UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Šárka Krejčíčková

Právo na příznivé životní prostředí v judikatuře českých soudů

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 22. 11. 2019

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 244 186 znaků včetně mezer.

V Praze dne 22. listopadu 2019

Šárka Krejčíčková

Poděkování

Ráda bych na tomto místě poděkovala všem, kteří mě podporovali v průběhu mého studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Zejména děkuji své rodině a blízkým.

Dále bych chtěla poděkovat paní Mgr. Jitce Chalupové, která mě vedla k lásce a k úctě k přírodě, panu JUDr. Stanislavovi Derlichovi, Ph.D., za poskytnuté rady, a v neposlední řadě též paní JUDr. Martině Frankové, Ph.D., vedoucí této práce, a to především za odborné vedení, projevenou ochotu a vstřícnost.

OBSAH

Úvod....1
1. Základní východiska práva na příznivé životní prostředí....4
1.1. Životní prostředí jako pojem....4
1.2. Vybrané principy ochrany životního prostředí....7
1.3. Ústavněprávní základ ochrany životního prostředí....8
1.4. Charakter práva na příznivé životní prostředí....9
1.4.1. Právo na příznivé životní prostředí jako základní lidské právo....10
1.4.2. Výhody a nevýhody antropocentrického a ekocentrického přístupu....11
1.5. Obsah práva na příznivé životní prostředí v rozhodnutích českých soudů....13
1.5.1. Veřejné subjektivní právo na příznivé životní prostředí....13
1.5.2. Právo a povinnost k ochraně životního prostředí....14
1.5.3. Příznivé životní prostředí....15
2. Mezinárodní exkurz do pojetí práva na příznivé životní prostředí....19
2.1. Význam Stockholmské konference pro právo na příznivé životní prostředí....20
2.2. Právo na příznivé životní prostředí v kontextu Konference OSN pro životní prostředí a rozvoj....21
2.3. Garance práva na příznivé životní prostředí v pojetí Evropského soudu pro lidská práva....22
2.3.1. Právo na kvalitní životní prostředí prostřednictvím uznaných základních lidských práv....24
2.3.2. Antropocentrická metoda dosažení vyšší kvality stavu životního prostředí....28
2.3.3. Význam poskytování informací o stavu životního prostředí....30
2.3.4. EÚLP jako prostředek obecné ochrany životního prostředí....30
2.4. Aarhuská úmluva a její význam pro ochranu životního prostředí....32
2.4.1. Vztah Aarhuské úmluvy k vnitrostátnímu právu v judikatuře českých soudů….33
2.4.2. Právo podílet se na rozhodování v záležitostech životního prostředí....35
2.5. Současný status práva na příznivé životní prostředí....39
3. Subjekty práva na příznivé životní prostředí v judikatuře českých soudů....41
3.1. Účast veřejnosti v řízeních o otázkách týkajících se životního prostředí....41
3.2. Nositelé práva na příznivé životní prostředí....45
3.2.1. Účastenství právnických osob v řízeních na ochranu přírody a krajiny na přelomu 20. a 21. století....45
3.2.2. Změna v pojetí nositelů práva na příznivé životní prostředí po roce 2005....50
3.3. Nositelé práva na příznivé životní prostředí a judikatura k žalobní legitimaci....53
3.4. Subjekty práva na příznivé životní prostředí v souvislosti se zavedením institutu opatření obecné povahy....57

3.4.1. Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.....58
3.4.2. Rozbor případu „Perlorodky říční“.....59
3.4.3. Spolky jako nositelé hmotných práv na obranu příznivého stavu životního prostředí.....61
3.4.4. Podmínky aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP po roce 2015....65
3.5. Okruh nositelů práva na příznivé životní prostředí podle zákona o EIA.....66
3.5.1. Postavení veřejnosti při posuzování vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí.....69
3.6. K nálezu Ústavního soudu vydanému dne 18. 12. 2018.....74
4. Aktuálně projednávané otázky před Ústavním soudem.....77
4.1. Reakce na zúžení přístupu veřejnosti do řízení na ochranu přírody a krajiny.....78
4.2. Vybrané argumenty proti omezení účasti ekologických spolků ve správních řízeních 81
Závěr.....83
Seznam použitých zkratek.....89
Seznam použitých zdrojů.....91
1. Seznam použité literatury.....91
2. Seznam použitých odborných článků.....92
3. Seznam použitých internetových zdrojů.....93
4. Seznam použitých českých právních předpisů.....93
5. Seznam použitých českých legislativních dokumentů.....94
6. Seznam použitých pramenů mezinárodního práva.....95
7. Seznam použité judikatury českých soudů.....97
8. Seznam použité judikatury mezinárodních soudů.....99
9. Seznam ostatních zdrojů.....100
Abstrakt.....101
Abstract.....103

Úvod

Právo na příznivé životní prostředí patří do množiny nových lidských práv, která se v evropských zemích utvářejí již přibližně padesát let. Charakter tohoto práva (především coby práva základního) však dodnes není jednoznačně zformován. Neznamená to ovšem, že je právo na příznivé životní prostředí, zakotvené ve čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, méně významným lidským právem než například právo na život a další.

Obzvlášť v dnešní době, kdy je kladen čím dál větší důraz na důležitost ochrany životního prostředí, což podle mě není potřeba příliš názorově obhajovat, je z mého pohledu nutné přistupovat k právu na příznivé životní prostředí tak, aby se jeho prostřednictvím mohlo co nejvíce subjektů zapojit do aktivit, ve kterých lze prosazovat zájmy ochrany přírody a krajiny, jakož i zájmy životního prostředí jako celku. Ostatně, pokud má mít podle doslovného znění čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod skutečně *„každý“* právo na příznivé životní prostředí a pokud se jej zároveň může každá osoba bez ohledu na svou právní povahu domáhat, nabízí se otázka, proč by některým subjektům mělo být toto právo co do svého obsahu upíráno.

Tato práce si klade za cíl zmapovat dosavadní judikaturu týkající se práva na příznivé životní prostředí a v této souvislosti prověřit, zda je *„každý“*, kdo je jeho nositelem, také tím, kdo se tohoto práva může domáhat, a zejména pak, zda je tomu i naopak. Dále chci zodpovědět hypotetickou otázku, co se rozumí pod požadavkem na životní prostředí, které má být *„příznivé“*, jak je vnímáno právo na životní prostředí v mezinárodním právním prostředí a rovněž se chci krátce zamyslet nad výhodami a nevýhodami antropocentrického přístupu ve vztahu k ochraně životního prostředí.

Novelou zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, došlo podle mého názoru k nežádoucímu zúžení okruhu subjektů, kterých se právo na příznivé životní prostředí týká, a to především v tom ohledu, že jejich možnost zasáhnout do otázek souvisejících s jeho výkonem prostřednictvím účasti v řízeních na ochranu zdravého životního prostředí, byla podstatně omezena. Aktuálně o navrácení do předchozího stavu věcí, kdy bylo možno legislativně zaručenou účast subjektů označit toliko za vyhovující, usiluje skupina senátorů v řízení před Ústavním soudem. Tuto svou práci jsem se rozhodla vypracovat i jako podpůrný materiál pro tvrzení, že by účast veřejnosti v otázkách životního prostředí měla být co nejširší. Věřím, že tuto premisu ve své práci rovněž potvrdím.

Pro zodpovězení naznačených otázek byla zvolena deskriptivní metoda v kombinaci s analýzou soudních rozhodnutí, neboť, jak název diplomové práce napovídá, jsem se rozhodla

vycházet z obsáhlé, leč mnohdy protichůdné judikatury, ve které však lze nalézt mnoho zajímavých názorů a řadu přesvědčivých argumentů, proč by ochrana životního prostředí měla být z právního pohledu dostupná co největšímu počtu angažovaných subjektů. Tyto poznatky budou následně spojeny a metodou syntézy bude mj. zhodnoceno, zda byla výše zmíněná novela v souladu s garantovanou úrovní ochrany příznivého životního prostředí v České republice.

V první části této práce bude pozornost soustředěna na základní pojmy a východiska, ze kterých právo na příznivé životní prostředí čerpá. Zejména bude definován pojem *„životní prostředí“*, jakož i další související pojmy; budou zohledněny základní principy, ze kterých ochrana životního prostředí vychází; bude vysvětlen charakter práva na příznivé životní prostředí; zmíněny budou výhody a nevýhody antropocentrického, potažmo ekocentrického přístupu, k ochraně životního prostředí a prostor bude rovněž dán obsahu práva na příznivé životní prostředí z hlediska judikatury – zejména bude v této kapitole vysvětleno, co je myšleno *„příznivostí“* životního prostředí a zda může existovat subjektivní nárok na tento jeho stav.

Ve druhé části mé diplomové práce se zaměřím na právo na životní prostředí v mezinárodním kontextu. Jednotlivé přístupy k jeho mezinárodněprávnímu pojetí uvádím v úvodu ke druhé části. Dále toliko okrajově nastíním historický vývoj, který ovlivnil to, jakým způsobem a za jakých okolností se právo na příznivé životní prostředí ve svých počátcích formovalo. Rozebírána bude rovněž Aarhuská úmluva a její význam pro zmíněné právo, a to včetně otázky aplikační přednosti. Přiblíženy budou také některé články Aarhuské úmluvy, které považuji za klíčové, jedná-li se o účast na ochraně životního prostředí.

V neposlední řadě je nutno poukázat na důležitou roli Evropského soudu pro lidská práva, jehož judikatura je v otázkách dotýkajících se životního prostředí s postupem času již rozsáhlá, byť Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod právo na životní prostředí sama o sobě nezakotvuje. Představena bude řada rozsudků, které se určitým způsobem enviromentální tématiky dotýkají a do jisté míry s právem na příznivé životní prostředí souvisí tak, že z něj činí mezinárodně etablované lidské právo, což ostatně v současnosti uznává i celá řada autorů odborných článků a publikací.

Třetí část je věnována samotnému jádru problému, tj. kdo je skutečným nositelem práva na příznivé životní prostředí z pohledu judikatury, resp. zda je *„každým“*, kdo se může uvedeného práva domáhat, skutečně každý existující subjekt a v jakém rozsahu tak může činit. Pro pochopení jádra této problematiky je potřeba na úvod představit možnosti zprostředkované

zvláštními právními předpisy a základní zákonný mechanismus neformální účasti veřejnosti v záležitostech životního prostředí.

Postupně se budu zabývat tím, kdo je subjektem práva na příznivé životní prostředí, z pohledu judikatury týkající se zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, neboť v souvislosti s tímto co do otázek ochrany životního prostředí takřka obecným právním předpisem, soudy nejčastěji polemizovaly, do jaké míry je možné namítat porušení tohoto práva fyzickými osobami a do jaké míry toto právo náleží osobám právnickým; dále zohledním, jak se staví české soudy k rozsahu žalobní legitimace těchto subjektů a kdo jsou *tzv. zájemníci*. Vzhledem k tomu, že postavení právnických osob jakožto nositelů práva na příznivé životní prostředí, bylo do značné míry prohloubeno v souvislosti se zavedením opatření obecné povahy, resp. v souvislosti s řešením otázky aktivní legitimace k podání návrhu na jeho zrušení, je řada podkapitol věnována rovněž judikatuře z této oblasti.

Na závěr této části představím i pojem *„dotčená veřejnost“* a věnovat se budu také s tím souvisejícímu relativně novému nálezu Ústavního soudu, který se týká zjednodušení procesu posuzování vlivů na životní prostředí v případě prioritních dopravních záměrů, a to pomocí omezení účasti spolků v jedné z jeho částí. Pozastavím se též u otázky posuzované v nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, ve kterém se Ústavní soud zabýval (ne)možností účasti ekologických spolků v řízeních o uložení pokuty na úseku ochrany přírody a krajiny.

V poslední rozsahem nejužší části mé diplomové práce se zabývám aktuálně projednávanou věcí před Ústavním soudem vedenou pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17, která se týká vyloučení veřejnosti z rozhodování především o stavebních projektech v řízeních podle stavebního zákona. Poukáži na důsledky provedené novely zákona o ochraně přírody a krajiny, jakož i na reakce odborné veřejnosti, a představím rovněž vybrané argumenty proti tomuto radikálnímu zásahu do právní úpravy dané oblasti.

Vzhledem k tomu, že téma této práce podle mého názoru souvisí s poměrně aktuální a živou problematikou, která, troufám si říct, vzbuzuje mnohdy i bouřlivé emoce, rozhodla jsem se jeho široký rámec do jisté míry vymezit a zabývat se zejména judikaturou týkající se subjektu práva na příznivé životní prostředí s důrazem na možnosti zapojení environmentálních spolků do řešení otázek souvisejících s ochranou životního prostředí. Jak již bylo zmíněno, byť je judikatura v této oblasti dostatečně bohatá, nelze obsah a další dílčí aspekty práva na příznivé životní prostředí označit za vyjasněné a ústavně garantovanou úroveň právní ochrany životního prostředí bez pochybností za naplněnou.

1. Základní východiska práva na příznivé životní prostředí

Než se zaměřím na zodpovězení hlavních otázek, které si v této práci pokládám, je nutné definovat základní pojmy a principy, ze kterých právo na příznivé životní prostředí vychází, a vymezit tak právní vědou i praxí nastavené hranice, ve kterých se toto téma pohybuje. Jedná se o instituty jako je pojem *„životní prostředí“*, klíčové principy jako princip trvale udržitelného rozvoje, ústavněprávní základy ochrany životního prostředí, premisy související s právem každého na příznivé životní prostředí, jakož i jeho charakter, a další podobné pojmy.

Ochrana životního prostředí se v českém prostředí začíná v institucionalizované podobě vyvíjet od počátku 90. let 20. století, když se Česká republika začala formovat jako autonomní stát a přijala podobně jako řada dalších evropských zemí environmentálně-politický závazek chránit životní prostředí. Vznik těchto myšlenek pomohl utvářet Václav Havel, první prezident České republiky, jehož invence byly pro oblast práva životního prostředí významným přínosem. Nejen, že stál u zrodu Federálního výboru pro životní prostředí, ale ve svých strhujících projevech[1] často upozorňoval na neutěšený stav životního prostředí, za který vinil především vládu komunistického režimu, přičemž zdůrazňoval nutnost preventivní ochrany přírodního bohatství, a to zejména ve světle nově vznikající kapitalistické společnosti. Jako hlavní autor[2] preambule Ústavy České republiky[3] přispěl k formulaci čl. 7 Ústavy ČR a čl. 35 Listiny základních práv a svobod[4][5], v návaznosti na které se rozvíjely další legislativní pojmy související s ochranou životního prostředí.

1.1. Životní prostředí jako pojem

Životní prostředí nelze vymezit jednoznačnou definicí, neboť na něj lze nahlížet optikou různých společenskovědních oborů. Z hlediska právního, které je pro tuto práci relevantní, pojem životního prostředí vykládáme antropocentrickou definicí obsaženou v ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon

1 Jedná se například o vystoupení na tzv. Dobříšském procesu konaném dne 21. 6. 1991 v rámci Konference *„Životní prostředí pro Evropu“* pod záštitou Evropské hospodářské komise OSN, projev v Kongresu Spojených států amerických, vystoupení před Radou guvernérů Mezinárodního měnového fondu a Světové banky v roce 2000 a další. Viz STEJSKAL, Vojtěch. Václav Havel a ochrana životního prostředí. *České právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2016, roč. 2016, č. 41, s. 8-9. ISSN 1213-5542. [online]. [cit. 2019-03-28]. Dostupné z: http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_41.pdf

2 První předseda Poslanecké sněmovny České republiky Milan Uhde text následně mírně upravil.

3 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále též jen „Ústava ČR“).

4 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále též jen „Listina základních práv a svobod“ nebo „Listina“).

5 STEJSKAL 2016 op. cit., s. 8-10.

o životním prostředí“ nebo „ZoŽP“) jako *„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.“*[6]

Výčet jednotlivých složek životního prostředí, který je zde uveden, zahrnuje jak součásti živé, tak i neživé přírody. Jedná se o výčet demonstrativní, a proto některé publikace základní pojem životního prostředí ještě dále rozšiřují a uvádějí, že do něj *„patří i tzv. umělé (člověkem vytvořené) prostředí, jako je prostředí sídlištní, domovní, bytové a pracovní, ale i kulturní památky a společenské vztahy. V tomto širším pojetí se však životní prostředí stává značně bezbřehým pojmem, v němž se může ztrácet jeho podstata.“*[7]

Užší pojetí legislativního pojmu *„životní prostředí“* používá pražská Právnická fakulta Univerzity Karlovy. Brněnská Masarykova univerzita prosazuje takové pojetí životního prostředí, které vedle přirozeného (přírodního) životního prostředí zahrnuje též prostředí vytvořené člověkem, které jako jeho součást nelze odmítnout. Pekárek například uvádí, že rozlišování mezi tzv. přírodním životním prostředím a životním prostředím vytvořeným člověkem ochraně životního prostředí škodí.[8]

Osobně se po vzoru zákonné definice životního prostředí přikláním k názoru, že životní prostředí může zahrnovat veškeré prostorové části vnějšího světa, které umožňují organismům přirozeným způsobem koexistovat a dále se vyvíjet. Neshledávám nutně důvod k omezení se čistě na přírodní, tj. spontánně a bez zásahu člověka utvářené prostředí. Pokud je člověk organismem a vyvíjí určitou činnost, která se v životním prostředí projevuje, není důvod odmítat jako součást životního prostředí ty části, do nichž zasáhl.

Problém, který by při použití širšího pojetí mohl teoreticky nastat a kdy by takového pojetí mohlo být dokonce zneužíváno, se může projevit v rámci institutu žaloby ve veřejném zájmu, a to žaloby na ochranu životního prostředí. Použitím širší definice by byl do značné míry rozšířen okruh napadnutelných záměrů a žaloby by v krajním případě mohly být podávány účelově. Z důvodu předcházení takovým situacím by bylo vhodnější uvažovat o zúžení a případném zkonkretizování definice pojmu životní prostředí.

Nicméně vzhledem k tomu, že je v českém právním řádu možnost podat žalobu ve veřejném zájmu, tj. na ochranu životního prostředí, pro oblast životního prostředí

6 Ustanovení § 2 zákona o životním prostředí.

7 DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7, s. 29.

8 PEKÁREK, Milan. *Právo životního prostředí*. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. ISBN 978-802-1049-260, s. 13.

téměř vyloučena, jeví se naopak jako velmi žádoucí, aby byl pro účely ochrany životního prostředí výklad tohoto základního pojmu co nejširší. Jistou vyšší úroveň ochrany totiž zákonodárce v současné době výslovně poskytuje pouze některým vymezeným součástem životního prostředí, jako je tomu například prostřednictvím definice přírody a krajiny.

Preambule Ústavy České republiky i čl. 7 obsahují další z legislativních pojmů – pojem *„přírodní bohatství“*. Ústava ČR tedy neobsahuje přímo pojem *„životní prostředí“*, jakkoli nemůže být sporu o tom, že oba tyto pojmy považuje za zástupné (což potvrzuje jak soudní praxe, tak i právní teorie)[9]. Domnívám se, že je tomu tak proto, aby ochrana životního prostředí v rovině ústavní pokrývala všechny přípustné legální definice těch částí okolního světa, které mohou existenci člověka a dalších organismů reálně ovlivňovat, čímž je sledována otevřenější možnost kontroly ústavnosti vůči opatřením přijatým v souvislosti s tímto závazkem. Podle Jančářové autoři jen zřídkakdy považují pojem *„přírodní bohatství“* za významově užší než je pojem *„životní prostředí“*. Zahrnuje totiž podle nich například i tzv. ekologickou bezpečnost a další prvky.[10]

Ve čl. 35 odst. 1 Listiny se vyskytuje modifikace základního pojmu *„životní prostředí“*, a to jako *„příznivé životní prostředí“*, čímž mimo jiné Listina plynule navazuje na Ústavu ČR a pojem přírodní bohatství propojuje[11] s legislativním pojmem *„životní prostředí“*. Významu a dalším aspektům přívlastku *„příznivé“* se podrobněji věnuji v samostatné podkapitole 1.5.3.

Jako s dalšími je možné se setkat s pojmy *„kulturní dědictví“* a *„přírodní dědictví“*, které obsahuje Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (dále též jen „Úmluva UNESCO“) publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 159/1991 Sb. a kterou je Česká republika vázána od roku 1991.[12] Ve článcích 1 a 2 Úmluva UNESCO zakotvuje definici těchto dvou pojmů, avšak zde ochrana přírodního dědictví směřuje k zachování takových přírodních jevů, které jsou tvořené fyzickými, biologickými a geologickými útvary a lokalitami výjimečné světové hodnoty, a to jak z estetického, tak z vědeckého hlediska.[13] Je tedy patrné, že se v tomto případě jedná o pojem užší než je pojem *„životní prostředí“*.

Za zásadní považuji definici *„ochrany přírody a krajiny“* dle ustanovení § 2 zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též jen „zákon o ochraně

9 Viz JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8366-0, s. 148.
10 Ibidem.
11 Ibidem.
12 Viz Sdělení č. 159/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví přijaté v Paříži dne 16. listopadu 1972.
13 Viz čl. 2 Úmluvy UNESCO.

přírody a krajiny“ nebo „ZOPK“), kterou se podle odstavce 1 rozumí *„vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.“*[14]

Tento pojem, jak je zřejmé, zahrnuje pouze některé složky životního prostředí, kterým má být věnována zvláštní pozornost v rámci jeho celkové ochrany. Z hlediska prosazování zájmů ochrany životního prostředí ze strany veřejnosti má podle mého názoru eminentní význam. Ochrany ve smyslu čl. 7 Ústavy ČR se dle čl. 41 Listiny mohou příslušné subjekty, které jsou nositeli práva na příznivé životní prostředí, domáhat v mezích provádějících zákonů. V případě práva na příznivé životní prostředí se jedná zejména o ustanovení § 70 ZOPK, které ve spojení s dalšími tato ustanovení provádí.

Dále ZOPK v ustanovení § 3 odst. 1 zavádí samostatné pojmy jako je *„zvláště chráněná část přírody“*, *„biotop“*, *„ekosystém“*, anebo *„krajina“*[15] a řada dalších, v jejichž případě však není pochyb o tom, že se jedná o pojmy specifického významu legislativně zakotvené pro účely ochrany podle ZOPK.

1.2. Vybrané principy ochrany životního prostředí

Zásady ochrany životního prostředí představují vůdčí ideje při snaze omezit negativní dopady lidské činnosti na všechny složky životního prostředí. Východiskem pro formování práva životního prostředí jsou vědecké poznatky – postupem času bylo možno z nashromážděných znalostí sestavit obecně platné principy, které se staly významnými z hlediska interpretace a dalšího utváření práva životního prostředí. Pro existenci práva na příznivé životní prostředí jsou podle mého názoru nejdůležitější zejména tyto principy: princip trvale udržitelného rozvoje, princip prevence, princip informovanosti a princip účasti veřejnosti.[16]

Podle ustanovení § 6 ZoŽP je trvale udržitelným rozvojem společnosti takový rozvoj, kdy jsou zachovány přirozené funkce ekosystémů a současným i budoucím generacím je zachována možnost uspokojovat vlastní základní životní potřeby, aniž by došlo ke snížení rozmanitosti přírody.[17] Poprvé se tento pojem (tzv. sustainable development) vyskytl ve Zprávě

14 Ustanovení § 2 odst. 1 ZOPK.

15 Podle ustanovení § 3 odst. 1 písm. m) ZOPK je krajina *„část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.“*

16 Dalšími principy práva životního prostředí jsou například princip nejvyšší hodnoty, princip předběžné opatrnosti, princip odpovědnosti státu, princip ekonomické stimulace a další.

17 Podobně pak dle věty první ustanovení § 1 ZOPK: *„Účelem zákona je za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji (...).“*

Brundtlandové z roku 1987 nazvané *„Naše společná budoucnost“*[18] vydané Světovou komisí OSN pro životní prostředí a rozvoj[19], kdy bylo upozorněno na naléhavost pokroku a hospodářský rozvoj, aniž by přitom došlo k úplnému vyčerpání přírodních zdrojů či dokonce k poškození životního prostředí.[20] Trvale udržitelný rozvoj se stal cílem ochrany životního prostředí a v jeho duchu jsou koncipovány i zbývající principy.

Pro další dva jmenované principy je určující mezinárodní Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí z roku 1998 (dále též jen „Aarhuská úmluva“ nebo „Úmluva“). I Aarhuská úmluva se hlásí k principu trvale udržitelného rozvoje, neboť pokládá za svůj cíl *„přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu.“*[21]

Informovanost a dostatečné penzum znalostí o aktuálním stavu životního prostředí jsou předpokladem pro přijetí vhodných opatření k jeho ochraně a také předpokladem angažovanosti ze strany veřejnosti. *„Jenom informované osoby se mohou vhodně chovat a pozitivně podílet na ochraně životního prostředí.“*[22]

Podle Aarhuské úmluvy má mít veřejnost přístup k právní ochraně, kdy má být zaručen přezkum rozhodnutí dotýkajících se daných otázek, má mít možnost zapojit se do tvorby plánů a politik týkajících se životního prostředí a k tomu jí mají být co možná nejrychleji a bez nutnosti prokazovat zájem na věci poskytovány informace o životním prostředí. Aarhuskou úmluvou a jejím značným významem pro právo na příznivé životní prostředí se proto budu i z pohledu judikatury českých správních soudů zabývat v kapitole 2.4.

1.3. Ústavněprávní základ ochrany životního prostředí

Těžiště ideologického směřování ochrany životního prostředí se v ústavní rovině nachází v preambuli Ústavy ČR. Ekvivalentně významná je také preambule Listiny základních práv a svobod. Na těchto dvou místech byly v ústavním pořádku České republiky vystiženy postuláty, které v českém právním řádu tvoří základ právní úpravy oblasti životního prostředí

18 Originální název zní: *„Our Common Future“*.
19 United Nations World Commission on Environment and Development – WCED.
20 Sustainable Development. *Ministry of the Environment of the Czech Republic* [online]. Praha: Ministry of the Environment of the Czech Republic, c2008-2019 [cit. 2019-04-05]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/en/sustainable_development
21 Čl. 1 Aarhuské úmluvy.
22 DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: Czech environmental law*. 2., rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006. České právo a Evropská unie. ISBN 80-85889-70-6, s. 22.

a které představují východiska pro jeho ochranu v podobě, v jaké je v České republice v současné době prosazována.

Preambule Ústavy ČR, která uvádí doslovně: *„My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, (...) odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství,“*[23] jasně poukazuje na zájem státu podílet se na ochraně životního prostředí. Tento záměr je v Ústavě ČR blíže konkretizován ve čl. 7, jehož znění je: *„Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“*[24] Podle výkladu Ústavního soudu se porušení čl. 7 s ohledem na jeho systematické zařazení v Ústavě ČR nelze samostatně dovolávat, *„neboť obsahuje toliko závazek státu,“*[25] ale sám o sobě subjektivní veřejné ústavně garantované základní právo jednotlivců nezakládá.

Neméně důležitým je lidskoprávní rozměr ochrany životního prostředí. Pro tuto ústavně chráněnou hodnotu se ve článku 35 odst. 1 Listiny nachází klíčová teze: *„Každý má právo na příznivé životní prostředí,“*[26] čímž Listina promítá výše popisovaný závazek státu do právní roviny některých subjektů a garantuje jejich oprávnění domáhat se příznivého stavu prostředí, které je obklopuje a ve kterém žijí.

V kontextu základních práv životního prostředí nesmí být opomenuto ani právo obsažené v odstavci 2 čl. 35 Listiny, tj. právo na *„včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů“*[27]. Vzhledem k tomu, že je však tato práce koncipována tak, aby zodpověděla otázku přípustnosti obhajoby stavu životního prostředí ze strany veřejnosti (zejména v kontextu ustanovení § 70 ZOPK, potažmo v kontextu dalších právních předpisů a přijatých mezinárodních závazků), se právu podle čl. 35 odst. 2 Listiny v této práci nevěnuji.

1.4. Charakter práva na příznivé životní prostředí

Právo na příznivé životní prostředí zakotvené ve čl. 35 odst. 1 Listiny náleží do tzv. třetí generace lidských práv[28], která se rozvíjela v právních systémech jednotlivých států zejména

23 Preambule Ústavy ČR.
24 Čl. 7 Ústavy ČR.
25 Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 2614/08.
26 Čl. 35 odst. 1 Listiny.
27 Čl. 35 odst. 2 Listiny.
28 Někteří autoři používají dělení lidských práv do čtyř generací. V takovém případě spadá právo na příznivé životní prostředí až do čtvrté generace, kterou představují tzv. nově se utvářející lidská a občanská práva. Srov. BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5, s. 233-236.

v 70. letech 20. století[29]. Zda je možné považovat toto právo za součást základních lidských práv a zda na něj existuje subjektivní nárok, se pokusím zodpovědět v následujících podkapitolách.

1.4.1. Právo na příznivé životní prostředí jako základní lidské právo

Právo na příznivé životní prostředí je zakotveno ve dvou mezinárodních smlouvách regionálního významu, avšak v žádné úmluvě s globální působností. Samotnou existenci práva na životní prostředí jako základního lidského práva proto někteří mezinárodně působící autoři ve svých publikacích zpochybňují. Tradičně je právo na životní prostředí deklarováno napříč ústavami světových národů, ovšem názory environmentálních teoretiků na lidskoprávní přesah práva životního prostředí nejsou zcela konzistentní.

Trojí pojetí přehledně shrnuje Müllerová[30], která uvádí, že někteří autoři zastávající pozitivistický přístup vytýkají existenci daného práva jako jednoho ze základních lidských práv právě to, že dosud nebyla přijata žádná významnější mezinárodní úmluva, která by jej závazně jako základní právo definovala, a proto mu z hlediska jeho existence můžeme přiznat maximálně status vznikajícího základního práva.

Poněkud shovívavěji se k otázce existence základního lidského práva na příznivé životní prostředí staví druhá skupina autorů. Ti považují to, že bylo právo na životní prostředí zavedeno opakovaně v řadě národních ústav, za dostatečný důkaz o jeho existenci i v prostředí mezinárodního práva. Jak uvádí M. Franková, v národních ústavách se právo na příznivé životní prostředí začalo objevovat od roku 1972, a to patrně v souvislosti s přijetím Deklarace Konference OSN o životním prostředí a rozvoji[31].[32] V současné době existuje již přes 60 států, které toto právo do svých ústav zahrnuly.[33] Vedle toho je právo na zdravé životní prostředí zohledňováno v řadě soudních rozhodnutí a dokumentů nevládních organizací. Skrze soft law se tedy promítá do podoby mezinárodněprávních obyčejů a zvyklostí, které je potřeba

29 Srov. DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: Czech environmental law*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2003. České právo a Evropská unie. ISBN 80-85889-49-8, s. 16.

30 Srov. MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na životní prostředí: teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015. ISBN 978-80-87439-21-0, s. 27-31.

31 Originální název zní: *Rio Declaration on Environment and Development*.

32 Viz FRANKOVÁ, Martina. Vybrané přístupy k právu na příznivé životní prostředí. In: MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 61. ISBN 978-80-87439-30-2.

33 KOKEŠ, Marian. Právo na životní prostředí (komentář k čl. 35 Listiny). In: WAGNEROVÁ, Eliška a Vojtěch ŠIMÍČEK a Tomáš LANGÁŠEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6, s. 709-722.

respektovat, neboť vznikly z vůle lidí.[34] Jeho existenci proto považuje druhá větev právních teoretiků za prokázanou.

Poslední koncepce v díle Müllerové vychází z přirozenoprávního přesvědčení, že právo na životní prostředí existuje, neboť již byly splněny podmínky jeho existence, a to bez ohledu na to, zda bylo kodifikováno. Těmito předpoklady jsou, že znečištění na jistém území dosáhlo určité intenzity a že znalosti o jeho negativních vlivech dosahují ve společnosti takové úrovně, v jejíž souvislosti je na ně poukazováno jako na jevy problematické.

Osobně se domnívám, že současný problém práva životního prostředí v kontextu českého právního řádu netkví toliko v otázce jeho lidskoprávního charakteru, nýbrž v tom, jakým způsobem je k němu přistupováno z hlediska praktické aplikace – zejména pak v tom, kdo je považován za jeho nositele a do jaké míry lze realizaci jednotlivých záměrů s dopady na životní prostředí ovlivnit, potažmo jakými prostředky se mohou subjekty naplnění garantovaného požadavku na příznivý stav životního prostředí domáhat.

Problematika týkající se dvoukolejnosti vnímání nositele práva na příznivé životní prostředí a účastníka řízení na jeho ochranu a odlišné náplně jejich práv je v oblasti práva jakýmsi českým specifikem[35], od kterého se odvíjí výkladové potíže, kterými se v této práci zabývám.

1.4.2. Výhody a nevýhody antropocentrického a ekocentrického přístupu

Koncept přístupu k záležitostem týkajícím se životního prostředí záleží v prvé řadě na tom, jak jsou právo a ochrana životního prostředí vnímány, tedy na tom, co je postaveno do středu zájmu – zda kvalita životního prostředí, anebo člověk. V zásadě tedy rozlišujeme mezi dvěma přístupy, tj. přístupem antropocentrickým a přístupem ekocentrickým, resp. biocentrickým.

Antropocentrismus je základem myšlenky lidských práv, která se zaměřují na blaho jednotlivce, jehož zájmy jsou zde určující, zatímco ekocentrismus a právo životního prostředí staví do centra zájmu (nad zájmy člověka) přímo záležitosti životního prostředí, čímž se orientuje na blaho společnosti jako celku.[36]

---

34 RODRIGUEZ-RIVERA, L. E. Is the Human Right to Environment Recognized under International Law – It Depends on the Source. In: MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na životní prostředí: teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015. ISBN 978-80-87439-21-0, s. 30.

35 Osobní konzultace s JUDr. Martinou Frankovou, Ph.D. dne 19. listopadu 2019.

36 Srov. MÜLLEROVÁ 2015 op. cit., s. 17-18.

Müllerová zmiňuje, že lidská práva původně vznikla z potřeby ochrany osob před libovůlí a zneužitím státní moci. Vnitřní hodnota životního prostředí je však na postavení člověka nezávislá a je to naopak člověk, kdo využívá přírodu, bez které by neměl šanci na přežití. Ostatně také definice životního prostředí podle ustanovení § 2 ZoŽP zahrnuje člověka mezi složky životního prostředí, což je pojetí konformní s ekocentrickým přístupem.

V případě, kdy by byly právními nástroji chráněné zájmy člověka nadřazeny nad zájmy životního prostředí, byl by člověk postaven do pozice, v níž by mu svědčilo významnější postavení oproti jiným organismům, což by navádělo k názoru, že jedině člověk má právo na uspokojení vlastních potřeb na úkor jiných součástí přírody.[37]

Ekocentrismus tedy vyžaduje jakousi formu *„sebe-omezení člověka ve prospěch ekologické integrity,“*[38] což může být vnímáno jako v rozporu s původní koncepcí vymezující lidská práva. Někteří autoři proto poukazují na to, že lidská práva s environmentálním obsahem nedávají smysl a že není možné určovat cílový stav životního prostředí potřebami člověka.

Antropocentrické pojetí odkazuje na nucené využívání tradičních lidských práv (např. práva na život, na soukromí, atp.) k ochraně životního prostředí. Takové pojetí je uznáváno v České republice a značně omezuje možnosti jednotlivců chránit hodnoty, které životní prostředí představuje, neboť neprojeví-li se poškození životního prostředí v právní sféře člověka přímo, není z hlediska tohoto pojetí osoba oprávněna dosáhnout jeho ochrany právními prostředky.

V poslední době se z podobných důvodů v zahraničních právních řádech přistupuje k pojetí ekocentrickému, které by subjektům umožňovalo ochranu životního prostředí bez ohledu na dotčení na hmotných právech konkrétního jednotlivce.[39] Domnívám se, že by od přechodu k tomuto přístupu v českém právním řádu zbýval již jen krok k zavedení institutu actio popularis (tj. žaloby ve veřejném zájmu), která v současnosti není v českém právním prostředí přípustná, byť je podle mého názoru kategorické odmítnutí ekocentrického přístupu k právu životního prostředí v přímém rozporu s principem nejvyšší hodnoty, podle kterého je životní prostředí považováno za předpoklad existence života samého.

Řešením výše uvedeného problému může být, jak shrnuje Müllerová, zavedení jakési rovnováhy mezi oběma přístupy. Tzv. mírný antropocentrismus řada autorů obhajuje s ohledem na to, že člověk ochranou sama sebe chrání zároveň přírodu, neboť je její integrální

37 Srov. MÜLLEROVÁ 2015 op. cit., s. 17-18.
38 Ibidem, s. 18.
39 JANČÁŘOVÁ 2016 op. cit, s. 154.

součástí, a to s vědomím toho, že poškozováním životního prostředí člověk předně poškozuje sám sebe.[40]

Upřednostnění zájmů člověka oproti zájmům přírody by v rámci kompromisního přístupu mírného antropocentrismu mělo záležet na aktuální důležitosti jednotlivých zájmů. Osobně spatřuji problém v tom, že se v takovém případě má spoléhat na samostatné morální uvážení člověka (respektive správního orgánu či soudu), jehož úkolem bude rozpoznat, který důvod je již dostatečně vážný, aby byly zájmy životního prostředí nadřazeny nad užitek jednotlivců, aniž by pro to existovala konkrétní zákonná opora. Nehledě na to, že některé hrozby se objevují a případně i projeví až s jistým časovým odstupem. Budou-li však zachovány jisté mantinely, díky kterým bude možné s jistotou určit alespoň minimální úroveň poškození životního prostředí, může být změna tímto směrem v konečném důsledku přínosná.

K. Bosselmann k danému problému zaujímá z dlouhodobého pohledu zcela vyhovující, avšak možná příliš optimistický postoj, neboť za nejvhodnější řešení logicky považuje *„rozvoj všech lidských práv takovým způsobem, který ukazuje, že lidstvo je integrální součástí biosféry, že příroda má vnitřní hodnotu a že lidstvo má povinnosti vůči přírodě.“*[41]

1.5. Obsah práva na příznivé životní prostředí v rozhodnutích českých soudů

Konkrétním aspektům práva na příznivé životní prostředí, jako jsou: charakter životního prostředí coby právního institutu; co se v souvislosti s životním prostředím rozumí pod přívlastkem *„příznivé“*; zda je možné se práva na příznivé životní prostředí domáhat a kdo tak může činit; jakož i zda a případně na jakou úroveň ochrany existuje nárok, se pokusím objasnit v následujících podkapitolách. Jak vyplývá z názvu této práce, zaměřím se na tyto otázky především z pohledu české judikatury.

1.5.1. Veřejné subjektivní právo na příznivé životní prostředí

Interpretací pojmu „*životní prostředí*“ se zabýval také Ústavní soud, byť jen v omezeném rozsahu. Ve svém nálezu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96 poprvé zařadil tzv. zdravé životní prostředí mezi veřejné statky. Rozdíl mezi veřejnými statky a základními právy a svobodami spočívá v tom, že zatímco základní práva a svobody lze pojmově, věcně i právně členit na části a ty přiřadit jednotlivcům – u veřejných statků tato distribuce možná není. Pro ty

40 MÜLLEROVÁ 2015 op. cit., s. 69-70.
41 BOSSELMANN, K. Ecological Human Rights. In: MÜLLEROVÁ 2015 op. cit., s. 71.

je typickým znakem právě to, že prospěch z nich je nedělitelný[42] a lidé nemohou být vyloučeni z jejich požívání[43]. Na rozdíl od nich základní práva náležejí osobám podle svého charakteru a nemusí být tedy připisována všem subjektům bez rozdílu.

Pojem veřejný statek je vymezen také v ustanovení § 490 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „nový občanský zákoník" nebo „NOZ"), a to jako věc, která je určená k obecnému užívání. Životní prostředí je tedy možné využívat předem neomezeným okruhem adresátů, a to jak fyzickými, tak i právnickými osobami, přičemž všem těmto subjektům bude k dispozici ve stejné míře a ve stejném rozsahu.

V pojetí judikatury se proto i právo na příznivé životní prostředí *„odvíjí od životního prostředí jako veřejného statku, za jehož ochranu společnost převzala svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím (preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy)."*[44] Tento výklad Ústavního soudu potvrzuje, že životní prostředí je právně i věcně chráněno jako veřejný statek, a to celou společností České republiky, jakož i právním řádem státu, který usiluje o jeho ochranu v souladu se záměrem naplnit princip trvale udržitelného rozvoje[45], který byl popisován výše.

Společnost (resp. veřejnost) pak může vůči státu veřejné subjektivní právo na příznivé životní prostředí nárokovat, neboť *„skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny)."*[46]

1.5.2. Právo a povinnost k ochraně životního prostředí

Podle Ústavního soudu je samozřejmé, že *„v žádné společnosti nelze žít pouze z práv a svobod, a proto jsou kompenzována ukládáním povinností způsobem a v rozsahu předem stanoveném (čl. 4 odst. 4 Listiny). Právu každého na příznivé životní prostředí tak koresponduje*

42 Tzv. nedělitelnost prospěchu z veřejného statku vyplývá z jeho povahy, kdy je veřejný statek k dispozici všem jeho oprávněným uživatelům a ti jej mohou spotřebovávat libovolně a každý ve stejné míře.

43 Viz nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96: *„Ústavní úprava postavení jedince ve společnosti obsahuje ochranu individuálních práv a svobod, jakož i ochranu veřejných statků. Rozdíl mezi nimi spočívá v jejich distributivnosti. Pro veřejné statky je typické, že prospěch z nich je nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho požívání. Příklady veřejných statků jsou národní bezpečnost, veřejný pořádek, zdravé životní prostředí. Veřejným statkem se tudíž určitý aspekt lidské existence stává za podmínky, kdy není možno jej pojmově, věcně i právně rozložit na části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly."*

44 Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. IV. ÚS 254/02.

45 Viz preambule a ustanovení § 1 a § 6 ZoŽP.

46 Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

povinnost každého předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky na životní prostředí.“[47]

Podle výkladu Ústavního soudu zavazuje právo na příznivé životní prostředí garantované ve čl. 35 odst. 1 Listiny stát, *„aby takové právo zajistil, tedy aby vytvořil dostatečné zábrany před škodlivými zásahy a aby působil kontrolními a sankčními opatřeními k jeho naplnění.“*[48] Propojení s čl. 7 Ústavy ČR je tedy potvrzeno. Totéž Ústavní soud opakuje v usnesení z roku 2005, ve kterém navíc uvádí, že stát má podřídit svou činnost povinnosti zajistit právo na příznivé životní prostředí.[49]

Přehledně pak souvislost mezi právy a povinnostmi vyplývajícími z čl. 35 odst. 1 Listiny shrnuje Ústavní soud v roce 2019: *„Jádrem práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je zejména možnost každého domáhat se zákonem stanoveným způsobem ochrany přirozených environmentálních podmínek své existence a udržitelného rozvoje, s čímž koresponduje pozitivní závazek státu střežit zděděné přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství (preambule a čl. 7 Ústavy). Pozitivní závazek státu tedy mj. spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka.“*[50]

Podle čl. 41 Listiny[51] je možné se některých práv domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Ústavní soud v usnesení z roku 1996 uvedl, že rovněž práva na příznivé životní prostředí je možno se, *„s ohledem na znění ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, domáhat pouze v mezích zákonů, které ustanovení čl. 35 Listiny provádějí. Mezi takové zákony náleží nepochybně zákony č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Především tyto uvedené zákony práva zakotvená v čl. 35 Listiny konkretizují a blíže rozvádějí.“*[52]

1.5.3. Příznivé životní prostředí

Jak už bylo zmíněno v kapitole 1.3., ústavněprávní základ pro ochranu životního prostředí se nachází ve čl. 7 Ústavy ČR, v Listině pak ve čl. 35 (ve spojení se čl. 41 odst. 1).

47 Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. IV. ÚS 254/02.
48 Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2002, sp. zn. I. ÚS 193/02 a obdobně též usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 389/01.
49 Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 251/03.
50 Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18.
51 Čl. 41 odst. 1 Listiny zní: *„Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“*
52 Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 26/95.

Úroveň kvality životního prostředí, která by měla být zachována, zde však není stanovena jednoznačně.

Čl. 41 odst.1 Listiny odkazuje na provádějící zákony, výhradně jejichž prostřednictvím je možné se práva na příznivé životní prostředí účinně domáhat. Rovněž podle čl. 35 odst. 3 Listiny nesmí nikdo vykonávat svá práva způsobem, při kterém by došlo k ohrožení či dokonce poškození životního prostředí, přírodních zdrojů, druhového bohatství přírody a kulturních památek nad míru, která je stanovena zákonem. *„Jinými slovy, se výslovně počítá s vyšší mírou zapojení zákonodárce při konkretizaci uvedeného práva v praxi.“*[53]

Jak již bylo vysvětleno, pojem *„životní prostředí“* je definován v ustanovení § 2 ZoŽP. Zákon o životním prostředí má v oblasti práva životního prostředí charakter rámcového zákona[54], neboť tento zákon zejména zavádí definice základních pojmů a proklamuje zásady ochrany životního prostředí, jakož i další principy této právní oblasti.

ZoŽP v ustanovení § 5 upravuje pojem *„únosné zatížení území“* jako *„takové zatížení území lidskou činností, při kterém nedochází k poškozování životního prostředí, zejména jeho složek, funkcí ekosystémů nebo ekologické stability.“*[55] Tento pojem je podle mého názoru možné ve spojení s ustanoveními § 11[56] a § 12 ZoŽP považovat za nepřímou konkretizaci čl. 35 odst. 3 Listiny. O konkretizaci přímou se jednat nemůže z toho důvodu, že ZoŽP mezní limity pro různé lidské činnosti přesně nestanovuje. Stanovuje však požadavky pro normotvorbu na tento (obecný) zákon navazující, tzn. aby při určení mezních limitů prostřednictvím zvláštních právních předpisů vydávaných v návaznosti na něj zákonodárce vycházel toliko z kritérií určených v tomto zákoně. ZoŽP těmito normami tedy poněkud netradičně zavazuje spíše subjekty v postavení normotvůrců, nikoli přímo fyzické či právnické osoby.[57]

Existenci zákonů upravujících podmínky ochrany jednotlivých složek životního prostředí, kterými jsou již fyzické i právnické osoby vázány přímo, předpokládá ZoŽP v ustanovení § 12, v jehož odstavci 1 je uvedeno: *„Přípustnou míru znečišťování životního prostředí určují mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy,“*[58] které jsou v právní teorii souhrnně označovány jako tzv. složkové zákony.[59]

---

53 Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

54 Což je potvrzováno i v rámci judikatury – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2006, č. j. 3 Ans 8/2005 – 52.

55 Ustanovení § 5 ZoŽP.

56 Ustanovení § 11 ZoŽP zní: *„Území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení.“*

57 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2006, č. j. 3 Ans 8/2005 – 52.

58 Ustanovení § 12 odst. 1 ZoŽP.

59 Vedle nich existují i průřezové nástroje právní ochrany životního prostředí jako je například zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, zákon

Takřka na každou ze složek utvářejících životní prostředí jako celek připadá zákon, který vymezuje limity negativních zásahů člověka do životního prostředí. Přesto, že podmínky stanovené ve složkových zákonech mohou být striktní a mezní hodnoty se stanovují i s přihlédnutím ke kumulativnímu působení znečišťujících látek[60], vždy tyto hodnoty vycházejí z dosaženého stavu poznání – nepřesahují tedy rámec nutného omezení, které je považováno za dostačující vzhledem k výsledkům hodnocení jevů vyskytujících se v souvislosti s vnášením cizorodých látek[61] do životního prostředí, ale zároveň jsou stanoveny tak, *„aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí.“*[62]

V souladu se zásadami ochrany životního prostředí podle ustanovení § 11 a § 12 ZoŽP je překročení mezních hodnot podle těchto zvláštních, tzv. složkových předpisů nepřípustné. Ve světle tohoto výkladu též Damohorský a Müllerová vykládají *„příznivost“*[63] životního prostředí jako takové vlastnosti složek životního prostředí, které na organismy působí příznivě z hlediska jejich vývoje a rozmnožování, avšak nelze ji interpretovat ani z hlediska subjektivního prospěchu jednotlivce, ani absolutně, tj. způsobem, který vylučuje jakoukoli formu znečištění životního prostředí.[64]

Ústavní soud v usnesení z roku 2003 dokonce obhajoval legitimitu určitých zásahů do životního prostředí. Podle něj patří právo zaručené ve čl. 35 Listiny *„k lidským právům, která reagují na ohrožení či zničení živé přírody v průběhu civilizačních proměn často provázených i negativními jevy v důsledku nezodpovědného počínání.“*[65] Zároveň však Ústavní soud uvádí, že nelze právně zakázat *„veškerou činnost, která má negativní vliv na životní prostředí, a proto* [právo na příznivé životní prostředí] *vychází z koncepce obecně závazných zákazů negativních vlivů nad určitou stanovenou hranici, jejíž rozsah, výši či hodnotu ovlivňuje*

č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů a další.

60 Viz ustanovení § 12 odst. 2 ZoŽP: *„Mezní hodnoty musejí být stanoveny s přihlédnutím k možnému kumulativnímu působení nebo spolupůsobení znečišťujících látek a činností.“*

61 Ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 ZoŽP: *„Znečišťování životního prostředí je vnášení takových fyzikálních, chemických nebo biologických činitelů do životního prostředí v důsledku lidské činnosti, které jsou svou podstatou nebo množstvím cizorodé pro dané prostředí.“*

62 Ustanovení § 12 odst. 1 ZoŽP.

63 Používána jsou též synonyma jako životní prostředí *„zdravé“*, *„čisté“*, *„vyvážené“*, atd. Viz MÜLLEROVÁ 2015 op. cit., s. 59.

64 DAMOHORSKÝ, M. – MÜLLEROVÁ, H. Právo na příznivé životní prostředí v České republice. In: 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, s. 152-153. ISBN 978-80-87439-34-0.

65 Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. IV. ÚS 254/02.

jak úroveň lidského poznání, tak i situace ve společnosti, mezinárodní závazky, výsledky národního hospodářství, a další, často i politické, vlivy.“[66]

Jak upozorňuje Jančářová, způsob určení těchto mezí je některými autory pokládán za problematický, neboť například povaha krajinného rázu a řada dalších pojmů nemá exaktní vědecký základ a navíc nejsou definovány čistě za přispění odborných věd, ale určují je i prováděcí předpisy moci výkonné, kdy navíc hrozí, že budou odpovědné orgány ovlivněny lobbismem, politickými či dokonce korupčními silami.[67]

66 Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. IV. ÚS 254/02 a shodně též usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 251/03.

67 DAMOHORSKÝ, M. – MÜLLEROVÁ, H. Právo na příznivé životní prostředí v České republice. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 154-155. ISBN 978-80-210-8366-0.

2. Mezinárodní exkurz do pojetí práva na příznivé životní prostředí

„Z pohledu mezinárodní [sic] *práva je faktem, že právo na životní prostředí je závazným způsobem zakotveno zatím pouze dvěma mezinárodněprávními nástroji regionálního, tedy geograficky omezeného dosahu, avšak žádnou úmluvou supraregionální či globální povahy,"*[68] a proto podle Müllerové neexistuje mezinárodní závazek států, že jej budou garantovat.

Jak už bylo řečeno, existují autoři, kteří z množství soft law dokumentů, které v této oblasti vznikly, a rovněž z ústav jednotlivých států, dané právo dovozují.[69] Müllerová v návaznosti na J. Griffina ovšem uvádí, že v systému mezinárodního práva se určení toho, co je mezinárodně uznaným lidským právem odvíjí od skutečnosti, zda bylo toto právo zakotveno závaznou mezinárodní úmluvou a zda byly zavedeny mechanismy k jeho účinnému vymáhání.

Právo na příznivé životní prostředí je podle Müllerové ukotveno jen ve čl. 24 Africké Charty o lidských právech a právech národů z roku 1981[70] a ve čl. 11 tzv. Protokolu ze San Salvadoru, resp. v Dodatkovém protokolu k Americké úmluvě o lidských právech v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv z roku 1988[71]. Byť těmto mezinárodněprávním dokumentům nelze upřít jejich důležitost, celosvětovou působnost jim přiznat nelze. *„Z tohoto hlediska tedy právo na životní prostředí v mezinárodním právu, jak již bylo naznačeno, neexistuje,"*[72] a to bez ohledu na to, co je dovozováno právní teorií.

Müllerová rovněž zmiňuje postoj D. Sheltonové, která nabízí možnost vnímat ochranu životního prostředí a lidská práva jako odlišné, avšak zčásti se překrývající hodnoty. Takový model umožňuje nahlížet na danou problematiku čtyřmi způsoby. Prvním z nich je využití tradičních lidských práv k interpretaci ve prospěch životního prostředí, druhým přístupem je realizace ochrany životního prostředí pomocí procesních environmentálních práv (jako je například právo na informace či právo na účast veřejnosti při rozhodování o životním

68 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. ISBN 978-80-87439-34-0, s. 12.

69 MÜLLEROVÁ 2015 op. cit., s. 11.

70 Viz Africká Charta o lidských právech a právech národů z roku 1981. In: *University of Minnesota Human Rights Center and Library* [online]. [cit. 2019-10-27]. Dostupné z: http://hrlibrary.umn.edu/instree/z1afchar.htm

71 Viz Dodatkový protokol k Americké úmluvě o lidských právech v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv z roku 1988. In: *Organization of American States* [online]. c2019 [cit. 2019-10-27]. Dostupné z: https://www.oas.org/dil/1988%20Additional%20Protocol%20to%20the%20American%20Convention%20on%20Human%20Rights%20in%20the%20Area%20of%20Economic,%20Social%20and%20Cultural%20Rights%20(Protocol%20of%20San%20Salvador).pdf

72 Ibidem, s. 44.

prostředí), další možností je bez pochybností uznat právo na příznivé životní prostředí jako nové lidské právo a poslední přístup k ochraně životního prostředí, který přinesl K. Bosselmann, spočívá v jasně stanovených povinnostech a vymezení odpovědnosti vztahující se ke stavu životního prostředí.[73]

2.1. Význam Stockholmské konference pro právo na příznivé životní prostředí

Od 5. do 16. června **1972** se za široké účasti nevládních organizací (prostřednictvím Ekologického fóra[74]) konala první environmentálně významná Konference Organizace spojených národů o lidském životním prostředí – tzv. Stockholmská konference.[75] Z hlediska práva na příznivé životní prostředí je klíčové, že jako její závěrečný dokument byla přijata Deklarace OSN o životním prostředí[76], která obsahuje 26 principů.[77]

V preambuli se prohlašuje, že člověk je jak stvořením, tak i tvůrcem svého prostředí, které mu mimo jiné umožňuje intelektuální, morální, sociální i duchovní růst, a že jeho ochrana a zlepšování ovlivňuje blahobyt a hospodářský rozvoj všech národů a je tudíž povinností všech vlád na celém světě. Poukázáno bylo i na problematiku rozvojových zemí, v nichž většina environmentálních problémů souvisí právě s nedostatečnou úrovní rozvoje.

Princip č. 1 stanoví, že člověk má mimo jiné základní právo i na odpovídající podmínky života v prostředí takové kvality, která mu umožňuje život v důstojnosti a blahobytu. Odpovědnost člověk nese za ochranu a zlepšování životního prostředí pro současné i budoucí generace. Díky tomuto principu lze podle Frankové hovořit o vzniku práva na příznivé životní prostředí jako základního lidského práva a je patrný důraz na propojení tohoto práva s povinností životní prostředí chránit, což je jeho charakteristickým rysem.[78]

O počátku 70. let 20. století je možno hovořit jako o *„zlatém věku životního prostředí“*. V řadě vyspělých zemí se začaly formovat nevládní ekologické organizace, vznikala samostatná ministerstva pro životní prostředí a zapojily se i další mezinárodní organizace, které se snažily

73 MÜLLEROVÁ 2015 op. cit., s. 15-16.

74 Viz KÁRA, Jan. Udržitelný rozvoj jako klíčový princip v rozvojových strategiích mezinárodního společenství. In: HÁK, Tomáš, Hana KOLÁŘOVÁ a Bedřich MOLDAN, ed. *K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek*. [online]. Praha: Centrum Univerzity Karlovy pro otázky životního prostředí, 2002, s. 17-18. [cit. 2019-04-28]. ISBN 80-238-8378-X. Dostupné z: http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP_sbornik/Druhy.pdf

75 United Nations Conference on the Human Environment.

76 Declaration of The United Nations Conference on The Human Environment. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*. [online]. United Nations, 1973, s. 3-5 [cit. 2019-04-28]. Dostupné z: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1

77 Zároveň byl přijat i Akční plán obsahující 109 doporučení ekologické politiky. Ibidem, s. 6-28.

78 FRANKOVÁ, Martina. Vybrané přístupy k právu na příznivé životní prostředí. In: MÜLLEROVÁ 2016 op. cit., s. 61.

své snahy provázat s požadavky ochrany životního prostředí. Ve druhé polovině 70. let byl však zaznamenám značný útlum těchto snah, byť základní zásady Stockholmské deklarace zůstaly alespoň v povědomí jednotlivých národů a promítaly se do jejich ústav a politických aktivit.[79]

2.2. Právo na příznivé životní prostředí v kontextu Konference OSN pro životní prostředí a rozvoj

Na přelomu 80. a 90. let 20. století došlo ve světě k prohloubení významu myšlenky udržitelného rozvoje. Toto období, které provázely přípravy na Konferenci OSN pro životní prostředí a rozvoj (UNCED), bylo plné očekávání.[80]

Konference se konala v Riu de Janeiru v období od 3. do 14. června **1992** a stejně jako ve Stockholmu i nyní se shromáždilo množství nevládních organizací. Přijaty byly tři dokumenty obsahující základní principy udržitelného rozvoje. Jedním z nich byla právně nezávazná Deklarace z Ria o životním prostředí a rozvoji[81], která obsahuje 27 principů.

Podle principu č. 1 mají lidské bytosti *„právo na zdravý a produktivní život, který je v souladu s přírodou.“*[82] Podle principu č. 10 mají státy podněcovat veřejnou účast a *„zajistit přístup k soudním a správním jednáním, včetně procesů o odškodnění a nápravných prostředků.“*[83]

Ačkoliv nelze napříč otázkami práva na příznivé životní prostředí hovořit o průlomovém přínosu, úspěchem UNCED byla intenzita a různorodost ohlasů, které Konference vyvolala. Lze říci, že se od jejích dob staly otázky životního prostředí a udržitelného rozvoje jednou z oblastí globální diplomatické spolupráce.

Za historicky významnou můžeme rovněž označit aktivní účast nevládních organizací a zájmových skupin obyvatel[84], jejichž působení mělo vliv na formulaci sekce III. Agendy 21, která byla přijata jako druhý ze tří hlavních dokumentů. Týkala se posilování široké participace veřejnosti a její úlohy v řízeních na ochranu životního prostředí.[85]

79 Srov. KÁRA In: HÁK, KOLÁŘOVÁ MOLDAN op. cit., s. 19-20.
80 Ibidem, s. 22.
81 Rio Declaration on Environment and Development. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. [online]. United Nations, 1993, s. 3-8 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.151/26/Rev.1%20(Vol.%20I)&Lang=E
82 Princip č. 1 Deklarace z Ria o životním prostředí a rozvoji.
83 Princip č. 10 Deklarace z Ria o životním prostředí a rozvoji.
84 Viz KÁRA In: HÁK, KOLÁŘOVÁ MOLDAN op. cit., s. 24.
85 Agenda 21. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. [online]. United Nations, 1993, s. 9-479 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.151/26/Rev.1%20(Vol.%20I)&Lang=E

V kapitole 23.2. se uvádí, že jedním ze základních předpokladů udržitelného rozvoje je široká účast veřejnosti na rozhodování, což zahrnuje potřebu jednotlivců a organizací účastnit se hodnocení dopadů na životní prostředí a procesu přijímání rozhodnutí. K prohloubení koncepce započaté ve Stockholmu však nakonec nedošlo, a tak byl UNCED z hlediska zakotvení základního práva na příznivé životní prostředí spíše zklamáním.[86]

2.3. Garance práva na příznivé životní prostředí v pojetí Evropského soudu pro lidská práva

Při podpisu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod[87] (dále též jen „EÚLP“) ještě nebylo předvídáno, že stížnosti předkládané Evropskému soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“)[88] proti členským státům, které se zavázaly respektovat práva v EÚLP zakotvená, by se mohly týkat i všeobecných environmentálních práv a zájmů a námitek týkajících se jejich nedostatečné ochrany.

Vzhledem k tomu, že se v průběhu let stala EÚLP s ohledem na bohatou výkladovou činnost ESLP žijícím nástrojem, byl katalog práv již několikrát rozšířen nově přijatými Protokoly. Okruh otázek, k jejichž projednávání se ESLP stal způsobilým, byl tedy prohlouben o nová společenská témata a samovolně vznikla i environmentálně orientovaná judikatura dotýkající se práv s tímto přesahem. Tzv. judge made law, které ESLP vytváří, je pro extenzivní vnímání práva životního prostředí významným přínosem.[89]

Právo na životní prostředí do dnešního dne v EÚLP chybí. První stížnosti v této problematice byly odmítány pro nedostatek tzv. ratione materiae[90]. ESLP každopádně upozornil, že životní prostředí je aktivem, jehož ochrana byla svěřena orgánům veřejné moci a pro splnění tohoto závazku by některá práva (jako jsou například práva majetková) neměla být

86 MÜLLEROVÁ 2015 op. cit., s. 11.

87 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod byla otevřena k podpisu v Římě dne 4. 11. 1950 a v platnost vstoupila dne 3. 9. 1953. Viz *Evropská úmluva o ochraně lidských práv*. [online]. Strasbourg: European Court of Human Rights, Council of Europe. [cit. 2019-04-12]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf

88 European Court of Human Rights se sídlem ve francouzském Štrasburku zřízený v roce 1959 pod záštitou Rady Evropy jako soudní instance přezkumu práv zaručených přijetím Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

89 GEARTY, C. A. European Civil Liberties and the European Convention on Human Rights: A Comparative Study. In: MÜLLEROVÁ 2016 op. cit., s. 56.

90 Jedná se o podmínku přijatelnosti předložené stížnosti podle čl. 35 odst. 3 písm. a) EÚLP. Individuální stížnost musí být slučitelná s ustanoveními EÚLP či s ustanoveními jejích Protokolů. Pokud nebude stížnost spadat do rámce některého z článků EÚLP nebo Protokolů k ní, prohlásí ji ESLP za nepřijatelnou a následně ji v souladu se čl. 35 odst. 4 EÚLP zamítne.

upřednostňována, má-li být dosaženo souladu s požadavkem na spravedlivou rovnováhu mezi kolektivními a individuálními zájmy.[91]

Ve své rozhodovací praxi ESLP přikládá vyšší význam dopadu negativních vlivů na člověka a kvalitu jeho života, než na samotné prostředí, ve kterém člověk žije.[92] Ze svého antropocentrického hlediska dosahuje zvyšování úrovně kvality života lidí prostřednictvím garantovaných práv na zdraví a život[93], práva na respektování rodinného a soukromého života[94] a případně též práva na ochranu vlastnictví[95].

Limitem však je, že EÚLP v zásadě neumožňuje stěžovatelům bránit se preventivně, takže stěžovatel musí být zároveň již poškozeným.[96] Podle čl. 35 odst. 3 písm. b) EÚLP má ESLP povinnost prohlásit za nepřijatelnou každou individuální stížnost, pokud se domnívá, že *„stěžovatel neutrpěl podstatnou újmu, ledaže dodržování lidských práv zaručených v Úmluvě a v Protokolech k ní vyžaduje přezkoumání odůvodněnosti stížnosti.“*[97]

Na druhou stranu se v případu ***Tătar proti Rumunsku***[98] objevil apel na význam principu předběžné opatrnosti, který byl poprvé zakotven v Deklaraci z Ria o životním prostředí a rozvoji, což v kontextu tohoto rozhodnutí navádí k závěru, že ačkoliv není prokázaný významný dopad na aspekty rodinného a soukromého života osob, mají státy v případě ekologické havárie povinnost uspokojivě posoudit možná rizika a přijmout odpovídající opatření. Nesplní-li tuto povinnost, může v důsledku ekologické katastrofy stát odpovídat za to, že dostatečnými prostředky nezamezil zásahům do práva osob na respektování jejich rodinného a soukromého života podle čl. 8 EÚLP, jakož i práva na požívání zdravého životního prostředí.

Pasivita státních orgánů, které navíc veřejnosti neposkytly doporučení ani dostatečně podrobné informace o možných dopadech ekologické havárie na zdraví obyvatel, čímž jejich strach z možného budoucího opakování téže nehody umocnily, vede ve světle zásady předběžné opatrnosti k porušení povinnosti státu zaručit právo obyvatel na respektování rodinného

91 Srov. Hamer proti Belgii, body 79. a 80. rozsudku ze dne 27. 11. 2007, stížnost č. 21861/03. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%2221861/03%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-83537%22]}

92 Viz KMEC, J. a kol. Evropská úmluva o lidských právech: komentář. In: JANČÁŘOVÁ 2016 op. cit., s. 157.

93 Viz hlava I článek 2 EÚLP – Právo na život.

94 Viz hlava I článek 8 EÚLP – Právo na respektování rodinného a soukromého života.

95 Viz článek 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 20. 3. 1952 – Ochrana vlastnictví.

96 Srov. MÜLLEROVÁ 2016 op. cit., s. 69.

97 Čl. 35 odst. 3 písm. b) EÚLP.

98 Tătar proti Rumunsku, rozsudek ze dne 27. 1. 2009, stížnost č. 67021/01. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-90909%22]}

a soukromého života. Jakousi oklikou tedy zmíněná povinnost pozitivně působí též na osobní právo na příznivé životní prostředí.

Cílem této práce není poskytnout komplexní vhled do problematiky vnímání práva životního prostředí jako součásti souboru lidských práv, ke kterým se vysoké smluvní strany EÚLP hlásí, nelze však tuto oblast zcela opomenout, neboť české soudy na některá rozhodnutí ESLP reagují v rámci vlastní rozhodovací činnosti. Mým záměrem je proto v následujících podkapitolách poskytnout přehled klíčových rozhodnutí ESLP a předestřít význam některých z nich v prostředí české soudní praxe.

2.3.1. Právo na kvalitní životní prostředí prostřednictvím uznaných základních lidských práv

Jedním z mála případů, kdy bylo právo na životní prostředí postaveno do souvislosti s právem na život podle čl. 2 EÚLP, byl případ ***Öneryıldız proti Turecku***[99]. V tomto případě došlo k explozi skládky komunálního odpadu, což vedlo k sesuvu půdy a k úmrtí třiceti devíti osob, které ve slumové čtvrti v okolí skládky nelegálně přebývaly. Úřadům Turecka bylo vytýkáno, že ačkoliv o nebezpečí metanu, jehož výbuch hrozil, věděly, nepodnikly žádné preventivní kroky k zajištění bezpečnosti osob, a to ani formou poskytnutí informací o riziku ztráty na životech, která těmto lidem hrozila, přitom čl. 2 EÚLP zahrnuje také pozitivní povinnost vlády přijmout adekvátní opatření na ochranu života[100]. Dále pak orgány nezahájily vyšetřování nehody, k níž došlo, a to např. zahájením trestního, správního nebo disciplinárního řízení, což mělo osoby odpovědné za tuto nehodu dovést ke spravedlnosti. Zároveň bylo shledáno porušení práva na ochranu vlastnictví podle čl. 1 Dodatkového protokolu z roku 1952.

Častěji než v souvislosti s ochranou života a zdraví stěžovatelů podle čl. 2 EÚLP byly případy týkající se práv životního prostředí řešeny v intencích čl. 8 odst. 1 EÚLP. Podle něj má každý *„právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.“*[101]

Zároveň je však potřeba pamatovat na odstavec 2, který ve prospěch státních orgánů udává výjimky, kdy je možné do výkonu práv podle odstavce 1 zasahovat. Jedná se o případy,

99 Öneryıldız proti Turecku, rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 30. 11. 2004, stížnost č. 48939/99. Dostupné také z: https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/02/ECtHR-2004-Oneryildiz-v-Turkey.pdf

100 Srov. Budayeva a další proti Rusku, rozsudek ze dne 20. 3. 2008, stížnosti č. 15339/02, č. 21166/02, č. 20058/02, č. 11673/02 a č. 15343/02. Podle něj Rusko nesplnilo svou pozitivní povinnost varovat místní obyvatele a přijmout dostatečná opatření k odvrácení nebezpečí sesuvu půdy při prudkém dešti, a to navzdory předvídatelnému riziku. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Budayeva%22],%22display%22:[2],%22languageisocode%22:[%22ENG%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-85436%22]}

101 Čl. 8 odst. 1 EÚLP.

kdy je vyhodnoceno, že je takový zásah pro demokratickou společnost nezbytný, zároveň musí být v souladu se zákonem, aby byl dostatečně předvídatelný, a současně musí být v zájmu národní či veřejné bezpečnosti, v zájmu hospodářského blahobytu země, v zájmu ochrany zdraví, morálky nebo práv a svobod jiných či z důvodu předcházení nepokojům nebo zločinnosti.

Otázky dotýkající se témat životního prostředí přestaly být odmítány až od podání stížnosti č. 7889/77[102], o které bylo Evropskou komisí pro lidská práva (dále též jen „Komise“)[103] rozhodnuto dne 15. 7. 1980. Jednalo se o případ ***Arrondelle proti Spojenému království***[104], kdy stěžovatelka namítala nepříznivý vliv hluku z leteckého provozu na nedalekém letišti Gatwick v kombinaci s hlukem z dálnice, která se nacházela nedaleko jejího domu, na zdraví a kvalitu jejího života, stejně jako života jejího manžela. V důsledku toho mělo být porušeno její právo podle čl. 8 EÚLP. Stěžovatelka namítala, že vláda dostatečně nezdůvodnila nutnost zásahů do jejích práv v zájmu hospodářského blahobytu země za situace, kdy podle jejího názoru navíc nebylo rozšíření letiště nezbytné.[105]

Vláda namítala, že hluk je nevyhnutelným důsledkem leteckého provozu a že byla přijata všechna opatření k minimalizaci jeho negativních dopadů, včetně poskytnutí grantů, které stěžovatelka obdržela, na izolaci několika místností svého domu. Dále vláda argumentovala nutností rozšířit předmětné letiště a s ohledem na v demokratické společnosti rapidní nárůst požadavků na přepravu osob a zboží a na celkový význam letecké dopravy v národní ekonomice, nutností zajistit dostatečný počet letišť. Z těchto důvodů byly zásahy do práv žadatelky nezbytné a v souladu s čl. 8 odst. 2 EÚLP. V reakci na to Komise prohlásila stížnost za přípustnou, v dané věci však došlo ke smírnému vyřešení sporu.

---

102 *Manual on Human Rights and the Environment*. [online]. 2. vyd. Strasbourg: European Court of Human Rights, Council of Europe, 2012, s. 143. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DH_DEV_Manual_Environment_Eng.pdf

103 Původní znění EÚLP zakládalo kontrolní mechanismus soudu na působení třech orgánů. Vedle ESLP a Výboru ministrů se případy zabývala Evropská komise pro lidská práva, která měla za úkol přijaté stížnosti posoudit nejprve z hlediska jejich přijatelnosti, následně se pokusila dosáhnout smírného urovnání, anebo vypracovala zprávu, kterou předala Výboru ministrů a která mohla být následně předložena ESLP. Protokolem č. 11 k EÚLP byla ke dni 1. 11. 1998 Komise nahrazena jediným soudním orgánem. Podle čl. 26 odst. 1. EÚLP zasedá ESLP jako samosoudce, ve výborech složených ze tří soudců, v senátech tvořených sedmi soudci, anebo ve Velkém senátu o sedmnácti soudcích.

104 Arrondelle proti Spojenému království, rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 15. 7. 1980, stížnost č. 7889/77. Dostupné také z: http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-74190&filename=ARRONDELLE%20v.%20the%20UNITED%20KINGDOM.pdf

105 Ibidem, s. 193-194 a 197.

V EÚLP není výslovně zakotveno právo na čisté a tiché prostředí.[106] Vždy je potřeba dosáhnout spravedlivé rovnováhy mezi zájmy jednotlivců a zájmy společnosti. Pakliže tedy vznikne situace, kdy někteří jednotlivci nesou ve prospěch zbytku komunity velkou zátěž, je stát povinen pomocí podrobných údajů odůvodnit legitimitu takového případu.[107]

Není však možné odhlédnout od nezpochybnitelného faktu, že sociální i technické aspekty problematiky životního prostředí mohou nejlépe posoudit příslušné místní orgány veřejné správy a i z tohoto důvodu jim je ponechán v zásadě široký prostor pro uvážení hranic, v jakých má být rovnováhy dosaženo. ESLP se však neupírá právo posoudit, zda orgány veřejné moci řádně zvážily všechny vzájemně si konkurující zájmy.[108]

Ve většině případů týkajících se životního prostředí, v nichž ESLP zjistil, že došlo k porušení čl. 8 EÚLP, toto porušení nevyplývalo z neexistence relevantních právních předpisů na ochranu životního prostředí, ale spíše ze selhání orgánů veřejné moci, které je nesprávně aplikovaly[109], anebo dokonce vědomě obcházely.

Osobně považuji liberační důvod spočívající ve výjimce z důvodu podpory hospodářské prosperity země za problematický, neboť v zásadě spoléhá na to, aby národní právní úprava byla vedle zájmů ekonomických nastavena dostatečně ochranářsky i vůči zájmům životního prostředí.

V celé řadě případů řešených před ESLP bylo shledáno, že dopady znečištění životního prostředí mohou ovlivnit soukromí a blahobyt lidí a zabránit jim, aby se těšili z užívání svých domovů, a to dokonce v takové míře, že lze konstatovat porušení jejich práv vyplývajících z čl. 8 EÚLP. Podle ESLP tato práva nepředstavují pouze právo na jistou fyzicky vymezenou oblast, ale také právo na klidné užívání daného prostoru v rozumných mezích. Není pravidlem, že je toto právo porušeno až v důsledku zjevných zásahů spočívajících například v neoprávněném vstupu do obydlí osob, neboť k porušení může dojít i v důsledku nehmotných vlivů, které úzce souvisí s životním prostředím, jako jsou emise, hluk, zápach a jiné podobné rušivé elementy. Pokud tyto vlivy brání dotčené osobě užívat si svého domova, může být právo na respektování rodinného a soukromého života porušeno.[110]

---

106 Viz Leon a Agnieszka Kania proti Polsku bod 98. rozsudku ze dne 21. 7. 2009, stížnost č. 12605/03: *„The Court reiterates at the outset that there is no explicit right in the Convention to a clean and quiet environment, but where an individual is directly and seriously affected by noise or other pollution, an issue may arise under Article 8 of the Convention.“* Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-93650%22]}

107 Viz Dubetska a další proti Ukrajině bod 145. rozsudku ze dne 10. 2. 2011, stížnost č. 30499/03. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-103273%22]}

108 Manual on Human Rights and the Environment op. cit., s. 54-55.

109 Ibidem, s. 55.

110 Ibidem, s. 45.

Hlavními problémy, o které byla zpravidla opírána argumentace k tvrzeným zásahům do zmíněných základních lidských práv, v jejichž důsledku byly stížnosti ESLP předkládány, byly nejčastěji negativní vlivy nadměrné hlukové zátěže nebo znečištění území průmyslovou činností.

Prvním případem, jehož projednávání neskončilo již před Komisí, ale v němž ESLP vydal dne 21. 2. 1990 rozhodnutí, byť namítané porušení čl. 8 EÚLP neshledal, byla z hlediska námitek týkajících se oblasti životního prostředí fakticky obdobná věc jako v předchozím případě. V případu ***Powell a Rayner proti Spojenému království*** ESLP vyložil jako konformní se zájmem ekonomické prosperity podle čl. 8 odst. 2 EÚLP to, že pohodlí stěžovatelova soukromého života, který zpochybňoval přijatelnost hladiny hluku, bylo nepříznivě ovlivněno hlukem doléhajícím z letiště Heathrow.

Nezbytnost existence velkých mezinárodních letišť pro zajištění mezinárodního obchodu a dopravních spojů, a to i v hustě obývaných městských oblastech, byla shledána za legitimní důvod k zásahu do práv stěžovatelů v zájmu hospodářského blahobytu země podle odstavce 2 v situaci, kdy navíc příslušné orgány přijaly řadu opatření na snížení nadměrné úrovně hlukové zátěže k zajištění práv žalobců. Je potřeba vždy brát ohled na spravedlivou rovnováhu mezi konkurujícími zájmy jednotlivce a společnosti a v tomto případě byl zásah dostatečně odůvodněn souladem se zájmy demokratické společnosti a hospodářského sektoru.[111]

Prvním rozhodnutím, kdy bylo shledáno skutečné porušení čl. 8 EÚLP v souvislosti se znečištěním pocházejícím z kožedělného průmyslu, byl rozsudek ze dne 9. 12. 1994 ve věci ***López Ostra proti Španělsku***[112]. Při provozování závodu zřízeného na pozemku ve vlastnictví města bez platného povolení a navíc díky finanční podpoře ze strany státu, došlo k havárii, při níž do ovzduší unikly zplodiny, což u místních obyvatel způsobilo řadu zdravotních potíží.

Činnost závodu byla částečně ukončena a jeho působení bylo omezeno pouze na zpracování odpadní vody. I poté však docházelo k uvolňování zápachu, což osoby žijící ve zmíněné lokalitě vnímaly jako přinejmenším obtěžující. Španělské soudy nicméně rozhodly, že tyto skutečnosti způsobily pouze zhoršení kvality života obyvatel. Negativní vlivy se podle nich neprojevily v takové míře, která by znamenala zásah do základního práva na život, neboť nepředstavují vážné zdravotní riziko.

111 Powell a Rayner proti Spojenému království, rozsudek ze dne 21. 2. 1990, stížnost č. 9310/81. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57622%22]}

112 López Ostra proti Španělsku, rozsudek ze dne 9. 12. 1994, stížnost č. 16798/90. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57905%22]}

Z řady lékařských zpráv vyplývalo, že silné znečištění v oblasti může mít negativní dopad na zdraví místních obyvatel, přímá souvislost však nebyla jednoznačně prokázána. Tak jako tak bylo ESLP nakonec rozhodnuto, že laxním přístupem ze strany města a veřejných orgánů došlo k porušení stěžovatelčina práva na respektování obydlí a jejího soukromého a rodinného života zaručeného ve čl. 8 EÚLP, neboť jí bylo zabráněno v pokojném užívání svého domova, jakkoliv nebylo prokázáno, že by došlo i k vážnému ohrožení jejího zdraví.

Také s odkazem na zájmy prosperity města, které nebyly vyhodnoceny jako dostatečně důvodné, ESLP poprvé prostřednictvím čl. 8 EÚLP rozhodl ve prospěch zlepšení kvality životního prostředí oproti prospěchu, který měla přinášet provozovaná hospodářská činnost.

Jak vyplývá z uvedeného shrnutí, ESLP potvrdil význam příznivého stavu životního prostředí pro člověka nikoli s poukazem na nutnost jeho ochrany jako takové. Uznal jej však proto, že shledal souvislost mezi kvalitou soukromého života lidí a jakostí prostředí, ve kterém žijí, což uvedl v často citovaném[113] výňatku z odůvodnění vydaného rozsudku pod bodem 51.[114], který například Jančářová parafrázuje takto: *„Závažné zásahy do životního prostředí mohou na jedince negativně působit a bránit mu v užívání obydlí takovým způsobem, že ruší jeho soukromý a rodinný život, a to aniž by představovaly nebezpečí pro jeho zdraví.“*[115]

2.3.2. Antropocentrická metoda dosažení vyšší kvality stavu životního prostředí

Nejen z výše nastíněných případů vyplývá, že zkvalitnění stavu životního prostředí může být dosaženo také namítáním zásahů do základního lidského práva na respektování rodinného a soukromého života podle čl. 8 EÚLP. Tyto námitky byly v minulosti úspěšné zejména v souvislosti s emisemi[116], pachy, hlukovým[117] či jiným (zpravidla průmyslovým)

113 Viz mutatis mutandis případ Guerra a další proti Itálii, případ Moreno Gómez proti Španělsku či případ Taşkın a další proti Turecku, rozsudek ze dne 10. 11. 2004, stížnost č. 46117/99, ve kterém ESLP shledal porušení článku 8 EÚLP v důsledku ohrožení obyvatel vydáním povolení k těžbě zlata v dolech za použití kyanidu sodného, což bylo shledáno v rozporu s veřejným zájmem.

114 López Ostra proti Španělsku op. cit.

115 JANČÁŘOVÁ 2016 op. cit., s. 158. Originální znění bodu 51.: *„Naturally, severe environmental pollution may affect individuals' well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health.“*

116 Viz případ Guerra a další proti Itálii, rozsudek ze dne 19. 2. 1998, stížnost č. 14967/89. Dostupné také z: https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/02/ECtHR-1998-Guerra-and-Ors-v-Italy.pdf

117 Viz například případ ***Moreno Gómez proti Španělsku***, rozsudek ze dne 16. 11. 2004, stížnost č. 4143/02, ve kterém bylo rozhodnuto, že čl. 8 EÚLP byl porušen v důsledku rušení nočního klidu provozováním nočních podniků v blízkosti stěžovatelčina domova. Místními orgány veřejné moci bylo zjištěno, že vzhledem k tomu, že hladiny hluku přesahují přijatelnou mez, jedná o tzv. akusticky nasycenou zónu. Zčásti proto hlučné činnosti zakázaly, avšak i přes tento zákaz udělily s určitým časovým odstupem povolení k otevření nové diskotéky, a to přímo v budově, ve které stěžovatelka žila. Ta namítala, že vlivem nadměrné hlukové zátěže trpí nespavostí a řadou dalších zdravotních problémů s tím spojených. Podle ESLP orgány veřejné moci nepřijatelnou úroveň hluku navzdory platné legislativě tolerovaly, a proto došlo k porušení jejich pozitivní povinnosti, v důsledku čehož byl porušen i čl. 8 EÚLP. Dostupné také z:

znečištěním[118]. Podle judikatury ESLP totiž povinnost států vůči garanci práv jednotlivců nespočívá pouze ve zdržení se svévolných zásahů do těchto práv, ale též v povinnosti podniknout aktivní kroky k jejich ochraně. I v této souvislosti se očekává, že orgány veřejné moci budou například regulovat emise z průmyslové činnosti tak, aby místní obyvatelé netrpěli pachem, hlukem nebo výpary z okolních továren.[119] Tato povinnost se nevztahuje pouze na činnost státních institucí a podniků, ale též na soukromý sektor, je-li toho ve veřejném zájmu potřeba.[120]

Tento proaktivní přístup dle mého názoru spolehlivě naplňuje koncepci ochrany životního prostředí v souladu s trvale udržitelným rozvojem a je provázán s podporou jednotlivců, ale i jejich skupin (sdružujících se například formou spolků) při ochraně životního prostředí.

Ve svých úvahách se tedy ESLP musí zabývat dvěma otázkami. Tou první je, zda existuje souvislost mezi danou činností a negativním dopadem na jednotlivce a druhá otázka spočívá v posouzení míry způsobeného poškození. Aby bylo dosaženo minimální hodnoty, je nutné posoudit intenzitu a dobu trvání namítaného zásahu, míru obtěžování a dopadů na psychiku, účinky na zdraví stěžovatele, jakož i celkový environmentální kontext.[121]

Například ve věci ***Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva and Romashina proti Rusku***[122] se jednalo o porušení čl. 8 EÚLP v důsledku působení nebezpečných látek v míře přesahující zákonné limity stanovené ruskou legislativou v tzv. zóně hygienické bezpečnosti vymezené v okolí ocelárny, v níž stěžovatelky trvale žily, díky čemuž byly podle závěru ESLP náchylnější k onemocnění chronickými chorobami, byť není možné jednoznačně odlišit vlivy jiných faktorů,

---

https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-67478%22]}

118 Viz například případ Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva and Romashina proti Rusku, rozsudek ze dne 26. 10. 2006, stížnosti č. 53157/99, 53247/99, 53695/00 a 56850/00. Podobně též například Dubetska a další proti Ukrajině, rozsudek ze dne 10. 2. 2011, stížnost č. 30499/03.

119 Manual on Human Rights and the Environment op. cit., s. 52.

120 Viz například případ ***Hatton a další proti Spojenému království***, rozsudek ze dne 8. 7. 2003, stížnost č. 36022/97, ve kterém ESLP posuzoval činnost prováděnou soukromými osobami. ESLP sice neshledal porušení čl. 8 EÚLP státem, avšak uznal, že to byl právě stát, kdo nesl odpovědnost za regulaci soukromého sektoru. Rušivý hluk pocházel z leteckého provozu na letišti Heathrow a jeho původcem byly tudíž soukromé subjekty. V této souvislosti je však potřeba poznamenat, že odpovědnost státu za řádné dodržování práv podle čl. 8 EÚLP zakládá též požadavek na kontrolu ovzduší a úrovně hluku způsobeného letadly. V tomto případě však stát podle závěrů ESLP prováděl dostatečnou politiku k omezení vlivů leteckého provozu dopadajících na komunitu místních obyvatel. Nespravedlivá nerovnováha mezi protichůdnými zájmy tedy nebyla shledána. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-61188%22]}

121 Manual on Human Rights and the Environment op. cit., s. 45-46.

122 Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva and Romashina proti Rusku, rozsudek ze dne 26. 10. 2006, stížnosti č. 53157/99, 53247/99, 53695/00 a 56850/00. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-77688%22]}. Obdobně též Fadeyeva proti Rusku, rozsudek ze dne 9. 6. 2005, stížnost č. 55723/00. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-69315%22]}

jako je například věk, povolání či životní styl. S ohledem na své poměry neměly stěžovatelky možnost využít jiného bydlení, a tak byly odkázány na byty nabízené státem.

Úřady pochybily zejména v tom, že stěžovatelky nepřesídlily mimo nebezpečnou zónu a neposkytly jim ani adekvátní odškodnění. Dále se zdá, že úřady nevyvinuly dostatečně účinnou veřejnou politiku, která by upravila průmyslové činnosti elektrárny, čímž by došlo k omezení emisí na bezpečnou úroveň. Ze všech těchto důvodů ESLP shledal, že došlo k porušení čl. 8 EÚLP.

2.3.3. Význam poskytování informací o stavu životního prostředí

ESLP v několika případech rozhodl, že porušení čl. 8 EÚLP lze spatřovat též v neposkytnutí základních informací, na základě kterých by mohli jednotlivci samostatně posoudit rizika spojená s pobytem v oblasti zasažené určitou nehodou či dotčené jistými negativními vlivy. I z těchto důvodů ESLP zdůraznil potřebu zajistit přístup veřejnosti k takovým informacím již na úrovni národního práva.

Jedním z takových případů je věc ***Guerra a další proti Itálii***[123], ve kterém ESLP shledal porušení čl. 8 EÚLP a jednoznačně nevyloučil ani porušení čl. 2 EÚLP, který zaručuje právo na život. Případ se týkal úniků toxických hořlavých plynů z chemické továrny, přičemž zásah do čl. 8 EÚLP měl spočívat v porušení pozitivního závazku státu (a tedy v jeho nečinnosti) poskytnout obyvatelstvu nutné informace ohledně rizik spojených s životem v inkriminované oblasti.

Zajímavé je, že ESLP v této věci neshledal použitelným čl. 10 EÚLP, který mimo jiné zahrnuje svobodu přijímat a rozšiřovat informace (včetně informací o stavu životního prostředí), a to zejména z toho důvodu, že podle výkladu ESLP tato svoboda nemůže být vykládána způsobem, který zakládá povinnost státu šířit informace z moci úřední. Povinnost informovat veřejnost proto spadá mezi pozitivní závazky států přijatých v rámci některých z dříve citovaných článků.

2.3.4. EÚLP jako prostředek obecné ochrany životního prostředí

Nepochybně zajímavý je i judikát ***Kyrtatos proti Řecku***[124], na který bylo odkazováno také v řízení před Nejvyšším správním soudem (dále též jen „NSS“). V rozsudku ze dne

123 Guerra a další proti Itálii, rozsudek ze dne 19. 2. 1998, stížnost č. 14967/89. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58135%22]}

124 Kyrtatos proti Řecku, rozsudek ze dne 22. 5. 2003, stížnost č. 41666/98. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-61099%22]}

21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011 – 526, ve kterém se NSS zabýval návrhem na zrušení opatření obecné povahy, tj. Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 22. 9. 2011, a to zejména z důvodu nevhodného vymezení koridorů staveb páteřní silniční infrastruktury, NSS výslovně poukázal na to, že podle judikatury ESLP může k zásahu do práva podle čl. 8 EÚLP dojít jedině znečištěním životního prostředí, které navíc dosahuje určitého stupně závažnosti, a proto tento článek neslouží k ochraně životního prostředí jako takové. Pro zásah do tohoto práva se podle NSS musí jednat o reálně existující zátěž, nikoliv pouze o záměr v koncepčním pojetí.[125]

Ve věci Kyrtatos proti Řecku řešené před ESLP byla podána stížnost na porušení čl. 8 EÚLP v důsledku městského rozvoje, který vedl ke zničení bažiny situované poblíž domova stěžovatelů, čímž oblast ztratila svou *„malebnou krásu“* a změnila se tak z přírodního stanoviště na turistickou oblast. Stěžovatelé sice upozorňovali na to, že jsou si vědomi důležitosti rozvoje měst, domnívali se však, že stát by měl zajistit spravedlivou rovnováhu mezi zájmy jednotlivců a zájmy společnosti.

ESLP se k posuzované problematice však vyjádřil způsobem, že účelem EÚLP je především ochrana jednotlivců a jejich lidských práv, spíše než zaměření na potřeby komunity jako celku. ESLP zdůraznil, že žádný z článků EÚLP není speciálně navržen tak, aby poskytoval obecnou ochranu životního prostředí.[126] Zásadním prvkem, který musí být přítomen, je tedy existence škodlivého účinku projevující se v soukromé či rodinné sféře osoby a nikoliv pouhé zhoršení kvality životního prostředí. Pro účely řešení tohoto problému jsou vhodnější nástroje vnitrostátního práva. Ani tvrzený zásah do podmínek života živočichů vyskytujících se v bažině proto nepředstavuje útok na soukromý či rodinný život stěžovatelů.

Existuje však také případ, kdy se ESLP postavil na stranu ochrany práv životního prostředí a naopak se vymezil proti právu na respektování rodinného a soukromého života. V případě ***Chapman proti Spojenému království***[127] bylo stěžovatelce úřady zamezeno pobývat kočovným způsobem v karavanu na pozemcích, které se nacházely v oblasti, která měla být v souladu s platnou politikou územního plánování zachována a kde byla pro dosažení tohoto účelu zakázána výstavba. Předmětné rozhodnutí správních úřadů sice zasáhlo do stěžovatelčina

125 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526.

126 Viz bod 52. rozsudku Kyrtatos proti Řecku: *„Neither Article 8 nor any of the other Articles of the Convention are specifically designed to provide general protection of the environment as such; to that effect, other international instruments and domestic legislation are more pertinent in dealing with this particular aspect.“*

127 Chapman proti Spojenému království, rozsudek ze dne 18. 1. 2001, stížnost č. 27238/95. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-59154%22]}

práva podle čl. 8 EÚLP, nicméně legitimním cílem zde byla právě ochrana životního prostředí předvídaná vnitrostátním právem. Omezení ze strany státních orgánů shledal ESLP v konformitě se sociálními a environmentálními potřebami společnosti.

Na judikaturu ESLP odkazoval také Nejvyšší soud České republiky, když se zabýval otázkami souvisejícími s možnostmi ochrany před hlukovými imisemi. Podle něj okolnost, která obci či kraji zamezuje v rámci jejich samostatné působnosti regulovat provoz na pozemních komunikacích, nevylučuje potřebu zajistit ochranu osob dotčených těmito vlivy. S poukázáním na několik rozsudků ESLP Nejvyšší soud České republiky uzavřel, že prostřednictvím čl. 8 EÚLP není zohledňováno pouze právo jednotlivců na respektování soukromého života, ale též na zdravé životní prostředí.[128]

Z předestřených závěrů ESLP je tedy patrné, že se podařilo vytvořit poměrně silnou judikaturu, o níž je možné se opřít při stížnostech dotýkajících se oblasti životního prostředí. Ostatně i B. Repík uvádí: *„V každém případě lze konstatovat, že individuální právo na příznivé životní prostředí bylo judikaturou nepřímo, prostřednictvím jiných práv, uznáno.“*[129] Z mého pohledu tedy existuje nástroj, který by skrze postup zajišťovaný EÚLP bylo pro účely ochrany přírody a krajiny možné použít.

2.4. Aarhuská úmluva a její význam pro ochranu životního prostředí

Překročíme-li hranice vnitrostátního právního řádu, svou důležitou roli pro aplikaci práva na příznivé životní prostředí a zajištění účasti veřejnosti na jeho ochraně zastává také Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla přijata na 4. ministerské konferenci s názvem *„Životní prostředí pro Evropu“* ve městě Aarhus v Dánsku dne 25. 6. **1998** pod záštitou Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů. Úmluva pro právo na příznivé životní prostředí představuje jakýsi mezinárodněprávní nástroj jeho praktické aplikace a vymáhání, neboť obsahuje balíček environmentálních procesních práv.

Česká republika Úmluvu podepsala již při jejím přijetí, a to spolu s dalšími 34 signatáři.[130] Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky byl udělen souhlas k její

128 Viz rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 7. 2. 2017, sp. zn. 22 Cdo 1313/2016.

129 REPÍK, Bohumil. Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? (dokončení z minulého čísla). *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2005, č. 9, s. 68. ISSN 1210-6348.

130 Kromě jiných i vedle Evropské unie, která Úmluvu schválila Rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství. In: *EUR-Lex*. [online]. [cit. 2019-04-25]. Dostupné také z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX

ratifikaci dne 7. 4. 2004, součástí právního řádu České republiky se stala dne 6. 7. 2004[131] a v platnost vstoupila dne **4. 10. 2004**[132] ve znění Sdělení Ministerstva zahraničních věcí publikovaného pod č. 124 v částce 53 Sbírky mezinárodních smluv rozeslané dne 29. 10. 2004.

Ve čl. 1 Úmluvy jsou vymezeny cíle, které svým obsahem směřují k naplnění koncepce trvale udržitelného rozvoje s cílem přispět současným i budoucím generacím k ochraně práva na *„život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu,“*[133] kdy je povinností každé smluvní strany zaručit ve své zemi *„právo na přístup k informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.“*[134]

Úmluva tedy zahrnuje čtyři oblasti, které upravuje. Jedná se o záruku existence práva na přístup k environmentálním informacím, dále o zabezpečení podílu veřejnosti na rozhodování o otázkách týkajících se životního prostředí, zajištění dostupné právní ochrany v těchto otázkách a nakonec i procesní a institucionální zajištění fungování Úmluvy. Dále Aarhuská úmluva podporuje vzdělávání veřejnosti a osvětu v enviromentální oblasti, jakož i různá sdružení a organizace, jejichž cílem je ochrana životního prostředí.[135]

2.4.1. Vztah Aarhuské úmluvy k vnitrostátnímu právu v judikatuře českých soudů

Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR mají být dodržovány závazky vyplývající z mezinárodního práva, což zakládá požadavek na souladný výklad norem vnitrostátního práva s právem mezinárodním. Mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu, spadají pod režim aplikační přednosti před zákony podle čl. 10 Ústavy ČR. V případě aplikační přednosti Aarhuské úmluvy však neměly jasno ani samotné soudy, a tak se tato otázka stala diskutovaným tématem.

Charakter Aarhuské úmluvy jako úmluvy, která není přímo vykonatelná, odvozuje judikatura už z jejího samotného textu. Ve čl. 3 odst. 1. je totiž založen vcelku obecný požadavek apelující na každou smluvní stranu, aby došlo k přijetí nezbytných právních a jiných opatření s cílem vytvořit mj. konzistentní rámec k jejímu naplňování.[136]

%3A32005D0370

131 Viz 13. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. *United Nations Treaty Collection*. [online]. New York, Spojené státy americké: United Nations [cit. 2019-04-25]. Dostupné také z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en

132 V souladu s čl. 20 odst. 3. Aarhuské úmluvy.

133 Čl. 1 Aarhuské úmluvy.

134 Ibidem.

135 DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-747-2, s. 228-229.

136 Shodně též například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006 – 111.

Dále je v této souvislosti poukazováno zejména na výklad provedený Hospodářskou komisí OSN pro Evropu[137], která osvětlila použité fráze: *„in accordance with national legislation“*[138] a *„within the framework of national legislation“*[139].

V autentické Implementační příručce Aarhuské úmluvy se Hospodářská komise OSN pro Evropu v konečném důsledku přiklonila k takové interpretaci obou uvedených frází, podle níž je zavedena určitá míra flexibility v prostředcích, kterými strany základní závazek z Úmluvy realizují, a to právě s přihlédnutím k jejich různým vnitrostátním právním řádům. Jedná se o interpretaci ve smyslu "flexibility-in-method", kdy má být splněn základní závazek, ale co do prostředků jeho realizace nemá docházet k vytěsnění stávající vnitrostátní legislativy, neboť *„the Convention should only qualify and not displace the existing national legislation on the subject.“*[140]

Také v usnesení Nejvyššího správního soudu, č. j. 3 Ao 2/2007 – 42 ze dne 24. 1. **2007**, soud dospěl k závěru, že Aarhuská úmluva je sice součástí právního řádu, její jednotlivá ustanovení však nejsou přímo aplikovatelná. *„Požadavek přímé aplikace znamená, že ustanovení mezinárodní smlouvy jsou konstruována natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření.“*[141] Tato kritéria však podle NSS naplněna nejsou.[142]

Zároveň NSS podotýkal, že je potřeba si uvědomit, že adresátem Aarhuské úmluvy je především stát, který je povinen ji plnit v dobré víře[143], a i proto Úmluva jednotlivce bez dalšího nezavazuje. Aarhuská úmluva tedy slouží jako interpretační pomůcka, avšak nehovoříme o ní jako o tzv. self-executing treaty.[144]

Takovou interpretaci následoval NSS v rozsudku ze dne 29. 3. **2007**, když ve vztahu k Úmluvě konstatoval, že: *„Těmto mezinárodněprávním normám tak nesvědčí přímá aplikační přednost před vnitrostátním právem, nýbrž jsou pouze měřítkem pro výklad vnitrostátních norem, jenž má být konformní s mezinárodním právem tak, aby orgán toto vnitrostátní právo*

137 Viz *The Aarhus Convention; An Implementation Guide*. [online]. United Nations Economic Commission for Europe, 2014. [cit. 2019-02-28]. Dostupné z: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf

138 Ibidem, s. 44-45. Použito výslovně ve čl. 2 odst. 4. a čl. 6 odst. 6. písm. f) a obdobně ve čl. 6 odst. 1. písm. b) Úmluvy.

139 Ibidem, s. 44-45. Použito výslovně například ve čl. 9 odst. 1 a odst. 2 Úmluvy.

140 Překlad: *„Úmluva by měla pouze kvalifikovat a nikoliv nahrazovat stávající národní legislativu v této oblasti.“*

141 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. č. j. 3 Ao 2/2007 – 42.

142 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34.

143 Viz čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu ze dne 23. 5. l969.

144 Absenci samovykonatelnosti ustanovení Aarhuské úmluvy potvrdil Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

vykládající dostál povinnosti loajality České republiky k závazkům, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, jak je vyjádřena v článku 1 odst. 2 naší Ústavy.“[145] Budou-li tedy splněny základní požadavky na přístup veřejnosti k informacím a na její účast na rozhodování o činnostech potenciálně ovlivňujících stav životního prostředí, jak to z Úmluvy vyplývá, bude požadavek na dodržení mezinárodních závazků České republiky jako smluvní strany Úmluvy naplněn.

Ústavní soud v listopadu roku **2007** potvrdil výklad NSS a s odkazem na čl. 1 Úmluvy, který předpokládá postupné uskutečňování v ní vytyčených cílů jednotlivými smluvními státy, uvedl, že nelze dovodit, že by Úmluva byla přímým pramenem občanských práv nebo práv základních. *„Úmluva obsahuje závazky států, které mají programovou povahu a jsou průběžně realizovány smluvními stranami.“*[146] Zásah Ústavního soudu by odůvodnilo pouze to, pokud by zákonná úprava či interpretace jednoduchého práva vybočila z rámce mezinárodně konformního výkladu Úmluvy.[147]

V této souvislosti je vhodné zmínit, že v případě EU mají právní předpisy charakter vnitrostátních právních předpisů. V příloze k Rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES[148], kterým bylo přistoupeno jménem Evropského společenství k Aarhuské úmluvě, která se stala součástí komunitárního práva v režimu tzv. smíšených smluv, je uvedeno, že platné právní instrumenty Společenství plně neupravují plnění povinností podle čl. 9 odst. 3 Úmluvy, neboť se toto ustanovení týká nástrojů pro napadení aktů orgánů veřejné správy odlišných od orgánů Evropského společenství. Za plnění těchto povinností jsou tedy odpovědné jednotlivé členské státy.

2.4.2. Právo podílet se na rozhodování v záležitostech životního prostředí

Jak už bylo zmíněno, Aarhuská úmluva má pro právo na příznivé životní prostředí nemalý význam, neboť zakotvuje výchozí environmentální procesní práva. Již v její preambuli se strany Úmluvy s odkazem na to, že *„každý jedinec má právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu“*[149] odvolávají na skutečnost, že touto Úmluvou usilují *„o posílení*

145 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006 – 111.

146 Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07 a shodně též například usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07 či usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08.

147 Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08.

148 Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství op. cit.

149 Preambule Aarhuské úmluvy.

odpovědnosti a transparentnosti rozhodování a o posílení podpory veřejnosti v prospěch rozhodnutí týkajících se životního prostředí (...) majíce zájem na tom, aby veřejnosti, včetně organizací, byly dosažitelné účinné soudní mechanismy, aby tak byly chráněny jejich oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno.“[150]

Podle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy je dotčenou veřejností taková veřejnost, která je či může být ovlivněna environmentálním rozhodováním, případně která má na tomto rozhodování určitý zájem. U nevládních organizací, podporujících ochranu životního prostředí, které splňují požadavky dle vnitrostátních právních předpisů, se v rámci právní fikce předpokládá, že na environmentálním rozhodování zájem mají.

Za dotčenou veřejnost jsou podle judikatury považovány též spolky, které chrání zájmy přírody a krajiny v souladu s ustanovením § 70 ZOPK.[151] Definici dotčené veřejnosti však nelze bez přihlédnutí k vnitrostátním právním předpisům bezprostředně použít, a proto z Aarhuské úmluvy nemůžeme dovodit aktivní legitimaci konkrétního spolku přímo.[152] Ekologické iniciativy má však každá smluvní strana Úmluvy podle čl. 3 odst. 4 přiměřeným způsobem uznávat a podporovat, a to i z hlediska jejich postavení v rámci vnitrostátního právního řádu.

Podle ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy jsou strany, které se k Úmluvě připojily, povinny uplatňovat ve vztahu k rozhodnutím o povolení činností uvedených v příloze I[153] tzv. rozsáhlý přístup dotčené veřejnosti[154].

Rozhodování o těchto specifických činnostech, ale i o činnostech, v jejichž důsledku může dojít k významnému ovlivnění životního prostředí, je spjato s povinností smluvních stran dle čl. 6 odst. 2, podle něhož mají zajistit, že dotčená veřejnost bude účinně informována, a to buď veřejným oznámením či individuálně, v dostatečně rané fázi dané procedury rozhodování, o posuzované činnosti. Cílem poskytnutí těchto informací je v první řadě umožnit veřejnosti dostatečný prostor k přípravě a účasti[155] na daném environmentálním rozhodování a podle odstavce 8 má být stranami zajištěno, že bude v konečném rozhodnutí náležitě brán v úvahu výsledek této účasti.

150 Preambule Aarhuské úmluvy.
151 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 – 301.
152 Viz taktéž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, č. j. 1 As 7/2011 – 397.
153 Jedná se například o činnosti spadající do sektoru energetiky (týkající se rafinerie ropy a plynu, tepelných a jaderných elektráren, koksovacích pecí, konečného uložení vyhořelého jaderného paliva a dalších), do oblasti výroby a zpracování kovů či do oblasti průmyslu zpracování nerostů. Dále například o činnosti z oblasti chemického průmyslu, z oblasti nakládání s odpady nebo též o činnosti v souvislosti s provozem čistíren odpadních vod.
154 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006 – 111.
155 Podle článku 6 odst. 7 Aarhuské úmluvy veřejnost vstupuje do rozhodování zejména ve formě uplatňování připomínek, předkládání stanovisek, poskytování informací anebo rozborů, které považuje za relevantní.

Zároveň je veřejnosti[156] garantována možnost podílet se na tvorbě plánů a politik, na přípravě právních předpisů a dalších normativních opatření týkajících se životního prostředí podle čl. 7 a čl. 8, přičemž výsledek spoluúčasti ze strany veřejnosti (především formou připomínek) by měl být brán v úvahu v maximální možné míře.

Podle čl. 9 odst. 2 písm. a) Úmluvy má každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy povinnost zajistit, aby osoby z řad dotčené veřejnosti, které mají dostatečný zájem, jenž je v případě nestátních neziskových organizací presumován[157], mohly dosáhnout přezkumu zákonnosti jakýchkoliv aktů či rozhodnutí vydaných v režimu podle čl. 6 Aarhuské úmluvy anebo nečinnosti a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem, a to jak po stránce hmotné, tak i procesní, má být zajištěn přezkum soudem či jiným zákonem zřízeným nezávislým a nestranným orgánem. Tento článek Aarhuské úmluvy byl do českého právního řádu[158] promítnut v podobě ustanovení § 70 odst.1 ZOPK.[159]

Městský soud v Praze přijal usnesení ze dne 26. 9. **2005**, sp. zn. 5 Ca 4/2005, v němž uzavřel, že čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy nezakládá aktivní žalobní legitimaci dotčené veřejnosti výslovně, ale zavazuje smluvní strany Úmluvy, aby do své národní legislativy zahrnuly úpravu umožňující přezkoumat soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem *„po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6.“*[160]

---

156 Veřejnost se v tomto kontextu vykládá podle čl. 2 odst. 4 Úmluvy jako jedna osoba nebo více fyzických či právnických osob, jakož i jejich sdružení, organizace a skupiny, je-li to v souladu s vnitrostátním právem nebo praxí.

157 Jakkoliv je nutno zmínit, že aktivní legitimaci spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze paušalizovat a je nutné každý případ potenciální dotčenosti na hmotných právech posuzovat individuálně. Již Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 konstatoval: *„Aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic.“* V rozsudku ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 – 38 Nejvyšší správní soud polemizuje, že pokud by tomu tak nebylo, *„bylo by hypoteticky možné přiznat aktivní legitimaci ke vznášení věcných námitek každému spolku, který má předmět činnosti stanoven bez dalšího jako ochranu přírody a krajiny či životního prostředí. (…) bez ohledu, zda může být reálně dotčen na hmotných právech, tedy třeba i spolek se sídlem mimo Českou republiku či na jiném kontinentě (shodně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2016, čj. 3 As 13/2015-200).“*

158 Čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy byl v téměř totožném znění překlopen také do čl. 10a Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ve znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, která byla nahrazena Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Čl. 10a odpovídá téměř totožně čl. 11 Směrnice č. 2011/92/EU. Soudy proto opakovaně dovodily, že v tomto případě platí doktrína tzv. acte clair, kdy povinnost soudu k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie dle čl. 267 Smlouvy o EU odpadá, neboť výklad evropského práva je bez dalšího zjevný. Viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 1324/08.

159 Viz nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 a obdobně rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295.

160 Čl. 9 odst. 2. Aarhuské úmluvy.

Shodný postoj zaujal NSS v rozsudku ze dne 18. 7. **2006**, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74: *„Právě imperativ souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky České republiky je v tomto případě určující. Nejvyšší správní soud je při současné právní úpravě povinen vyložit vnitrostátní právo takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Jestliže je tedy pořizování nebo změnu územně plánovací dokumentace možné podle vnitrostátního práva vnímat vícero způsoby, pak přednost má dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Úmluvy.“*[161]

Klíčovým východiskem pro celou řadu následně vydaných soudních rozhodnutí je právě vyslovený požadavek na takový výklad obsahu právní úpravy, kterým budou šetřena práva subjektů – ať už jsou jimi fyzické nebo právnické osoby – angažovat se v ochraně životního prostředí. Nabízí-li se dvojí možný výklad, použije se ten, který spíše naplňuje požadavky stanovené Úmluvou.

Ve vztahu k účastenství na základě ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK je významný čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který se do něj promítá a podle kterého má každá smluvní strana Úmluvy povinnost zajistit osobám z řad veřejnosti, které splňují kritéria (jsou-li ve vnitrostátním právu stanovena), aby měly přístup ke správním nebo soudním řízením a dále aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům či v případě opomenutí, a to jak proti soukromým osobám, tak proti orgánům veřejné správy, pakliže se jedná o rozpor s ustanoveními vnitrostátního práva životního prostředí.

NSS však upozornil, že z citovaného článku neplyne, že by signatáři ve své vnitrostátní právní úpravě museli ekologickým spolkům zajišťovat přístup do všech řízení vedených na ochranu životního prostředí, tj. těch podle ZOPK.[162] Ke splnění závazků z Úmluvy postačí, pokud strany alespoň nějakým způsobem zajistí, že tyto osoby budou mít možnost vznášet námitky proti jednání soukromých osob či orgánů veřejné správy, existuje-li obava, že je toto jejich jednání v rozporu s právem životního prostředí daného právního řádu.

Podle výkladu NSS Úmluva tedy tradice a samostatnou úpravu států nejen respektuje, ale i předpokládá, čímž si sama udává charakter smlouvy, která není uplatnitelná přímo. Má tedy pouze připravit prostor pro politické úvahy a pro zákonodárce při vytváření příslušné legislativy, a proto ani nelze uzavřít, že by jejím smyslem bylo sjednotit procesní postupy v dané oblasti.[163]

161 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74.
162 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 311/2016 – 31.
163 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006 – 59.

S takovým výkladem se ztotožnil též Ústavní soud, který navíc doplnil, že *„účastenství ekologických spolků v řízeních o správních deliktech záleží na konkrétních vnitrostátních právních úpravách, přičemž pokud* [vnitrostátní právní úprava] *ekologickým spolkům vyloučí přístup do těchto řízení, samo o sobě to nepředstavuje nedodržení Aarhuské úmluvy.“*[164] V této souvislosti je vhodné připomenout, že vzhledem k tomu, že právní úprava obsažená v ZOPK dovoluje i výklad, který nezužuje okruh řízení, kterých se spolky mohou účastnit, je nezbytné, aby soudy s ohledem na čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy jakožto na interpretační vodítko náležitě zdůvodnily, proč upřednostnily restriktivní výklad.[165]

2.5. Současný status práva na příznivé životní prostředí

Dunja Mijatović, komisařka Rady Evropy pro lidská práva, ve článku publikovaném ku příležitosti Světového dne životního prostředí (5. června) popsala současný status práva na příznivé životní prostředí. Uznala, že navzdory tomu, že se Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod nezmiňuje výslovně o právu na životní prostředí, vytvořil již Evropský soud pro lidská práva rozsáhlý soubor judikatury a jasně stanovil, že degradace životního prostředí může vést k porušování takových lidských práv, jako je například právo na život nebo právo na soukromý a rodinný život, jakož i právo na pokojné užívání domova.

Komisařka dále zdůrazňuje, že je na místě posilovat snažení environmentálních aktivistů, kteří byli podle jejího názoru v celé Evropě odříznuti od účasti na summitech v oblasti životního prostředí, jsou ignorováni, anebo dokonce vystavováni útokům, které jim, spolu s právními předpisy, brání v možnosti vykonávat jejich práci. Uvádí, že: *„Političtí vůdci se také musí zdržet používání jazyka o obráncích životního prostředí, který je stigmatizuje nebo jinak podkopává zásadní význam jejich angažovanosti.“*[166]

V roce 2018 byly na půdě OSN vydány Rámcové zásady o lidských právech a životním prostředí.[167] V rámci zásady č. 4 byl vznesen požadavek na zajištění bezpečného působiště pro fungování obránců životního prostředí, ať už se jedná o jednotlivce, či o skupiny. Právo na svobodu projevu v otázkách životního prostředí je zmíněno v zásadě č. 5, zásada č. 7 formuje

164 Bod 28. nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II.ÚS 1685/17.
165 Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II.ÚS 1685/17.
166 MIJATOVIĆ, Dunja. Living in a clean environment: a neglected human rights concern for all of us. In: *Council of Europe*. [online]. Strasbourg: c2019, 4. 6. 2019. [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/living-in-a-clean-environment-a-neglected-human-rights-concern-for-all-of-us
167 *Framework Principles on Human Rights and the Environment*. [online]. United Nations Human Rights, 2018. [cit. 2019-05-09]. Dostupné z: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FrameworkPrinciplesUserFriendlyVersion.pdf

právo na přístup k informacím o životním prostředí a stejně tak zásada č. 9 právo na účast a zohlednění názorů veřejnosti při rozhodování v otázkách týkajících se životního prostředí. Konečně v poslední 16. zásadě je obsažen požadavek států, které mají chránit a naplňovat lidská práva v kontextu životního prostředí a usilovat tak o udržitelný rozvoj.

V článku publikovaném dne 9. 3. 2018 na internetových stránkách britského deníku The Guardian s titulkem: *„OSN směřuje k uznání lidského práva na zdravé životní prostředí“*[168] Jonathan Watts, editor oblasti životního prostředí, uvádí, že je načase, aby OSN formálně uznala právo na zdravé životní prostředí, neboť podle Johna Knoxe, zvláštního zpravodaje OSN pro lidská práva a životní prostředí, by to pomohlo chránit ty, kteří riskují své životy na jeho obranu. Dále uvádí, že podle údajů poskytnutých monitorovací skupinou Global Witness vzrostl počet zavražděných ekologických aktivistů (celkem 197 za rok 2017[169]) a stejně tak odpor občanské společnosti, který lze vysledovat ze sdělovacích prostředků. Má být proto zvýšen tlak na vlády, *„aby přijaly zákony a politiky, které by podporovaly spíše než kriminalizovaly obránce životního prostředí.“*[170]

168 WATTS, Jonathan. UN moves towards recognising human right to a healthy environment. In: *The Guardian*. [online]. 9. 3. 2018. [cit. 2019-06-12]. Dostupné z: https://www.theguardian.com/environment/2018/mar/09/un-moves-towards-recognising-human-right-to-a-healthy-environment

169 WATTS, Jonathan. Almost four environmental defenders a week killed in 2017. In: *The Guardian*. [online]. 2. 2. 2018. [cit. 2019-06-12]. Dostupné z: https://www.theguardian.com/environment/2018/feb/02/almost-four-environmental-defenders-a-week-killed-in-2017

170 WATTS, Jonathan. UN moves towards recognising human right to a healthy environment. In: *The Guardian*. [online]. 9. 3. 2018. [cit. 2019-06-12]. Dostupné z: https://www.theguardian.com/environment/2018/mar/09/un-moves-towards-recognising-human-right-to-a-healthy-environment

3. Subjekty práva na příznivé životní prostředí v judikatuře českých soudů

Čl. 35 Listiny zakládá pro *„každého“* právo, aby životní prostředí bylo příznivé. Je ovšem zřejmé, že takto vágní formulace otevírá prostor k poměrně širokému výkladu ohledně toho, komu konkrétně náleží oprávnění nárokovat si příznivý stav životního prostředí a do jaké míry tak může učinit. Na tuto otázku neexistuje v současnosti jednoznačná odpověď, byť je pro prosazování zájmů ochrany životního prostředí klíčová.

Zákonná možnost účasti subjektu v řízeních na podporu ochrany životního prostředí automaticky neznamená, že je taková osoba zároveň i nositelem základního práva na příznivé životní prostředí a že se jej může dovolávat. Zpočátku byly za nositele práva na příznivé životní prostředí pokládány pouze fyzické osoby; právnické osoby měly za jistých podmínek jen subjektivní procesní práva. Ta jim umožňovala se daného práva domáhat stejně, jako to mohly činit osoby fyzické, na rozdíl od nich však nemohly právnické osoby namítat zásahy do práva na příznivé životní prostředí, neboť to jim hmotněprávně nenáleželo.

Postupem času české soudy dovodily, že je potřeba subjekty práva na příznivé životní prostředí v této řekněme citlivé právní oblasti vnímat s jistými specifiky a připustily, že i jim lze za určitých okolností přiznat hmotné právo na příznivé životní prostředí, jehož narušení teoreticky mohou namítat.

Připomeňme, že problémy související se dvěma kategoriemi subjektů, tzn. s kategorií nositelů práva na příznivé životní prostředí na straně jedné a s kategorií účastníků řízení ve věcech jeho ochrany na straně druhé, a odlišná náplň jejich práv, je jakousi zvláštností českého právního řádu. Nejasně založená legitimace tak činí výkladové potíže, díky čemuž se k problematice vymezení nositelů práva na příznivé životní prostředí vztahuje nemalé množství soudních rozhodnutí, které se mnohdy významově rozcházejí. I proto jsem se na tento specifický aspekt práva na příznivé životní prostředí rozhodla ve své práci zaměřit a věnovat mu samostatnou část, v níž bych chtěla přiblížit závěry vyplývající z judikatury českých soudů.

3.1. Účast veřejnosti v řízeních o otázkách týkajících se životního prostředí

Neformální účast veřejnosti je pro otázky životního prostředí klíčová. Jedná se o účast jednotlivců, jejich skupin, ale i nejrůznějších forem právnických osob jako jsou například nadace, nadační fondy, stávající obecně prospěšné společnosti nebo spolky.[171]

171 V souhrnu se jedná o nevládní neziskové organizace – v prostředí mezinárodního práva označované jako tzv. NGOs (non-governmental organizations).

J. Bělohradová představila, jak významná a specifická je role nevládních neziskových organizací při ochraně životního prostředí. Nejedná se totiž pouze o ochranu právními prostředky a o právní poradenství, ale též o organizaci nejrůznějších environmentálních akcí, během nichž jsou prohlubovány environmentální znalosti veřejnosti, nebo o odborné působení na podporu vybraných složek životního prostředí. V souhrnu je tak významně přispíváno k efektivní ochraně životního prostředí.[172]

Na veřejnost ve formě občanských sdružení nezapomněla ani legislativa, když jejich účast zakotvila ve čtyřech zvláštních zákonech. Účast občanských sdružení je v první řadě upravena v ustanovení § 115 odst. 6 a odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), podle kterého má občanské sdružení, jehož cílem je podle stanov ochrana životního prostředí, postavení účastníka řízení vedeného podle vodního zákona, jestliže písemně o toto postavení požádá do 8 dnů ode dne, kdy mu je sdělena informace o zahájení správního řízení, o kterou vodoprávní úřad požádal žádostí (platnou jeden rok) specifikovanou co do předmětu a místa řízení.

Dále je podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), účastníkem řízení o vydání integrovaného povolení vždy mj. takové občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, předmětem jejichž činnosti je ochrana profesních nebo veřejných zájmů dle zvláštních právních předpisů. Spadají sem tedy i zájmy životního prostředí. Podmínkou je podání písemné přihlášky k účasti v řízení do 8 dnů ode dne zveřejnění shrnutí údajů ze žádosti prostřednictvím informačního systému integrované prevence a na úřední desce obce, na jejímž území má být provozované zařízení umístěno.

Vedle těchto řízení se veřejnost může účastnit též navazujícího řízení podle ustanovení § 9b a násl. zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále též jen „zákon o EIA“). Veřejnost je oprávněna ve lhůtě 30 dnů uplatňovat připomínky, se kterými se má správní orgán povinnost vypořádat v odůvodnění vydaného rozhodnutí a pokud se tzv. dotčená veřejnost[173] podáním písemného oznámení

172 BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. In: *Ministerstvo vnitra České republiky*. [online]. Praha: c2019, 2011, s. 484. [cit. 2019-06-12]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/zasady-ucasti-verejnosti-na-ochrane-zivotniho-prostredi.aspx

173 Podle ustanovení § 3 písm. i) bodu 2. zákona o EIA spadá do režimu dotčené veřejnosti též každá právnická osoba, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí či veřejného zdraví, byť se nemusí jednat o její činnost hlavní. Hlavní činností však nesmí být podnikání či jiná výdělečná činnost. Taková právnická osoba musí vzniknout minimálně 3 roky před dnem, kdy byly zveřejněny informace s podrobnostmi o konání navazujícího řízení, či nepodléhá-li záměr posouzení vlivů na životní prostředí, před dnem vydání rozhodnutí o tomto závěru. Podmínka o době trvání právnické osoby však nemusí

správnímu orgánu přihlásí, stává se účastníkem navazujícího řízení a může v něm podat též odvolání, a to i v případě, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni. Stejně tak má podle ustanovení § 9d zákona o EIA dotčená veřejnost právo domáhat se žalobou zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení, kdy platí právní fikce, že má pro tyto účely práva, na kterých může být zkrácena.

V neposlední řadě může veřejnost uplatňovat též připomínky k návrhu opatření obecné povahy a stejně tak může usilovat o jeho zrušení podle ustanovení § 101a až § 101d s. ř. s. O této formě zapojení veřejnosti do otázek životního prostředí blíže pojednávám v kapitole 3.4.

V řízeních týkajících se ochrany životního prostředí existují tři kategorie účastníků. První dvě kategorie tvoří osoby podle ustanovení § 27 odst. 1 či odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též jen „SpŘ“). Jedná se o osoby, o jejichž právech a povinnostech je v řízení rozhodováno, či o osoby, které jsou rozhodnutím správního orgánu přímo ve svých právech a povinnostech dotčeny. Nejedná-li se o osoby, které by splňovaly předchozí kritéria, mohou být podle odstavce 3 další skupinou účastníků rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Zde je tedy odkazováno i na účastenství založené podle tzv. složkových zákonů, o kterých jsem se zmiňovala v podkapitole 1.5.3.

Všem těmto osobám náleží plná procesní práva. Mohou navrhovat důkazy, vyjadřovat svá stanoviska, nahlížet do spisu, podávat odvolání, podávat kasační stížnost či žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a činit další úkony účastníků. Rozsah účasti ve správním řízení je z procesního hlediska ve všech výše popsaných případech totožný.

Přímo dotčeny mohou být jak fyzické, tak i právnické osoby, a to zejména z pozice vlastníků nemovitostí, o kterých se ve správních řízeních jedná, či z pozice provozovatelů nejrůznějších podniků a vykonavatelů činností, které mohou mít dopad na zájmy životního prostředí. Do druhé zmiňované kategorie budou častěji než jednotlivci spadat subjekty prosazující veřejné zájmy právě prostřednictvím sdružení se do právnických osob – typicky spolky.

Dříve než vstoupil v účinnost nový občanský zákoník, sjednocovaly se osoby do občanských sdružení podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů[174], ve kterém bylo stanoveno, že sdružení jsou právnickými osobami. Ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku připouštělo, že i právnické

být splněna, pokud je daná právnická osoba podporována podpisy minimálně 200 osob.

174 Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, byl účinný od 1. 5. 1990 do 31. 12. 2013, kdy byl derogován v návaznosti na vstup NOZ v účinnost.

osoby mají způsobilost mít práva a povinnosti. S účinností NOZ[175] označujeme občanská sdružení již jen jako *„spolky“*, jichž se týká právní úprava podle ustanovení § 214 až ustanovení § 302 NOZ. S ohledem na vývoj pojmosloví, který se promítl i do judikatury, používám v této práci pojmy *„občanská sdružení“* a *„spolky“* coby synonyma.

Tzv. dotčená veřejnost, která tímto způsobem nabyla právní osobnosti a tím i způsobilosti mít práva a povinnosti, naplňuje postuláty kladené mezinárodním právem – zejména Aarhuskou úmluvou, jejíž význam jsem přiblížila v kapitole 2.4. a která usiluje o posílení účasti veřejnosti v záležitostech týkajících se životního prostředí.

Účastenství z titulu vlastnického práva k předmětu správního řízení nepůsobí v kombinaci s oprávněními z práva na příznivé životní prostředí natolik extenzivně, že by vlastníkům dotčených nemovitostí svědčilo více práv, než subjektům prosazujícím zájmy na ochranu přírody a krajiny.[176] Ovšem některé soudy připustily, že občanská sdružení založená za účelem ochrany přírody a krajiny, mají v pozici účastníků správního řízení ve srovnání s jinými subjekty s odlišným posláním jakési privilegované postavení, neboť je jejich úkolem hájit veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny.[177]

Poslední skupinou osob, které je v některých případech rovněž umožněno vstupovat do správních řízení s cílem prosazovat zájmy mimo jiné i na ochranu životního prostředí, byť nikoliv ze stejného postavení jaké náleží účastníkům, je zbývající (nedotčená) veřejnost. Veřejnost se na podporu ochrany životního prostředí může podílet zejména ve formě konzultativní participace v řízení. Některé právní předpisy umožňují jejím zástupcům podávat navíc písemná vyjádření a připomínky, jejichž obsah musí být v příslušných správních řízeních zohledněn.

Vzhledem k tomu, že je okruh nositelů práva na příznivé životní prostředí v rozhodnutích českých soudů odvozován zejména z ustanovení § 70 ZOPK a rovněž z toho důvodu, že jsem se ve své práci rozhodla zabývat aktuálně projednávanou věcí u Ústavního soudu[178], budou následující kapitoly věnovány vývoji judikatury zejména v kontextu ZOPK. Pojednáno bude též o možnostech podat správní žalobu v otázkách životního prostředí a o dotčené veřejnosti jako o subjektu práva na příznivé životní prostředí podle zákona o EIA. Na závěr bude shrnuta

175 Viz ustanovení § 3045 odst. 1 věta první NOZ: *„Sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, se považují za spolky podle tohoto zákona.“*

176 Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 251/03.

177 Viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 – 80 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010 – 43.

178 Viz Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb., podaný dne 22. 8. 2017, posuzovaný pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17.

judikatura k vymezení nositelů práva na příznivé životní prostředí v souvislosti s opatřeními obecné povahy a vyložen bude i závěr z nálezu Ústavního soudu vydaného dne 18. 12. 2018.

3.2. Nositelé práva na příznivé životní prostředí

Aktuální znění ustanovení § 70 ZOPK zakotvuje účast občanů na ochraně přírody *„podle tohoto zákona“*, tj. v řízeních podle ZOPK. V tomto ustanovení se nachází základ, který udává pro právo na příznivé životní prostředí podmínky praktické aplikovatelnosti. Za dobu své účinnosti prošlo toto základní ustanovení čtyřmi změnami, na které postupně reagovaly i české soudy.

Vývoj judikatury byl v této oblasti velmi nekonzistentní a jak už bylo zmíněno, soudy mnohdy přinášely zcela protichůdné pohledy na to, kdo má právo do těchto otázek zasáhnout. V rámci této části bych proto chtěla reflektovat vývoj judikatury z hlediska zmíněného ustanovení, které je pro právo na příznivé životní prostředí určující, a chtěla bych poukázat na to, jakým způsobem jeho jednotlivé změny ovlivnily úroveň právní ochrany životního prostředí v České republice.

3.2.1. Účastenství právnických osob v řízeních na ochranu přírody a krajiny na přelomu 20. a 21. století

Dle znění odstavce 1 ustanovení § 70 ZOPK, které nabylo účinnosti dne 1. 6. 1992 a účinné bylo až do dne 27. 4. 2004, platilo, že se ochrana přírody uskutečňovala za přímé účasti občanů, a to prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů při orgánech ochrany přírody. Výkladově poměrně složitá konstrukce odstavce 2 zmíněného ustanovení umožňovala (a i dnes stále umožňuje) využít právní prostředky ochrany životního prostředí také právnickým osobám. I z toho důvodu narážíme na otázku, zda právo na příznivé životní prostředí náleží jako subjektům pouze fyzickým osobám, anebo zda jsou jeho nositeli také osoby právnické, když i jim je umožněno se jej z vlastní iniciativy domáhat?

Podle první verze daného ustanovení se právnickými osobami rozuměly místně příslušné organizační jednotky občanského sdružení, které měly právní subjektivitu. Ty měly právo požadovat po orgánech státní správy, aby byly předem informovány o všech zamýšlených zásazích a správních řízeních, která byla zahajována, a to za předpokladu, že v nich mohly být zájmy ochrany přírody a krajiny (chráněné dle ZOPK), dotčeny. To vše za podmínky, že podle obsahu jejich stanov byla hlavním posláním takového občanského sdružení právě ochrana přírody a krajiny.

Konečně podle odstavce 3 mělo občanské sdružení, jednalo-li se o případy podle odstavce 2, právo být účastníkem správního řízení, pokud splnilo všechny podmínky stanovené v odstavci 2 a dále pokud svou účast orgánu státní správy, který dané správní řízení zahájil, oznámilo písemně, a to do osmi dnů ode dne, kdy bylo řízení zahájeno[179].

Ustanovení § 70 ZOPK bylo speciální vůči ustanovení § 14 odst. 2 tehdejšího zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále též jen „správní řád z roku 1967"), které rozšiřovalo okruh účastníků správního řízení vymezený v odstavci 1 tak, že účastníkem řízení je i ten, komu toto postavení přiznává zvláštní právní předpis.

Dle Ústavního soudu bylo v nálezu ze dne 10. 7. **1997**, **sp. zn. III. ÚS 70/97**, odkázáno na názor Vrchního soudu v Praze[180], který: *„konstatoval pro občanská sdružení, působící v oblasti životního prostředí, subjektivní práva, avšak toliko procesního charakteru."*[181] Konkrétně poukazoval na subjektivní procesní práva občanských sdružení spojená s účastí ve správních řízeních podle ZOPK a podle zákona České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále též jen „zákon č. 244/1992 Sb.").

Zatímco v roce 1997 Ústavní soud zmiňoval souvislost mezi čl. 35 a čl. 41 Listiny a ustanoveními ZOPK, podle nichž je občanským sdružením založena účast ve správních řízeních na obranu zájmů přírody a krajiny, čímž jim umožňují domáhat se práva na příznivé životní prostředí, v roce **1998** Ústavní soud tuto spojitost vyvrátil tvrzením, že ustanovení § 70 ZOPK nelze *„považovat za konkretizaci čl. 35 Listiny základních práv a svobod. (...) Je si totiž třeba uvědomit, že citovaná Listina v čl. 35 odst. 2 hovoří o právu na (včasné a úplné) informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, kdežto zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v ustanovení § 70 upravuje oprávnění organizační jednotky občanského sdružení požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby byla předem informována o ‚...zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny...'. Jde tedy o věci rozdílné."*[182]

V případě této úvahy se však domnívám, že Ústavní soud v roce 1998 nevyhodnotil souvislost mezi oběma ustanoveními zcela správně. Čl. 35 odst. 2 Listiny totiž stanovuje samostatné základní právo každého na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, zatímco ustanovení § 70 ZOPK udává podmínky vzniku účastenství ve správních řízeních,

179 Tato formulace je z hlediska výkladu a praktické aplikace problematická. Soudy se otázkou, odkdy má být osmidenní lhůta k přihlášení se do řízení počítána, rovněž blíže zabývaly.
180 Závěr přijatý v usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 12. 1996, č. j. 6 A 95/94 – 42.
181 Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.
182 Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

při nichž mohou být zájmy ochrany přírody a krajiny dotčeny. V případě těchto ustanovení se tak jedná skutečně o odlišný předmět úpravy, neboť ZOPK provádí čl. 35 odst. 1 Listiny a nikoliv právo podle čl. 35 odst. 2 Listiny, jak Ústavní soud nepřesně konstatuje.

V květnu roku **1999** se Ústavní soud negativně vymezil proti oprávnění občanských sdružení podávat ústavní stížnosti k prosazování individuálních zájmů svých členů, nenapadají-li současně porušení svého ústavně chráněného práva coby práva náležejícího právnické osobě. Ústavní soud to odůvodnil tím, že v opačném případě by se jednalo o ústavní stížnost v podobě actio popularis, která však není přípustná.[183]

Jak bylo zmíněno, právo na účast vzniká občanským sdružením pouze v těch správních řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Ústavní soud proto v této souvislosti v roce **2001** objasnil, že nárok na účast občanských sdružení se odvíjí také od posouzení charakteru záměru.[184] Neexistuje-li možnost, že by v důsledku povahy předmětu řízení mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, není v nich právo na účast občanských sdružení založeno.[185]

Je však nutné podotknout, že posouzení charakteru předmětu řízení vyplývá v konečném důsledku z výkladu a aplikace norem provedené právě správními orgány, což může být z hlediska účasti občanských sdružení v řadě řízení překážkou. Ta mohou být neoprávněně vyloučena z účasti v řízení, proti čemuž se lze bránit až podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

Ústavní soud dále vyloučil možnost určit územní působnost organizační jednotky občanského sdružení pouhým poukázáním na obsah stanov. Územní působnost je podle ustanovení § 70 odst. 2 ZOPK jednou z materiálních podmínek účasti občanských sdružení v konkrétním správním řízení. Ústavní soud se k této podmínce účastenství vyjádřil tak, že místní příslušnost se odvíjí od ustanovení § 7 odst. 1 a odst. 2 správního řádu z roku 1967[186] a neplatí zde aplikační přednost ZOPK[187].

183 Viz rovněž usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 5. 1999, sp. zn. I. ÚS 74/99.

184 Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2001, sp. zn. III. ÚS 246/01.

185 Podobně usuzoval Ústavní soud v usnesení ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. IV. ÚS 75/01, ve kterém bylo shledáno, že zájmů ochrany přírody a krajiny se například nedotýká provádění stavebních úprav uvnitř nejaderné části elektrárny, pokud nepředstavují změnu provozního zařízení ani změnu původních technologií a dále též v nálezu ze dne 12. 7. 2006, sp. zn. IV. ÚS 208/04, ve kterém bylo posouzeno, že rozhodnutí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost o zmenšení zóny havarijního plánování daný charakter rovněž nemá, a to s odůvodněním, že toto rozhodnutí upravuje oblast opatření na ochranu obyvatelstva, nikoliv opatření na ochranu životního prostředí.

186 Určujícím kritériem bylo místo výkonu činnosti občanského sdružení, či jeho sídlo.

187 Pro některá správní řízení byla dle ustanovení § 90 odst. 1 ZOPK vyloučena věcná působnost obecných předpisů o správním řízení. Po řadě modifikací byla tato úprava z předmětného ustanovení definitivně vypuštěna. Stalo se tak novelou účinnou ode dne 1. 12. 2009.

Z výkladu pojmu místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení vyplývá, že občanské sdružení *„vykonává svá oprávnění na určité, z hlediska lokalizace přesně specifikované části území České republiky, přičemž jen ve vztahu k tomuto území může využívat oprávnění, vyplývající ze zákona o ochraně přírody a krajiny, včetně práva být účastníkem správního řízení.“*[188] Vymezení místní příslušnosti toliko formálně by bylo obcházením zákona. Tato podmínka byla ode dne 28. 4. 2004 z odstavce 2 § 70 ZOPK nakonec vypuštěna, byť požadavek sepětí občanského sdružení s posuzovaným územím zůstal v pojetí judikatury do jisté míry zachován.

Účinností zákona č. 218/2004 Sb.[189], který ode dne 28. 4. 2004 novelizoval ustanovení § 70 ZOPK, došlo v historii tohoto ustanovení k nejrozsáhlejším, byť dle mého názoru nikoli k nejvýznamnějším změnám. Z odstavce 1 byla vypuštěna slova *„při orgánech ochrany přírody“* a podmínky pro účast občanských sdružení ve správních řízeních byly uvolněny tím, že územní působnost občanského sdružení přestala být vyžadována. Protiváhou bylo časové omezení platnosti žádosti o informování o zahajovaných řízeních, a to na dobu 1 roku ode dne jejího podání. Žádost však lze podávat i opakovaně. Dále byla stanovena podmínka věcné a místní specifikace žádosti.

Ve druhém čtení novely byly podány pozměňovací návrhy zpracované jako tisk č. 575/3. Poslanec Vlastimil Aubrecht navrhl, aby byl vložen nový bod, který mění ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK tak, že se na jeho konec (ve vztahu k občanskému sdružením) doplní věta: *„Jeho podaným návrhům, námitkám nebo opravným prostředkům příslušný správní orgán nevyhoví, převažuje-li veřejný zájem nad zájmem ochrany přírody.“*[190] Tento návrh, byť jeho inspirací mohl teoreticky být i čl. 8 odst. 2 EÚLP, o němž bylo pojednáváno výše, však nebyl přijat. Neprošla ani změna navrhovaná poslancem Pavlem Hrnčířem, který měl na zřeteli zrušit podmínku ochrany přírody a krajiny jako hlavní poslání občanského sdružení, které vyplývá z jeho stanov.

V červenci roku **2004** NSS stále zastával názor, že žalobce, který je občanským sdružením, není nositelem hmotných práv vyplývajících z práva na příznivé životní prostředí

188 Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 251/03.

189 Zákon č. 218/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a o stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů).

190 *Sněmovní tisk 575/3 a pozměňovací návrhy k tisku 575/0*. [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 25. 2. 2004, s. 14. [cit. 2019-04-11]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=575&ct1=3

a že v žalobě může namítat jen porušení práv procesních.[191] Otázka, zda právnickým osobám přísluší právo na příznivé životní prostředí, byla Ústavnímu soudu znovu položena na základě ústavní stížnosti podané dne 21. 9. 2004. V únoru roku **2005** bylo pod **sp. zn. I. ÚS 603/04** vydáno usnesení, ve kterém Ústavní soud konzistentně zastával výše uvedený právní názor.[192]

Zajímavé jsou však v této věci i polemiky stěžovatele, který v podané ústavní stížnosti vyjádřil svůj nesouhlas s dosavadní judikaturou Ústavního soudu a svůj závěr odůvodnil tím, že byť právnické osoby nenesou přímé negativní důsledky vlivů působících na životní prostředí, nelze si jejich existenci bez člověka (a tudíž příznivého životního prostředí pro něho) představit. Argumentačně obdobný význam má rovněž to, že fyzické i právnické osoby nesou stejné povinnosti a odpovědnost při ochraně životního prostředí.

V souladu s tím stěžovatel připomínal, že fyzické osoby, kterým nenáleží samostatný (zpravidla majetkový) vztah k předmětu řízení, nemají takřka jinou možnost domáhat se svých práv z čl. 35 Listiny než s využitím specializovaných občanských sdružení. Těm je podle jeho názoru přiznáváno silnější postavení, které se projevuje v možnosti účastnit se takových řízení, ve kterých jsou řešeny záležitosti týkající se ochrany životního prostředí. Na druhou stranu ale není občanským sdružením dovoleno domáhat se porušení práva ze čl. 35 odst. 1 Listiny, čímž přeneseně dochází k odepření tohoto práva i vůči jeho členům, tj. osobám fyzickým, což podle stěžovatele zakládá rozpor se článkem 36 odst. 1 Listiny[193], v němž je zakotveno právo na spravedlivý proces.

Ústavní soud k otázce účastenství občanských sdružení ve správním řízení oponoval tím, že je nutno rozlišovat mezi subjektivním právem na příznivé životní prostředí, které lze přiznat výhradně fyzickým osobám na straně jedné a mezi oprávněním se takového práva domáhat, jak to zaručuje Listina ve čl. 41 odst. 1, na straně druhé.

To, že je za dodržení jistých podmínek občanské sdružení oprávněno účastnit se správního řízení, nevylučuje možnost fyzických osob zapojit se do řízení individuálně ve smyslu ustanovení § 70 odst. 1 ZOPK[194]. *„Je tedy na každém, zda bude postupovat ve smyslu § 70 odst. 1 zák. č. 114/1992 samostatně či prostřednictvím občanského sdružení.“*[195]

191 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001 – 67.

192 Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 603/04.

193 Viz čl. 36 odst. 1 Listiny: *„Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“*

194 Viz ustanovení § 70 odst. 1 ZOPK ve znění účinném od 28. 4. 2004 do 31. 12. 2006: *„Ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.“*

195 Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 603/04.

Ustanovení § 70 odst. 2 ZOPK tedy nic nemění na tom, že základní právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny náleží výhradně osobám fyzickým.

Ústavní soud dále trvá na názoru, že pokud by občanským sdružením jako právnickým osobám byla přiznána možnost domáhat se zároveň práv náležejících výhradně osobám fyzickým, došlo by tím de facto k porušení čl. 96 Ústavy ČR, v němž je mj. vyjádřena zásada procesní rovnosti účastníků řízení, neboť by jim bylo v řízení před soudem přiznáno více práv než ostatním žalobcům.[196]

Závěr, ke kterému Ústavní soud došel, vykresluje jakousi dvoukolejnost v chápání kategorií subjektů oprávněných usilovat o ochranu přírody a krajiny. Občanská sdružení jsou vnímána jako samostatné entity, které disponují vlastním souborem práv odlišných od práv fyzických osob, třebaže ty jsou jejich členy. Soud se tedy staví do opozice vůči stěžovatelovu tvrzení, že členové sdružení vystupují jako základní stavební prvky tohoto sdružení a že se jejich subjektivní práva s právy občanského sdružení prolínají, byť to bylo de facto za účelem jejich obrany založeno.

Ústavní soud pojímá subjekty, které jsou členy sdružení, za samostatné osoby, které mohou uplatňovat svá práva na ochranu přírody a krajiny i samostatně, stranou od působení občanského sdružení. *„Výše uvedené však nic nemění na skutečnosti, že právo na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod náleží pouze fyzickým osobám, ať již jsou členy občanského sdružení či nikoliv.“*[197] O čtyři měsíce později přinesl Ústavní soud výklad opačný.

3.2.2. Změna v pojetí nositelů práva na příznivé životní prostředí po roce 2005

Ústavní soud v usnesení ze dne 28. 6. **2005** přijatém pod **sp. zn. I. ÚS 486/04** odkázal na nález sp. zn. III. ÚS 70/97, ve kterém již v minulosti přiznal práva deklarovaná ve čl. 35 Listiny i ve prospěch právnických osob, a současně vysvětlil, že tak činí proto, že *„v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy ČR).“*[198]

196 Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 603/04.
197 Ibidem.
198 Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04.

Ústavní soud v tomto usnesení uznal význam aktivní participace široké veřejnosti při řešení otázek ovlivňujících kvalitu přírodního bohatství a shledal, že všeobecný diskurs je v těchto otázkách zárukou dosahování cílů, jež si ve vztahu k životnímu prostředí stát vytyčil prostřednictvím čl. 7 Ústavy ČR. I proto je nutná hmotněprávní rovnost všech subjektů, které se o tuto ochranu zasazují.

V březnu roku 2007 byla množina subjektů práva podle čl. 35 odst. 1 Listiny rozšířena i v pojetí NSS, a to rozsudkem vydaným pod č. j. **2 As 12/2006 – 111** dne 29. 3. **2007** (s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97), neboť NSS uvedl, že v situaci, kdy by řízení podle atomového zákona bylo jediným řízením potřebným k uvedení atomové elektrárny do provozu, došlo by k porušení práva na příznivé životní prostředí *„ve vztahu k osobám, které jsou způsobilé tato práva mít, tedy zejména ve vztahu k občanským sdružením majícím za cíl činnosti ochranu přírody a krajiny. Nositeli tohoto ústavního práva jsou totiž sice zásadně fyzické osoby, (...) 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 právnická 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.“*[199]

Je ovšem nutné podotknout, že Ústavní soud tento výklad provedený NSS vyvrátil usnesením vydaným již v červenci roku **2008**, když stanovil, že hmotněprávní sféra občanských sdružení právo na příznivé životní prostředí nezahrnuje. Ústavní soud se výslovně navrátil k přístupu zastávanému ve věci posuzované pod sp. zn. I. ÚS 282/97, kdy byly právnické osoby jako subjekty práva na příznivé životní prostředí odmítnuty.[200]

S vědomím existence některých dříve vydaných nálezů[201], ve kterých Ústavní soud vyjádřil (tedy jen zdánlivě) opačný názor, dále zkonkretizoval, že je zřejmé, že rozhodující senáty měly tehdy na mysli pouze procesní práva občanských sdružení, která souvisela s právem na příznivé životní prostředí. Jinými slovy *„nelze jednoznačně dovodit, že Ústavní soud přiznává*

199 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006 – 111.

200 Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97: *„Článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na 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.“*

201 Zejména poukázal na nález ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97 a na usnesení ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04.

subjektivní veřejné základní právo na příznivé životní prostředí (…) vedle fyzických osob i osobám právnickým, zejména občanským sdružením.“[202]

Usiluje-li občanské sdružení o účast v řízení na základě ustanovení § 70 ZOPK, musí jako účastník uplatňovat jedině ty námitky, které souvisejí s ochranou přírody a krajiny tak, jak je definovaná v ustanovení § 2 odst. 1 ZOPK, což zmiňoval NSS i v rozsudku ze dne 4. 2. **2010**. *„V této souvislosti je nutno zdůraznit, že zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velmi široce a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzivně.“*[203]

Správní orgán tedy musí předně zkoumat, zda se občanská sdružení prostřednictvím uplatňovaných námitek dovolávají práv souvisejících s ochranou přírody a krajiny podle jejího pojmového vymezení v ZOPK.[204] Pokud by tomu tak nebylo, každé občanské sdružení by se *„z pozice ochránce přírody a krajiny dostávalo do pozice univerzálního dohlížitele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což podle Nejvyššího správního soudu není smyslem a účelem účastenství ekologických občanských sdružení ve správních řízeních.“*[205]

K roli občanských sdružení dle ZOPK se vyjádřil NSS i v květnu roku **2011**, když ve vztahu k účasti ve stavebních řízeních podotýkal, že *„smyslem a účelem (…) není blokace, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.“*[206] Posouzení tvrzení občanských sdružení je na správním úřadu, který dané řízení vede (dle zde citovaného rozhodnutí se jedná o stavební úřad).

Úkolem správních orgánů pak bude, aby v odůvodnění vydaných rozhodnutí přezkoumatelným způsobem uvedly, kterým zájmům přisoudily vyšší důležitost a jak se vypořádaly s věcnými argumenty účastníků řízení, tedy například též občanského sdružení, které je v jistých mezích *„oprávněno být jakýmsi ‚advokátem‘ veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny.“*[207]

---

202 Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. **III. ÚS 3118/07** a shodně též usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2659/08 a ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08.

203 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 – 80.

204 Jako příklad irelevantní námitky lze uvést argument týkající se obav o zhoršení situace drobných živnostníků. Naopak příkladem námitky, kterou nelze jednoznačně vyloučit, je argumentace týkající se ochrany před povodněmi nebo upozornění na potenciální narušení historického rázu města připravovaným záměrem.

205 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 – 80.

206 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011 – 52.

207 Ibidem.

3.3. Nositelé práva na příznivé životní prostředí a judikatura k žalobní legitimaci

Do doby, než vstoupil v platnost zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též jen „s. ř. s.“), neexistovala příslušná soudní instance, která by zajišťovala přezkum rozhodnutí správních orgánů z hlediska jejich věcné správnosti. Tuto funkci proto výjimečně plnil Ústavní soud, který v některých případech *„zčásti suploval funkci neexistujícího Nejvyššího správního soudu, kdy v případech extrémního rozporu právních závěrů se zjištěným skutkovým stavem provedl korekci nesprávných rozhodnutí správních soudů.“*[208]

S nabytím účinnosti s. ř. s. dne 1. 1. 2003 byl zřízen Nejvyšší správní soud České republiky, který se stal vrcholným orgánem přezkumu správních rozhodnutí. Zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad a aplikace právních předpisů a přezkum procesního postupu v řízeních před správními orgány byl ponechán, nebylo-li přímo porušeno ústavně zaručené právo, plně v gesci obecných soudů.[209] Ústavní soud je oprávněn do výkladu NSS zasáhnout jen tehdy, kdy se jedná o výklad svévolný či extrémně formalistický, který odporuje účelu právní normy.[210]

K podání správní žaloby v otázkách životního prostředí bylo do té doby občanské sdružení oprávněno podle ustanovení § 247 odst. 1 a § 250 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále též jen „o. s. ř.“)[211]. Podmínkou bylo jednak účastenství v předmětném správním řízení a dále tvrzení, že žalobce byl v něm vydaným rozhodnutím zkrácen na svých právech. Jak už bylo zdůrazněno, právě rozsah práv občanských sdružení je ve vztahu k ochraně životního prostředí nejednoznačný.

Podat žalobu mohl i ten, s nímž ve správním řízení jednáno nebylo, ač s ním jako s účastníkem jednáno být mělo. Pokud ovšem již při nápadu žaloby bylo zřejmé, že je pojmově vyloučeno, aby ten, kdo tvrdí porušení práva, mohl být jeho subjektem, mělo být řízení zastaveno podle § 250d odst. 3 o. s. ř. Aktivně procesně legitimován k podání žaloby mohl být jen ten, kdo podle právních předpisů splňoval též předpoklady pro to být účastníkem předmětného správního řízení.[212]

Žaloby proti rozhodnutí správního orgánu se po provedené změně již nepodávají podle o. s. ř., ale podle ustanovení § 65 s. ř. s. (které nebylo do dnešního dne změněno).

208 Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 251/03.
209 Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 9. 1996, sp. zn. II. ÚS 81/95.
210 Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 114/05.
211 Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002.
212 Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2002, sp. zn. I. ÚS 193/02.

V jeho odstavci 1 je vymezeno, že se každý může žalobou domáhat zrušení nebo vyslovení nicotnosti rozhodnutí, pakliže tvrdí, že jím došlo k ukrácení jeho subjektivních práv přímo, anebo též v důsledku porušení procesních práv v předcházejícím řízení.[213]

V odstavci 2 je uznána aktivní žalobní legitimace i vůči účastníkovi správního řízení, kterému nenáleží podle odstavce 1. Tento odstavec podle NSS umožňuje, aby byli k žalobě legitimováni i účastníci, kteří byli v řízení před správním orgánem dotčeni na svých právem chráněných zájmech,[214] případně též pokud obhajují své zájmy v řízení, jehož předmět se dotýká právní sféry někoho jiného. Podmínkou však je, že musejí jako žalobci tvrdit zkrácení na svých právech v důsledku postupu správního orgánu v předcházejícím řízení v takové intenzitě, kdy je možné usuzovat nezákonnost samotného žalobou napadeného rozhodnutí, které v něm bylo vydáno.

Rozdíl mezi žalobní legitimací podle prvních dvou odstavců ustanovení § 65 s. ř. s. spočívá tedy především v tom, že podle odstavce 1 může žalovat ten, jehož právní sféry se napadené rozhodnutí přímo dotýká, zatímco podle odstavce druhého je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve svých hmotných právech není rozhodnutím dotčen, ale přitom v tomto řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem (např. zájem na ochraně přírody a krajiny).

Žalobní legitimace byla však v obou případech založena až při splnění podmínky účasti v řízení před správním orgánem. To ovšem v konfrontaci s dosavadně aplikovaným ustanovením § 250 odst. 2 o. s. ř. vylučovalo možnost podat žalobu osobou, *„se kterou nebylo ve správním řízení jednáno jako s účastníkem, ač s ní jako s účastníkem jednáno být mělo.“*[215]

Takovou úvahu zčásti potvrzuje též NSS v usnesení ze dne 2. 12. **2003**, v němž se uvádí, že od účinnosti s. ř. s. *„již nelze žalobcovu žalobní legitimaci odvozovat z ustanovení o právu opomenutého účastníka řízení (...), neboť soudní řád správní obdobné ustanovení neobsahuje.“*[216] Na druhou stranu NSS dovozuje, že legitimován k žalobě je i účastník správního řízení, se kterým správní orgán ve skutečnosti nejednal, ačkoliv mu v daném správním řízení práva a povinnosti účastníka ze zákona náležela. Účastenství má být posouzeno nikoli z hlediska formálního, ale toliko materiálně, a proto jsou práva opomenutého účastníka skrze soudní výklad ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. zachována.

213 Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2004, č. j. 28 Ca 444/2001 – 100.
214 Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 – 54.
215 Ustanovení § 250 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění účinném od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2002.
216 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 – 54.

V únoru roku **2004** si NSS pokládal otázku týkající se rozsahu přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu na základě žaloby podané občanským sdružením, jehož účast ve správním řízení byla založena podle ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu z roku 1967. Občanské sdružení v uplatňovaných žalobních bodech poukazovalo na nedostatečné zdůvodnění výroku o námitkách účastníků řízení vzhledem k tomu, že k nim správní orgán nepřihlížel. NSS však konstatoval, že výrok o námitkách účastníků řízení ve stavebním povolení nemá ve věci samostatný význam, neboť není rozhodnutím o hmotném právu. Správní orgán se má námitkami účastníků blíže zabývat v odůvodnění svého rozhodnutí. Pokud tak neučiní, jedná se o vadu rozhodnutí, která však může založit jeho nepřezkoumatelnost teprve poté, co vedla k nesrozumitelnosti výroku rozhodnutí o věci samé.[217]

Stejně tak NSS shledal, že pokud žalobce namítal zkrácení ve svých procesních právech v důsledku opožděného založení dokumentů do spisu, což způsobilo, že se žalobce nemohl dostatečně připravit k ústnímu jednání, nejednalo se o zásah do jeho práv v míře, která by byla dostatečná k založení pochybností o zákonnosti vydaného rozhodnutí.[218]

Co se týče aktivní žalobní legitimace občanských sdružení, k této otázce se vymezil NSS v usnesení ze dne 23. 3. **2005**, č. j. 6 A 25/2002 – 42, ve kterém formuloval definici žalobců označovaných za *tzv. zájemníky*. Tito účastníci prosazovali ve správním řízení jisté zájmy (nejčastěji ekologického zaměření), jako takoví ale nejsou v řízení vydaným rozhodnutím správního orgánu dotčeni na svých hmotných právech přímo. Žalobní legitimace zájemníků je proto založena již jen tvrzením o tom, že došlo ke zkrácení jejich procesních práv.[219]

Toto rozhodnutí citoval NSS i v roce **2019** a poukázal na *„neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. (...) Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (...), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace*

217 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 137/2000 – 37.
218 Ibidem.
219 Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42.

podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce.“[220]

Nutno je ovšem připomenout, že NSS v rozsudku ze dne 7. 12. **2005** vymezil způsobilost občanských sdružení stát se účastníky správního řízení podle ustanovení § 70 odst. 2 ZOPK jedině v těch správních řízeních, v nichž existuje možnost zasáhnout zájmy podle ustanovení § 2 odst. 1 ZOPK. V posuzovaném případě se jednalo o povolení stavby v prostoru areálu určeného k cílenému průmyslovému využití, která měla být umístěna v uzavřených prostorech zastavěné oblasti. Občanským sdružením však nebylo dostatečně podloženo, jakým způsobem se dané terénní úpravy mohly projevit na ohrožení okolní přírody a krajiny.[221] *„Účast občanských sdružení ve správních řízeních nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na řízení, jež mohou zasáhnout jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.“*[222]

Jak už bylo zmíněno, občanská sdružení jsou oprávněna podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., a to pokud tvrdí, že byla postupem správního orgánu zkrácena na právech, která jim příslušejí, způsobem, který může mít za následek nezákonnost rozhodnutí vydaného ve správním řízení. Podmínkou však původně mělo být účastenství v předchozím řízení před správním orgánem, což ovšem vyžadovalo splnění podmínek uvedených v ustanovení § 70 ZOPK (potažmo podmínek podle jiného zvláštního zákona) a kromě toho též splnění podmínek podle s. ř. s. – zejména podmínky podle ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., podle které musí žalobce vyčerpat řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. I tento názor však prošel významnou změnou, neboť bylo časem dovozeno, že *„aktivní žalobní legitimace (…) není podmíněna účastenstvím stěžovatelky v předcházejícím správním řízení, resp. řízení, jehož výsledkem bylo právě napadené rozhodnutí žalovaného. Aktivní žalobní legitimace je naopak spojena s tvrzeným zásahem do právní sféry stěžovatelky jako žalobkyně.“*[223]

Oprávněným tvrzením občanského sdružení, na základě kterého může být zrušeno rozhodnutí správního orgánu, je například skutečnost, že soud dospěl k závěru, že se správní orgány nevypořádaly se všemi žalobcovými námitkami řádným způsobem, anebo že dostatečně

220 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2019, sp. zn. 7 As 308/2018 – 31 a shodně též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42.

221 Námitky týkající se obav ze vzniku škod v situaci, kdy dojde k průmyslové havárii, NSS vyhodnotil jako příliš obecné, neboť jakákoliv ekologická havárie je v té které lokalitě způsobilá negativně ovlivnit stav životního prostředí a místní ekosystémy.

222 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 – 118.

223 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. 7 As 30/2014 – 26.

neodůvodnily, proč některé námitky zamítly. Procesní práva účastníků totiž zahrnují i právo na řádné vypořádání s námitkami a odvolacími důvody, *„jinak by procesní právo účasti v řízení bylo zcela ‚holé' a čistě formální, a bylo by tak okleštěno do té míry, že by se stalo vyprázdněným pojmem."*[224]

„Aktivní žalobní legitimace občanských sdružení však není dána ve vztahu k jakýmkoli žalobním námitkám, ale pouze k námitkám relevantním z hlediska zájmů hájených daným občanským sdružením."[225] Pakliže ty byly omezeny pouze na práva týkající se zájmů chráněných dle ZOPK, mohou se žalobní důvody pohybovat jen v těchto zájmových intencích.

Zájmy hájené občanským sdružením nelze dovozovat pouhým odvoláním se na stanovy občanského sdružení, neboť ty by bylo možné vymezit natolik široce, aby byl jejich prostřednictvím připraven prostor pro zásahy do řízení v jakékoli záležitosti.[226] Účelem stanov je pouze veřejnosti sdělit, jaké jsou *„hlavní cíle činnosti daného sdružení, přičemž spektrum těchto činností může být poměrně pestré."*[227]

3.4. Subjekty práva na příznivé životní prostředí v souvislosti se zavedením institutu opatření obecné povahy

Vstupem SpŘ v účinnost byl do českého právního řádu zaveden nový institut správní činnosti – opatření obecné povahy (dále též jen „OOP")[228], které není správním rozhodnutím, ale není ani právním předpisem. Správní orgány jsou povinny OOP vydat, pokud jim to je uloženo zvláštním zákonem. Ještě před nabytím účinnosti SpŘ byla s účinností od 1. 5. 2005 do s. ř. s. zavedena ustanovení § 101a až § 101d, ve kterých je upraveno řízení o zrušení OOP nebo jeho části.

Podle ustanovení § 172 odst. 4 SpŘ je každý, kdo může být OOP přímo dotčen ve svých právech, povinnostech či zájmech, oprávněn uplatnit na veřejném projednání ústní či jinak písemné připomínky k jeho návrhu. K těm má správní orgán povinnost přistupovat jako k podkladu při vydání OOP a musí se s nimi vypořádat v jeho odůvodnění.

Podle odstavce 5 pak ti, o nichž správní orgán určí, že mohou být OOP přímo dotčeni na svých oprávněných zájmech, mohou podat proti návrhu OOP do 30 dnů od jeho zveřejnění písemné odůvodněné námitky, o kterých má správní orgán povinnost rozhodnout s uvedením

224 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 – 301.
225 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009 – 251.
226 I v případech, kdy by se jednalo o záležitosti natolik vzdálené předmětu činnosti občanského sdružení, jako jsou například technické parametry posuzované stavby a další.
227 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 – 301.
228 Právní úprava opatření obecné povahy se nachází v části šesté SpŘ, ustanovení § 171 až § 174 SpŘ.

vlastního odůvodnění. Toto rozhodnutí se pak uvádí jako součást odůvodnění vydaného OOP a nelze se proti němu ani odvolat, ani podat rozklad.

Přípustnou obranou proti již vydanému OOP je návrh na jeho zrušení, který je postupem podle ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. oprávněn podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech vydaným OOP zkrácen. Jedná se tedy o legitimaci založenou na nikoli prokázaném, ale na minimálně tvrzeném dotčení v právech, avšak nikoliv pouze v zájmech, navrhovatele. I přes takto poměrně striktně stanovené kritérium aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP byl přístup soudů k přiznání práva na příznivé životní prostředí spolkům v této souvislosti nakonec vstřícnější než při postupu dle ZOPK. Cesta k tomuto závěru nicméně nebyla jednoduchá.

3.4.1. Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy

V lednu roku **2007** si NSS[229] pokládal otázku, zda jsou občanská sdružení zabývající se ochranou přírody a krajiny aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení OOP. Ze srovnání s ustanovením § 65 s. ř. s. zakládajícím legitimaci spolků k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle NSS plyne, že zatímco občanským sdružením jako tzv. zájemníkům svědčí právo podat žalobu podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. je svou formulací analogické spíše k odstavci 1 tohoto ustanovení. Podle něj je ovšem vyžadováno přímé dotčení v žalobcově právní sféře. Ekologické iniciativy však nositeli oněch hmotných práv, jejichž zkrácení je nutno pro iniciaci řízení o zrušení OOP tvrdit, nejsou. Aktivní legitimaci ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. jim proto podle NSS nelze přiznat.

V roce **2009** NSS svůj postoj poněkud zmírnil, když vyložil, že podmínkou aktivní procesní legitimace spolku je logicky konsekventní a myslitelné tvrzení o tom, že existuje možnost dotčení v jeho právní sféře. To předně závisí na povaze, předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním OOP, a proto i aktivní legitimace z velké části záleží právě na povaze napadaného OOP.[230] Návrh lze odmítnout jedině v případě, kdy byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.[231] Takové posouzení však není jednoduché a odmítnutí se připouští jedině tehdy, pokud je nedostatek procesní či hmotné legitimace zcela zjevný. Každý případ je

229 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 – 42 a obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34.
230 Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, bod 34.
231 Podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

proto potřeba posoudit individuálně a tam, kde není odpověď jednoznačná, je nutno o návrhu rozhodnout až v řízení ve věci.[232]

3.4.2. Rozbor případu „Perlorodky říční“

V rozsudku ze dne 13. 10. **2010**, č. j. **6 Ao 5/2010 – 43**, zastával NSS relativně ustálený názor, který soudy ve svých rozhodnutích následovaly po vzoru usnesení z roku 1998, vydaného pod sp. zn. I. ÚS 282/97, tj. že právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o jeho stavu na právnické osoby vztahovat nelze. Aktuálnost takového pojetí potvrdil Ústavní soud v usnesení ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07.

Správa Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava schválila dne 17. 7. 2010 formou OOP č. 2/2010 Návštěvní řád Národního parku Šumava (dále též jen „návštěvní řád“). V příloze č. 3 návštěvního řádu byly upraveny podmínky pro splouvání části vodního toku Teplá Vltava, a to v úseku Soumarský Most až most u Pěkné. V této části řeky bylo po provedení registrace návštěvním řádem navíc umožněno provozovat vodní sporty.

Návrh na zrušení části OOP byl podán občanským sdružením a obyvatelkou nedaleké obce Zdíkov.[233] Občanské sdružení opodstatňovalo svou legitimaci k podání předmětného návrhu hlavním cílem svého zaměření, kterým je podle čl. II. jeho stanov ochrana přírody a krajiny s činností dlouhodobě zaměřenou zejména na oblast NP a CHKO Šumava. Bylo uváděno, že občanské sdružení usiluje o zachování nedotčené přírody v této oblasti a že se zasazuje o ochranu zde se vyskytující perlorodky říční, která je kriticky ohroženým druhem sladkovodního mlže a pro jejíž existenci může mít splouvání řeky v daném úseku fatální následky.

Navrhovatelka, která byla obyvatelkou obce vzdálené přibližně 30 km od dotčené lokality, opírala své právo podat návrh na zrušení OOP o tvrzení, že se dlouhodobě zasazuje o ochranu biotopů v oblasti Šumavy a že pro ni předmětné OOP představuje zásah do práva podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Obdobně namítalo zásah do práva na příznivé životní prostředí také občanské sdružení.

232 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59.

233 Jednalo se o občanské sdružení OKRAŠLOVACÍ SPOLEK ZDÍKOVSKA, se sídlem č.p. 235, 384 72 Zdíkov, IČO: 266 02 628, jehož předsedkyní je paní Dagmar Kjučukovová, která podala návrh společně se sdružením, a to jako soukromá osoba. Viz Úplný výpis ze spolkového rejstříku. [veřejný rejstřík online]. [cit. 2019-05-30]. Dostupné z: https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?subjektId=793063&typ=UPLNY

NSS přezkoumával přípustnost návrhu v mezích ustanovení § 101a s. ř. s. a v mezích ustálené judikatury.[234] Shledal přitom, že navrhovatel musí předně tvrdit, že byl vydaným OOP zkrácen přímo na svých hmotných právech. Nepostačí tedy tvrzení o zkrácení na procesních právech při procesu vydání OOP. NSS z toho důvodu usuzoval, že v úvahu musí být brána též povaha subjektů, které zrušení OOP navrhují. V případě, kdy je dotčení subjektu vyloučeno již jen z povahy subjektivních práv, kterých se dovolává, nejsou jednotlivá tvrzení pro účely založení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho části relevantní. Vzhledem k tomu, že se NSS neodchýlil od ustáleného výkladu Ústavního soudu, nebyla v dané věci občanskému sdružení přiznána aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP.

V případě navrhovatelky, která je fyzickou osobou, NSS vyhodnotil, že si lze představit bezprostřední nepříznivý dopad na sféru jejích práv v důsledku vydaného OOP jen obtížně, a to s ohledem na to, že se její bydliště nachází ve vzdálenosti, na kterou není reálně možné, aby kvalita jejího života byla ovlivněna skutečností, že se na horním toku Vltavy kolonie perlorodek říčních nacházejí a případně že se jejich populace snižuje. Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení části návštěvního řádu proto navrhovatelce nepřísluší.

Dotčení na právu dle čl. 35 odst. 1 Listiny by v případě, kdy se zdroj znečištění nachází mimo oblast, v níž ohrožení působí, připadalo v úvahu například v důsledku znečištění ovzduší, vody či půdy. NSS nicméně připustil, že: *„Právě vyslovený závěr ovšem odráží jeden z problémů ochrany životního prostředí: příroda není sama schopna se postavit na svou obranu proti lidské společnosti a brojit ‚lidskými' prostředky proti zásahům člověka."*[235]

V závěru svého rozhodnutí NSS aktivní legitimaci občanského sdružení nakonec shledal, ale až v kontextu práva Evropské unie. Podmínkou jejího přiznání však je, aby předmětem OOP byly otázky podléhající hodnocení dle směrnice Rady ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS), která platila do dne 16. 2. 2012 (dále též jen „směrnice o posuzování vlivů z roku 1985"), na niž odkazovalo ustanovení § 45h odst. 1 ZOPK.[236]

234 Shrnutí NSS podává z usnesení NSS ze dne 25. 8. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 – 27, které obsahuje souhrn citací z předchozích relevantních rozhodnutí tohoto soudu.

235 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010 – 43, bod 35.

236 Území upravené předmětným OOP patří mezi evropsky významné lokality podle směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Všechny zde provozované relevantní činnosti, resp. koncepce a záměry, podléhají podle ustanovení § 45h a § 45i ZOPK (v posuzované době ve znění účinném od 1. 12. 2009 do 31. 12. 2017) hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, a to za předpokladu, že jsou způsobilé významně ovlivnit jejich příznivý stav.

Podle NSS[237] se totiž prostřednictvím čl. 10a[238] směrnice o posuzování vlivů z roku 1985 promítá Aarhuská úmluva do práva Evropské unie. Podle Úmluvy mají signatáři povinnost zajistit tzv. dotčené veřejnosti přístup k soudnímu přezkumu ve věcech, které spadají do její působnosti. Soud již ve své dřívější rozhodovací praxi vyhodnotil, že je ustanovení čl. 10a přímo účinné. Pojem dotčená veřejnost totiž zjevně vychází z definice zavedené Aarhuskou úmluvou. Ta předpokládá, že občanská sdružení, která jsou nevládními organizacemi, mají jako takové ve smyslu čl. 10a ve spojení s čl. 1 odst. 2 směrnice o posuzování vlivů z roku 1985 práva, která jsou způsobilá k tomu, aby byla porušena.

Ačkoliv nakonec NSS aktivní žalobní legitimaci spolkům přiznal, učinil tak skrze právní fikci nastolenou zmiňovanou směrnicí o posuzování vlivů z roku 1985 a s ní významově propojenou Aarhuskou úmluvou. Právo na příznivé životní prostředí však soudy spolkům ani nadále nebyly ochotny přímo přiznat.

3.4.3. Spolky jako nositelé hmotných práv na obranu příznivého stavu životního prostředí

Na počátku samotného uznání spolků jako oprávněných nositelů práva na příznivé životní prostředí stál klíčový a často citovaný nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. **2014**, **sp. zn. I. ÚS 59/14**. Pro jeho podstatný význam si dovoluji blíže rozvést argumentaci a závěry přijaté v této věci Ústavním soudem.

Ústavní stížnost byla podána subjektem, který sdružuje občany žijící v obcích na území dotčeném územním plánem, tj. OPP. Tento spolek byl založen v roce 1994 a hlavním cílem jeho činnosti je ochrana přírodního a krajinného prostředí. Důvodem ústavní stížnosti bylo odmítnutí návrhu na zrušení předmětného OOP ze strany Krajského soudu v Praze s poukazem na nedostatek aktivní legitimace spolku k jeho podání.

NSS v následujícím řízení o kasační stížnosti shledal, že spolek *„je právnickou osobou, která je samostatným nositelem hmotných a procesních práv, odlišných od práv osob, které jsou jejími členy.“*[239] Při přiznání aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP se však omezil na nositele věcných práv (zejména na vlastníky nemovitostí či na vlastníky nemovitostí sousedících s regulovaným územím). Na základě Aarhuské úmluvy přiznal NSS spolku

237 A rovněž podle rozhodnutí Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening proti Stockholms kommun genom dess marknämnd, rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. C-263/08. Dostupné také z: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62008CJ0263&lang1=en&type=TXT&ancre=

238 Článek 10a směrnice o posuzování vlivů z roku 1985 odpovídá článku 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014 (dále též jen „směrnice EIA“).

239 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 Aos 3/2012 – 36.

postavení dotčené veřejnosti podle čl. 9 odst. 2 ve spojení s čl. 2 odst. 5 Úmluvy, jeho aktivní legitimaci v posuzované věci však nedovodil, neboť nebylo namítáno porušení hmotných práv Evropské unie v oblasti životního prostředí.

Spolek ve své ústavní stížnosti uvedl, že všeobecné omezení aktivní legitimace spolků *„na pouhé procesní otázky v řízení před orgány veřejné správy je neudržitelné jak z hlediska mezinárodních závazků České republiky, tak i z hlediska dikce příslušného vnitrostátního právního předpisu (…). Občanům sdruženým v občanském sdružení nelze podle stěžovatele upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili sdružení jako specifickou právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny.“*[240] Navíc stěžovatel podotýká, že jednal plně v intencích zájmů svých členů a zároveň v souladu s předmětem své činnosti podle stanov.

NSS vyhodnotil, které subjekty mohou být dotčeny územním plánem vydaným v podobě OOP a konstatoval, že: *„Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu, tj. v závislosti na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné aktuálně posuzovaným opatřením obecné povahy.“*[241] Okruh dotčených věcných práv tedy může přesahovat oblast upravovanou v OOP. Rozsah možného dotčení však nelze paušálně stanovit.[242]

Ústavní soud připustil, že judikatura se ve vztahu k problematice aktivní legitimace spolků ve věcech týkajících se práv plynoucích z čl. 35 odst. 1 Listiny vyvíjela takřka ambivalentně. V době, kdy je Česká republika jedním ze signatářů Aarhuské úmluvy, je však potřeba vnitrostátní normy oblasti práva životního prostředí vykládat způsobem, který bude se zněním Úmluvy maximálně konformní. Jakkoliv není přípustné, aby aktivní legitimace spolků byla *„bez hranic“*, nelze souhlasit ani s přístupem, který spolky jako navrhovatele zrušení OOP a priori vylučuje.

„Ostatně bylo by již na první pohled absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají o zrušení

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

241 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89.

242 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89, ve kterém se uvádí, že dotčenými osobami jsou zejména: vlastník nemovitosti umístěné v regulovaném území či v blízkosti jeho hranic (a to za předpokladu, že by mohl být na svém věcném či vlastnickém právu zkrácen činnostmi z území, na které se OOP vztahuje), dále též oprávněný z věcného práva k takovým nemovitostem (avšak s výjimkou nájemce), dotčená veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy a konečně též ten, kdo tvrdí porušení procedurálních pravidel při vydání příslušného OOP, neboť v důsledku této nezákonnosti byla jeho práva zkrácena.

územního plánu nebo jeho části. Občanská sdružení (…) sdružují především občany; jde o svébytnou právnickou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu.“[243]

A právě zde popsaná charakteristika spolků z hlediska jejich esenciální povahy a účelu je podle mého názoru pro posouzení otázky oprávněnosti namítat zásahy do práva na příznivé životní prostředí klíčová. Soudy podle mého názoru zaujaly v minulosti k této svým způsobem specifické formě právnické osoby nevhodný postoj, neboť opomenuly její jedinečný charakter. Domnívám se, že určující je právě to, že spolek představuje sdružení osob vedených společným zájmem, k jehož naplňování byla tato právnická osoba ostatně založena. Z tohoto důvodu vnímám jako nezbytné, aby byla spolkům přiznána jak procesní, tak i hmotná práva na ochranu zájmů souvisejících s životním prostředím.

Podle ustanovení § 217 odst. 1 NOZ může být hlavní činností spolku jen *„uspokojování a ochrana těch zájmů, k jejichž naplňování je spolek založen. Podnikání nebo jiná výdělečná činnost hlavní činností spolku být nemůže.“*[244] Spolek by tedy podle mého přesvědčení měl být v první řadě vnímán jako entita tvořená zájmy a právy jeho členů.

Dle mého názoru nelze na práva přisuzovaná spolkům nahlížet stejnou optikou jako na práva jiných právnických osob a je především potřeba mít na zřeteli, že se jedná o úzce provázaný mechanismus: bez existence potřebných práv, díky nimž by spolky měly vůbec šanci na úspěšné hájení svých zájmů, by jako takové postrádaly svůj esenciální smysl. V případě, že jsou prosazovanými zájmy ochrana životního prostředí a dosažení určité kvalitativní úrovně stavu přírodního bohatství, svědčí těmto zájmům práva náležející členům spolku, neboť tito členové tvoří základ hmotněprávního substrátu, z něhož jsou práva spolku odvozena.

Ústavní soud souhlasil s názorem druhého senátu NSS vyjádřeným v rozhodnutí č. j. 2 Ao 2/2006 – 62[245], podle kterého musí navrhovatel v důsledku napadeného OOP tvrdit dotčení na svých hmotných právech. Mezi další podstatná kritéria Ústavní soud zahrnuje místní vztah spolku k lokalitě[246], k níž se OOP vztahuje. Na druhou stranu předmět činnosti spolku není nezbytně nutnou podmínkou, neboť zaměření spolku nemusí nutně předurčit dotčenost v právech jeho členů. Lze si totiž představit, že kritéria týkající se možnosti podat návrh na zrušení OOP

243 Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 22.
244 Ustanovení § 217 odst. 1 NOZ.
245 Obdobně též v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120.
246 Místní vztah spolku se odvozuje od jeho sídla, výkonu konkrétních činností, vlastnických práv jeho členů a dalších obdobných skutečností.

budou splňovat i takové spolky, které nemají převážně ekologické zaměření.[247] Časově delší působení spolku dokládající jeho „zavedenost" je rovněž znakem, který podporuje věrohodnost ve vztahu k prosazování zájmů spolku. Spolky založené ad hoc však nelze jako navrhovatele zrušení opatření obecné povahy a priori odmítat.

„Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. (...) lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. "[248]

Ústavní soud se ohradil proti dosavadnímu vnímání spolků správními soudy veskrze jen jako tzv. ekologické iniciativy a pokusil se rozptýlit toto jejich mírně pejorativní pojímání. Přístupy implikující jakousi aktivistickou roli spolků vyvrátil a naopak spolek označil za navýsost demokratický prvek občanské společnosti, kterému by z tohoto titulu mělo být umožněno brát se za společné zájmy občanů, kteří se v něm sdružují.

Dále Ústavní soud mírně upravil rozsah předpokladů, za kterých může OOP způsobit tvrzené zkrácení v právech osob. Nebylo by dostačující zkrácení na právech redukovat jen na oblast věcných práv, neboť práva určité komunity mohou být v konečném důsledku vydaným územním plánem dotčena šířeji. Existují-li totiž v OOP vady, které negativně působí na zájmy společnosti žijící v dané lokalitě, mohou tyto nedostatky zmařit nebo podstatně ztížit naplnění koncepce, která je územním plánem zamýšlena.

Ústavní soud jednoznačně deklaroval, že v tomto svém nálezu podává závazný a z hlediska dosavadního přístupu rozhodovací praxe extenzivní výklad, podle něhož bude záležet na každém soudci a jeho komplexním posouzení, kdy má být přihlíženo též k celkovému významu daného OOP, při zodpovězení otázky, zda do řízení o jeho zrušení konkrétní spolek připustí. Na místě přitom nemůže být obava z procesně ekonomických komplikací způsobených přiznáním aktivní legitimace spolků, neboť podle názoru Ústavního soudu není opodstatněná. S uvedeným závěrem se ztotožnil Ústavní soud i v roce 2015.[249]

247 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 25.: *„Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti."*

248 Ibidem, bod 26.

249 Viz poměrně frekventovaně citovaný nález Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. **IV. ÚS 3572/14**.

3.4.4. Podmínky aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP po roce 2015

Ústavní soud vyhodnotil, že kromě určitého časového působení spolku, předmětu jeho činnosti a tvrzeného zásahu do subjektivních práv, je dalším kritériem pro posouzení aktivní legitimace místní vztah k lokalitě, k níž se působnost OOP vztahuje.[250] Při posuzování lokálního prvku je předpokladem vzniku aktivní legitimace k podání návrhu to, zda v konkrétním případě existuje dostatečně silný vztah navrhovatele (spolku) k danému území.

Podle názoru NSS z roku **2015**[251] není zcela vyloučeno, aby navrhovatel, který má sídlo v určité obci, avšak reálně působí na území celé České republiky, byl vydaným OOP zkrácen ve svých hmotných právech. Jakkoliv není možné, aby lokální působnost spolku byla zcela bez hranic, má-li posuzovaný záměr význam, který do pomyslně vymezeného území této působnosti zasahuje, je požadavek aktivní legitimace spolku v tomto směru naplněn.

Územní vztah je dostatečně silný, pokud je navrhovatel například vlastníkem nemovitosti situované v regulované oblasti.[252] Dále bylo v judikátu NSS uvažováno, že lokální prvek lze usuzovat též s ohledem na chráněné přírodní či krajinné hodnoty a jejich význam. Svědčí-li předmětu úpravy OOP určitý stupeň celostátní ochrany[253], lze si představit, že dopady jsou natolik široké, že mohou založit aktivní legitimaci spolku, ať působí kdekoli na území státu.

Zákon nestanoví časovou podmínku vyžadující jakousi dlouhodobou „zavedenost“ spolku[254] (na rozdíl od právní úpravy Slovenské republiky[255]), a proto postačuje, pokud jsou kritéria pro podání návrhu na zrušení OOP splněna alespoň ke dni, kdy byl tento návrh podán. Ostatně to vyslovil již Ústavní soud ve 26. bodu svého nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 z roku 2014, který byl podrobněji rozebírán výše.

---

250 NSS v rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295 konstatoval, že obdobná kritéria lze použít na otázku dotčenosti v hmotněprávní sféře také v případě aktivní legitimace podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

251 Vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295.

252 V nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14 se řešil případ, kdy bylo do vlastnických práv zasaženo v důsledku zabránění možnosti realizovat rekonstrukci spoluvlastněného objektu.

253 Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016 – 28 se typicky může jednat o národní parky, ale například i o výstavbu jaderné elektrárny.

254 Podmínka vzniku spolku alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení se však vztahuje na právnické osoby soukromého práva, které se ucházejí o účast v navazujících řízeních podle zákona o EIA, a to s účinností od 1. 4. 2015.

255 Podle slovenské právní úpravy, kde je ekvivalentem k českému ZOPK zákon č. 543/2002 Z. z., o ochrane prírody a krajiny (dále též jen „ZOPK SR“), může být účastníkem řízení podle ZOPK SR na základě ustanovení § 82 odst. 3 tohoto zákona pouze sdružení s právní subjektivitou, jehož předmětem činnosti je již minimálně po dobu jednoho roku ochrana přírody a krajiny ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 ZOPK SR.

NSS v rozsudku ze dne 26. 4. **2017**, č. j. 3 As 126/2016 – 38 upozornil, že vždy je potřeba posuzovat opravdovost vztahu mezi členy spolku a jím realizovanou činností vůči předmětu regulace OOP a konstatoval, že *„si lze v krajních případech představit i postupy spočívající ve zneužívání procesních práv cestou vytvoření spolků založených na šikanózním uplatňování neexistujících či uměle dovozovaných práv, což bude nepochybně nejčastější jev právě v případě spolků zakládaných ad hoc (…), nebo dokonce ex post jen pro účely podání žaloby či jiného návrhu k soudu.“*[256] Členové spolku by neměli být zbaveni soudní ochrany pouze na základě provedené volby brát se o svá práva společně, tj. prostřednictvím právnické osoby.

V případě zkrácení na právech již vydaným OOP je situace ve vztahu k soudní ochraně osob oproti klasickému správnímu řízení odlišná, neboť možnost přístupu veřejnosti k soudnímu přezkumu není závislá na předchozí účasti dotčeného subjektu v procesu pořizování OOP.[257] I proto je potřeba mezi subjekty, jejichž právní sféra může být vydaným opatřením obecné povahy dotčena, zahrnovat též spolky, které vznikly až po nabytí jeho účinnosti. Kdybychom připustili opačný závěr, mohlo by a priori vyřazením každého ad hoc vzniklého spolku jen na základě zvoleného způsobu výkonu práv jeho členů, tj. prostřednictvím sdružení ve formě právnické osoby, dojít k nepřípustnému odepření soudní ochrany takovým osobám.[258]

3.5. Okruh nositelů práva na příznivé životní prostředí podle zákona o EIA

V souvislosti s požadavkem dostát závazků vyplývajících z členství v Evropské unii byla Česká republika nucena prohloubit možnost účasti veřejnosti v řízeních týkajících se zájmů životního prostředí. Považuji za nutné osvětlit, jak se nově přijatá úprava promítla do možností účasti spolků v řízeních, ve kterých je rozhodováno o záměrech, které podléhají posouzení z hlediska procesu EIA, a jak se podmínky účastenství liší.

V souvislosti se změnou zákona o EIA bylo s účinností od 1. 4. 2015 odpovídajícím způsobem upraveno též ustanovení § 70 odst. 2 ZOPK, do něhož byla doplněna věta, která vylučovala právo spolků požadovat u orgánů státní správy informování o zahajovaných řízeních a zamýšlených záměrech, pokud se týkají navazujících řízení podle písm. g) novelizovaného ustanovení § 3 zákona o EIA, neboť právní úprava účasti spolků

256 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 – 38.

257 Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116: *„(…) podání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny není podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu.“*

258 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 – 38.

v těchto řízeních byla beze zbytku přesunuta do zákona o EIA[259], a tak by možnost aplikovat zároveň ustanovení § 70 ZOPK byla disproporční, neboť by se jednalo o zdvojenou právní úpravu. I nadále platí, že pokud záměr není posuzován v procesu EIA, je možnost občanských sdružení participovat ve správních řízeních za podmínek podle § 70 ZOPK zachována.[260]

Novelou provedenou zákonem č. 39/2015 Sb.[261] byl s účinností od 1. 4. 2015 do zákona o EIA doplněn institut *navazujícího řízení*[262]. Jedná se o řízení, ve kterém může být vydáno rozhodnutí o povolení umístění či provedení záměru ve smyslu zákona o EIA[263] teprve po vydání závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí jako jeho nezbytného podkladu, a to podle nově vloženého ustanovení § 9a zákona o EIA.

Účelem provedené novely bylo náležitě transponovat směrnici EIA[264] do právního řádu České republiky. Dalším nově zavedeným pojmem byl v souvislosti s požadavky směrnice EIA pojem *„dotčená veřejnost“*. Dotčenou veřejností se podle zákona o EIA ve znění účinném od 1. 4. 2015 rozumí každá osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech a povinnostech.

Zmíněnou novelou tak bylo zrušeno ustanovení § 23 odst. 9 zákona o EIA, které původně vymezovalo podmínky pro účast místně příslušných jednotek občanských sdružení nebo obcí v navazujících řízeních.[265] Nově jsou podmínky plnoprávné účasti tohoto segmentu dotčené veřejnosti vymezeny v ustanovení § 9c zákona o EIA, podle něhož může i veřejnost v navazujícím řízení uplatňovat své připomínky k povolovanému záměru[266], zatímco část dotčené veřejnosti se při splnění určitých podmínek stává přímo jeho účastníkem. Požadavkem pro účast spolků v navazujícím řízení stanoveným v odstavci 3, je podání písemné přihlášky věcně

259 Viz ustanovení § 9a až § 9e zákona o EIA ve znění účinném od 1. 4. 2015.

260 *Sněmovní tisk 299/0, část č. 1/6. Novela z. o posuzování vlivů na životní prostředí – EU*. [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 3. 9. 2014, s. 82-83. [cit. 2019-05-12]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=299&ct1=0

261 Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony).

262 Viz ustanovení § 3 písm. g) zákona o EIA ve znění účinném od 1. 4. 2015 do 31. 10. 2017.

263 Jedná se o záměry vymezené v ustanovení § 4 zákona o EIA, který odkazuje na přílohu č. 1 k tomuto zákonu, ve které jsou příslušné záměry přehledně taxativně vyjmenovány.

264 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ze dne 13. 12. 2011.

265 Podle ustanovení § 23 odst. 9 zákona o EIA ve znění účinném od 31. 1. 2012 do 31. 3. 2015 těmito podmínkami byly: podání písemného vyjádření k oznámení, dokumentaci či posudku v rámci řízení o EIA spolkem, a to ve lhůtě stanovené zákonem; alespoň částečné zahrnutí tohoto vyjádření do stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí příslušným úřadem a konečně absence negativního závěru správního úřadu rozhodujícího v navazujícím řízení při posouzení toho, zda jsou v navazujícím řízení veřejné zájmy hájené spolkem dotčeny, či nikoliv.

266 Správní orgán má povinnost se s nimi vypořádat v odůvodnění rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení.

příslušnému správnímu orgánu s oznámením svojí účasti v tomto řízení, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění základních informací o navazujícím řízení.

Třicetidenní lhůta pro podání přihlášky k účasti spolku v navazujícím řízení je jedním ze dvou rozdílů oproti požadavkům na účast v řízeních podle ZOPK. Druhým rozdílem je možnost spolku podat odvolání proti správnímu rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení i přesto, že spolek nebyl účastníkem řízení v prvním stupni.

Možnost podat žalobu proti rozhodnutí vydanému ve zjišťovacím i navazujícím řízení zůstává pro spolky podobně, jako je tomu v případě řízení dle ZOPK, zachována. Relevantními ustanoveními však nejsou ustanovení s. ř. s., ale ustanovení § 7 odst. 9 a § 9d odst. 1 zákona o EIA, v nichž se zcela konformně s čl. 11 bodem 3. ve spojení se čl. 1 bodem 2. písm. e) směrnice EIA výslovně uvádí, že se má za to, že právnické osoby soukromého práva blíže definované v ustanovení § 3 písm. i) bodě 2. zákona o EIA (tj. ve znění směrnice EIA: *„nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů“*[267]), které jsou příslušníky dotčené veřejnosti, mají práva, na kterých mohou být rozhodnutím vydaným správním orgánem zkrácena. Na rozdíl od spolků vystupujících ve správních řízeních podle ZOPK tak mohou namítat nejen zkrácení na svých procesních právech, ale mohou se domáhat zrušení vydaného rozhodnutí i pro jeho hmotněprávní protiprávnost.

Co se týče fyzických osob, ty se mají možnost účastnit posuzování vlivů záměru na životní prostředí v režimu veřejnosti nebo též v režimu dotčené veřejnosti podle ustanovení § 3 písm. i) bodu 1. zákona o EIA. Tato tzv. neprivilegovaná část dotčené veřejnosti ovšem nemá například právo podat odvolání ani žalobu proti rozhodnutí vydanému ve zjišťovacím řízení podle ustanovení § 7 odst. 6 nebo odst. 9 zákona o EIA, tzn. proti rozhodnutí o tom, že záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí.

Zákon o EIA zároveň neumožňuje neprivilegované dotčené veřejnosti podávat písemnou přihlášku k účasti v navazujícím řízení podle ustanovení § 9c odst. 3 zákona o EIA, podávat odvolání proti rozhodnutí vydanému v něm podle téhož ustanovení odstavce 4, ani se žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení podle ustanovení § 9d zákona o EIA.

Dlužno však zmínit, že segmentu neprivilegované veřejnosti bude účast v navazujícím řízení přiznána zřejmě již z titulu dotčenosti podle ustanovení § 27 odst. 2 SpŘ. Problém může nastat v případě, kdy se úprava navazujícího řízení například omezuje na jediného účastníka,

267 Čl. 1 odst. 2. písm. e) směrnice EIA.

resp. žadatele[268] a dále může činit potíže výklad samotné dotčenosti, neboť ta je v praxi často vnímána pouze jako dotčenost na právech vlastnických.[269] K tomu, aby byl fyzické osobě zaručen výkon všech práv, která náleží privilegované dotčené veřejnosti, je proto potřeba založit spolek. V opačném případě je účast omezena takřka na účast konzultativní.

Na rozdíl od slovenské právní úpravy, která možnosti účastenství v navazujících řízeních, včetně aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí v něm vydaném, přiznává v zásadě bez omezení také fyzickým osobám[270], se právní úprava České republiky zdá být v tomto ohledu opět o něco komplikovanější. Tato problematika však nebyla českými soudy dosud významněji řešena, a proto se jí ve své práci blíže nevěnuji.

3.5.1. Postavení veřejnosti při posuzování vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí

Otázka účastenství ve vztahu k dotčené veřejnosti byla nejnověji řešena Ústavním soudem v nálezu vydaném pod **sp. zn. Pl. ÚS 44/18** v červenci roku **2019**. Zákonem č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon č. 256/2016 Sb.“), byl do zákona o EIA s účinností ke dni 5. 8. 2016 vložen § 23a, který pozměnil proces posouzení vlivů na životní prostředí v případě záměrů označených jako prioritní dopravní záměry[271].

Jednalo se o záměry zařazené do tzv. transevropské dopravní sítě, v jejichž případě došlo v důsledku zákona č. 256/2016 Sb. k vyloučení aplikace čl. II bodu 1. (přechodná ustanovení) zákona č. 39/2015 Sb., na jehož základě byl s účinností od 1. 4. 2015 do zákona o EIA doplněn

---

268 Jako je tomu například v případě atomového zákona. V rozsudku ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006 – 111 NSS posuzoval soulad ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona s požadavky kladenými na smluvní strany v rámci Aarhuské úmluvy. Řízení se zabývalo otázkou přípustnosti omezení okruhu účastníků řízení o povolení vyžadovaného k uvedení jaderné elektrárny do provozu pouze na osobu žadatele. Soud se přiklonil k tomu, že omezení na jediného účastníka je v souladu s požadavky vnitrostátního práva a není protiústavní, neboť zahájení provozu jaderné elektrárny obnáší celou řadu nezávislých správních řízení, která probíhají v režimu dalších právních předpisů, a že účastenství na ochranu životního prostředí není z tohoto systémového pohledu veřejnosti nijak upíráno. Podle zákona podléhají záměry týkající se jaderných elektráren procesu EIA, který musí proběhnout vždy před jejich realizací. V tom je spatřováno dostatečné naplnění závazku přijatého smluvními státy v Úmluvě. V rozsudku NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 2 As 9/2011 – 154 pak soud upřesnil, že jediný účastník je i v řízení podle atomového zákona o opakovaném povolení provozu atomového zařízení provozovaného na základě povolení s časově omezenou platností.

269 Viz VOMÁČKA, Vojtěch. § 9c [Připomínky veřejnosti; dotčená veřejnost]. In: BAHÝĽOVÁ, Lenka. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 104. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-589-3.

270 Ibidem.

271 V době přezkumu se jednalo celkem o devět dopravních záměrů – konkrétně o osm silničních staveb a o jednu stavbu železniční.

institut navazujícího řízení a jenž byl promítnutím směrnice EIA, jak bylo vysvětleno výše, ve vnitrostátním právním řádu.

Povinnost vydat potvrzující závazné stanovisko[272] nebo provést nové posouzení vlivu prioritního dopravního záměru na životní prostředí byla v důsledku ustanovení § 23a odst. 10 zákona o EIA pro prioritní dopravní záměry, pro které již bylo vydáno souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí[273], který byl posléze nahrazen zákonem o EIA, vypuštěna. Tím byla zavedena výjimka z povinnosti opakovaně posoudit vlivy takových dopravních záměrů na životní prostředí. Proces posuzování vlivů podle § 6 až § 9 zákona o EIA je tak u prioritních dopravních záměrů nahrazen tím, že Ministerstvo životního prostředí (dále též jen „MŽP“) pouze vydá speciální závazné stanovisko k vlivům daného záměru na životní prostředí, aniž by například proběhlo zjišťovací řízení, ve kterém by měla příležitost k vyjádření (nejen dotčená) veřejnost.

Hlavním cílem nově přijaté právní úpravy bylo urychlit povolovací procesy v případě prioritních dopravních záměrů, neboť k nim již bylo vydáno závazné stanovisko o hodnocení vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb. a rovněž i rozhodnutí o umístění dopravního záměru[274]. Tím, že v případě prioritních dopravních záměrů nebude nutné opakovat celý proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí, se jejich realizace značně urychlí. Po vydání speciálního závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí bude moci být v dalších povolovacích procesech pokračováno.

Předkladatelem návrhu na zrušení ustanovení § 23a zákona o EIA pro jeho neústavnost byl Krajský soud v Ostravě, kterým bylo mj. namítáno protiústavní vyloučení dotčené veřejnosti z účasti na projednávání posouzení vlivů záměrů na životní prostředí a rovněž absence možnosti soudního přezkumu postupu správního orgánu podle zákona o EIA.

Ústavní soud sice uznal, že ustanovení § 23a zákona o EIA vylučuje možnost participace dotčené veřejnosti v procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí, avšak dodal, že závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí je pouhým podkladem pro navazující řízení a další postupy, kterých se dotčená veřejnost již může

---

272 Podle čl. II bodu 1. zákona č. 39/2015 Sb. má ke stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí vydanému před dnem nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. příslušný úřad ještě před zahájením navazujícího řízení vydat souhlasné závazné stanovisko, a to poté, co ověří, že obsah stávajícího stanoviska je v souladu s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici EIA.

273 Ve znění účinném od 1. 7. 1992 do 31. 12. 2001.

274 Podle ustanovení § 23a odst. 1 písm. b) zákona o EIA je jednou z podmínek označení záměru za prioritní dopravní záměr to, že pro něj bylo vydáno územní rozhodnutí nejpozději k datu 31. 3. 2015.

na základě ustanovení § 9c ve spojení s § 3 písm. g) zákona o EIA bez omezení účastnit a stejně tak je možné jeho obsah podrobit soudnímu přezkumu.[275]

Ústavní soud proto konstatoval, že ustanovení § 23a *„vylučuje dílčí participaci dotčené veřejnosti ve speciálním postupu posuzování vlivů prioritního dopravního záměru na životní prostředí pouze u úzkého okruhu dopravních záměrů, neomezuje však její právo domáhat se ochrany ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí jako ústavní hodnoty a veřejného statku, stejně tak neomezuje její právo na účast v navazujících správních řízeních a postupech a soudních řízeních, ve kterých se otázka ochrany příznivého životního prostředí rovněž přezkoumává. Lze uzavřít, že právo na příznivé životní prostředí je v tomto případě omezeno pouze okrajově.“*[276]

Ústavní soud zdůraznil, že pokud by nebylo do zákona o EIA vloženo ustanovení § 23a, bylo by nezbytné u prioritních dopravních záměrů opakovat celý proces posuzování vlivů na životní prostředí, neboť dříve vydaná závazná stanoviska podle zákona č. 244/1992 Sb. již nesplňují požadavky stávající právní úpravy. Dotčená veřejnost se přitom měla možnost účastnit předchozího řízení o posuzování vlivů na životní prostředí podle právní úpravy ve smyslu ustanovení § 7 a § 8 zákona č. 244/1992 Sb. Vydání souhlasného stanoviska o hodnocení vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb. je totiž podle § 23a odst. 1 písm. c) zákona o EIA jednou z podmínek označení záměru za prioritní dopravní záměr. Možnost účasti dotčené veřejnosti tudíž nebyla vyloučena zcela.

V neposlední řadě je podle Ústavního soudu nutno přihlédnout též k faktu, že právní úprava se vztahuje na přesně determinovanou skupinu prioritních dopravních záměrů, které jsou součástí transevropské dopravní sítě a které jsou *„v již pokročilém stádiu připravenosti“*[277], a že bude aplikována toliko dočasně. Jedná se tudíž o právní úpravu omezenou časově i věcně.

Ústavní soud z výše uvedených závěrů dospěl ke zjištění, že vzhledem k tomu, že ustanovení § 23a zákona o EIA sleduje legitimní cíl spočívající v efektivním pokračování v procesu realizace prioritních dopravních záměrů v rámci plnění závazků České republiky

275 Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle ustanovení § 10 zákona o EIA (ve znění účinném od 27. 4. 2006 do 10. 12. 2009), není podle rozsudku NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 – 63 samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť není samostatným rozhodnutím. Jeho přezkum je přípustný až v rámci konečného rozhodnutí o žádosti o povolení záměru, jehož je podkladem. Po novele zákona o EIA byla právní úprava předmětného stanoviska z ustanovení § 10 přenesena do ustanovení § 9a zákona o EIA, kde získalo charakter závazného stanoviska podle § 149 SpŘ. Ani po provedené novele není možné obsah stanoviska napadnout přímo, nýbrž pouze v rámci opravného prostředku podaného proti správnímu rozhodnutí, které bylo vydáno v navazujícím řízení vedeném podle ustanovení § 3 písm. g) ve spojení s ustanovením § 9b a násl. zákona o EIA.

276 Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

277 Ibidem.

plynoucích z členství v Evropské unii, ustanovení § 23a zákona o EIA celkový standard základních práv zásadně nesnižuje.

Dotčená veřejnost má možnost vznášet výhrady a negativní stanoviska v rámci navazujícího (tj. stavebního) řízení a rovněž má možnost obrátit se na správní soudy a podle ustanovení § 65 s. ř. s.[278] požadovat přezkum správních úkonů navazujících na závazné stanovisko k posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí. *„Předmětem soudního přezkumu může být i zákonnost samotného stanoviska, které bylo závazným podkladem navazujícího správního úkonu (viz § 75 odst. 2 s. ř. s.).“*[279]

Poté, co Ústavní soud podrobil napadenou právní úpravu testu racionality, konstatoval, že dotčeným osobám i environmentálním spolkům je ve vztahu k ochraně životního prostředí zachován plnohodnotný správní přezkum i soudní ochrana. Prioritní dopravní záměry jsou i nadále posuzovány z hlediska vlivů na životní prostředí; pouze procesní fáze, jíž by se dotčená veřejnost mohla aktivně účastnit, se neopakuje. Ustanovení *„§ 23a zákona posuzování vlivů na životní prostředí představuje rozumnou míru omezení práva veřejnosti participovat v procesu posuzování vlivů na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů“*[280] a je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

I přes plenární závěr Ústavního soudu bylo však v této věci podáno odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida. Ten na nález Ústavního soudu reagoval v tom smyslu, že právě rozsah a formy účasti veřejnosti při posuzování vlivů na životní prostředí se staly *„terčem“* zmíněného ustanovení § 23a zákona o EIA.

Čl. 1 odst. 3 směrnice EIA stanovuje, že se členské státy mohou *„případ od případu v souladu s vnitrostátním právem rozhodnout neuplatňovat tuto směrnici na záměry nebo části záměrů určené výhradně pro účely obrany nebo na záměry, jejichž jediným účelem je reakce na mimořádné civilní události, pokud se domnívají, že by takové uplatnění mohlo uvedené účely nepříznivě ovlivnit.“*[281] Podle soudce Ludvíka Davida se však v nálezu Ústavního soudu nepodává, že by se v případě prioritních dopravních záměrů jednalo o některou z těchto dvou situací.

278 Na rozdíl od „klasického“ postupu podle zákona o EIA, v jehož režimu se podává žaloba proti rozhodnutí vydanému ve zjišťovacím řízení podle ustanovení § 7 odst. 9 zákona o EIA a proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení se žaloba podává podle § 9d odst. 1 zákona o EIA.

279 Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

280 Ibidem.

281 Čl. 1 odst. 3 směrnice EIA.

Podle důvodové zprávy[282] vyjednali zástupci MŽP a vlády přijetí legislativní změny promítnuté do kompromisního ustanovení § 23a zákona o EIA (včetně podrobností a dalšího postupu) s Evropskou komisí. To bylo odůvodněno tím, že posuzované stavby jsou z unijního hlediska významné a již byly podrobeny hodnocení vlivů na životní prostředí dle původní právní úpravy. Zmiňována byla též pokročilá investiční příprava. Omezení účasti dotčené veřejnosti je totiž řešením, jak se vyhnout postupu v klasickém procesu posuzování vlivů na životní prostředí, které může být v některých případech zdlouhavé.

Soudce Ludvík David k výše uvedenému podotýká, že Evropská komise je pouhým strážcem smluv, aniž by byla zmocněna k jednání s členskými státy a její tzv. implementační asistence nemůže vést k vynětí z působnosti směrnic bez splnění všech předpokladů. Soudce Ludvík David proto shrnuje, že se v případě ustanovení § 23a zákona o EIA nejedná o výjimku podle evropského práva, ale spíše *„o jakési ‚české specifikum' výluky účasti veřejnosti z posuzování vlivů na životní prostředí."* Dále uvádí: *„Pro mne představuje přezkoumávaná úprava, zvláště ve spojení s následným legislativním zásahem (zákonem č. 225/2017 Sb.) do § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, jenž podstatnou měrou ztížil účast veřejnosti v tzv. navazujících správních řízeních, porušení čl. 21 odst. 1 Listiny o účasti občanů na správě věcí veřejných."*[283]

Osobně bych k výše uvedenému chtěla dodat, že podle původní právní úpravy v ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 244/1992 Sb. se občanskou iniciativou *„pro účely tohoto zákona rozumí skupina nejméně pěti set fyzických osob starších osmnácti let písemně podporujících vyjádření veřejnosti podle § 7,"* ta *„je oprávněna prostřednictvím svého zmocněnce podle odstavce 3 k účasti na projednání dokumentace podle § 7 a k veřejnému projednání podle § 10."*[284] Byť Ústavní soud zmiňuje, že účast veřejnosti byla možná i v případě hodnocení vlivů na životní prostředí, je patrné, že splnění podmínek této účasti bylo podstatně obtížnější.

Za nejproblematičtější považuji naplnit požadavek účasti pěti set osob starších osmnácti let, když podle ustanovení § 3 písm. i) bodu 2. zákona o EIA ani podle NOZ není počet ani věk jednotlivých členů dnešních spolků, které jsou označovány za dotčenou veřejnost, pro účast

282 Důvodová zpráva. In: *Sněmovní tisk 843/0, část č. 1/6. Novela z. o posuzování vlivů na životní prostředí – RJ*. [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 15. 6. 2016, s. 8. [cit. 2019-11-10]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=843&ct1=0

283 DAVID, Ludvík. Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida. In: *Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18*. Dostupné také z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=107946&pos=1&cnt=1&typ=result

284 Ibidem.

v řízeních rozhodující. Ostatně sám Ústavní soud upozornil, že závazná stanoviska o hodnocení vlivů na životní prostředí vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb. v dnešní době nesplňují požadavky právní úpravy; argumentace tím, že se dotčená veřejnost měla možnost účastnit předchozího řízení o posuzování vlivů na životní prostředí proto není z mého pohledu příléhavá.

Na druhou stranu, pokud Ústavní soud konstatoval, že právo účasti dotčené veřejnosti v navazujícím řízení a rovněž možnost podat správní žalobu zůstává dotčené veřejnosti zachována, je možno uzavřít, že základní práva osob nebyla v konečném důsledku významně omezena. Soudce Ludvík David však upozornil na vážný problém, který se v právní úpravě skutečně vyskytuje, a to na legislativní omezení účasti veřejnosti v řízeních za účelem ochrany životního prostředí. Z důvodu závažnosti dané problematiky jsem se o této aktuálně projednávané otázce před Ústavním soudem rozhodla pojednat v samostatné části této práce.

3.6. K nálezu Ústavního soudu vydanému dne 18. 12. 2018

Oznámením ze dne 24. 8. 2011 bylo zahájeno správní řízení o správních deliktech Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava. Spolku Hnutí DUHA - Friends of the Earth Czech Republic, který v něm usiloval o zisk postavení účastníka na základě ustanovení § 70 ZOPK ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 31. 3. 2015, bylo sděleno, že účastníkem tohoto řízení není, neboť se nejedná o správní řízení, ve kterém jsou posuzovány záměry či činnosti, které mohou přivodit zhoršení stavu přírody a krajiny a kterými mohou být zájmy ochrany přírody a krajiny dotčeny ve smyslu ustanovení § 70 odst. 2 ZOPK. Podle výkladu MŽP správní řízení o uložení pokuty směřuje k ochraně přírody a krajiny a netýká se otázek jejího možného ohrožení či poškození.

Městský soud v Praze zamítl spolkem podanou žalobu proti rozhodnutí MŽP s odůvodněním, že k zásahu do chráněných zájmů již došlo a konstatoval: *„Vzhledem k tomu, že v řízení o uložení pokuty nemůže být orgánem ochrany přírody rozhodováno o záležitostech, které mají bezprostřední dopad na stav přírody a krajiny, není dán prostor pro účast spolků založených s cílem ochrany přírody a krajiny.“*[285]

S tímto závěrem se ztotožnil též NSS v rozsudku ze dne 28. 3. 2017 vydaném pod č. j. 7 As 311/2016 – 31, když zamítl následně podanou kasační stížnost a dodal, že: *„spojení ‚při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona‘, poukazuje na prospektivní povahu řízení (…) rozhodující o tom, zda má nebo nemá*

285 Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17.

v budoucnu dojít k nějakému zásahu do přírody a krajiny, nikoliv o řízení vyjadřující se zpětně k zásahu, který již proběhl.“[286] Dále NSS shledal, že je potřeba ke vstupování dalších nečekaných subjektů do řízení o správním deliktu přistupovat nanejvýš zdrženlivě, neboť se jedná o řízení podle ustanovení § 88 ZOPK, ve kterém jsou uplatňovány principy přestupkového řízení a trestního práva a zákonem výslovně nepředpokládaná ingerence by mohla *„způsobit nevyváženost v neprospěch obviněného subjektu.“*[287]

Spolek podal ústavní stížnost, o které bylo v souladu s principem nepravé retroaktivity rozhodováno podle znění ZOPK účinného ode dne 1. 1. 2018.[288] Ve své argumentaci spolek jako stěžovatel tvrdil, že měl jako účastník v úmyslu navrhovat důkazy či bránit nečinnosti správního orgánu, bylo-li by to potřeba, přičemž v této své účasti nespatřuje omezení procesních práv obviněného.

NSS podal k předmětné ústavní stížnosti své vyjádření, ve kterém odmítl možnost účastenství spolků v řízeních o uložení pokuty, neboť by v něm zaujaly roli *„jakéhosi univerzálního dohlížitele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů.“*[289]

Ústavní soud konstatoval, že pro založení účastenství v souladu s ustanovením § 70 odst. 3 ZOPK musíme přihlédnout k tomu, že tímto ustanovením je v českém právním řádu sledováno naplňování závazku vyplývajícího z Aarhuské úmluvy[290]. Na základě eurokonformního výkladu je potřeba přihlédnout k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu vždy tam, kde lze použít různou interpretaci vnitrostátních norem, což ostatně Ústavní soud vyjádřil již ve svých dříve vydaných nálezech.

Byť Aarhuská úmluva nezaručuje přístup ekologických spolků do správních řízení dle ZOPK paušálně a záleží vždy na vnitrostátní právní úpravě, jakým způsobem nastaví podmínky účasti v daném řízení, v situaci, kdy účast určitých subjektů není vyloučena výslovně, je nezbytné, aby správní orgán dostatečně odůvodnil, proč zákonem přímo nevyžadovaný restriktivní výklad použil, respektive jakým způsobem by do procesních práv osoby obviněné

286 Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17.
287 Ibidem.
288 Rozhodné ustanovení § 70 ZOPK prošlo v rozmezí let 2011 až 2018 dvěma podstatnými změnami. Celkem bylo v dané věci rozhodováno podle třech jeho různých znění.
289 Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17.
290 Srov. čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy: *„(…) každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.“*

z přestupku bylo připuštěním účasti spolku zasaženo a z jakého důvodu bylo nutné jeho účast vyloučit a nikoli pouze přiměřeně procesně zúžit.

Podle Ústavního soudu se může řízení o správních deliktech dotýkat zájmů ochrany přírody a krajiny nejen v podobě jakéhosi *„obecného preventivního působení na adresáty právních norem,“*[291] ale také z toho důvodu, že v nich zpravidla dochází k posouzení, zda bylo jednání skutečně protiprávní. *„Posouzení zakázanosti zásahů do přírody je přitom otázkou nejen právní, ale z velké části též odbornou.“*[292] Smyslem účasti spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny je to, že mohou kvalifikovaně a za užití odborných argumentů hájit veřejné zájmy v konkurenci zájmů jiných.

Ustanovení § 70 odst. 2 ZOPK proto lze vykládat i způsobem, který přestupkové řízení podle ZOPK pod kategorii správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZOPK, podřazuje.[293] Naopak správní orgán není povinen věcně se vypořádat například s námitkami k určení druhu a výše ukládané sankce.

Ústavní soud závěrem zdůraznil, že popisované části z odůvodnění nálezu činí závaznými. Jak ve svém příspěvku pro časopis Epravo.cz uvádí Jankanič: *„Jelikož Ústavní soud svým nálezem vyzdvihl roli Aarhuské úmluvy jako interpretačního pramene pro výklad ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž se svým výkladem postavil proti sílícím tendencím omezování možností účasti ekologických spolků v správních řízeních obecně, bude zajímavé sledovat, jak se Ústavní soud vypořádá s návrhem senátorů Parlamentu ČR (vedeným u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17) na zrušení ustanovení odst. 3 věta první ve slovech ‚podle tohoto zákona‘ v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny,“*[294] neboť jím byl výrazně omezen rozsah možnosti účastenství ekologických spolků (zejména v územních a stavebních řízeních). Toto novelizované ustanovení se tedy podle Jankaniče jeví být v rozporu s Aarhuskou úmluvou.

291 Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17.

292 Ibidem.

293 Na rozdíl od Slovenské republiky, kdy je podle ustanovení § 82 odst. 8 ZOPK SR z okruhu správních řízení, kterých se spolky mohou účastnit, řízení o přestupcích spáchaných na úseku ochrany přírody a krajiny výslovně vyloučeno.

294 JANKANIČ, Daniel. Účastenství ekologických spolků v řízení o přestupcích podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *EPRAVO.CZ Magazine*. [online]. 2019, roč. 2019, č. 1, s. 125. [cit. 2019-06-20]. ISSN 1802-1492. Dostupné z: https://www.epravo.cz/_dataPublic/data/E-pravo_mag/2019_E1_web.pdf

4. Aktuálně projednávané otázky před Ústavním soudem

Rozsahem marginální, avšak významově dosud nejpodstatnější změna ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK byla uskutečněna s účinností od 1. 1. 2018 v rámci tzv. velké novely stavebního práva, která byla provedena zákonem č. 225/2017 Sb.[295] Jedním z pozměňovacích návrhů přednesených ve druhém čtení dne 28. 2. 2017 byl návrh poslance Jaroslava Foldyny, podle kterého se v části šesté čl. VII vkládá nový bod 13, který zní: *„13. V § 70 odst. 3 se slova ‚správního řízení' nahrazují slovy ‚řízení podle tohoto zákona'. "*[296]

Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj vydal (jako výbor garanční) usnesení, které bylo poslancům rozesláno jako sněmovní tisk č. 927/6. V něm výbor vyjádřil své doporučující stanovisko, které zaujal k tomuto klíčovému pozměňovacímu návrhu.[297] Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu a ten návrh sněmovně vrátil ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Ke změně v odstavci 3 se však žádný z nich nevztahoval. Sněmovna setrvala na původním návrhu zákona a prezident republiky Miloš Zeman jej podepsal dne 13. 7. 2017.

Zákonodárce tak s konečnou platností zamezil takřka neomezenému přístupu spolků do všech správních řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZOPK a eliminoval možnost jejich účasti jedině na řízení vedená podle ZOPK, ve kterých mají pravomoc rozhodovat toliko orgány ochrany přírody[298]. V současné době mají tyto subjekty přístup například do řízení o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les, do řízení o vyhlášení památných stromů či o povolení výjimek ze zákazů u památných stromů, zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, ze zvláštní ochrany nerostů a další. Je tedy patrné, že význam těchto druhů řízení je v porovnání s předešlou možností účasti spolků značně poddimenzovaný. Není proto příliš překvapivé, že tato změna vyvolala bouřlivou vlnu kritiky, a to nejen ze strany odborné veřejnosti.

---

295 Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

296 *Sněmovní tisk 927/5, část č. 1/2. Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 927/0*. [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1. 3. 2017, s. 17. [cit. 2019-05-24]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=927&ct1=5

297 Viz písm. b) bod a. *„K části šesté čl. VII – Změna zákona o ochraně přírody a krajiny"*: bod č. 41. písm. F.3. In: *Sněmovní tisk 927/6, část č. 1/2. Usnesení VSR k tisku 927/0*. [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 15. 3. 2017, s. 5. [cit. 2019-05-24]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=927&ct1=6

298 Orgány ochrany přírody jsou obecně vymezeny v ustanovení § 75 ZOPK a jsou jimi například obecní úřady, krajské úřady, Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, správy národních parků, Česká inspekce životního prostředí, ministerstvo životního prostředí a další.

4.1. Reakce na zúžení přístupu veřejnosti do řízení na ochranu přírody a krajiny

Vyloučení veřejnosti z rozhodování o stavebních projektech v řízeních podle stavebního zákona je pravděpodobně nejkritizovanějším následkem provedené novely. Se změnou ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK jsou provázány taktéž změny ustanovení § 85 odst. 2 a § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též jen „stavební zákon"), v jejichž důsledku jsou z okruhu účastníků územního a stavebního řízení (popřípadě též z řízení o dodatečném povolení stavby) vyloučeny *„osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis"*.

Damohorský označil dopady provedené změny dokonce za fatální. Podle jeho názoru novela *„rozsáhlým, drastickým a zpátečnickým způsobem omezila účast veřejnosti (spolků) v řízeních, jimiž může být ochrana přírody a krajiny ovlivněna."*[299] K Ústavnímu soudu byl v létě roku 2017 skupinou senátorů Senátu PČR podán návrh na zrušení jednotlivých novelizovaných ustanovení[300]. O tomto návrhu vedeném pod sp. zn. **Pl. ÚS 22/17**[301] však dosud nebylo rozhodnuto.

Skupina senátorů poukazovala na souvislost mezi ustanovením § 70 odst. 3 ZOPK a ustanoveními čl. 35 odst. 1 a čl. 41 odst. 1 Listiny a dále také ustanoveními čl. 36 odst. 1 a odst. 4 Listiny, ve kterých je upraveno právo na stanovený postup u soudu nebo jiného orgánu veřejné správy. Zmíněné ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK mělo původně představovat jakousi pojistku proti způsobu rozhodování ve věcech týkajících se přírody a krajiny za dob totalitního komunistického režimu.[302]

Podle skupiny senátorů byly spolky novelou vyloučeny z účasti ve více než 90 % všech záměrů, které jsou povolovány ve správním řízení a v nějakém ohledu se dotýkají ochrany přírody a krajiny v České republice.[303] Již v minulosti nebyl spolkům umožněn přístup k záležitostem, které pro svou velikost a význam režimu rozhodování stavebních úřadů ve správních řízeních nepodléhají vůbec. Jedná se o zjednodušené postupy, ve kterých jsou

299 DAMOHORSKÝ, Milan. Čtvrtstoletí českého zákona o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*. [online]. 2017, roč. 2017, č. 46, s. 14. [cit. 2019-05-28]. ISSN 1213-5542. Dostupné z: http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_46.pdf

300 Resp. ustanovení § 70 odst. 3 věta první ve slovech *„podle tohoto zákona"* ZOPK, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., a ustanovení § 4 odst. 9, 10 a 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 225/2017 Sb.; podaný dne 22. 8. 2017, vedený pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17.

301 *Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb*. [online]. Praha: skupina senátorů Parlamentu České republiky, 16. 8. 2017. [cit. 2019-05-31]. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl._US_22_17_navrh.pdf

302 Ibidem, s. 3.

303 Ibidem, s. 4.

namísto rozhodnutí vydávány souhlasy.[304] Z množiny všech stavebních záměrů byl tedy spolkům ponechán přístup k projednávání jen těch, které podléhají procesu EIA. Ty však z celkového počtu stavebních záměrů zaujímají jen zanedbatelný podíl.

Není pochyb o tom, že se v daném případě jedná o rozsáhlé omezení již nabytých občanských práv. Tak podstatné zúžení práv občanů a spolků kontrastuje s demokratickými principy ochrany veřejných zájmů a s předpoklady kladenými Ústavou ČR, Listinou a též Aarhuskou úmluvou. Stejskal v úvodníku ke 43. číslu odborného časopisu České právo životního prostředí uvedl, že poslanci hlasovali ve prospěch destrukčních pozměňovacích návrhů a proti lidským právům a že v důsledku toho přírodu a krajinu v České republice čekají s největší pravděpodobností těžké a neveselé časy.[305]

V reakci na tento zásah do platné právní úpravy vydali také zástupci příslušných kateder všech právnických fakult v České republice společné odborné stanovisko[306], ve kterém se vymezují proti omezení účastenství ekologických spolků ve správních řízeních a jako jeden z argumentů uvádějí to, že v řízeních, jejichž předmětem nejsou záměry podléhající procesu EIA, bude možnost obyvatel žijících v dotčených lokalitách prosazovat zájmy životního prostředí takřka vyloučena.[307]

Obyvatelé žijící v oblastech, na něž mohou mít tyto středně velké stavební záměry[308] jisté nežádoucí dopady, nemají v zásadě jinou možnost stát se účastníky řízení než jako členové ekologického spolku. V úvahu jistě připadá možnost účastnit se příslušného řízení v postavení vlastníka sousedního pozemku či stavby, avšak tento rozsah účastenství není pro možnost

304 Například územní souhlas podle ustanovení § 96 stavebního zákona či souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru dle ustanovení § 106 stavebního zákona.

305 STEJSKAL, Vojtěch. Parlamentní útok na ochranu přírody a základní lidská práva. *České právo životního prostředí*. [online]. 2017, roč. 2017, č. 43, s. 7-8. [cit. 2019-06-12]. ISSN 1213-5542. Dostupné z: http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_43.pdf

306 *Stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108 z roku 2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927 z roku 2017 ze 7. volebního období PS)*. [online]. Praha: členové akademických obcí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Právnické fakulty Masarykovy Univerzity, Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a Právnické fakulty Západočeské Univerzity v Plzni, 15. 5. 2017. [cit. 2019-05-26]. Dostupné z: http://www.csop.cz/docs/up/stavebni_zakon-stanovisko_pravnici.pdf

307 Jako příklad záměrů, které jsou způsobilé ovlivnit stav životního prostředí v lokalitě, aniž by se nově v otázkách jejich realizace mohly ekologické spolky angažovat, byly vyjmenovány záměry jako jsou hotely, apartmány, obytné budovy, soubory rodinných domů, sportoviště, změny ve využití pozemků a další.

308 Takto byly skupinou senátorů označeny záměry, které se sice dotýkají zájmů životního prostředí, avšak nepodléhají plnému posouzení v režimu procesu EIA. Viz Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb. op. cit., s. 4.

adekvátně se podílet na podobě budoucího stavebního záměru z pohledu místních obyvatel dostatečně uspokojivý.

V minulosti se v diskuzích laické i odborné veřejnosti objevovaly také názory, že zasahováním ekologických spolků do řízení podle stavebního zákona dochází k jejich nepřiměřenému prodlužování. V této souvislosti zmiňované odborné stanovisko poukazuje na fakt, že neexistuje žádná oficiální studie, která by obavy tohoto typu objektivně potvrzovala, a proto se jedná jen o spekulaci. I kdyby se však jednalo o tvrzení, které je podložené, není takový argument podle mého názoru relevantní.

Obecnou prospěšnost působení ekologických iniciativ dokládá též bohatá judikatura, která v průběhu uplynulých let působila na kultivaci právní úrovně České republiky v otázkách životního prostředí. Nelze opomenout řadu případů, ve kterých byla uplatněna důvodná tvrzení, na základě kterých byly zjištěny podstatné chyby v přístupu k záměrům, které byly realizovány na úkor kvality životního prostředí.

V odborném stanovisku právnických fakult bylo také poukázáno[309] na porušení Koaliční smlouvy mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013 − 2017 podepsané dne 13. 1. 2014. Ve čl. 4.6 – Spolupráce s občanskou společností, v části 4. týkající se zdravého životního prostředí a udržitelného rozvoje se smluvní strany nejen zavázaly přísně dodržovat čl. 35 Listiny, ale zároveň deklarovaly, že současná legislativně zaručená úroveň účasti veřejnosti ve správních řízeních bude zachována.

Strany přijaly závazek podpořit činnost zájmových svazů a spolků a dále vytvořit systém, který *„zaručí ekonomickou nezávislost občanského sektoru v oblasti životního prostředí na změnách politické sféry.“*[310] Slibováno bylo též zapojení občanů a jejich iniciativ do přípravy zákonů v co nejranější fázi a rovněž podpora sdružování obcí do mikroregionů, v nichž budou schopny efektivně řešit své společné problémy. Novelou byly prolomeny také priority sledované MŽP, a to podle čl. 3.4 Programového prohlášení vlády České republiky z února 2014.[311]

309 Viz Stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108 z roku 2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927 z roku 2017 ze 7. volebního období PS) op. cit., s. 3.

310 *KOALIČNÍ SMLOUVA mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013 – 2017*. [online]. Praha, 2014, s. 15. [cit. 2019-06-21]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalicni_smlouva.pdf

311 Čl. 3.4: *„Vláda zachová současnou legislativně zaručenou úroveň občanských práv týkajících se životního prostředí a zasadí se o posílení ekologické výchovy ve školách.“* Viz *PROGRAMOVÉ PROHLÁŠENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY*. [online]. Praha: Vláda České republiky, únor 2014, s. 8. [cit. 2019-05-29]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf

4.2. Vybrané argumenty proti omezení účasti ekologických spolků ve správních řízeních

Účelem účasti ekologických spolků ve správních řízeních může být jedině prosazování ekologických zájmů a tyto spolky tudíž nemají jinou možnost, než vznášet námitky, které se těchto zájmů týkají. Vyplývá to ze zákonem daného požadavku na to, aby spolky vyvíjely takovou aktivitu, ke které se zavázaly ve vlastních stanovách.[312]

Důraz je kladen rovněž na místní sepětí s předmětem regulace, což je jeden z požadavků účasti spolků v řízeních. To mimo jiné zaručuje, že se jich nebudou účastnit politicky motivované subjekty, ale naopak subjekty, jejichž znalost místních poměrů může být pro danou věc užitečná. I proto nelze podle mého názoru upřednostňovat zájem na rychlé výstavbě záměru na úkor požadavku na jeho kvalifikované posouzení z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny.

Pokud byla právní úprava novelizována jen za účelem jakéhosi zrychlení správních řízení, jedná se o poměrně nerozumný krok, neboť směřuje a priori k odmítnutí samotného přezkumu povolovaného záměru z obav o to, že bude shledán jeho rozpor s požadavky na zachování příznivého stavu životního prostředí. Argument vztahující se k rychlosti průběhu řízení může pro vyloučení veřejnosti z něj svědčit jen v těch případech, kdy porušení zájmů ochrany přírody a krajiny nebude nakonec zjištěno.

Pokud bude upřednostňována rychlost průběhu správního řízení s cílem co nejrychleji posuzovaný záměr realizovat, může dojít k tomu, že v důsledku nedostatečného zhodnocení všech relevantních hledisek dojde ke snížení kvality životního prostředí. Spolky svými místními i odbornými znalostmi mohou však naopak přispět již v samotné fázi vytváření povolovaného záměru a pomoci tak nejen ekologicky vhodnějšímu, ale i efektivnějšímu způsobu jeho realizace.

Novelu ZOPK shledávám nelegitimní také z toho důvodu, že je v rozporu se závěry, které ve své judikatuře přijaly správní soudy. Aarhuská úmluva sice není přímo aplikovatelná, ale apeluje na jednotlivé státy, aby ve svých právních řádech prosazovaly principy široké účasti veřejnosti v otázkách ochrany přírody a krajiny. České soudy ostatně dospěly k závěru, že Úmluva by měla být interpretačním pramenem pro vnitrostátní právní úpravu. Namísto toho, aby Česká republika, jako jedna ze smluvních stran Úmluvy, vyhověla tendenci směřující k rozšiřování přístupu veřejnosti k záležitostem týkajícím se životního prostředí, se česká legislativa vydala opačným směrem, když roli veřejnosti významně omezila.

Ačkoliv se také Ústavní soud ve svých pozdějších rozhodnutích přiklonil při interpretaci vnitrostátních norem k výkladu, který je v maximální možné míře v souladu s Aarhuskou

312 Viz například věta první ustanovení § 217 odst. 1 NOZ: *„Hlavní činností spolku může být jen uspokojování a ochrana těch zájmů, k jejichž naplňování je spolek založen.“*

úmluvou a který proklamuje široký přístup veřejnosti v záležitostech životního prostředí, zákonodárce z druhé strany pomyslné dveře k tomuto přístupu uzavřel a dotčené veřejnosti přístup do celé řady správních řízení zamezil. Nezbývá než konstatovat, že novelizovanou verzi ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK považuji za přímo odporující cílům vymezeným v textu Aarhuské úmluvy, které se však Česká republika zavázala postupně naplnit. Provedená novela se tak jeví být nevhodným krokem zpět.

Závěr

V této diplomové práci jsem se pokusila shromáždit přesvědčivé množství judikatury, na jehož základě je možné sledovat vývoj v pojetí základních aspektů práva na příznivé životní prostředí s akcentem na jeho nositele. Za cíl jsem si kladla představit právo na příznivé životní prostředí především jako základní lidské právo, na které má nárok každý subjekt, který má vůli se zapojit do řešení otázek souvisejících s kvalitou životního prostředí. Analýza poměrně obsáhlé judikatury této oblasti totiž odhalila, že ne vždy je *„každý“* opravdu každým, resp. že ten, kdo se domáhá práva na příznivé životní prostředí, je zároveň i jeho nositelem. Vedlejším cílem bylo zhodnotit, zda je současná úroveň právní úpravy pro prosazování zájmů životního prostředí ze strany veřejnosti dostačující.

V mezinárodním právu existují pouze regionální úmluvy, které právo na životní prostředí výslovně zakotvují. Dokonce ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod jej v žádném ze svých článků nezmiňuje, jakkoli se otázkami týkajícími se životního prostředí Evropský soud pro lidská práva rovněž více či méně zabýval. ESLP jednoznačně konstatoval, že účelem EÚLP je především ochrana lidských práv jednotlivců, nikoliv ochrana životního prostředí. Čl. 8 odst. 2 EÚLP nicméně zakotvuje výjimky, kdy je přípustné do práva na respektování rodinného a soukromého života osob zasáhnout, jedná-li se o případy, kdy je to pro demokratickou společnost nezbytné. Možné je tudíž upřednostnit zájmy na ochranu životního prostředí před zájmy jednotlivců.

Stejně tak může být za zásah do práva na respektování rodinného a soukromého života osoby považováno poškození životního prostředí, pokud to nepříznivě ovlivňuje užívání jejího obydlí. Také Nejvyšší soud České republiky poukázal na to, že podle judikatury ESLP je ve čl. 8 EÚLP právo na *„zdravé“* životní prostředí zohledněno. Podle mého názoru lze proto za jistých okolností postupovat v záležitostech ochrany životního prostředí také cestou stížnosti k ESLP.

Nemůžeme ostatně přehlédnout provázanost mezi hodnotou životního prostředí a kvalitou lidského života. Zvážíme-li pak výhody a nevýhody antropocentrického a ekocentrického přístupu k ochraně životního prostředí, lze souhlasit s Müllerovou a přiklonit se k jakémusi mírnému antropocentrismu, v rámci kterého je hledán kompromis mezi tím, kdy upřednostnit zájmy člověka oproti zájmům přírody a naopak. Domnívám se, že již nějakou dobu existuje snaha tuto metodu v rozhodovací praxi uplatňovat, jako závažný problém však spatřuji neustálé omezování právních nástrojů určených k prosazování zájmů životního prostředí.

Jako dílčí otázku jsem si pokládala, co je ono *„příznivé“* životní prostředí a jakým způsobem jej lze dosáhnout. Judikatura vyložila, že pro určení stavu, kterého má být ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny dosaženo, je potřeba toto ustanovení skrze čl. 41 odst. 1 Listiny, podle kterého se lze tohoto práva domáhat, propojit se zákony, které jej provádějí. V těch pak lze nalézt limity znečištění, které jsou hraničními hodnotami – jakýmisi ukazateli, s pomocí kterých dovozujeme, zda je kvalita životního prostředí příznivá, či nikoli. V těchto zvláštních zákonech jsou obsaženy též podmínky, za jakých se lze účastnit řízení a zasahovat tak do otázek týkajících se zmíněného práva ze strany veřejnosti.

Zda je *„každý“* ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny skutečně každou osobou či dotčeným subjektem, je hlavní otázkou, kterou se soudy zabývaly. Stěžejní je především zodpovědět, zda jsou jeho nositeli vedle osob fyzických také osoby právnické, neboť i ty mají možnost se jej domáhat. Prvotní judikatura konstatovala, že nositeli práva na příznivé životní prostředí mohou být, s odkazem na jeho povahu, pouze fyzické osoby coby biologické organismy. Právnickým osobám v podobě občanských sdružení, nyní spolků, byla přiznána práva toliko procesní.

Odmítány byly i názory, že jsou tyto právnické osoby tvořeny členy, kterými jsou osoby fyzické a které se jejich prostřednictvím pouze dovolávají svých subjektivních práv, jež jim bez pochybností náleží. Úspěšný nebyl ani argument, že si nelze existenci právnických osob bez člověka jako jejich člena představit a že stejně jako fyzické, tak i právnické osoby mají povinnosti a nesou odpovědnost při poškození životního prostředí.

Ústavní soud České republiky dokonce polemizoval, že pokud by byla právnickým osobám přiznána stejná možnost domáhat se práv podle čl. 35 odst. 1 Listiny, byla by tím porušena zásada procesní rovnosti účastníků řízení. Přiznáno by jim bylo totiž více práv než ostatním žalobcům. Závěr Ústavního soudu zněl, že domáhat se práva na příznivé životní prostředí mohou jak jednotlivci, tak i osoby právnické, což však nijak nemění skutečnost, že toto právo náleží výhradně fyzickým osobám.

Svůj postoj Ústavní soud přehodnotil v usnesení z roku 2005, ve kterém uvedl, že vzhledem k tomu, že je v demokratickém právním státě životní prostředí chráněnou hodnotou, má být jeho ochrana realizována *„za aktivní participace všech složek občanské společnosti“*, a to včetně občanských sdružení a jiných právnických osob. I proto mají být podle Nejvyššího správního soudu tyto osoby jako obhájci *„tohoto práva ve prospěch ostatních lidí“* nositeli práva na příznivé životní prostředí. Hmotněprávní rovnost všech environmentálně působících subjektů byla krátkodobě zaručena.

Již v červenci roku 2008 Ústavní soud vyvrátil výše předložené závěry a stanovil, že právo na příznivé životní prostředí nelze do hmotněprávní sféry občanských sdružení zahrnovat. Právnické osoby byly jako subjekty práva na příznivé životní prostředí opět odmítnuty a ponechána jim byla pouze procesní práva.

Poněkud shovívavější jsou soudy při umožnění právnickým osobám podávat žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Učinit tak mohou, pokud zároveň tvrdí, že byly zkráceny na právech, která jim příslušejí, postupem správního orgánu, a to způsobem, jenž může mít za následek nezákonnost vydaného rozhodnutí.

Podmínkou, která musela být původně splněna, bylo být účastníkem řízení před správním orgánem, což ovšem vyžadovalo splnění podmínek podle zvláštního zákona a taktéž splnění podmínek podle s. ř. s. Tento přístup soud změnil, když rozhodl, že podobná interpretace není udržitelná, neboť vždy není možné žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných právech žalobce. Některá rozhodnutí se totiž této právní sféry vůbec nedotýkají (a i přesto mají být přezkoumána) a zároveň předmětem přezkumu není hmotné právo, ale nároky procesní.

Od doslovného výkladu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. bylo tedy upuštěno a žalobní legitimace je tak založena vždy, když je dotčena právní sféra žalobce. Podmínka účastenství v předcházejícím správním řízení tudíž rovněž neplatí, nicméně povaha námitek zůstává i nadále limitovaná onou relevancí z hlediska zájmů hájených daným občanským sdružením.

V lednu roku 2007 si Nejvyšší správní soud pokládal otázku týkající se aktivní legitimace občanských sdružení k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Komparací s ustanovením § 65 s. ř. s. dospěl k názoru, že v tomto smyslu občanská sdružení aktivně legitimována nejsou. Svůj názor NSS lehce upravil v roce 2009, když stanovil, že výše zmíněný návrh lze odmítnout jedině, pokud byl podán osobou zjevně neoprávněnou. Pakliže není nedostatek procesní či hmotné legitimace zcela zjevný, je nutno aktivní legitimaci posoudit až v samotném řízení ve věci.

V rozsudku z října 2010 známém pod názvem *„Perlorodka říční“* NSS shledal, že navrhovatel musí tvrdit, že byl příslušným opatřením obecné povahy zkrácen na svých hmotných, tedy nikoli procesních, právech. Pokud je dotčení vyloučeno z povahy subjektivních práv, kterých se navrhovatel dovolává, není aktivní legitimace založena. Dotčení v právech je potřeba posuzovat zcela konkrétně, tzn. jak s ohledem na místo, kterého se poškození životního prostředí týká, tak z hlediska obsahu hmotných práv, která navrhovateli náleží – fyzické ani právnické osoby nevyjímaje. Aktivní legitimace občanských sdružení

nakonec byla dovozena, neboť směrnice o posuzování vlivů z roku 1985 ve spojení s Aarhuskou úmluvou předpokládá, že tzv. dotčená veřejnost, do jejíhož rámce lze tyto subjekty zařadit, má práva, která mohou být porušena.

Konečně v roce 2014 Ústavní soud zdůraznil význam Aarhuské úmluvy, která předpokládá zapojení široké veřejnosti do otázek spojených s ochranou životního prostředí a stanovil, že je potřeba vnitrostátní normy vykládat co nejvíce v souladu s jejím zněním. Není přípustné, aby fyzická osoba, která jinak splňuje podmínky aktivní legitimace, o tuto legitimaci přišla jen proto, že se rozhodla sdružit s dalšími osobami a jménem tohoto sdružení požadovat zrušení příslušného opatření obecné povahy. Fyzické osoby tedy mohou své právo na příznivé životní prostředí realizovat i prostřednictvím osoby právnické.

Zde se dostávám k těžišti celé problematiky, tj. k zodpovězení otázky, zda mají být právnické osoby rovnoprávnými nositeli práva na příznivé životní prostředí. Samy soudy se s vývojem judikatury dopracovaly od názoru, že se právo na příznivé životní prostředí týká pouze člověka jakožto biologického organismu, až ke zjištění, že spolky lze vnímat jako entity, ve kterých se sdružují fyzické osoby za účelem dosažení společných zájmů a že jim tudíž mohou náležet práva, jaká jsou jinak připisována pouze fyzickým osobám.

Osobně souhlasím s názorem, že by na práva náležející spolkům mělo být pohlíženo jako na práva fyzických osob, které jsou jimi reprezentovány. Když se však již mohlo zdát, že jsou takovému přístupu nakloněny i soudy, zákonodárce zareagoval tím, že novelou zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, omezil okruh řízení, do kterých se spolky mohou v otázkách ochrany přírody a krajiny zapojit. Zejména z této množiny vyloučil všechna stavební řízení nepodléhající posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.

Část senátorů si uvědomovala, jak významný dopad má provedená novela, a tak byl k Ústavnímu soudu podán v létě roku 2017 skupinou senátorů návrh na navrácení právní úpravy do původního stavu. Je s podivem, že o tomto návrhu nebylo do dnešního dne rozhodnuto, přitom se zdá, že nalezení řešení by nemuselo být příliš obtížné.

V první řadě je potřeba zdůraznit obecně prospěšný charakter ekologických spolků, které usilují o zlepšení kvality životního prostředí v České republice a investují peníze i čas do toho, aby tyto své zájmy mohly účinně prosazovat. Zákony spolkům ostatně neumožňují namítat jiné skutečnosti než ty, které se jimi sledovaných zájmů týkají.

Dále je potřeba rozbít protiargument související s prodlužováním realizace oněch záměrů, proti kterým se spolky vymezují, neboť smyslem účasti spolků je nikoli zdržet, ale naopak podpořit realizaci daného záměru, a to za podmínek, které budou konformní s oním příznivým stavem životního prostředí. Znalost místních poměrů a odbornost spolků může podpořit efektivitu realizace posuzovaného záměru, a to v souladu s dodržením požadavků na kvalitu životního prostředí. Vyloučením tohoto segmentu veřejnosti z účasti ve stavebních řízeních byla porušena rovněž řada dokumentů, jejichž cílem bylo zaručit, že se dosavadní úroveň občanských práv v oblasti životního prostředí nesníží, jako je například Programové prohlášení vlády České republiky z února 2014.

Jak bylo uvedeno výše, vnitrostátní normy je nutné interpretovat v souladu se zněním Aarhuské úmluvy – cíle v ní vymezené se ostatně Česká republika zavázala naplnit. Jelikož je jedním z klíčových požadavků rozšíření přístupu veřejnosti k záležitostem životního prostředí, je evidentní, že je zmíněná novela v přímém rozporu s Aarhuskou úmluvou, kterou je Česká republika vázána, a porušuje tak čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Návrhu skupiny senátorů by proto mělo být podle mého názoru vyhověno.

Závěrem lze říci, že otázku určení nositelů práva na příznivé životní prostředí není obecně vzato jednoduché zodpovědět. Tomu ostatně nasvědčuje i množství rozporuplných soudních rozhodnutí, která byla vydána, byť názorový vývoj, který se v nich odráží, lze považovat za optimistický. Na jednu stranu je nepochybně správné, že je účast veřejnosti v řízeních na ochranu životního prostředí připouštěna, politováníhodné jsou však snahy její vliv umenšovat, a to jak cestou správních či soudních rozhodnutí, tak měnící se podobou platné legislativy, díky čemuž je pro fyzické osoby a environmentálně působící seskupení čím dál tím náročnější zasazovat se o prosazování zájmů týkajících se životního prostředí.

Skutečnost, že není jednoznačně vyřešena především otázka obsahu práva na příznivé životní prostředí a řada řízení z hlediska jeho ochrany není průchozí, komplikuje možnost jeho vymáhání a snižuje jeho význam jako práva vztahujícího se k životně důležité hodnotě. Obzvláště náplň daného práva, ke které se judikatura vyjadřuje spíše sporadicky, by měla být (zejména na poli zákonodárství) ujasněna. Zdá se totiž, že nejednoznačný charakter nároků vyplývajících z práva každého na příznivé životní prostředí umožňuje, aby byly argumenty k některým z nich podle potřeby zlehčovány, což vzbuzuje pochybnosti o tom, že je předně sledován cíl vymezený v Ústavě a nikoli, že je tímto způsobem do jisté míry připravována cesta pro záměry, které by jinak nebylo snadné obhájit.

Vhodné by bylo rovněž zamyslet se nad zavedením žaloby ve veřejném zájmu se zaměřením na otázky ochrany životního prostředí. V této souvislosti, jakož i v souvislosti s požadavkem dostát mezinárodněprávních závazků v oblasti ochrany životního prostředí, však už nesou odpovědnost především čeští zákonodárci (a v současné době částečně i ústavní soudci). Zajímavé proto bude sledovat, zda se k právní garanci ochrany životního prostředí postaví čelem, anebo zda budou před nedostatečností a protiústavností současné právní úpravy i nadále zavírat oči.

Seznam použitých zkratek

Aarhuská úmluva nebo **Úmluva** – Úmluva č. 124/2004 Sb. m. s., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EÚLP – Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod sjednaná v Římě dne 4. listopadu 1950

Komise – Evropská komise pro lidská práva

Listina základních práv a svobod nebo **Listina** – Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

návštěvní řád – Opatření obecné povahy č. 2/2010 – Návštěvní řád Národního parku Šumava, schválený dne 17. července 2010 Správou Národního parku zn. SZ NPS 05607/2010/34 – NPS 06830/2010

nový občanský zákoník nebo NOZ – Zákon č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů

NSS – Nejvyšší správní soud České republiky

OOP – opatření obecné povahy

o. s. ř. – Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

směrnice EIA – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014

směrnice o posuzování vlivů z roku 1985 – Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

správní řád z roku 1967 – Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení

SpŘ – Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

s. ř. s. – Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

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

Úmluva UNESCO – Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví přijatá v Paříži dne 16. listopadu 1972

Ústava ČR – Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

zákon o EIA – Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů

zákon č. 244/1992 Sb. – Zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

zákon č. 256/2016 Sb. – Zákon č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů

ZOPK – Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

ZOPK SR – Zákon č. 543/2002 Z. z., o ochrane prírody a krajiny

ZoŽP – Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5.

BOSSELMANN, K. Ecological Human Rights. In: MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na životní prostředí: teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, s. 71. ISBN 978-80-87439-21-0.

DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: Czech environmental law*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2003. České právo a Evropská unie. ISBN 80-85889-49-8.

DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-747-2.

DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: Czech Environmental Law*. 2., rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006. České právo a Evropská unie. ISBN 80-85889-70-6.

DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.

DAMOHORSKÝ, M. – MÜLLEROVÁ, H. Právo na příznivé životní prostředí v České republice. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 154-155. ISBN 978-80-210-8366-0.

DAMOHORSKÝ, M. – MÜLLEROVÁ, H. Právo na příznivé životní prostředí v České republice. In: 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, s. 152-153. ISBN 978-80-87439-34-0.

FRANKOVÁ, Martina. Vybrané přístupy k právu na příznivé životní prostředí. In: MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 61. ISBN 978-80-87439-30-2.

GEARTY, C. A. European Civil Liberties and the European Convention on Human Rights: A Comparative Study. In: MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 56. ISBN 978-80-87439-30-2.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část.* Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8366-0.

KÁRA, Jan. Udržitelný rozvoj jako klíčový princip v rozvojových strategiích mezinárodního společenství. In: HÁK, Tomáš, Hana KOLÁŘOVÁ a Bedřich MOLDAN, ed. *K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek*. [online]. Praha: Centrum Univerzity Karlovy pro otázky životního prostředí, 2002, s. 17-18 a 19-20. [cit. 2019-04-28]. ISBN 80-238-8378-X. Dostupné z: http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP_sbornik/Druhy.pdf

KMEC, J. a kol. Evropská úmluva o lidských právech: komentář. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část.* Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 157. ISBN 978-80-210-8366-0.

KOKEŠ, Marian. Právo na životní prostředí (komentář k čl. 35 Listiny). In: WAGNEROVÁ, Eliška a Vojtěch ŠIMÍČEK a Tomáš LANGÁŠEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.

MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na životní prostředí: teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015. ISBN 978-80-87439-21-0.

MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. ISBN 978-80-87439-30-2.

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. ISBN 978-80-87439-34-0.

PEKÁREK, Milan. *Právo životního prostředí*. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. ISBN 978-802-1049-260.

RODRIGUEZ-RIVERA, L. E. Is the Human Right to Environment Recognized under International Law – It Depends on the Source. In: MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na životní prostředí: teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015. ISBN 978-80-87439-21-0, s. 30.

VOMÁČKA, Vojtěch. § 9c [Připomínky veřejnosti; dotčená veřejnost]. In: BAHÝĽOVÁ, Lenka. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 104. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-589-3.

2. Seznam použitých odborných článků

BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. In: *Ministerstvo vnitra České republiky*. [online]. Praha: c2019, 2011, s. 484. [cit. 2019-06-12]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/zasady-ucasti-verejnosti-na-ochrane-zivotniho-prostredi.aspx

DAMOHORSKÝ, Milan. Čtvrtstoletí českého zákona o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*. [online]. 2017, roč. 2017, č. 46, s. 14. [cit. 2019-05-28]. ISSN 1213-5542. Dostupné z: http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_46.pdf

JANKANIČ, Daniel. Účastenství ekologických spolků v řízení o přestupcích podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *EPRAVO.CZ Magazine*. [online]. 2019, roč. 2019, č. 1. [cit. 2019-06-20]. ISSN 1802-1492. Dostupné z: https://www.epravo.cz/_dataPublic/data/E-pravo_mag/2019_E1_web.pdf

MIJATOVIĆ, Dunja. Living in a clean environment: a neglected human rights concern for all of us. In: *Council of Europe*. [online]. Strasbourg: c2019, 4. 6. 2019. [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/living-in-a-clean-environment-a-neglected-human-rights-concern-for-all-of-us

REPÍK, Bohumil. Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? (dokončení z minulého čísla). *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2005, č. 9, s. 68. ISSN 1210-6348.

STEJSKAL, Vojtěch. Václav Havel a ochrana životního prostředí. *České právo životního prostředí*. [online]. 2016, roč. 2016, č. 41, s. 8-10. [cit. 2019-03-28]. ISSN 1213-5542. Dostupné z: http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_41.pdf

STEJSKAL, Vojtěch. Parlamentní útok na ochranu přírody a základní lidská práva. *České právo životního prostředí*. [online]. 2017, roč. 2017, č. 43, s. 7-8. [cit. 2019-06-12]. ISSN 1213-5542. Dostupné z: http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_43.pdf

3. Seznam použitých internetových zdrojů

Beck-online. [online databáze]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, c2017. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/bo/#

HUDOC database. [online databáze]. Strasbourg: European Court of Human Rights, Council of Europe. Dostupné z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}

NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky. [online databáze]. Brno: Ústavní soud, c2006. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx

Nejvyšší soud. [online databáze]. Brno: Nejvyšší soud, c2018. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/

ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU. *Nejvyšší správní soud*. [online databáze]. Brno: Nejvyšší správní soud, c2003-2018. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/main2Col.aspx?cls=AnonymizovaneZneniList&menu=188

Sustainable Development. *Ministry of the Environment of the Czech Republic* [online]. Praha: Ministry of the Environment of the Czech Republic, c2008-2019 [cit. 2019-04-05]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/en/sustainable_development

WATTS, Jonathan. Almost four environmental defenders a week killed in 2017. In: *The Guardian*. [online]. 2. 2. 2018. [cit. 2019-06-12]. Dostupné z: https://www.theguardian.com/environment/2018/feb/02/almost-four-environmental-defenders-a-week-killed-in-2017

WATTS, Jonathan. UN moves towards recognising human right to a healthy environment. In: *The Guardian*. [online]. 9. 3. 2018. [cit. 2019-06-12]. Dostupné z: https://www.theguardian.com/environment/2018/mar/09/un-moves-towards-recognising-human-right-to-a-healthy-environment

4. Seznam použitých českých právních předpisů

Úmluva č. 124/2004 Sb. m. s., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení

Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů

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

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 218/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a o stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů)

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony)

Zákon č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Opatření obecné povahy č. 2/2010 – Návštěvní řád Národního parku Šumava, schválený Správou Národního parku zn. SZ NPS 05607/2010/34 – NPS 06830/2010 dne 17. 7. 2010

5. Seznam použitých českých legislativních dokumentů

Důvodová zpráva. In: *Sněmovní tisk 843/0, část č. 1/6. Novela z. o posuzování vlivů na životní prostředí – RJ*. [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 15. 6. 2016, s. 8. [cit. 2019-11-10]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=843&ct1=0

KOALIČNÍ SMLOUVA mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013 – 2017. [online]. Praha, 2014, s. 15-16. [cit. 2019-06-21]. Dostupné z: *https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalicni_smlouva.pdf*

Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb., obou ve znění zákona *č. 225/2017 Sb*. [online]. Praha: skupina senátorů Parlamentu České republiky, 16. 8. 2017. [cit. 2019-05-31]. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl._US_22_17_navrh.pdf

PROGRAMOVÉ PROHLÁŠENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. [online]. Praha: Vláda České republiky, únor 2014, s. 8. [cit. 2019-05-29]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf

Sněmovní tisk 299/0, část č. 1/6. Novela z. o posuzování vlivů na životní prostředí – EU. [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 3. 9. 2014, s. 82-83. [cit. 2019-05-12]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=299&ct1=0

Sněmovní tisk 575/3 a pozměňovací návrhy k tisku 575/0. [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 25. 2. 2004, s. 14. [cit. 2019-04-11]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=575&ct1=3

Sněmovní tisk 927/5, část č. 1/2. Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 927/0. [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1. 3. 2017, s. 17. [cit. 2019-05-24]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=927&ct1=5

Sněmovní tisk 927/6, část č. 1/2. Usnesení VSR k tisku 927/0. [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 15. 3. 2017, s. 5. [cit. 2019-05-24]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=927&ct1=6

Stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108 z roku 2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927 z roku 2017 ze 7. volebního období PS). [online]. Praha: členové akademických obcí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Právnické fakulty Masarykovy Univerzity, Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a Právnické fakulty Západočeské Univerzity v Plzni, 15. 5. 2017. [cit. 2019-05-26]. Dostupné z: http://www.csop.cz/docs/up/stavebni_zakon-stanovisko_pravnici.pdf

6. Seznam použitých pramenů mezinárodního práva

Africká Charta o lidských právech a právech národů z roku 1981. In: *University of Minnesota Human Rights Center and Library* [online]. [cit. 2019-10-27]. Dostupné z: http://hrlibrary.umn.edu/instree/z1afchar.htm

Směrnice Rady ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

Zákon č. 543/2002 Z. z., o ochrane prírody a krajiny

Sdělení č. 159/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví přijaté v Paříži dne 16. listopadu 1972

Dodatkový protokol k Americké úmluvě o lidských právech v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv z roku 1988. In: *Organization of American States* [online]. c2019 [cit. 2019-10-27]. Dostupné z: https://www.oas.org/dil/1988%20Additional%20Protocol%20to%20the%20American%20Convention%20on%20Human%20Rights%20in%20the%20Area%20of%20Economic,%20Social%20and%20Cultural%20Rights%20(Protocol%20of%20San%20Salvador).pdf

Declaration of The United Nations Conference on The Human Environment. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*. [online]. United Nations, 1973, s. 3-5 [cit. 2019-04-28]. Dostupné z: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1

Rio Declaration on Environment and Development. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. [online]. United Nations, 1993, s. 3-8 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.151/26/Rev.1%20(Vol.%20I)&Lang=E

Agenda 21. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. [online]. United Nations, 1993, s. 9-479 [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.151/26/Rev.1%20(Vol.%20I)&Lang=E

Framework Principles on Human Rights and the Environment. [online]. United Nations Human Rights, 2018. [cit. 2019-05-09]. Dostupné z: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FrameworkPrinciplesUserFriendlyVersion.pdf

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950. In: *Evropská úmluva o ochraně lidských práv*. [online]. Strasbourg: European Court of Human Rights, Council of Europe. [cit. 2019-04-12]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf

Manual on Human Rights and the Environment. [online]. 2. vyd. Strasbourg: European Court of Human Rights, Council of Europe, 2012, s. 38-41, 45-46, 52, 54-55 a 143. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DH_DEV_Manual_Environment_Eng.pdf

Rozhodnutí Rady ze dne 17. 2. 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství (2005/370/ES). In: *EUR-Lex*. [online]. [cit. 2019-04-25]. Dostupné také z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32005D0370

13. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. *United Nations Treaty Collection*. [online]. New York, Spojené státy americké: United Nations [cit. 2019-04-25]. Dostupné také z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en

The Aarhus Convention; An Implementation Guide. [online]. United Nations Economic Commission for Europe, 2014. [cit. 2019-02-28]. Dostupné z:

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf

7. Seznam použité judikatury českých soudů

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2006, sp. zn. IV. ÚS 208/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

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

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

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II.ÚS 1685/17.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 26/95.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 9. 1996, sp. zn. II. ÚS 81/95.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 5. 1999, sp. zn. I. ÚS 74/99.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 389/01.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2001, sp. zn. III. ÚS 246/01.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2002, sp. zn. I. ÚS 193/02.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. IV. ÚS 254/02.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. IV. ÚS 75/01.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 603/04.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 251/03.

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

Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 114/05.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2659/08.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 2614/08.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 137/2000 – 37.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001 – 67.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 – 118.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2006, č. j. 3 Ans 8/2005 – 52.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006 – 111.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006 – 59.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 – 63.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 – 301.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009 – 251.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 – 80.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010 – 43.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, č. j. 1 As 7/2011 – 397.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011 – 52.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 2 As 9/2011 – 154.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 Aos 3/2012 – 36.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. 7 As 30/2014 – 26.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016 – 28.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 7. 2. 2017, sp. zn. 22 Cdo 1313/2016.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 311/2016 – 31.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 – 38.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2019, sp. zn. 7 As 308/2018 – 31.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 – 54.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. č. j. 3 Ao 2/2007 – 42.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 – 27.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116.
Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 12. 1996, č. j. 6 A 95/94 – 42.
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2004, č. j. 28 Ca 444/2001 – 100.

8. Seznam použité judikatury mezinárodních soudů

Arrondelle proti Spojenému království, rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 15. 7. 1980, stížnost č. 7889/77. Dostupné také z: http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-74190&filename=ARRONDELLE%20v.%20the%20UNITED%20KINGDOM.pdf

Budayeva a další proti Rusku, rozsudek ze dne 20. 3. 2008, stížnosti č. 15339/02, č. 21166/02, č. 20058/02, č. 11673/02 a č. 15343/02. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Budayeva%22],%22display%22:[2], %22languageisocode%22:[%22ENG%22],%22documentcollectionid2%22: [%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-85436%22]}

Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening proti Stockholms kommun genom dess marknämnd, rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. C-263/08. Dostupné také z: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62008CJ0263&lang1=en&type=TXT&ancre=

Dubetska a další proti Ukrajině bod 145. rozsudku ze dne 10. 2. 2011, stížnost č. 30499/03. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-103273%22]}

Guerra a další proti Itálii, rozsudek ze dne 19. 2. 1998, stížnost č. 14967/89. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58135%22]}

Hamer proti Belgii, rozsudek ze dne 27. 11. 2007, stížnost č. 21861/03. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%2221861/03%22], %22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22], %22itemid%22:[%22001-83537%22]}

Hatton a další proti Spojenému království, rozsudek ze dne 8. 7. 2003, stížnost č. 36022/97. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-61188%22]}

Chapman proti Spojenému království, rozsudek ze dne 18. 1. 2001, stížnost č. 27238/95. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-59154%22]}

Kyrtatos proti Řecku, rozsudek ze dne 22. 5. 2003, stížnost č. 41666/98. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-61099%22]}

Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva and Romashina proti Rusku, rozsudek ze dne 26. 10. 2006, stížnosti č. 53157/99, 53247/99, 53695/00 a 56850/00. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-77688%22]}. Obdobně též Fadeyeva proti Rusku, rozsudek ze dne 9. 6. 2005, stížnost č. 55723/00. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-69315%22]}

Leon a Agnieszka Kania proti Polsku, rozsudek ze dne 21. 7. 2009, stížnost č. 12605/03. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-93650%22]}

López Ostra proti Španělsku, rozsudek ze dne 9. 12. 1994, stížnost č. 16798/90. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57905%22]}

Moreno Gómez proti Španělsku, rozsudek ze dne 16. 11. 2004, stížnost č. 4143/02. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-67478%22]}

Öneryıldız proti Turecku, rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 30. 11. 2004, stížnost č. 48939/99. Dostupné také z: https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/02/ECtHR-2004-Oneryildiz-v-Turkey.pdf

Powell a Rayner proti Spojenému království, rozsudek ze dne 21. 2. 1990, stížnost č. 9310/81. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57622%22]}

Taşkın a další proti Turecku, rozsudek ze dne 10. 11. 2004, stížnost č. 46117/99. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%2246117/99%22], %22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22], %22itemid%22:[%22001-67401%22]}

Tătar proti Rumunsku, rozsudek ze dne 27. 1. 2009, stížnost č. 67021/01. Dostupné také z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-90909%22]}

9. Seznam ostatních zdrojů

DAVID, Ludvík. Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida. In: *Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18*. Dostupné také z: https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=107946&pos=1&cnt=1&typ=result

Úplný výpis ze spolkového rejstříku – OKRAŠLOVACÍ SPOLEK ZDÍKOVSKA, se sídlem č.p. 235, 384 72 Zdíkov, IČO: 266 02 628. [veřejný rejstřík online]. [cit. 2019-05-30]. Dostupné také z: https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?subjektId=793063&typ=UPLNY

Osobní konzultace s JUDr. Stanislavem Derlichem, Ph.D. dne 4. dubna 2019.

Osobní konzultace s JUDr. Martinou Frankovou, Ph.D. dne 8. a 29. října 2019 a dne 5. a 19. listopadu 2019.

Právo na příznivé životní prostředí v judikatuře českých soudů

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá právem na příznivé životní prostředí, jak je pojímáno v rozhodnutích českých soudů. Stěžejním cílem bylo poskytnout ucelený přehled o vývoji judikatury v této oblasti s akcentem na některé související problémy.

Předkládaná diplomová práce poukazuje především na nejednoznačné pojetí okruhu nositelů hmotného práva na příznivé životní prostředí v kontrastu s hmotnými právy náležejícími účastníkům řízení na ochranu životního prostředí a snaží se ilustrovat interpretační obtíže spojené s touto dvojkolejností, která se vyskytuje toliko v českém právním řádu.

Mimo jiné si práce klade za cíl upozornit na aktuální otázku, která byla Ústavnímu soudu České republiky předložena k řešení, tj. zda je novela zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v souladu s ústavními principy ochrany veřejných zájmů a s předpoklady danými mezinárodním právem, zejména pak, zda je v souladu Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále též jen „Aarhuská úmluva“). Ta zakotvuje princip široké účasti veřejnosti v otázkách životního prostředí a stanovuje pro tento účel základní penzum environmentálních procesních práv, zatímco zmiňovaná novela možnost subjektů zasahovat do otázek životního prostředí naopak podstatně zúžila.

V práci, která je rozdělena do čtyř částí, používám deskriptivní metodu v kombinaci s analýzou soudních rozhodnutí. Závěr je učiněn s pomocí metody syntézy. V první části jsou pro účely správného pochopení problematiky definovány základní pojmy a východiska, jakož i principy ochrany životního prostředí, charakter a obsah práva na příznivé životní prostředí. Zmíněny jsou i výhody a nevýhody antropocentrického a ekocentrického přístupu k ochraně životního prostředí.

Ve druhé části se zabývám právem na životní prostředí v mezinárodním kontextu. Okrajově poukazuji na historický vývoj, který ovlivnil utváření práva na příznivé životní prostředí v jeho počátcích, přibližuji judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a poukazuji na význam Aarhuské úmluvy.

Ve třetí části se věnuji samotnému jádru problému a snažím se vysvětlit, kdo je z pohledu soudů nositelem práva na příznivé životní prostředí a zda se jej každý subjekt může domáhat. Postupně představuji závěry soudů, které se mnohdy s postupem času významově rozcházely v návaznosti na to, jak se vyvíjel postoj k právní otázce nositele práva na příznivé životní

prostředí podle judikatury k zákonu o ochraně přírody a krajiny, dále též v souvislosti s žalobní legitimací podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, a rovněž v souvislosti s institutem opatření obecné povahy. Rozebírány jsou také dva nedávné judikáty. První pojednává o zjednodušení procesu posuzování vlivů na životní prostředí v případě prioritních dopravních záměrů; ve druhém je posuzována možnost účasti ekologických spolků v řízeních o přestupcích na úseku ochrany přírody a krajiny.

Poslední část mé práce reaguje na záležitost projednávanou Ústavním soudem ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17, kdy je usilováno o zrušení výše popsané novely zákona o ochraně přírody a krajiny. V závěru tedy poukazuji na důsledky provedené novely, zamýšlím se nad jejím souladem s ústavním pořádkem České republiky a prezentuji vybrané postoje a argumenty odborné veřejnosti, která se proti novele důrazně vymezuje.

Klíčová slova:

příznivé životní prostředí; česká judikatura; nositelé práva na příznivé životní prostředí

The Right to a Favourable Environment in Case-law of the Czech Courts

Abstract

This diploma thesis deals with the right to a favourable environment as it is contained in the decisions of the Czech courts. The main objective was to provide a complete overview of the development of case-law in this area, with an emphasis on some related problems.

Presented diploma thesis points out especially on the unclear conception of the holders of the substantive right to a favourable environment in contrast to the substantive rights belonging to participants in environmental protection proceedings and strives for illustrating the interpretative difficulties associated with this double-track which occurs actually in the Czech legal order.

Apart from other things, this thesis aims to point out to the current question, which was submitted to the Constitutional Court of the Czech Republic, i.e. whether the amendment to the Act of the Czech National Council no. 114/1992 Coll. on Nature and Landscape Protection is consistent with constitutional principles on the protection of public interests and assumptions of international law, especially whether it complies with the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (hereinafter also referred to as the 'Aarhus Convention'). It enshrines the principle of broad public participation in environmental issues and for this purpose determines a basic set of environmental procedural rights, whereas the mentioned amendment has considerably restricted the possibility of entities to interfere with environmental issues.

In the diploma thesis, which consists of four parts, I use a descriptive method in combination with the analysis of court decisions. The conclusion is made using the synthesis method. For the correct understanding of the issue the basic concepts and bases as well as the principles of the protection of environment, character and content of the right to a favourable environment are defined in the first part of the diploma thesis. The advantages and disadvantages of anthropocentric and ecocentric approach to environmental protection are mentioned as well.

In the second part I deal with the right to the environment in an international context. I marginally refer to the historical evolution that influenced the formation of the right to a favourable environment in its beginnings, I bring closer the case-law of the European Court of Human Rights and I point out to the importance of the Aarhus Convention.

In the third part I focus on the very core of the problem and I try to explain who is the holder of the right to a favourable environment from the perspective of the courts and whether anyone can claim it. Step by step I present the conclusions of the courts, which often varied over time in connection with the development of the attitude to the legal issue of the holder of the right to a favourable environment according to the case-law related to the Nature and Landscape Protection Act, in connection with the right of action according to the Act No. 150/2002 Coll., Code of Administrative Justice, and in connection with the institute of so-called 'measure of a general scope'. Two recent cases are also analyzed. The first one concerns the simplification of the environmental impact assessment process in the case of priority transport projects; in the second case the possibility of participation of environmental associations in criminal offense proceedings related to nature and landscape protection is being considered.

The last part of my thesis responds to the matter discussed by the Constitutional Court in the case under file no. Pl. ÚS 22/17, in which it is aspired for the revocation of the amendment to the Nature and Landscape Protection Act described above. At the end of the thesis, I refer to the consequences of the amendment, I consider its compliance with the constitutional order of the Czech Republic and I also present selected attitudes and arguments of the professional public, which have a strong opinion on the amendment.

Keywords:

favourable environment; Czech case-law; holders of the right to a favourable environment