après : Chronique d'une anesthésie au Palais-Royal. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2007, č. 3, s. 277–294 (1. část) a č. 4, s. 425–444 (2. část). ISSN 0397–0299.
- HUTEN, Nicolas – COHENDET, Marie-Anne. La charte cinq ans après: chronique d'un réveil en fanfare. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2010, č. 1, s. 37–60. ISSN 0397–0299.
- JEFFORDS, Christopher. *Constitutional Environmental Human Rights: A Descriptive Analysis of 142 National Constitutions*. 2013. Dostupné z [http://christopherjeffords.com/Constitutions\\_Jeffords.pdf](http://christopherjeffords.com/Constitutions_Jeffords.pdf).
- JODOIN, Sébastien. Should We Be So Positive about Environmental Rights? A Review of David R. Boyd's The Environmental Rights Revolution. *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy*. 2012, č. 1, s. 131–142. ISSN 1712–9664.
- KNOX, John H. *Human Rights and the Environment: Report of Independent Expert on the regional consultation on constitutional environmental rights*. 2014 [online]. Dostupné z [www: <http://srenvironment.org/wp-content/uploads/2014/11/Johannesburg-consultation-report-final.pdf>](http://srenvironment.org/wp-content/uploads/2014/11/Johannesburg-consultation-report-final.pdf).
- KOIVUROVA, Timo. The Case of Vuotos: Interplay Between International, Community and National Environmental Law. *Review of European Community & International Environmental Law*. 2004, č. 1, s. 47–60. ISSN 0962–8797.
- KRATOCHVÍL, Jan. Judikovatelnost sociálních práv: nějaké mezery? *Právník*. 2007, č. 11, s. 1061–1088. ISSN 0231–6625.
- KRATOCHVÍL, Jan. Test racionality: Skutečně vhodný test pro sociální práva? *Právník*. 2015, č. 12, s. 1052–1074. ISSN 0231–6625.
- LAVRYSEN, Luc – THEUNIS, Jan. The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution: retrospect and international perspective. In: I. Larmuseau (Ed.). *Constitutional rights to an ecologically balanced environment. Report of the international conference*. Gent: Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht, 2007, s. 9–29.
- LAVRYSEN, Luc. *European Environmental Law Principles in Belgian Jurisprudence. Avosetta Group Meeting 13/14 June 2003: Environmental law principles*. Bremen, 2003. Dostupné z <http://avosetta.jura.uni-bremen.de/>.
- LAVRYSEN, Luc. Recent developments in environmental jurisprudence. In: *UNEP – 14th Global Major Groups and Stakeholders Forum (GMSF-14)*. Nairobi, Gigiri, 2013. Dostupné z [http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/GMGSE/GMGSE%2014/presentations/17\\_Feb\\_2013/morning/prof\\_lavrysen\\_%20Recent\\_developments\\_in\\_environmental\\_jurisprudence.pdf](http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/GMGSE/GMGSE%2014/presentations/17_Feb_2013/morning/prof_lavrysen_%20Recent_developments_in_environmental_jurisprudence.pdf).
- Le juge administratif et le droit de l'environnement. Rapport du Conseil d'Etat de France pour le Congrès de Carthage*. 2013 [online]. Dostupné z [: <https://www.aihja.org/images/users/114/files/Congres\\_de\\_Carthage\\_-\\_Rapport\\_de\\_la\\_France\\_2013-FRANCE-FR.pdf>](https://www.aihja.org/images/users/114/files/Congres_de_Carthage_-_Rapport_de_la_France_2013-FRANCE-FR.pdf).

- LEPAGE, Corinne. *Les principes de la Charte de l'environnement vont pouvoir être invoqués à l'encontre des lois*. Dostupné z: <[http://www.actu-environnement.com/ae/news/annulation\\_decret\\_application\\_loi\\_conseil\\_etat\\_5902.php4](http://www.actu-environnement.com/ae/news/annulation_decret_application_loi_conseil_etat_5902.php4)>.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. L'environnement dans la Constitution Espagnole. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2005, Numéro Spécial, s. 53–62. ISSN 0397–0299.
- MAHFOUD, Ghezali et al. *Environnement et renouveau des droits de l'homme. Actes du colloque de Boulogne-sur-Mer 20–21 novembre 2003*. Paris: La Documentation Française, 2006. ISBN 978-2-110060-74-7.
- MALÍŘ, Jan. Francouzská ústavní revoluce: Případ QPC. *Právník*. 2011, č. 9, s. 849–877. ISSN 0231–6625.
- MARRANI, David. The Intersection between Constitution, Human Rights and the Environment: The French Charter for the Environment and the new ex post constitutional control in France. *Environmental Law Review*. 2014, č. 2, s. 107–121. ISSN 1740–5564.
- MARRANI, David. The Second Anniversary of the Constitutionalisation of the French Charter for the Environment: Constitutional and Environmental Implications. *Environmental Law Review*. 2008, č. 1, s. 9–27. ISSN 1461–4529.
- MARTENS, Marc. Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium. *Review of European Community & International Law (RECIEL)*. 2007, č. 3, s. 287–297. ISSN 0962–8797.
- MARTINS DA CRUZ, Branca. The constitutional right to an ecologically balanced environment in Portugal. In: I. Larmuseau (Ed.). *Constitutional rights to an ecologically balanced environment. Report of the international conference*. Gent: Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht, 2007, s. 44–57.
- MAY, James R. – DALY, Erin. *Judicial Handbook on Environmental Constitutionalism* [online]. UN Environment, Widener University, Delaware Law School. ISBN 978-1-107-02225-6. Dostupné z: <<http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/20766>>.
- McCRUDDEN, Christopher – KOUNTOUROS, Haris. Human Rights and European Equality Law. In: H. Meenan (Ed.). *Equality Law in an Enlarged European Union: Understanding the Article 13 Directives*. New York: Cambridge University Press, 2007, s. 73–116. ISBN 978-0-511-36631-4.
- MELQUIOT, Pierre. Loi sur les OGM, le Conseil constitutionnel estime la procédure régulière. Dostupné z: <<http://www.reglementation-environnement.com/16825-Loi-OGM-Conseil-constitutionnel-procedure-reguliere.html>>.
- MÜLLEROVÁ, Hana a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy* [online]. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. 288 s. ISBN 978-80-87439-29-6. Dostupné z: <<https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/knihy-a-e-knihy/>>.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Right to Environment, Balancing of Competing Interests and Proportionality. *The Lawyer Quarterly*. 2018, č. 2, s. 129–141. ISSN 1805–840X
- NEURAY, Jean-Francois – PALLEMAERTS, Marc. L'environnement et le développement durable dans la Constitution belge. *Aménagement-Environnement. Double numéro spécial „L'environnement, objet d'un droit fondamental“*. 2008, Mai 2008, s. 131–166.
- PAASTELA, Jukka. Finland. *Environmental Politics*. 2002, č. 1, s. 17–38. ISSN 0964–4016.
- PÂQUES, Michel. Le Conseil d'Etat et le principe de précaution: chronique d'une naissance annoncée. *Journal des Tribunaux*. 2004, č. 28, Février 2004, s. 169–179.
- PINTO MONTEIRO, A. P. – MIGUEL JÚDICE, J. Class Actions & Arbitration in the European Union – Portugal. In: J. Miranda – J. G. Canotilho (Ed.). *Estudos em Homenagem a Miguel Galvao Teles*. Volume II. Outubro: Almedina, 2012, s. 189–205. ISBN 978-972-40-4989-2.
- PRIEUR, Michel. La Charte de l'environnement et la constitution française. In: G. Mahfoud et al. *Environnement et renouveau des droits de l'homme. Actes du colloque de Boulogne-sur-Mer 20–21 novembre 2003*. Paris:

- La Documentation Française, 2006, s. 113–124. ISBN 978-2-110060-74-7.
- PRIEUR, Michel. Promesses et Réalisations de la Charte de l'Environnement. *Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*. 2014, č. 2, s. 5–24. ISSN 2112-2679.
- PRIEUR, Michel. Vers la reconnaissance du principe de non-régression. *Revue juridique de l'Environnement*. 2012, č. 4, s. 615–616. ISSN 0397-0299.
- PRŮCHOVÁ, Ivana. Environmentální spolky, opatření obecné povahy a práva ve vztahu k příznivému životnímu prostředí – vývoj, současný stav a perspektivy. In: H. Müllerová a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy* [online]. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 201–214. ISBN 978-80-87439-29-6. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/knihy-a-e-knihy/>.
- ROMAINVILLE, Céline. L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis. In: A. Braën (Ed.). *Droits Fondamentaux et Environnement. Actes du colloque «Regards croisés sur les rapports entre les droits fondamentaux et l'environnement: Perspectives de la Belgique, du Canada et de la France» tenu à la Section de droit civil de l'Université d'Ottawa, le 25 janvier 2013*. Montréal: Wilson & Lafleur, 2013, s. 79–106. ISBN 978-2-89689-155-9.
- SHELTON, Dinah. Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment. *Stanford Journal of International Law*. 1991, Vol. 28, s. 103–138. ISSN 0731-5082.
- SHELTON, Dinah. Whiplash and Backlash – Reflections on a Human Rights Approach to Environmental Protection Symposium: Environment and Human Rights. *Santa Clara Journal of International Law*. 2015, Vol. 13, s. 11–30. ISSN 2333-1186.
- SIMÓN YARZA, Fernando. El Llamado Derecho Al Medio Ambiente: Un Desafío a la Teoría de Los Derechos Fundamentales. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2012, Vol. 94, s. 153–179. ISSN 0211-5743. Překlad pro účely projektu Mgr. Renáta Sobolevičová.
- SIMÓN YARZA, Fernando. *Medio Ambiente Y Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro De Estudios Políticos Y Constitucionales, 2012. ISBN 978-84-259-1535-2. Překlad pro účely projektu Mgr. Renáta Sobolevičová.
- SOUSA ANTUNES, Henrique. *Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation – Portugal*. 2007 [online]. Dostupné z www: <http://globalclassactions.stanford.edu/content/class-actions-group-litigation-and-other-forms-collective-litigation-portugal>.
- TOMOSZKOVÁ, Veronika – TOMOSZEK, Maxim. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In: H. Müllerová a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy* [online]. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 115–157. ISBN 978-80-87439-29-6. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/knihy-a-e-knihy/>.
- TURNER, Stephen J. *A Substantive Environmental Right: An Examination of the Legal Obligations of Decision-Makers Towards the Environment*. Wolters Kluwer Law & Business, 2009. ISBN 9789041128157.
- VAN YPERSELE, Joël – LOUVEAUX, Bernard. *Le droit de l'urbanisme: en Belgique et dans ses trois régions*. Éditions Larcier, 2006. ISBN 978-2-8044-2102-1.
- VANDENDRIES, Alexander. *L'action d'intérêt collectif au contentieux de l'excès de pouvoir: ou la face clémente de Janus, dieu du passage* [Thesis]. Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2015. Dostupné z: <https://dial.uclouvain.be/memoire/ucl/object/thesis:3386>.
- VILJANEN, Jukka – HEISKANEN, Heta – RASKULLA, Siina – KOIVUROVA, Timo – HEINÄMÄKI, Leena. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*. 2014 [online]. Dostupné z www: <http://docplayer.fi/18243450-Miten-ymparistoperusoikeus-toteutuu.html>. Překlad pro účely projektu Mgr. Michal Švec.
- VYHNÁNEK, Ladislav. Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do

- sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 3, s. 203–221. ISSN 1210–9126.
- WINISDOERFFER, Yves – DUNN, Gérald. Le Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement: ce que les états membres du Conseil de l'Europe retiennent de la jurisprudence „environnementaliste“ de la Cour européenne des droits de l'homme. *Revue juridique de l'environnement*. 2007, č. 4, s. 467–476. ISSN 0397–0299.
- WINTR, Jan. První tři dny nemoci bez nemo-cenského a ústavní přezkum zákonné úpravy sociálních práv. *Jurisprudence*. 2008, č. 5, s. 31–39. ISSN 1802–3843.
- WOLFRUM, Rüdiger. Solidarity. In: D. Shelton (Ed.). *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 402–421. ISBN 978–0–19–964013–3.





The book “Right to Environment: Experience of the Selected European Countries and Suggestions for its Future Application in the Czech Republic” is launched as the concluding publication of the three-year grant project of the Grant Agency of the Czech Republic entitled “Human right to environment in national law: advanced theory, poor practice?”. Intended for Czech readers, it offers a deep analysis of the constitutional recognition and practical implementation of the right to environment in the Czech Republic and other five European constitutional democracies: France, Belgium, Finland, Spain and Portugal.

Recognition of the human right to a healthy environment as a new separate human right represents the highest possible form of interlinking human rights and environmental protection. Connecting human rights and the environment appears in both international and national law. At the international level, there is plenty of documents proclaiming the right to environment but they have a *soft law* character only.<sup>534</sup> On the contrary, no international convention of supra-regional scope binds the member states to guarantee the right to environment.<sup>535</sup> At the national level, more than 90 constitutions worldwide establish a human right to environment,<sup>536</sup> either as the right to environment of certain quality (e.g. to a healthy, decent, favourable environment) or as the right to an effective protection of the environment by the state. Through constitutional recognition, states emphasize the importance of defending environmental values at their domestic

---

534 The first was the Stockholm *Declaration* of the United Nations *Conference* on the Human Environment of 1972.

535 There are only two regional international treaties that stipulate the right to environment in some form: the African Charter on Human and Peoples' Rights (the Banjul Charter) in Art. 24; and the Additional protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Protocol of San Salvador) in Art. 11.

536 See KNOX, J. H. *Human Rights and the Environment: Report of Independent Expert on the regional consultation on constitutional environmental rights*, 2014, point 11 [online]. Available at <<http://srenvironment.org/wp-content/uploads/2014/11/Johannesburg-consultation-report-final.pdf>>. See also BOYD, D. R. *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*. University of British Columbia Press, 2012, p. 59.

level and elevate the protection of the environment to the highest possible level – the constitutional one. For example, all of the post-soviet European countries incorporated the right to environment to their democratic constitutions after 1990.

Extensive research has already been conducted in the field of the enactment of environmental human rights worldwide: there are studies summarizing data on the recognition of these rights in various parts of the world, as well as on their general contribution to a more effective environmental protection.<sup>537</sup> There are also reports presenting an overview of the enactment of the right in various states or a case law of national and international courts.<sup>538</sup> These types of publications are highly-valued as they enable to globally assess the achieved status of environmental rights. However, they can hardly pay detailed attention to the implementation of the environmental right in individual democracies.

This book builds on the assumption that the situation of the right in practice may substantially differ from how it is recognized in the black letter law. The implementation of the right to environment is usually considered to be extremely hard<sup>539</sup>, and therefore in a part of the countries where the right has been constitutionalized it is not applied in practice. For example, in the Czech Republic, the right to a favourable environment was constitutionally recognized in 1993 but it has had no practical impact on environmental protection till today. This means that the constitutional recognition of environmental rights may “look good on paper”, which, if isolated from the inquiry into the practical enforcement, may lead to false and over-optimistic conclusions. The author of this book made a thorough research of a few countries where the right has not only been enacted but also developed and litigated at least to some extent. The pursued objective was to evaluate whether in the countries included in the research the right to environment has worked as an instrument that helps to improve the level of environmental protection and quality,

---

537 See esp. BOYD, D. R. *The Environmental Rights Revolution*; HAYWARD, T. *Constitutional Environmental Rights*. Oxford: Oxford University Press 2005; TURNER, S. J. *A Substantive Environmental Right: An Examination of the Legal Obligations of Decision-Makers Towards the Environment*. Wolters Kluwer Law & Business, 2009.

538 E.g. MAY, J. R. – DALY, E. *Judicial Handbook on Environmental Constitutionalism* [online]. UN Environment, Widener University, Delaware Law School. Available at <<http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/20766>>; KNOX, J. H. *Human Rights and the Environment, Human Rights and Environment: 2011 OHCHR study*. Stakeholder input by the Dutch Section of the International Commission of Jurists (NJCM), 2011, s. [online]. Available at <[www.njcm.nl](http://www.njcm.nl)>; JEFFORDS, Ch. *Constitutional Environmental Human Rights: A Descriptive Analysis of 142 National Constitutions*. 2013. Available at <[http://christopherjeffords.com/Constitutions\\_Jeffords.pdf](http://christopherjeffords.com/Constitutions_Jeffords.pdf)>.

539 KNOX, J. H. *Human Rights and the Environment*, points 26 ff.



and to identify the elements of the right's enactment and functioning that aid or, by contrast, hinder the right to be really implemented and applied. The findings shall be used to enliven the situation in the right's interpretation and application in the Czech Republic.

The chapters describing the situation concerning the right to environment in the five countries mentioned above keep the same structure in order to obtain comparable findings. Firstly, the author describes the way how the right to environment is recognized in the constitution in question, including the historical context of its enactment, its form and wording. Then she presents a wider constitutional background of the right, especially mentioning the classification of the right within the relevant constitutional rights system, its character and invocability. She mentions not only the constitutional text and commentaries on it but also the case law related to the interpretation of the right and the way how it developed. The chapter on the Czech Republic firstly presents the main characteristics of the constitutional enshrinement of the right to a favourable environment in Art. 35 of the Czech Charter of Fundamental Rights and Freedoms and summarizes the achievements up to now in its application (that are rather minimal). Then the author tries to apply the pattern established by the Czech Constitutional Court to enforce social rights to the right to a favourable environment, taking into account its particularities. She tries to formulate the "core" of the right to environment in a similar way as the Court has done for other rights from the same group, and considers how the doctrine of rationality, used by the Czech Constitutional Court in social rights, may help to develop the right to a favourable environment.

Based on the presentation of the examined countries, it is possible to conclude that in none of them the right to environment has worked as a functional and effective instrument of environmental protection and as a "full-fledged" part of the constitutional rights catalogue. The right to environment usually has a rather weak position, often due to the fact that it is not directly applicable.

Several factors influencing the successful application of the right to environment were identified. Firstly, let us mention those that appear to be crucial at first glance but in fact they may not necessarily be so important: the duration of recognition and the frequency of academic writing about the right. It would be easy to say that every new right needs enough time to be fully settled, understood, implemented and enforced. Then, the insufficiencies in the right's implementation may be interpreted as the result of the short time that has elapsed since the right was established. But then we would also need to ask why the right has still not been satisfactorily implemented in the countries that have had this right guaranteed

for more than 40 years, which is the case of Spain and Portugal. The time factor certainly plays a certain role but not a decisive one. Additionally, for courts and for the overall acceptance of environmental rights by legal experts and the society, plentiful academic research on the topic is useful and beneficial. In the Czech Republic, the situation is poor in this regard. However, even in the countries where several dozens of publications on the right were written (like in case of the already mentioned Spain and Portugal), this fact might not have helped its practical implementation.

From the factors that are really decisive for a successful application of the right to environment, the following have been recognized:

- formulation (wording) of the right,
- classification of the right within the groups of rights,
- legal nature of the relevant constitutional provision (a right or some weaker form, e.g. a constitutional objective),
- applicability (direct or indirect),
- procedural aspects of the right's enforcement (who may enforce the right, in what types of proceedings and under what conditions),
- the overall attitude of courts and judges towards environmental rights and their expert insight into the matter of environmental law.

The wording of the right determines how strong or weak the right is. It is evident that the formulation that “*everyone has the right to a healthy (decent etc.) environment*” is much stronger than for example that of Finland according to which the public authorities “*shall endeavour to guarantee for everyone the right to a healthy environment*”. The wording of the right makes the foundation for its interpretation in courts.

As regards the classification of the right to environment, in all of the countries within the research, including the Czech Republic, the right to environment belongs to the group of economic, social and cultural rights (except for France where the right is part of a separate constitutional document, the Charter of the Environment). This classification also predetermines the way the right is treated. The economic, social and cultural rights are considered as the second generation of rights and their enforcement is not yet so firmly embedded within the human rights system both internationally and nationally.

In none of the countries within the research the right to environment is directly applicable. The theoretical debate about the legal character of the right is present in most of the countries, including voices denying the right its status of an individual (subjective) right. In some of the countries, some trends can be identified with

the right moving from a “not-at-all-directly-applicable” position towards a more favourable status of having for example a partial direct applicability. Nonetheless, it is the courts (and not the environmental law theorists) who have the main say in these shifts.

For a successful implementation of the right to environment, it is the setting of procedural frameworks in which individuals and environmental organizations can invoke the right that the author considers to be the most decisive factor. This setting of legal procedures predetermines whether the merits of the case will in fact get to court, as well as the level and type of court. Here the provisions establishing the standing conditions and their interpretation make the crucial point. In all of the countries within the research, standing requirements also include some kind of a personal relation to the content of the suit or complaint, called e.g. the interest to act (*intérêt à agir*, “being affected”). Such a condition is usually very hard to fulfil in the environmental area, because in many types of environmental damage, there is no direct link to the life of a person (e.g. as regards the loss on biodiversity). However, thanks to the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, the environmental NGOs in all the examined countries benefit from the *presumption* of such a personal interest in the matter. On the other hand, the personal affection required and narrowly interpreted in individuals seems to be the sticking point of their access to justice in environmental cases.

In all of the compared countries including the Czech Republic, the courts seem to be rather conservative in solving environmental cases. They are reluctant to fully express their opinion to the right as such. At the same time, the courts are the decisive subjects while solving environmental cases and in moving the things forward. For a more effective application of the right to environment, we necessarily need judges open to environmental issues but also ready to get acquainted with environmental law which is a relatively new and complicated branch of law. Environmental law theorists can obviously contribute to this when writing on the topic.

Besides this, it is not possible to omit the element without which no judicial proceedings can start: the petitioner or claimant, or simply the person or organization that is ready to spend their time, money and energy for the sake of environmental protection. In order to successfully apply the right to environment in the future, it seems to be crucial that there are enough such persons who do not get discouraged by the unsuccessful cases and keep trying to enforce the right to environment. The changes in case law are usually slow, yet if the

argumentation in the actions follows the newest development in the case law, including the international and European courts' jurisprudence, in the end those people will win.

*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?"*