

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Radim Smolka

Právo na příznivé ovzduší a jeho vymahatelnost

Diplomová práce

Olomouc 2019

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Právo na příznivé ovzduší a jeho vymahatelnost vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Hranicích dne 29.10.2019

Radim Smolka

Obsah

Obsah	3
Seznam zkratk	5
Úvod	6
1 Ústavní právo	9
1.1 Ústava	9
1.2 Listina základních práv a svobod (s přihlédnutím k Evropské úmluvě)	11
1.2.1 Jazykový výklad	11
1.2.2 Obecně o teleologickém výkladu	12
1.2.3 Argument axiologický	13
1.2.3.1 Hledání účelu	13
1.2.3.2 Výklad sousloví „příznivé životní prostředí“	15
1.2.3.3 Výklad sousloví „každý má právo“	16
1.2.4 Ústavněkonformní výklad	16
1.2.4.1 Výklad pojmu „příznivé“ aneb esenciální obsah práva	17
1.2.4.2 Výklad pomocí Úmluvy	18
1.2.4.3 Vyvození obecného pravidla	22
1.2.4.4 Lidská důstojnost a tvrdé jádro	23
1.2.4.5 Výklad pojmu „životní prostředí“	26
1.2.4.6 Výklad sousloví „každý má právo“	27
1.2.5 Formálně systematický výklad	28
1.3 Shrnutí ústavního oddílu	29
2 Mezinárodní právo	31
2.1 Aarhuská úmluva	31
2.1.1 Preambule a čl. 1	32
2.1.2 Pojetí hmotného práva	33
2.2 Ostatní prameny mezinárodního práva	33

2.3	Shrnutí mezinárodněprávního oddílu	34
3	Evropské právo	36
3.1	Primární právo	36
3.2	Směrnice v oblasti ochrany ovzduší	37
3.2.1	Směrnice 2008/50/ES	37
3.3	Shrnutí oddílu o evropském právu	39
4	Zákony	41
4.1	Pojmosloví	41
4.2	Přípustná úroveň znečištění	41
4.2.1	Účinky imisních limitů	41
4.2.2	Povinnosti orgánů ochrany ovzduší	42
4.2.3	Umístování záměru za splnění dalších podmínek	44
4.2.4	Konkrétní postupy	44
4.2.5	Sloupec B	45
4.2.6	Sloupec A	47
4.2.7	Zdroje neuvedené v příloze č. 2	48
4.3	Program zlepšování kvality ovzduší	48
4.4	Smogové situace a nízkoemisní zóny	50
4.5	Shrnutí zákonného oddílu	50
	Závěr	52
	Bibliografie	54
	Shrnutí	62
	Abstract	62
	Seznam klíčových slov	62
	Keywords	62

Seznam zkratek

Ústava - ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Listina - ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Úmluva (v ústavním oddílu) - sdělení č. 209/1992 Sb. federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

Úmluva (v mezinárodněprávním oddílu) - Aarhuská úmluva, vyhlášena jako předpis č. 124/2004 Sb. m. s., ročník 2004, částka 53, ze dne 29. 10. 2004

WHO - Světová zdravotnická organizace

OSN - Organizace spojených národů

EU - Evropská unie

ÚS - Ústavní soud ČR

NSS - Nejvyšší správní soud

ESLP - Evropský soud pro lidská práva

SDEU - Soudní dvůr Evropské unie

ESD - Evropský soudní dvůr

PSP - Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR

ČNR - Česká národní rada

ZŽP - zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

ZOO - zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů

StavZ - zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

EIA - posuzování vlivů na životní prostředí (*Environmental Impact Assessment*)

BAT - nejlepší dostupná technika (*best available technics*)

ObčZ - zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

SŘ - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

SŘS - zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Emisní vyhláška - vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší

Úvod

Oblast ochrany ovzduší jsem si vybral, protože patří do zvláštní části správního práva. Snažil jsem se vyvarovat materii, která by již v samém základu byla obecná. Téma jsem dále upřesnil na zkoumání existence a obsahu hmotného práva na příznivé ovzduší. Důvodem mé volby je malý okruh právních vědců zaměřených na ochranu ovzduší, jenž umožňuje, aby ani studentský příspěvek nebyl zbytečný.

Původně jsem diplomovou práci zamýšlel rozdělit na část teoretickou a praktickou. V teoretické části jsem se hodlal věnovat otázce existence hmotného práva na příznivé ovzduší, protože je doktrinálně nejasná. Procesní hledisko mělo být zohledněno v rámci praktické části, v níž jsem chtěl provést vyhodnocení účinnosti nástrojů, které právní řád přiznává k uskutečnění hmotného práva. Vzájemný vztah obou těchto částí by měl být podstatným prvkem této práce, protože teoretické závěry jsou jen natolik důležité, nakolik jsou životaschopné v praxi a praxe si nikdy nejde po svých, ale je ukotvena v teoretickém základu.¹ V průběhu rešerše a samotného psaní jsem však dospěl k závěru, že mnou zvolená výzkumná materie svou šíří překračuje povolený rozsah diplomové práce.² Po úvaze jsem se rozhodl vypustit praktickou část, protože bych ji nemohl zpracovat tak, abych s ní byl spokojen. Mimo to mne k opomenutí praktické části vedlo zjištění, že environmentální odborná literatura postrádá podrobný rozbor ústavněprávní³.

Pro účely této práce prosím čtenáře, aby vymahatelností rozuměl obsah hmotného práva na příznivé životní prostředí, tj. čeho se lze pořadem práva domáhat. Hlubší probádání při budoucím výzkumu zasluhují např. praktické účinky rozdělení práv na hmotná a procesní, posouzení odlišností mezi námitkou zásahu do vlastnického práva a námitkou zásahu do práva na příznivé ovzduší, rozdíly mezi veřejnoprávní a soukromoprávní ochranou ovzduší, přípustnost zásahové žaloby při neplnění opatření obsažených v řádně vypracovaném programu zlepšování kvality ovzduší.

Položil jsem si jednu hlavní výzkumnou otázku, jež je doplněna otázkou vedlejší: Obsahuje český právní řád hmotné právo na příznivé ovzduší? Pokud ano, jaký má obsah?

„Právo (v subjektivním smyslu) jest moc obsahu určitého, již právo (v objektivním smyslu) uděluje vůli nějaké osoby proti osobám jiným.“⁴ Z toho se podává, že není práva

¹ SEDLÁČEK, Jaromír. *Obligační právo. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, předmluva.

² ECO, Umberto. *Jak napsat diplomovou práci*. Olomouc: Votobia, 1997, s. 29.

³ MÜLLEROVÁ, Hana. Perspektivy práva na příznivé životní prostředí: vzor přezkumu socioekonomických práv a test racionality. *Právník*, 2019, č. 6, s. 547.

⁴ ARNDTS, Carl Ludwig. *Učební kniha Pandekt. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 24.

subjektivního bez práva objektivního.⁵ Je proto nabíledni, že odpovědi na výzkumné otázky je nutno hledat uvnitř pozitivního práva. Práce se člení na oddíly, které odpovídají hierarchii právním norem. Je přitom podstatné ve kterém stupni hierarchie právních norem se právo na příznivé ovzduší nachází, neboť jeho umístění určuje škálu prostředků právní ochrany. Např. jde-li o ústavní právo, pak se mj. lze domáhat ochrany před ÚS, který je orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Jednotlivé oddíly jsou vnitřně rozděleny dle triády: úvod, vlastní rozbor, závěr.⁶

Na tomto místě se taktéž sluší pojednat o metodě právního poznání, kterou se budu snažit ve své práci dodržovat.⁷ Právní věda není vědou přírodní. Není vědou o tom, co je, ale o tom, co býti má.⁸ Mám za to, že právní výzkum spočívá ve schopnosti poznávacího subjektu nalézat právo pomocí způsobů, které jsou právnímu řádu vlastní. Jedním z materiálních pramenů práva je vůle zákonodárce, která není utvářena zmatečně, nýbrž má vnitřní řád. Pochody zákonodárné vůle jsou seznatelné vůlí právní, která se řídí zásadami správného uvažování, jež mají svůj původ v zákonitostech lidského rozumu.⁹ Nejde o mystiku, ale pravidla poznatelná stejným rozumem, jemuž zároveň vládnou. Proto jsem hluboce přesvědčen, že právo lze nalézat. Konečný výsledek je možné ospravedlnit důkazem správného postupu směřujícího k výzkumnému cíli.¹⁰ Projevem tohoto přístupu je užití nástrojů právní metodologie.

Nechci, aby výsledkem mé práce byly pouhé domněnky nebo přání. Považuji proto za žádoucí, co možná nejvíce usilovat o postup souladný s pravým vědním poznáním. Noetika je prosta touhy po řešení, které ve své omezenosti považuje autor za výlučně správné.¹¹ V mém případě jde o hypotézu, že právo na příznivé ovzduší je právním řádem garantováno a jeho rozsah je značný. Individuální právo vyvěrá¹² z právní normy mající svůj základ v demokratickém legislativním procesu. Nemůže-li moc soudní přijímat zákony¹³, tím spíše tato

⁵ Nikoli však naopak.

⁶ TOMOSZEK, Maxim, KOPA, Martin, ADAMEOVÁ, Zuzana. *Moot court ve výuce práva: metodická příručka pro studenty i pedagogy*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2012, s. 39.

⁷ Čl. 3 odst. 1 písm. d) vnitřní normy Právnické fakulty UP, č. PF-B-18/10, účinné od 30.4.2018.

⁸ WEYR, František. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, předmluva, s. XX-XXI.

⁹ Vždy se samozřejmě vychází z metod obsažených v právním řádu, ale jednotlivé argumenty jsou již postaveny na logickém úsudku (např. *argumentum a simili*, *a maiori ad minus*, *a minori ad maius* aj.).

¹⁰ Přijetí opačného stanoviska by bylo popřením jakékoli předvídatelnosti práva. Právní řád by byl stížen zmatečností a jurisprudence by byla pouhou pavědou. K tomu viz předpoklad racionálního zákonodárce dle MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 86.

¹¹ WEYR: *Teorie práva...*, s. 28-29.

¹² K tomu viz čl. 2 odst. 4 Ústavy, který výkladem *a contrario* stanoví, že každý může být nucen činit pouze to, co ukládá zákon.

¹³ Čl. 2 odst. 1 Ústavy.

úloha nenáleží jurisprudenci. Pokud je absence nějakého práva vnímána jako nedostatek právního řádu, pak nechť voliči apelují na své zástupce v zákonodárném sboru, aby přijali novou úpravu zaručující dané právo. Soudnictví a veřejné správě však přísluší právo dotvářet, lze-li nepřítomnost určitého pravidla chápat jako protiplánovou neúplnost.¹⁴ Jedná se o použití platného práva na případy, které zákonodárce buď nemohl předvídat nebo je nevědomě opomenul.¹⁵ Zkrátka a dobře, právo je nezbytné hledat pomocí prostředků obsažených v právním řádu, nikoli dle osobních představ.

Čerpal jsem zejména z domácí literatury, jak periodické, tak komentářové, avšak ani zahraniční publikace nejsou opomenuty na místech k tomu vhodných. Tzn. tam, kde je tuzemská úprava transpozicí mezinárodních závazků ČR, např. úprava lidské důstojnosti, programy zlepšování kvality ovzduší aj. Nedílnou součástí práce je také rozsáhlý výběr judikatury. Důraz kladu na rozhodovací praxi ÚS, NSS, ESLP a SDEU.

Důležité myšlenky jsou vyznačeny kurzívou, stejně jako cizojazyčné výrazy.

Diplomová práce odpovídá právnímu stavu ke dni 1.10.2019, ledaže je stanoveno jinak.

¹⁴ Nepřítomnost právní úpravy zakládá rozpor se stávajícími hodnotami právního řádu pouze v případě, že jí nesevřídčí žádný legitimní důvod (rozpor s principem hodnotové bezrozpornosti a předpokladu rozumného zákonodárce). Je-li dán legitimní důvod, pak se užije argument *a contrario*. MELZER: *Metodologie...*, s. 227.

¹⁵ MELZER: *Metodologie...*, s. 219. Shodně též Julianus, D. 1,3,12.

1 Ústavní právo

Čtenáře předem upozorňuji na užití odlišného pojmosloví, tzn. nikoli „právo na příznivé ovzduší“, ale „právo na příznivé životní prostředí“. Důvodem je obecnost ústavní terminologie. Dle § 2 ZŽP je ovzduší jednou ze složek životního prostředí, proto vše, co zde bude řečeno o příznivém životním prostředí, je přímo použitelné na oblast ovzduší. Vlastní rozbor se kvůli polylegalitě ústavního pořádku dále člení na kapitoly pojednávající o Ústavě, Listině a Úmluvě. Mým záměrem je podat rozbor českého environmentálního konstitucionalismu, který se nebude vyznačovat obsahovou nedostatečností a normativní bezvýznamností.¹⁶

1.1 Ústava

Ústava se životnímu prostředí věnuje v čl. 7, který zní: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“ Jde o projev tzv. zelenání ústav, což je prvotní proces začleňování ochrany přírody do ústavního práva.¹⁷

Z jazykového znění je patrné, že se nejedná o samovykonatelné ustanovení. Stát se zavazuje dbát o hospodárné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, čímž sám sebe omezuje. Tato povinnost má jak rovinu činnou (opatrovat a sanovat), tak nečinnou (zdržet se zásahu).¹⁸ Svou roli stát plní zejména právními prostředky, např. přijímáním norem, jež upravují vztah člověka ke složkám životního prostředí, poskytováním informací o stavu životního prostředí, zavedením správních povolovacích řízení, úpravou přestupků a trestných činů na úseku ochrany přírody a mnohými dalšími.¹⁹

Zásada šetrného využívání přírodních zdrojů je předchůdcem koncepce trvale udržitelného rozvoje (§ 6 ZŽP).²⁰ Stanovuje, že s přírodními zdroji, tedy zejména s ložisky výhradních nerostů (čl. 11 odst. 2 Listiny provedený § 5 horního zákona) a energiemi, musí stát zacházet rozumně.²¹ Pro nás je však podstatný závazek chránit přírodní bohatství. Tím se, v souladu s § 2 ZŽP, rozumí „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně

¹⁶ WEIS, Lael K. Environmental constitutionalism: Aspiration or transformation? *International Journal of Constitutional Law*, roč. 16, č. 3, 2018, s. 842, 849, 852.

¹⁷ KOKEŠ, Marian. In WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 709 (čl. 35 Ústavy).

¹⁸ BLAHOŽ, Josef. Právo na životní prostředí - mezi antropocentrismem a ekocentrismem. In MÜLLEROVÁ, Hana (ed). *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 46.

¹⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír (ed). *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 92-93 (čl. 7 Ústavy).

²⁰ Tamtéž, s. 90.

²¹ Tamtéž.

člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje“. Spadají sem všechny složky přírodního prostředí včetně ovzduší, ale také ekosystémy (§ 3 ZŽP) a jejich vzájemné vazby.²²

„Zelené“ smýšlení ústavodárce je dále podpořeno preambulí Ústavy. Úvodník sice není normou, ale je součástí právního předpisu (právní větou), neboť je přijat řádným ústavodárným postupem.²³ „[...] odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství, [...]“²⁴ je prohlášením základního hodnotového směřování státu. Tato deklarace je směrodatná pro výkon všech složek veřejné moci.²⁵ Dosahuje nezanedbatelného významu v rámci subjektivně historického výkladu²⁶, protože je projevem politické vůle.²⁷ Z mimoprávní hodnoty činí hodnotu právní, resp. ústavní, čímž její existenci propůjčuje demokratickou legitimitu. Interpretační účinky preambule dopadají nejen na celý ústavní pořádek, ale také na úroveň práva podústavního²⁸, tzn. jak na čl. 35 Listiny, tak na zákon o ochraně ovzduší.

Čl. 7 Ústavy nezakládá subjektivní právo na příznivé životní prostředí, jeho význam přesto nelze opomenout, protože provádí preambuli. Ochranu přírodního bohatství přetváří v obecný zájem, který může při střetu se základními právy sloužit jako legitimní cíl pro ospravedlnění zásahu do těchto práv (viz čl. 35 odst. 3 a čl. 11 odst. 3 Listiny).²⁹ Principy lze poměřovat a právní hodnota není ničím jiným než příčinou normativní věty principu.³⁰ Skutečnost, že ochrana životního prostředí je závažím na vahách proporcionality, je stěžejní pro vedení úspěšné obrany proti stavebním záměrům, protože principy musí být zajištěny v největší možné míře, lze je omezit pouze ve prospěch jiného principu a jen v nezbytném rozsahu (dále jen „příkaz k optimalizaci“).

²² Tamtéž, s. 90-91.

²³ JIRÁSEK, Jiří. K preambuli ústavy. In MLSNA, Petr (ed). *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Nakladatelství Leges, 2011, s. 166.

²⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ Tamtéž.

²⁶ MELZER: *Metodologie...*, s. 82-83, 118 a násl.

²⁷ MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. In SLÁDEČEK: *Ústava...*, s. 2 (preambule).

²⁸ Tamtéž.

²⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK: *Ústava...*, s. 91.

³⁰ Rozlišení na právní hodnoty a principy je v tomto ohledu relativní, každá právní hodnota je předstupněm principu, je obecným dobrem, které zatím není vyjádřeno v normativní podobě. MELZER: *Metodologie...*, s. 53-54.

1.2 Listina základních práv a svobod (s přihlédnutím k Evropské úmluvě)

Listina pokračuje v procesu zelenání ústav skrze tzv. ekologizaci základních práv.³¹ Výsledkem tohoto přístupu je čl. 35 Listiny, který zní:

- (1) Každý má právo na příznivé životní prostředí.
- (2) Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.
- (3) Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

Na první pohled srozumitelné ustanovení, nicméně opak je pravdou. Syllová zastává názor, že čl. 7 Ústavy je proveden čl. 35 Listiny, který zaručuje subjektivní právo na příznivé životní prostředí.³² Tuto myšlenku dále nerozvádí. Kokeš má naproti tomu za to, že ústavní právo na příznivé životní prostředí neexistuje. Tvrdí, že čl. 35 Listiny je nejednoznačný, stěží uchopitelný a v praxi vyvolává celou řadu aplikačních a interpretačních potíží.³³ Oba závěry považují za nedostatečné. V následující části se proto budu věnovat podrobnému rozboru čl. 35 odst. 1 Listiny, protože právě ten je způsobilý založit hmotné právo na příznivé životní prostředí.

Dopředu upozorňuji, že výsledek každé interpretační metody odpovídá výhradně jejímu cíli. V tomto ohledu je legitimní, ale nemusí být konečný. Jednotlivé cíle jsou odrazem principů, čemuž odpovídá jejich vertikální seřazení. Ve výkladu pokračuji, dokud nenaleznu nesporný výsledek. Postupuji od ryze právních argumentů až po argumenty mimoprávní.

1.2.1 Jazykový výklad

Chceme-li poznat právní normu, musíme nejprve vyjít ze znění právního předpisu. Jazykový výklad slouží ke zjištění tří oblastí pojmu (jádra, neurčité části, území mimo rozsah pojmu), nikoli k podřazení skutku pod hypotézu pravidla, protože je pouze prvním krokem interpretace.³⁴

Úvodní odstavec čl. 35 Listiny zahrnuje dva právní pojmy, jež spoluutvářejí obsah údajného ústavního práva. Jde o termíny „příznivé“ a „životní prostředí“. Jelikož jde o slova s vlastním normativním obsahem a nikoli o slova popisná, neužije se k jejich vymezení slovník

³¹ KOKEŠ, Marian. In WAGNEROVÁ: *Listina...*, s. 710.

³² SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK: *Ústava...*, s. 92.

³³ KOKEŠ, Marian. In WAGNEROVÁ: *Listina...*, s. 712.

³⁴ MELZER: *Metodologie...*, s. 110.

spisovného jazyka českého, nýbrž pramen jiný. Čl. 41 odst. 1 Listiny stanoví, že práva dle čl. 35 Listiny se lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů. Ačkoli je výklad ústavního práva za pomoci práva „jednoduchého“ obecně nepřípustný, v tomto případě je částečně dovolen samotným ústavním pořádkem.

Předně jde o zákon o životním prostředí. Není-li určeno jinak, slouží jako obecný předpis pro všechny zvláštní zákony této oblasti. V první větě § 2 stanoví, že životním prostředím se rozumí vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Věta druhá demonstrativně jmenuje jeho složky. První věta tvoří jádro pojmu, zatímco druhá věta otevřeným výčtem zakládá jeho neurčitou část. Životní prostředí je legální definicí, proto si nemůže vybírat, jakou náplň mu přiřadíme.

Těž při určování obsahu slova „příznivé“ nám poslouží zákon o životním prostředí. Ten totiž v § 11 normuje, že území nesmí být zatíženo lidskou činností nad únosnou míru, za níž dle § 12 považuje mezní hodnoty znečištění stanovené zvláštními předpisy, např. imisní limity dle přílohy č. 1 ZOO. Příznivým je pouze takové prostředí, v němž nedochází k nezákonnému překračování hranic únosného znečištění (jádro pojmu). Zvláštností tohoto termínu je, že nemá neurčitou část, tzn. číselné meze jsou natolik přesné, že jakákoli jiná jakost ovzduší se nachází mimo rozsah pojmu a je možné ji s jistotou označit za nepříznivou.

Sousloví „každý má právo“ je z jazykového hlediska bez obtíží. Znamená, že fyzické i právnické osoby jsou nositeli práva.

1.2.2 Obecně o teleologickém výkladu

Jak jsem již nastínil v úvodu, právem jsou, vedle předpisů, též hodnoty, principy a účely. Samotné jazykové znění určuje herní plochy pro výklad a současně slouží k jeho odlišení od analogie.³⁵ Díkce prostá hodnotového obsahu je však pouhou svévolí a nikoli právem, nemůže obstát.³⁶ Celsus vhodně píše: „Znát zákony neznamena rozumět jejich slovům, ale pochopit jejich význam a právní moc.“³⁷ Ostatně i ÚS často nabádá, aby si orgány veřejné moci neulehčovaly práci formalistickým výkladem, který z práva činí nástroj odcizení a absurdity.³⁸

³⁵ Tamtéž.

³⁶ D. 1,3,15.

³⁷ D. 1,3,17. BLAHO, Peter, SKŘEJPEK, Michal a kol. *Digesta neboli Pandekty. Svazek I. Kniha I-XV. Vybrané části*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2015, s. 157.

³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, bod IV/c. Shodně též Modestinus (D. 1,3,25).

Tomuto neblahému následku lze předejít pomocí teleologie daného ustanovení. Záměrně neuvádím, zda se jedná o teleologii objektivní (dle vůle informovaného adresáta normy) či subjektivní (dle vůle rozumného ústavodárce), protože, na rozdíl od Melzera³⁹, nemám za to, že objektivně teleologický výklad má *a priori* přednost před subjektivním teleologickým výkladem. Principy, které obě metody legitimizují⁴⁰, jsou ústavními hodnotami, obecně jsou si rovny. Jen z toho, že právní nauka není v případě výkladu čl. 35 Listiny jednotná, nelze bez dalšího dovodit, že zákonodárce pochybil a použít pravidlo o odpovědnosti za sféru svého vlivu, tzn. k tíži principu, který je ve prospěch zákonodárce, tedy subjektivně teleologického výkladu.

Jednu metodu je však potřeba upřednostnit, jinak nemůžeme pokračovat dál. Rozhodl jsem se pro objektivní teleologický výklad, neboť z hlediska čl. 4 odst. 4 Listiny představuje nejvhodnější prostředek k nalezení práva.⁴¹ Ač objektivní, šetří i vůli ústavodárce, kterou užívá ke zjištění účelu předmětné právní úpravy.

1.2.3 Argument axiologický

Jedná se o argument hodnotovým pozadím vykládaného ustanovení. Z několika možných jazykových variant je správná právě ta, která se nejvíce přibližuje účelu právní úpravy. Tato metoda je kodifikována v § 2 ObčZ a lze ji použít i pro interpretaci práva veřejného, neboť nespadá výhradně do práva soukromého, ale odvozuje svou legitimitu přímo z ústavních principů.⁴²

1.2.3.1 Hledání účelu

Prvním a zároveň nejtěžším krokem je objevení rozumného účelu čl. 35 odst. 1 Listiny. Při hledání si musíme dát pozor na dvě úskalí. Prvním je „předporozumění“⁴³ a druhým je nelogičnost hermeneutického kruhu.⁴⁴ Oběma obtížím se vyhneme, budeme-li účel dovozovat z platného právního systému.⁴⁵

³⁹ MELZER: *Metodologie...*, s. 201-202.

⁴⁰ Princip právní jistoty a bezrozpornosti právního řádu pro objektivní teleologii a princip dělby moci a demokratický princip pro teleologii subjektivní.

⁴¹ Věřím, že na tomto místě postačuje tato jednoduchá úvaha. Alexyho vážící formule bude rozebrána později.

⁴² Navíc ani právo veřejné a soukromé nejsou dva naprosto samostatné systémy. MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník - velký komentář. Svazek I. § 1-117*. Praha: Nakladatelství Leges, 2013, s. 41, 44.

⁴³ Hodnoty, které si vykládající subjekt nese s sebou. MELZER: *Metodologie...*, s. 163.

⁴⁴ Abychom ustanovení vyložili, musíme znát jeho účel. Abychom poznali jeho účel, musíme ustanovení vyložit. Viz tamtéž.

⁴⁵ Tamtéž.

Inspiraci můžeme hledat v písemnostech ke vzniku Listiny, protože původní účel zamýšlený ústavodárcem bude zpravidla účelem rozumným.⁴⁶ Listina je součástí ústavního pořádku jako ústavní zákon č. 23/1991 Sb., nikoli jako usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., protože předsednictvo nebylo nadáno ústavodárnou pravomocí, svým usnesením pouze republikovalo zákon.⁴⁷ Pramenem práva je proto ústavní zákon č. 23/1991 Sb. Pro hledání účelu ústavodárce jsou tedy rozhodné materiály vedoucí k jeho přijetí. Bohužel digitální archiv PSP ČR žádnou obdobnou písemnost neobsahuje.⁴⁸ Z tisku ČNR č. 91⁴⁹ a 91A⁵⁰ se pouze dovídáme, že v těchto zněních se čl. 35 Listiny skládal výhradně ze stávajícího odst. 3. Tisk č. 109⁵¹ již obsahuje rozšíření na tři odstavce. Ve stenografickém zápisu 8. schůze, ze dne 22. listopadu 1990⁵², uvedl Miloslav Výborný k dikci čl. 35 Listiny následující: „[...] Především je možno zde upozornit, že řada výborů navrhovala, aby čl. 35 byl naprosto vypuštěn z této listiny, že je nadbytečný, nevhodný, a že úprava v něm obsažená nemá v této listině místa. Při projednávání společné zprávy zástupci výborů, dovolil bych si říci, pokud se nemýlím - všech výborů - ale možná, že si to nepamatují zcela přesně z včerejší noci, dospěli k přesvědčení, že právo na žití v příznivém životním prostředí, právo na informace, úplné a pravdivé informace o tomto životním prostředí, patří zejména v naší společnosti, zejména v naší době, mezi ta práva, která je vhodno upravit listinou, jejíž přijetí Federálnímu shromáždění navrhujeme. Ze stejných důvodů je navrhováno zcela výjimečně v tomto zákonu upravit určité povinnosti občanů; je to svým způsobem nad nebo mimo předcházející koncepci, ale důvody, které k ponechání dosavadního textu s drobnou změnou v čl. 35 vedly, jsou dostačující pro jeho ponechání zde.“⁵³ Bohužel důvody, o nichž Výborný mluví, nelze

⁴⁶ Tamtéž.

⁴⁷ ŠÍMÍČEK, Vojtěch. In WAGNEROVÁ: *Listina...*, s. 49 (preambule Ústavy).

⁴⁸ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění účinném do 31.12.1992. Dostupný na <<https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=23&r=1991>> [cit. 10. října 2019].

⁴⁹ Tisk ČNR z 26. října 1990, č. 91. Dostupný na <https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0091_01.htm> [cit. 10. října 2019].

⁵⁰ Tisk ČNR z 15. listopadu 1990, č. 91A. Dostupný na <<https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0091a00.htm>> [cit. 10. října 2019].

⁵¹ Tisk ČNR z 21. listopadu 1990, č. 109. Dostupný na <https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0109_00.htm> [cit. 10. října 2019].

⁵² Stenografický zápis 8. schůze, pořizovaný dne 22. listopadu 1990, vyjádření poslance Miloslava Výborného. Dostupný na <<https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/008schuz/8-1.html#5>> [cit. 10. října 2019].

⁵³ Tamtéž. Dostupné na <<https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/008schuz/s008002.htm#r6>> [cit. 10. října 2019].

zpětně dohledat, protože z rokování ústavně právního výboru se nepožijí stenoprotokoly, ale zápisy, jež postrádají podrobnou rozpravu.⁵⁴

V takovém případě musíme účel nepřímou dovést ze samotného znění předpisu.⁵⁵ K tomu nám pomůže preambule Listiny, jež slouží ke zjištění politické vůle.⁵⁶ Prohlášením „[...] připomínajíc si svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi [...]“⁵⁷ rozumíme programový manifest, který vypovídá o úmyslu ústavodárce směřovat ČR směrem k ekologické udržitelnosti⁵⁸, nahlížení na životní prostředí jako na nejvyšší hodnotu⁵⁹, k odpovědnosti státu⁶⁰ a komplexní integrované ochraně.⁶¹ Tyto ústavní principy se vzájemně doplňují. Mluvíme o tzv. kvalifikovaném teleologickém výkladu, jehož úlohou je současné zachování všech hodnot.⁶²

Stručně řečeno, je-li hodnotovým rámcem Listiny účta k životnímu prostředí, které je chápáno široce, ve smyslu podmínek života na naší planetě, pak čl. 35 Listiny musí být vykládán tak, aby tohoto cíle bylo dosaženo. Můžeme se spolehnout na princip rozumného zákonodárce: smíme mít oprávněně za to, že přijatá úprava je účelná.

1.2.3.2 Výklad sousloví „příznivé životní prostředí“

Pro axiologický výklad právního pojmu „příznivé“ nemá tento závěr, v důsledku chybějící neurčité části pojmu, velký význam.⁶³ Teoreticky lze uvažovat o analogickém rozšíření jádra pojmu na meze znečištění, které lépe odpovídají stávajícím vědeckým poznatkům ohledně vlivu na lidské zdraví. Obdobná úvaha vede též k podřazení jiných, zejména okrasných, hodnot fauny, flóry a krajiny pod slovo „příznivé“. Tím se ale dostáváme do vysoce abstraktní oblasti, v níž kritika právní neuskutečnitelnosti nabývá na síle.⁶⁴ Ve vztahu k termínu „životní prostředí“ je však situace odlišná. V zásadě je potvrzen přístup

⁵⁴ Zápisy ze zasedání Ústavněprávního výboru ČNR v letech 1990-1992. Dostupné na <<https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/vybory/upv/zapis/index.htm>> [cit. 10. října 2019].

⁵⁵ Přiznávám, že hermeneutickému kruhu jsem se nakonec nevyhnul, protože hledám účel předpisu na základě právních vět, ale ty mohu vyložit až když znám účel. Jsem nucen takto postupovat, protože mi ústavodárce neposkytl jiné východisko. Tento přístup je oprávněný, protože ústavodárce pochybil a já přesto užívám pozitivní právo ke zdůvodnění svých výsledků.

⁵⁶ JIRÁSEK, Jiří. K preambuli ústavy. In MLSNA: *Ústava ČR...*, s. 166.

⁵⁷ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky.

⁵⁸ ŠIMÍČEK, Vojtěch. In WAGNEROVÁ: *Listina...*, s. 51.

⁵⁹ Viz jasné vyřešení jeho střetu s vlastnickým právem v čl. 11 odst. 3 Listiny.

⁶⁰ Dle čl. 7 Ústavy a její preambule.

⁶¹ Dle čl. 35 odst. 3 Listiny, který zakládá individuální odpovědnost za ochranu životního prostředí.

⁶² MELZER: *Metodologie...*, s. 164.

⁶³ Rovnítko mezi příznivost a zákonné meze znečištění klade např. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 47-48.

⁶⁴ Naproti tomu srovnej argument lidskou důstojností, viz níže.

přijatý v legální definici § 2 ZŽP a sice, že životní prostředí je vnímáno jako předpoklad života a vývoje všech organismů. Jinými slovy, je upřednostněn přístup ekocentrický (ochrana přírody jako účel sám pro sebe), před pojetím antropocentrickým.

1.2.3.3 Výklad sousloví „každý má právo“

Slovní spojení „má právo“ musíme brát jako ústavní zakotvení hmotného práva, které každému umožňuje, aby se domohl toho, že prostředí, v němž žije, bude příznivé. Pokud je stát odpovědný za stav životního prostředí, pak je správné, že tato povinnost nachází svůj odraz v subjektivním, vymahatelném právu. Navíc je žádoucí, aby osobám náležel právní nástroj, kterým budou plnit svou spoluodpovědnost za budoucí životní prostředí. Řešení ekologických otázek se dotýká intimní sféry každého jednotlivce, právo by proto nemělo znemožňovat zapojení se do procesu hledání odpovědí. Opačný postoj je naprosto absurdní. Ústavodárce nepřijímá úpravu, aniž by sledovala nějaký účel. Toto tvrzení je umocněno skutečností, že základní práva nemají být prázdnými frázemi, pouhými prohlášeními bez právní síly.⁶⁵

Nositelem práva je „každý“. Soudím, že to značí jak fyzické, tak právnické osoby, neboť jinak by se jednalo o ryze formalistické omezení sledovaných cílů, pro něž neschází žádný princip.⁶⁶ Ba naopak, jednotlivcům by řádný výkon sdružovací svobody zaručené čl. 20 Listiny šel k tíži. Takový přístup je v rozporu s povahou základních práv jako příkazů k optimalizaci. Uplatní se hodnotový argument od menšího k většímu: je-li fyzické osobě dovoleno brát se o své právo, tím spíše by to mělo být dovoleno osobě právnické, která ostatně není ničím jiným než spolčením fyzických osob za účelem lepšího dosažení společných zájmů.⁶⁷

1.2.4 Ústavněkonformní výklad

Argumentace v souladu s ústavou je další částí objektivně teleologického výkladu a obecně stojí naroveň axiologické interpretaci.⁶⁸

⁶⁵ KOSAŘ, David. *Čl. 43 LZPS - Ústavní právo na azyl?* [online]. jinepravo-blogspot.com, 14. března 2011 [cit. 3. listopadu 2018]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com/2011/03/clanek-43-lzps-ustavni-pravo-na-azyl.html>>.

⁶⁶ TOMOSZEK, Maxim, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí*. In MÜLLEROVÁ: *Právo na příznivé životní prostředí...*, s. 134-135.

⁶⁷ DIENSTBIER, Filip. *Seminární výuka. Kurz správního soudnictví*. Akademický rok 2017/2018.

⁶⁸ MELZER: *Metodologie...*, s. 173.

1.2.4.1 Výklad pojmu „příznivé“ aneb esenciální obsah práva

Při rozboru čl. 35 Listiny nesmíme opomenout čl. 41 odst. 1 Listiny.⁶⁹ Ačkoli jde o argument systematikou zákonodárství, uvádím jej zde, namísto podkapitoly pojednávající o formálně systematickém výkladu, neboť má ústavní rozměr. Zařazení pod ústavněkonformní výklad má zásadní dopady, protože jeho závěry bezprostředně ovlivňují axiologicky získaný výsledek.⁷⁰ Upozorňuji také na to, že jde o metodu, která v našem případě skýtá větší legitimitu než šetření hodnotové bezrozpornosti a to proto, že jsme hodnoty získali zprostředkovaně z abstraktního znění preambule, zatímco čl. 41 odst. 1 Listiny je již normativní větou, tzn. bez dalšího určitější.

I čl. 41 odst. 1 Listiny samozřejmě podléhá teleologickému výkladu. Poslanec Vlastimil Ševčík, společný zpravodaj výborů Sněmovny národů Federálního shromáždění ČSFR, k povaze čl. 41 odst. 1 Listiny uvádí toto: „[...] zatímco práva a svobody upravené v předchozích hlavách mají povahu absolutní a jako takové jsou ústavou chráněny, práva z této hlavy jsou převážně relativní, a to v tom smyslu, že jejich rozvoj - a platí to především o právech hospodářských a sociálních - je závislý na stavu národního hospodářství a především na jeho hmotných výsledcích. Proto také koncepce těchto práv sice dodržuje základní principy jejich vynutitelnosti cestou soudní ochrany, nicméně u práv sociálních ve většině nejsou ústavním zákonem dány podmínky, z nichž by obyčejný zákon měl vycházet. Vlastní úprava normou nižšího stupně nemůže nepodléhat změnám podle vývoje ekonomické a životní úrovně, takže svazovat obyčejného zákonodárce ústavními bariérami by nebylo na místě. [...]“.⁷¹

Ústavodárce záměrně vypočtená práva, a mezi nimi i právo na příznivé životní prostředí, přenechal zákonodárci. Wintr správně poukazuje, že čl. 41 odst. 1 Listiny je řešením střetu sociálního, liberálního a demokratického principu, a to ve prospěch demokracie.⁷² Osobně považuji tuto úvahu za středobod pochopení povahy čl. 35 Listiny.⁷³

⁶⁹ Shodně též D. 1,3,24.

⁷⁰ Axiologický výklad je taktéž výkladem ústavním, protože všechny hodnoty mají svůj původ v ústavním pořádku. Oba způsoby jsou si rovny. Dospějeme-li jejich užitím k odlišným závěrům, nemůžeme jeden bez dalšího upřednostnit. Výklad pokračuje další metodou.

⁷¹ Zprávy o 11. společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů, konané 8.-11. ledna 1991. Vystoupení společného zpravodaje výborů Sněmovny národů, poslance V. Ševčíka. Dostupné na <<https://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/011schuz/s011004.htm>> [cit. 10. října 2019]. Jde o vyjádření smyslu testu racionality.

⁷² WINTR, Jan. In WAGNEROVÁ: *Listina...*, s. 833 (čl. 41).

⁷³ Shodně WEIS: *Environmental Constitutionalism...*, s. 858.

Vycházíme-li z premisy, že čl. 41 odst. 1 Listiny není ve své podstatě ničím jiným než poměřováním hodnot, a přijmeme-li Alexyho chápání principů jako příkazů k optimalizaci⁷⁴, pak zajisté dospějeme ke zjištění, že byť demokratický princip převážil, zbylé principy jsou zachovány v největší možné míře. Závěr o jejich nepopření je klíčem k zodpovězení otázky, zdali má čl. 35 Listiny samostatný ústavní obsah, nebo řečeno jinak, zda může být prováděcí zákon zrušen pro neústavnost. Jak si dokážeme níže, odpověď je kladná.⁷⁵ Přijetí opačného názoru by z hlavy čtvrté Listiny činilo pouhý monolog ústavodárce bez normativní síly, což je v příkrém rozporu se zřetelnou vůlí, hospodářská, sociální a kulturní práva zahrnout do korpusu ústavního práva, jakkoli je jejich obsah spoluutvářen zákonem.⁷⁶

Z praktického hlediska je tudíž nabíledni, že význam čl. 35 odst. 1 Listiny je velkou měrou určen prováděcími předpisy.⁷⁷ To je nicméně jen jedna jeho, byť většinová, část. Za příhodné považuji přirovnání k cibuli. Vrchní slupka představuje nejširší rozsah práv a spadá do diskrece zákonodárce, jež musí splňovat méně přísné podmínky testu racionality.⁷⁸ Druhá, střední, slupka tvoří tzv. esenciální jádro práva, které se nachází mimo pouhou rozumnou úvahu zákonodárce a musí splňovat přísnější test proporcionality.⁷⁹ Jsem přesvědčen, že existuje i hlubinná slupka, mající logicky nejmenší průměr, která je tvrdým jádrem práva. Označována za esenciální jádro esenciálního obsahu⁸⁰ nepodléhá žádnému testu, protože jakýkoli zásah do ní je bez dalšího vnímán jako protiústavní.⁸¹

1.2.4.2 Výklad pomocí Úmluvy

Soustavné rozlišování slupek je předpokladem předvídatelného soudního rozhodování, které spočívá v užití správného přezkumného testu.⁸² Praxe Ústavního soudu dokazuje, že nejde o úkol jednoduchý.⁸³ Judikatura vztahující se k vymezení sociálních práv je natolik

⁷⁴ ALEXY, Robert. Constitutional Rights and Proportionality. *Revus*, 2014, č. 22, s. 52.

⁷⁵ Jak vidno, závěr o jazykové určitosti pojmu „příznivé“ již naplatí, protože čl. 35 odst. 1 Listiny má samostatný ústavní rozsah, který je relativně určitý. *Stricto sensu* jde o analogii (dotváření práva), nicméně v ústavním právu hovoříme o výkladu, neboť je obecné.

⁷⁶ Shodně též WINTR, Jan. In WAGNEROVÁ: *Listina...*, s. 833.

⁷⁷ V případě ochrany ovzduší jde zejména o ZOO.

⁷⁸ V zásadě jde o šetření čl. 1 odst. 1 Ústavy, tedy zákaz svévole v demokratickém právním státě. Viz např. Nález Ústavního soudu ze dne 5. října 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04, bod 41.

⁷⁹ Např. Nález Ústavního soudu ze dne 23. května 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, poslední odstavec.

⁸⁰ TOMOSZEK, Maxim, TOMOSZKOVÁ, Veronika. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In MÜLLEROVÁ: *Právo na příznivé životní prostředí...*, s. 139.

⁸¹ Nález Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, body 52 a 54.

⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 103-105.

⁸³ Hranice mezi první a druhou slupkou není vždy zřejmá. Viz např. Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04, bod 27, dále Nález Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08, bod VII. či Nález Ústavního soudu ze dne 5. října 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04, bod 41.

nedostatečná, že Ivana Janů považuje dosažení ustálené rozhodovací praxe v této oblasti za úkol „třetího“ ústavního soudu.⁸⁴

Východisko pro odůvodnitelné rozlišení jednotlivých slupek můžeme hledat v rozhodovací činnosti ESLP. Evropská úmluva, včetně dodatkových protokolů, neupravuje právo na příznivé životní prostředí. Přesto mu poskytuje nepřímou ochranu skrze garantovaná lidská práva.⁸⁵ Zjednodušeně lze říci, že do práv chráněných Úmluvou je zasaženo v případě, že jakost životního prostředí omezuje či dokonce znemožňuje jejich nerušený výkon.⁸⁶

Úmluva je součástí českého ústavního pořádku, proto má v ústavněkonformním výkladu své nezastupitelné postavení.⁸⁷ Pokud dojde k zásahu do základního práva, které má autonomní ústavní rozsah, skrze nepříznivé životní prostředí, pak se použije test proporcionality.⁸⁸ *A contrario*, rozumné úvaze zákonodárce podléhá jen takové určování standardu životního prostředí, které se netýká základních práv hlavy druhé Listiny. Vše ostatní tvoří esenciální obsah čl. 35 odst. 1 Listiny a podléhá striktnímu přezkumu⁸⁹, neboť formálně řečeno v případě střetu s ústavním principem je právo na příznivé životní prostředí vystřídáno lidským právem první generace. Horký brambor je pouze přehozen dál, protože stále s jistotou nevíme, kdy je do lidského práva v důsledku nepříznivě životního prostředí zasaženo. Tuto nepředvídatelnost se ESLP snaží umenšit skrze svou judikaturu, v níž stanovil předpoklady, jejichž naplnění je nezbytné pro založení odpovědnosti státu z důvodu zanedbání péče o životní prostředí. Pro úspěch stížnosti je nejprve nutné prokázat příčinnou souvislost mezi újmou na právu chráněném Úmluvou a špatným stavem životního prostředí.⁹⁰ Poté soud zkoumá, jaký legitimní cíl⁹¹ orgán veřejné moci sledoval a nakolik musel kvůli jeho upřednostnění zasáhnout do práv stěžovatele.⁹²

⁸⁴ VYHNÁNEK, Ladislav. Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, č. 3, s. 218.

⁸⁵ K vývoji a principům environmentální judikatury ESLP viz *Manual on Human Rights and the Environment*. Council of Europe Publishing. Druhé vydání. 2012. 195 s.

⁸⁶ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. Medzinárodnoprávne a ústavnoprávne aspekty presadzovania práva na priaznivé životné prostredie. In KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed). *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2016, s. 126.

⁸⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, bod VII.

⁸⁸ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *López Ostra proti Španělsku* ze dne 9. prosince 1994, stížnost č. 16798/90, bod 51.

⁸⁹ TOMOSZEK, Maxim, TOMOSZKOVÁ, Veronika. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In MÜLLEROVÁ: *Právo na příznivé životní prostředí...*, s. 124-125.

⁹⁰ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Fadeyeva proti Rusku* ze dne 9. června 2005, stížnost č. 55723/00, body 70, 80.

⁹¹ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Chapman proti Spojenému království* ze dne 18. ledna 2001, stížnost č. 27238/95, bod 82.

⁹² Tamtéž, bod 90 a násl.

Ne každý zásah je však porušením závazků plynoucích z Úmluvy.⁹³ Významnou úlohu zde hraje tzv. *margin of appreciation*, neboli prostor pro státní uvážení. V zásadě platí, že pokud určitá oblast ochrany lidských práv spadá do diskrece státu, pak nepodléhá vlastnímu přezkumu ze strany ESLP.⁹⁴ Jedná se o široké chápání principu subsidiarity (čl. 35 odst. 1 Úmluvy), které bohužel není bez obtíží. *Case law* totiž rozlišuje až pět případů, v nichž je státu dopřán prostor k manévrování.⁹⁵ Určení, o který případ jde, a jaký bude rozsah uvážení, navíc odvisí od svébytných okolností každé stížnosti.⁹⁶ Judikatura je poměrně neustálená, což jde zejména k tíži environmentálním právům.

Státy v rámci právní úpravy ochrany životního prostředí požívají širokou míru vlastního uvážení.⁹⁷ Důsledkem tohoto pojetí je, že ačkoli ESLP v některých případech přistoupil k testu proporcionality (resp. tzv. *fair balance*)⁹⁸, tak v jiných se spokojil pouze s konstatováním procesních záruk a samotné poměřování v rámci kritéria nezbytnosti v demokratické společnosti nechal na státu.⁹⁹ Mnohdy jsou oba přístupy zastávány v rámci téhož rozhodnutí, což rozhodně nepřispívá přesvědčivosti odůvodnění.¹⁰⁰ Zdá se, že se přezkum ubírá směrem k procesním pojistkám, zatímco hmotněprávní rozměr je upozaděn.¹⁰¹ Zmíněný trend je patrný zejména v situaci, kdy prokazatelně došlo k porušení národního práva či tuzemský soud sám střet hodnot posoudil. Tyto právní skutečnosti jsou samy o sobě natolik silné, že zcela nahrazují materiální přezkum ze strany ESLP.¹⁰²

Můžeme diskutovat nakolik je dané jurisdikční sebeomezení slučitelné s vůlí vysokých smluvních stran Úmluvy a zda již nejde o justiční alibismus. Nelze přehlédnout, že právní jistotě napomáhá, když se stěžovatelé mohou spolehnout, že porušení domácí právní úpravy (např. překročení mezí znečištění) nezůstane bez povšimnutí. Stejně důležité je i apriorní

⁹³ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Powell a Rayner proti Spojenému království* ze dne 21. února 1990, stížnost č. 9310/81, body 42-46 či Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Hatton a ostatní proti Spojenému království* ze dne 8. července 2003, stížnost č. 36022/97, body 96-104.

⁹⁴ MÜLLEROVÁ, Hana. *Environment playing Short-handed: Margin of Appreciation in Environmental Jurisprudence of the European Court of Human Rights*. *RECIEL*, 2015, č. 24, s. 85.

⁹⁵ Tamtéž.

⁹⁶ Tamtéž.

⁹⁷ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Dubetska a ostatní proti Ukrajině* ze dne 10. února 2011, stížnost č. 30499/03, bod 141.

⁹⁸ *Fadeyeva proti Rusku* (bod 102), *Hatton a ostatní proti Spojenému království* (bod 99), *López Ostra proti Španělsku* (bod 58).

⁹⁹ *Fadeyeva proti Rusku* (bod 105), *Hatton a ostatní proti Spojenému království* (bod 122), *Dubetska a ostatní proti Ukrajině* (bod 142).

¹⁰⁰ MÜLLEROVÁ: *Environment playing ...*, s. 85.

¹⁰¹ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Hardy a Maile proti Spojenému království* ze dne 14. února 2012, stížnost č. 31965/07, bod 218-221.

¹⁰² MÜLLEROVÁ: *Environment playing ...*, s. 90. Též Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Taşkin a ostatní proti Turecku* ze dne 10. listopadu 2004, stížnost č. 46117/99, bod 117.

nezpochybňování závěrů vnitrostátních soudů. Nemyslím si však, že by se v důsledku těchto okolností měl ESLP vzdát části své přezkumné pravomoci. Samozřejmě, že užívání předcházejících soudních rozhodnutí není slepé, obzvláště jsou-li nesourodá nebo pokud si vzájemně odporují.¹⁰³ Nicméně i za předpokladu, že tomu tak není, by dle mého názoru měl proběhnout řádný test proporcionality. Rozhodnutí koneckonců nemusí trpět žádnou formální vadou, a přesto bude, kvůli nepřiměřenosti, chybné. Úkolem ESLP je takové flagrantní nedostatky napravit, nikoli je přehlížet s odkazem na uvážení státu. Úmluva je mezinárodní smlouvou, jejíž obsah nemůže být utvářen národním právem, jinak by docházelo k nerovnostem mezi vysokými smluvními stranami, jejichž podmínky odpovědnosti by se lišily.

Müllerová uvádí, že podstatou problému je nepřímá ochrana životního prostředí v Úmluvě, nikoli *margin of appreciation*, který je pouze zástěrou.¹⁰⁴ Dále upozorňuje, že dosavadní pojetí, upřednostňující procesní opatření, může způsobit, že pro soulad s Úmluvou postačí přijetí doslova jakékoli hmotněprávní záruky, pokud je zajištěn dostatečný procesní standard.¹⁰⁵ Antropocentrický model ochrany je beze sporu lepší než žádný model, ale jeho uplatnění není dokonalé a udržitelné.¹⁰⁶

Odůvodnění rozsudku Fadeyeva proti Rusku důkladně shrnuje dosavadní vývoj judikatury ve věci ekologizace lidských práv a poslouží nám k vyvození obecné teze, která se dá vyjádřit takto: *Státy v rámci ochrany životního prostředí využívají široký prostor pro provedení vlastního vyvažování zájmů ve střetu.*¹⁰⁷ *ESLP si ponechává pravomoc takové rozhodnutí přezkoumat optikou, jejíž přísnost se odvíjí od podpůrné role soudu.*¹⁰⁸ V praxi to znamená, že není proveden užší test, např. dle čl. 8 odst. 2 Úmluvy.¹⁰⁹ Státní závazek je porušen, je-li zřejmé, že jeden princip byl upřednostněn nespravedlivě, či dokonce svévolně.¹¹⁰

Vrátíme-li se zpět k otázce vymezení hranice mezi první a druhou slupkou hmotného práva na příznivé životní prostředí¹¹¹, jsme na první pohled nuceni uzavřít, že *case law* k Úmluvě nenabízí uspokojivou odpověď. Kromě výše zmíněných příčin si dovoluji poukázat

¹⁰³ *Dubetska a ostatní proti Ukrajině*, bod 107.

¹⁰⁴ MÜLLEROVÁ: *Environment playing...*, s. 92.

¹⁰⁵ Tamtéž, s. 91.

¹⁰⁶ Tamtéž, s. 84.

¹⁰⁷ Poprvé judikováno v Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Fredin proti Švédsku* ze dne 18. února 1991, stížnost č. 12033/86, bod 47.

¹⁰⁸ *Fadeyeva proti Rusku*, bod 105.

¹⁰⁹ Tamtéž, hmotněprávní přezkum tuzemského rozhodnutí je možný pouze ve výjimečných případech.

¹¹⁰ Pro nespravedlivost viz *López Ostra proti Španělsku* (body 53, 57, 58). Pro svévoli viz *Fadeyeva proti Rusku* (body 133, 134).

¹¹¹ Přesné stanovení, kdy se užije test proporcionality a kdy jen test racionality, vede k rozlišení ústavní a zákonné roviny čl. 35 odst. 1 Listiny.

ještě na skutečnost, že soud doktrínou *margin of appreciation* neříká „X má vlastní ústavní obsah, zatímco Y nikoli, proto podléhá pouze hodnocení rozumnosti“. Judiciální sebeomezení působí vůči testu proporcionality. Vyvažování předně náleží státním orgánům, stejně jako stanovení dělící čáry mezi proporcionalitou a racionalitou. Přesto tento výlet do vod mezinárodního práva lidských práv nebyl zbytečný. Odkryl nám úvahu zakládající předpoklady pro zásah do práva na soukromí a rodinný život:

„[...] Otázka porušení Článku 8 vyvstává pouze za předpokladu, že se zásah přímo týká stěžovatelova domova, rodiny či soukromého života.“¹¹²

„Soud dále upozorňuje, že nepříznivé účinky znečištění životního prostředí musí dosahovat určité minimální intenzity, mají-li spadat pod rozsah Článku 8. [...] Posouzení tohoto minima je relativní a závisí na všech okolnostech případu, jakými jsou například intenzita a trvání obtíží, a jejich fyzické či duševní následky. Obecné souvislosti životního prostředí by též měly být brány v potaz. Nelze hovořit o porušení Článku 8, pokud je tvrzená újma zanedbatelná ve vztahu k environmentálním rizikům, jenž jsou vlastní životu v každém moderním městě.“¹¹³

„Aby zásah spadal do rámce Článku 8, musejí stížnosti týkající se environmentálních obtíží nejprve osvědčit, že v soukromé sféře stěžovatele došlo ke skutečné újmě, a zadruhé, že tato újma je dostatečně závažná.“¹¹⁴

1.2.4.3 Vyvození obecného pravidla

Odhlédněme nyní od zdrženlivého přístupu ESLP a uijme jeho obecnou formuli pro účely našeho ústavního pořádku. Požadavek příznivého životního prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny má samostatný ústavní rozměr, který lze abstrahovat jako opak zásahu. Tzn. princip environmentální ochrany zavazuje stát, aby v největší možné míře zajistil, že vlivy životního prostředí, které se bezprostředně dotýkají osobní sféry jednotlivce, nebudou do této oblasti zasahovat více, než je zapotřebí z hlediska jejich svébytné povahy v rámci daného prostředí.¹¹⁵ Orgán veřejné moci je oprávněn tento princip upozadit výhradně ve prospěch jiného ústavního zájmu či lidského práva, a to až po provedení testu proporcionality, protože

¹¹² Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Fadeyeva proti Rusku* ze dne 9. června 2005, stížnost č. 55723/00, bod 68, překlad autora.

¹¹³ Tamtéž, bod 69, překlad autora.

¹¹⁴ Tamtéž, bod 70, překlad autora.

¹¹⁵ Müllerová požaduje širší pojetí esenciálního obsahu, které vychází z tzv. slabšího antropocentrismu. MÜLLEROVÁ: *Perspektivy práva...*, s. 545-546.

jde o esenciální obsah sociálního práva.¹¹⁶ Jedná se tedy o vymezení samostatného ústavního obsahu práva na příznivé životní prostředí pomocí jeho interakce s jinými základními právy, jejichž obsah je v soudní praxi víceméně ustálený.¹¹⁷

Přiznávám, že jde o pomůcku, která není způsobilá poskytnout jednoznačné a přesvědčivé rozlišení esenciálního obsahu a oblasti mimo jeho rozsah v každém myslitelném případě. Správnímu a soudnímu rozhodování však dodává alespoň nějakou míru ospravedlnění. Myslím, že ostatně žádná právní úprava není s to poskytnout pravidlo, jež vyřeší protismysl spočívající v tom, že obě části od sebe dopředu nelze oddělit. Tato zvláštnost je zapříčiněna tím, že slovo „příznivé“ je z části klasifikačním pojmem a z části pojmem typovým, což má původ ve dvojakosti jeho povahy.¹¹⁸ Příznivost je vymezena zákonem, ale nezávisle na něm má i ústavní přesah.

Vyděme z předpokladu, že příčinná souvislost mezi špatným stavem ovzduší a omezením lidského práva je nesporná.¹¹⁹ Nyní musíme zhodnotit konkrétní sílu zásahu a teprve následně můžeme posoudit, kam směřuje.¹²⁰ Ptáme se, zda je ovzduší v okolí našeho bydliště natolik nepříznivé, že omezuje výkon našich základních práv. Přitom zohledňujeme zejména míru zásahu, jeho délku, dopady na zdraví, ale také charakter přilehlého okolí, jinými slovy typovou závažnost.¹²¹ Pokud je odpověď ano, pak se nacházíme v esenciálním obsahu práva na příznivé životní prostředí a zásah je ústavní, projde-li testem proporcionality. Pokud je odpověď ne, tak jsme v úseku zákonodárcovy rozumné úvahy, jejíž účinky jsme povinni strpět, ledaže by byla svévolná. V případě pochybností můžeme použít maximu *in dubio pro libertate*, která znamená, že nejsme-li si naším řešením jisti, smíme mít za to, že došlo k zásahu do sféry základního práva.¹²²

1.2.4.4 Lidská důstojnost a tvrdé jádro

Je otázkou, zda esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí má tvrdé jádro neboli tzv. třetí slupku. Důkazy musíme opět hledat uvnitř ústavního pořádku, zejména za

¹¹⁶ Shodný závěr zastává TOMOSZEK, Maxim, TOMOSZKOVÁ, Veronika. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In MÜLLEROVÁ: *Právo na příznivé životní prostředí...*, s. 150.

¹¹⁷ Judikaturou ESLP je tak do jisté míry překonán vliv čl. 41 odst. 1 Listiny.

¹¹⁸ Klasifikační pojem se skládá z pojmových znaků, jakmile jsou všechny znaky splněny, nastává dispozice. Naproti tomu typový pojem je něco mezi principem a právní normou. Víme, jaké znaky mohou být naplněny, aby nastala dispozice, ale nevíme jejich požadovaný rozsah, resp. posuzují se v celku tak, že úplné naplnění jednoho může ospravedlnit naprosté nenaplnění druhého. MELZER: *Metodologie...*, s. 69-70.

¹¹⁹ Kausalita je hlavním předpokladem pro určení odpovědnosti, je však nesmírně těžké ji prokázat.

¹²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 25. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95, bod III, poslední odstavec.

¹²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010-43, bod 34.

¹²² WINTR, Jan. In WAGNEROVÁ: *Listina...*, s. 832.

pomoci obecných ustanovení. Čl. 1 Listiny deklaruje povahu základních práv, odkazuje při tom na lidskou důstojnost. Důstojnost má legitimní uplatnění jako ústavní maxima, je však nezbytné zohlednit její abstraktní povahu a pokusit se stanovit její normativní rámec, s nímž budeme moci předvídatelně pracovat. Předcházíme tím zneužití metafyzické podstaty, které slouží k zastření nedostatků právní argumentace a může vést k ospravedlnění téměř jakéhokoli řešení. Normativní rámec je jak funkční, tak obsahový.¹²³

Funkce lidské důstojnosti je v zásadě trojí¹²⁴:

- a) Lidská důstojnost jakožto základní právo, které podléhá testu proporcionality.¹²⁵
- b) Lidská důstojnost jakožto ústavní hodnota.¹²⁶
- c) Lidská důstojnost jakožto pramen základních práv.¹²⁷

V českém právním řádu se vyskytují všechna tato pojetí. Dle Horáka je nelze libovolně zaměňovat, neboť poté vzniká vnitřně rozporný patvar.¹²⁸ Sdílím tento názor potud, pokud jde o propůjčení nadpozitivní právní síly¹²⁹ důstojnosti založené čl. 10 odst. 1 Listiny. Vedlo by to k narušení přirozené rovnosti základních práv a k absurdnímu následku spočívajícímu v přiřknutí absolutní ochrany osobnostním právům.¹³⁰ Řečeno jinak, při testu proporcionality by vždy převážila ochrana osobnosti, což by popřelo svobodu projevu a právo na informace. Na druhou stranu nevidím obtíž ve sloučení funkce hodnotové s funkcí pramene.¹³¹ Je to dáno tím, že mezi nimi teoreticky nerozlišují, obě slouží k výkladu ústavního práva.¹³²

Ús při obsahovém vymezení lidské důstojnosti navázal na německou teorii objektu.¹³³ Dle této doktríny je člověk cílem sám o sobě, nedůstojné je takové jednání, jež lidskou bytost

¹²³ HORÁK, Filip. Lidská důstojnost v ústavním právu: Legitimní argument nebo axiom? *Jurisprudence*, 2017, č. 4, v ASPI nečíslováno.

¹²⁴ Tamtéž.

¹²⁵ Historicky jde zejména o osobnostní práva, protože osobní čest, dobrá pověst a jméno člověka jsou hodny ochrany. Viz čl. 10 odst. 1 Listiny či § 77 odst. 1, § 81 ObčZ.

¹²⁶ Viz čl. 1 Listiny či preambule Ústavy.

¹²⁷ BAROŠ, Jiří. In WAGNEROVÁ: *Listina...*, s. 59 (čl. 1).

¹²⁸ HORÁK: *Lidská důstojnost ...*, nečíslováno.

¹²⁹ Nejprve odlišné stanovisko Elišky Wagnerové k Nálezu Ústavního soudu ze dne 4. května 2005, sp. zn. Pl. ÚS 16/04, posléze většinou přijaté v Nálezu Ústavního soudu ze dne 29. února 2008, sp. zn. II. ÚS 2268/07, bod 41. Protichůdný názor viz společné odlišné stanovisko soudců Ryssdal, Bernhardt, Spielmann a Loizou v Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Jersild proti Dánsku* ze dne 23. září 1994, stížnost č. 15890/89 či ALEXY, Robert. Lidská důstojnost a princip proporcionality. *Právník*, 2015, č. 11, s. 874.

¹³⁰ Ačkoli má čl. 10 Listiny tři odstavce, je zřejmé, že by stačil pouze odst. 2, tak jak tomu je v čl. 8 Úmluvy. WAGNEROVÁ, Eliška. In WAGNEROVÁ: *Listina...*, s. 280 (čl. 10).

¹³¹ HORÁK: *Lidská důstojnost ...*, nečíslováno.

¹³² Nález Ústavního soudu ze dne 14. dubna 2009, sp. zn. II. ÚS 1191/08, bod 34.

¹³³ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 16. července 1969, sp. zn. 1 BvL 19/63, bod II, 1 (a-b). Dále Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 21. června 1977, sp. zn. 1 BvL 14/76, bod II, 1.

uměňuje na pouhý nástroj v rukou státu.¹³⁴ Důstojnost je běžně spojována se základními právy, u nichž tvoří nepřekročitelnou hranici.¹³⁵ Občas je též pojmána jako samostatná kategorie.¹³⁶ Účinek je však v obou případech stejný: *jelikož důstojnost jako objektivní hodnota nesmí podléhat jakémukoli zásahu, vždy musí být naplno zachována. Tímto způsobem tvoří neměnné jádro (pramen) všech základních práv.* Opačný přístup směřuje k popření samotného lidství, neboť ze základních práv tvoří utilitaristické floskule, které upřednostňují kolektivní blahobyt před osobní jedinečností.¹³⁷ To v konečném důsledku vede k odklonu od materiálního právního státu dle čl. 1 Ústavy a objektivní právo ztrácí zdroj své legitimacy. Odpovědí na zákonné bezpráví je Radbruchova formule.¹³⁸

Důstojnost je tedy prvotním pramenem práva dle čl. 35 odst. 1 Listiny. Uvnitř esenciálního obsahu se vskutku nachází tvrdé jádro, které lze právně vyjádřit. Smyslem teorie objektu je zabránit, aby se z člověka stala věc. Právní osobnost (subjektivita) je zaručena čl. 5 Listiny všem fyzickým osobám a nemůže být popřena, což se mj. projevuje v § 55 odst. 2 ObčZ, který připouští pouze omezení svéprávnosti (způsobilosti k právním úkonům).¹³⁹ V právu životního prostředí povětšinou vyvažujeme hospodářský zájem investora a zájem individuální či skupinový na prostředí, které je příznivé pro život. Pokud veřejná moc zcela opomene zohlednit základní práva jednotlivce, dopouští se zásahu do jeho lidskosti.¹⁴⁰ *De iure* sice nedochází ke zbavení právní osobnosti, ale fakticky se s člověkem zachází jako by ji neměl.

Pravděpodobně nemůže dojít k úplné kyslíkové deprivaci¹⁴¹, některé situace se jí však mohou přibližovat, např. smog v Ostravě, topení nekvalitním palivem, motorové plyny při rozjezdu automobilů v zimě aj. Jde o případy, v nichž znečištění ovzduší nejenže přesahuje imisní limity, ale současně nutí k setrvání ve vnitřních prostorách, tzn. nelze větrat či se pohybovat po venku bez rizika pro lidské zdraví.¹⁴² Dýchání je z povahy věci¹⁴³ jedním z

¹³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 18. srpna 2009, sp. zn. I. ÚS 557/09, bod 18.

¹³⁵ Např. základní právo na osobnost dle Nálezu Ústavního soudu ze dne 7. prosince 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04, bod IV.

¹³⁶ LEPSIUS, Oliver. Human Dignity and the Downing of Aircraft. The German Federal Constitutional Court Strikes Down a Prominent Anti-Terrorism Provision in the New Air-Transport Security Act. *German Law Journal*, 2006, roč. 07, č. 09, s. 771. Obdobně Nález Ústavního soudu ze dne 29. února 2008, sp. zn. II. ÚS 2268/07, body 41-43.

¹³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 12. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, bod. 178.

¹³⁸ MELZER: *Metodologie...*, s. 59.

¹³⁹ ObčZ navazuje na závěry rozhodnutí IV. ÚS 412/04.

¹⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 14. dubna 2009, sp. zn. II. ÚS 1191/08, bod 34.

¹⁴¹ Již by se jednalo o kruté a nelidské zacházení.

¹⁴² Některé prachové částice jsou navíc tak mikroskopické, že pronikají i do uzavřeného prostoru.

¹⁴³ Záměrně jsem použil argument povahou věci, neboť má v objektivně teleologickém výkladu své místo (MELZER: *Metodologie...*, s. 186-190). Naproti tomu argument pyramidou potřeb (TOMOSZEK, Maxim,

předpokladů naší existence a jako takové probíhá neustále. Je látkovou výměnou mezi vnitřním a vnějším světem. Nejnovější výsledky vědeckého výzkumu odhalily, že chemické látky navázané na prachových částicích mění strukturu DNA. Tyto změny se projeví až s odstupem několika generací.¹⁴⁴ Znemožnění či značné ztížení dýchání proto popírá povahu lidské bytosti jako subjektu a činí z ní předmět prostý vlastních potřeb.¹⁴⁵

1.2.4.5 Výklad pojmu „životní prostředí“

Máme k dispozici tuzemskou judikaturu¹⁴⁶, která zjevně navazuje na závěry ESLP ve věci Fadeyeva proti Rusku¹⁴⁷. NSS uzavřel, že aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 SŘS nemá ta osoba, jejíž kvalita života nemůže být opatřením přímo ovlivněna. Např. si lze těžko představit zhoršení kvality života v důsledku snížení populace perlorodky říční v horním toku Vltavy, protože samotný výskyt tohoto živočicha se netýká života navrhovatele.¹⁴⁸

Jde o odklon od ekocentrického pojetí životního prostředí, které se mj. projevuje ochranou biologické rozmanitosti, směrem k antropocentrickému vnímání ochrany. Vzniká proto rozpor mezi výsledkem axiologického výkladu (široké pojetí životního prostředí) a interpretací ústavněkonformní. Na místě je otázka, které pojetí je po právu? Objektivně teleologický výklad obsahuje podpůrné nástroje pro řešení střetu dvou odlišných, ale stejně legitimních, tvrzení.¹⁴⁹

TOMOSZKOVÁ, Veronika. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In MÜLLEROVÁ: *Právo na příznivé životní prostředí...*, s. 138) považují za mimoprávní empirické tvrzení, které se užíje až nelze-li odpověď nalézt v právním řádu. To ale není tento případ. Teorie objektu poskytuje dostatečný právní základ. Shodou okolností jsou výsledky obou argumentů totožné, ale pyramida potřeb s sebou přináší skupinové členění potřeb, které vede k přiřazování rozdílné váhy zájmům, jež tvoří základ různých lidských práv, čímž je hierarchizuje. Principy jsou si však obecně rovny.

¹⁴⁴ ŠRÁM, Radim. *Výsledky molekulárně epidemiologických studií*. Ochrana ovzduší v ČR: role práva, vědy a politiky. Konference při PF UP, 14.2.2018. Polycyklické aromatické uhlovodíky (zejména benzo(a)pyren), vzniklé v průběhu nedokonalého spalování, jsou silně karcinogenní a mutagenní. Mezi následky dlouhodobého vystavení zvýšeným koncentracím PAU patří: snížení bílé hmoty mozku, snížení kognitivních funkcí u dětí, zvýšení výskytu hyperkinetické poruchy, ovlivnění hladiny mozkového neurotrofického faktoru.

¹⁴⁵ Shodně čl. 1 Stockholmské deklarace.

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010-43, bod 34.

¹⁴⁷ Fadeyeva proti Rusku, bod 68.

¹⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010-43, bod 34.

¹⁴⁹ Totožná legitimita je dána tím, že obě tvrzení šetří právní jistotu. Axiologický výklad směřuje k hodnotové bezrozpornosti (princip nejvyšší hodnoty), zatímco ústavněkonformní výklad cílí na předvídatelnost právní úpravy (princip právní jistoty v užším smyslu). Kdybychom poměřovali jednotlivé prvky právní jistoty mezi sebou, pravděpodobně dojdeme k závěru, že převáží princip předvídatelnosti, protože zachovává princip bezrozpornosti ve vyšší míře než v případě situace opačné. Přístup NSS je pak ospravedlněn bez dalšího. Rozhodne-li se čtenář pro tento postup, nemusí brát podpůrné argumenty v potaz.

Prvním nástrojem je argument povahou věci. Věcí se rozumí předmět právní úpravy, tedy životní prostředí, zatímco povahou jsou její faktické zákonitosti.¹⁵⁰ Pokud zákonodárce nestanoví jinak, pak platí, že právní úprava odpovídá skutečnosti, tzn. z toho co je, usuzuje na to, co být má. Celkový rozsah a provázanost životního prostředí, pojatého ekocentricky, není možné legislativně zakotvit do podoby lidského práva s relativně určitým obsahem. Opačné stanovisko sice umožňuje, aby se osoba zasloužila o ochranu životního prostředí, které se samo bránit nemůže, ale současně rozšiřuje dosah oprávnění natolik, že nikdo nemůže s jistotou předvídat či zájmy mohou být daným záměrem dotčeny. To je porušením principu udržitelného rozvoje, který nemá vylučovat jakoukoli výstavbu. Z povahy životního prostředí je patrné, že chceme-li zastávat ekocentrický přístup, pak jeho prosazení cestou základních práv není nejlepším přístupem, což je implikováno zavedením podmínky přímého zásahu.

Druhým doplňkovým nástrojem je ekonomická analýza práva. Žádoucí je takové legislativní řešení, které adresátům právní úpravy způsobuje co nejmenší náklady.¹⁵¹ Nepřímé dotčení na právu je hospodářsky neudržitelné, protože nepřiměřeně rozšiřuje okruh možných účastníků řízení. Při důkladném šetření procesních práv všech účastníků dramaticky roste délka řízení a jeho náklady.

Z těchto důvodů je antropocentrická koncepce legitimnější než ekocentrická, čímž je závěr axiologického výkladu pojmu „životní prostředí“ překonán.¹⁵²

1.2.4.6 Výklad sousloví „každý má právo“

Nejprve je nutné upozornit na judikatorní obrat ve vymezení slova „každý“. ÚS se odklonil od své starší rozhodovací praxe¹⁵³ a uznal, že i spolčené fyzické osoby se mohou prostřednictvím spolku, jehož účelem je podle stanov ochrana přírody a krajiny, domáhat svého práva na příznivé životní prostředí.¹⁵⁴ Tento závěr plně koresponduje s výsledkem axiologického výkladu (viz výše).

Slovní spojení „má právo“ již však není tak jednoznačné, zejména kvůli nedostatku judikatury. Právě v tom tkví důvod podrobnosti této ústavní pasáže. ÚS nikdy naplno nepřiznal, že existuje subjektivní veřejné právo na příznivé životní prostředí, pouze

¹⁵⁰ MELZER: *Metodologie...*, s. 188.

¹⁵¹ Tamtéž, s. 190.

¹⁵² Shodně viz Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Kyrtatos proti Řecku* ze dne 22. května 2003, stížnost č.41666/98, body 52, 53. Shodně též DAMOHORSKÝ: *Právo životního...*, s. 47.

¹⁵³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. ledna 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

¹⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 26.

konstatoval, že to vyloučeno není.¹⁵⁵ Dále svůj názor zpřesnil, když uvedl, že porušení práva dle čl. 35 odst. 1 Listiny je myšleno toliko v jeho procesní rovině.¹⁵⁶ Dovolím si odkázat na pasáž věnující se ústavně souladnému výkladu slova „příznivě“. Upozorňuji především na interpretaci čl. 41 odst. 1 Listiny, která dokazuje, že čl. 35 odst. 1 Listiny má samostatný ústavní obsah (jednotlivé tři slupky).

Je zřejmé, že nepovažuji argumentaci ÚS za opodstatněnou. Její metodologický deficit je do očí bijící. Dle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou však vykonatelná rozhodnutí ÚS závazná pro všechny, proto s nimi budu takto nakládat. Tzn. je založen rozpor mezi axiologicky získaným výsledkem a ústavněkonformním výkladem.

1.2.5 Formálně systematický výklad

K jeho překlenutí slouží argument systematickou právní úpravou, protože podpůrné teleologické metody postrádají smysl.¹⁵⁷ Z principu rozumného zákonodárce plyne, že každý článek ústavního zákona se týká pouze téže věci.¹⁵⁸ Z toho se dovozuje, že normativní věta obsažená v odstavci se užije na všechny předcházející odstavce, ledaže jde o poslední větu daného odstavce.¹⁵⁹ Čl. 35 odst. 2 Listiny zaručuje právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí. Záměrně je v pořadí druhým odstavcem, neboť má zajistit účinné dobytí práva dle odst. 1. Není smysluplné, aby oba odstavce kodifikovaly výhradně procesní práva. Účelem procesu je vymožení hmotného práva, pokud toto chybí, pak je řízení zbytečné. Lze namítnout, že hmotné právo je v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny založeno výhradně zákonem, my ale víme, že takový výklad neobstojí (viz výše). Kdyby ústavodárce upřednostňoval tuto interpretaci, pak by nepochybně čl. 35 Listiny zakotvil jen ve znění odst. 3, neboť právo na informace je založeno čl. 17 odst. 1 Listiny, právo na soudní a jinou právní ochranu upravuje čl. 36 Listiny a životní prostředí je chráněno jako veřejný statek v čl. 7 Ústavy. Vzhledem k tomu, že návrh Listiny nebyl přijat ve znění tisku ČNR č. 91¹⁶⁰ a 91A¹⁶¹, kdy měl jen odst. 3, mám za to, že vůle ústavodárce opravdu směřovala k zakotvení hmotného práva. Dobrá víra v

¹⁵⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97, bod II, čtvrtý odstavec.

¹⁵⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. července 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07, bod IV., V.a).

¹⁵⁷ Povaha věci je nepřijatelná, protože věcí se zde rozumí existence práva a to je právní, nikoli faktická, skutečnost. Hmotné právo buď je či není, z hlediska ekonomické analýzy je výhodnější, pokud není, což je velice drakonický závěr, který subsidiárním argumentem přijmout nelze.

¹⁵⁸ Srov. čl. 39 odst. 2 věta první legislativních pravidel vlády. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>> [cit. 10. října 2019].

¹⁵⁹ MELZER: *Metodologie...*, s. 140.

¹⁶⁰ Dostupné na <https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0091_01.htm>.

¹⁶¹ Dostupné na <<https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0091a00.htm>>.

princip rozumné legislativy nám dovoluje nenahlížet na čl. 35 Listiny jako na pouhé hodnotové prohlášení, protože by bylo zcela nadbytečné a ústavodárce nejedná neúčelně.¹⁶²

Je pravdou, že citovaný článek je součástí hlavy čtvrté listiny, nicméně na základě principu *rubrica legis non est lex*¹⁶³ postrádá tato skutečnost normativní význam.¹⁶⁴

1.3 Shrnutí ústavního oddílu

K nalézání hmotného práva jsem užil metodologická pravidla. Jazykovým výkladem jsem nejprve rozdělil čl. 35 odst. 1 Listiny na tři skupiny pojmů (životní prostředí, příznivé, každý má právo) o třech oblastech významu (jádro, neurčitá část, mimo rozsah). Poté jsem provedl axiologický a ústavněkonformní výklad těchto termínů. V případě sousloví „životní prostředí“ a „má právo“ nebylo možné dosáhnout jednoznačného řešení v rámci prvotní úrovně argumentace, přesunul jsem se tudíž o stupeň níž k podpůrným teleologickým metodám a k systematickému výkladu.

Dospěl jsem k závěru, že na ústavní ochranu životního prostředí nelze nahlížet ekocentricky, ale antropocentricky, což se projevuje v podmínce aktivní žalobní legitimace spočívající v přímém zásahu do osobní sféry. Skrze lidské právo tak nelze zastupovat výlučně zájem přírody.¹⁶⁵

Dnes již není sporu, že v případě přímého zásahu se svého práva může domáhat jak fyzická, tak právnická osoba. Hmotné právo na příznivé životní prostředí požívá ústavní ochrany, byť čl. 41 odst. 1 Listiny stanoví, že se tohoto práva lze domoci pouze v zákonných mezích. I toto ustanovení je totiž řešením kolize principů. Sice převážil demokratický princip, avšak princip sociálního státu není popřen. Obsah hmotného práva odráží řešení tohoto střetu, proto se člení na tři slupky. Svrchní slupkou je právě onen zákonný rozsah, do kterého spadají zejména exaktní hranice přípustné míry znečištění ovzduší dle ZOO. V této slupce se naplno projevuje demokratický princip, tj. ústavodárce čl. 41 odst. 1 Listiny přenechal vymezení obsahu práva zákonodárci, nikoli moci soudní. Prakticky to znamená, že ačkoli jsou soudy povolány k výkladu zákonné úpravy, zásadně jim nepřísluší rozšiřovat její rozsah. V tomto

¹⁶² Tzv. *leges geminatae*, ustanovení opakovaná a tudíž nadbytečná.

¹⁶³ Viz Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, nečíslováno.

¹⁶⁴ Odlišně MELZER: *Metodologie...*, s. 136. Pro úplnost uvádím, že pokud by rubrika byla právem, pak mají oba rozporné ústavní argumenty z hlediska zákonné systematiky stejnou váhu. Na řadu by přišel subjektivně teleologický výklad, čímž bychom se opět vrátili k šetření vůle ústavodárce (viz axiologický výklad). Kruh by se uzavřel a závěr zůstal stejný: ústavní hmotné právo existuje.

¹⁶⁵ Ke kritice tohoto pojetí viz MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, s. 17-18. Naopak k podpoře lidskoprávní úpravy viz BOYLE, Alan. Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment. *Fordham Environmental Law Review*, 2006, roč. 18, č. 3, s. 507.

ohledu postrádá svrchní slupka samostatný ústavní rozměr, který je typický pro lidská a politická práva, proto ji ÚS přezkoumá pouze testem racionality.¹⁶⁶ Střední slupkou je tzv. esenciální obsah, který zakládá nárok na takovou kvalitu životního prostředí, která zajišťuje pokojný výkon ostatních základních práv¹⁶⁷, např. práva vlastnického, práva na soukromí a rodinný život aj. Jedná se o část, která tvoří samostatný¹⁶⁸ ústavní rozměr práva dle čl. 35 odst. 1 Listiny, neboť každý zásah do něj musí splnit rigorózní test proporcionality. To jej odlišuje od zákonné úpravy, které k ústavnosti postačí jen rozumnost.¹⁶⁹ Konečně, třetí slupka představuje tvrdé jádro, jež nesnese žádný zásah. Garance lidské důstojnosti znemožňuje, aby se člověk stal nástrojem k uskutečňování cílů státu.

Čtenář si může pomyslet, že za to, kolik zaplatil, dostal málo muziky. Uznávám, že na první pohled tomu tak opravdu je. Složitou cestou jsem dospěl ke zjištění, že základní práva se zelenají, což není nic přelomového, ale judikatorně i doktrinárně ustálená teze. Dovolím si ale upozornit na několik okolností. Za prvé, že dopředu jsem nevěděl, jaké právo naleznou, protože jsem své předsudky odložil stranou. Za druhé, doufám, že jsem poskytl argumenty, které mají svůj základ v právu a nejsou pouhými domněnkami, jak tomu občas v odborné literatuře bývá. Mé řešení je plně přezkoumatelné a způsobilé k polemice. A konečně, nebylo na první pohled patrné, zda Listina neposkytuje vyšší standard ochrany než Úmluva. Domácí ústavní pořádek nicméně nabízí shodnou míru ochrany, ani jedno pojetí proto nepřevažuje.

¹⁶⁶ WEIS: *Environmental Constitutionalism...*, s. 853, 858-589. Ústavodárce touto legislativní technikou předchází situaci, kdy by Ústavní soud zakládal svou environmentální judikaturu doslova na zelené louce a neprojevil při tom dostatečnou míru sebeomezení. Důkazem je skutečnost, že ač je porušení čl. 35 Listiny ve stížnostech namítáno, soud se jeho obsahem doposud blíže nezabýval.

¹⁶⁷ Esenciální obsah se odvíjí výlučně od ostatních základních práv. Je proto blíže hodnotě, která slouží zejména k výkladu, než autonomnímu lidskému právu, které směřuje k ochraně přírody.

¹⁶⁸ Myšleno na zákonu nezávislý.

¹⁶⁹ Blíže k testu racionality v případech environmentálních práv viz MÜLLEROVÁ: *Perspektivy práva...*, s. 549-551.

2 Mezinárodní právo

Tradičním mezinárodním modelem právní úpravy životního prostředí je uzavírání mezinárodních smluv, které se věnují té které složce životního prostředí.¹⁷⁰ V tomto oddílu se budu věnovat zejména rozboru Aarhuské úmluvy, protože představuje stěžejní mezinárodní smlouvu pro oblast životního prostředí. Úlohou této kapitoly není podat vyčerpávající výčet mezinárodního *hard law* či *soft law*.¹⁷¹ Ve vztahu k pojmosloví platí shodně to, co bylo uvedeno v úvodu ústavního oddílu.

2.1 Aarhuská úmluva

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva) je vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004, Parlament s její ratifikací vyslovil souhlas a prezident republiky ji ratifikoval. Dle čl. 20 odst. 3 Aarhuské úmluvy vstoupila tato úmluva pro Českou republiku v platnost dne 4. října 2004.¹⁷² Jedná se tudíž o mezinárodní smlouvu, která je dle čl. 10 Ústavy nadána aplikační předností před zákonem.

Jak napovídá celý název Aarhuské úmluvy, je tvořena třemi pilíři, kterými jsou přístup k informacím (čl. 4 a 5), účast veřejnosti na rozhodování (čl. 6, 7 a 8)¹⁷³, přístup k soudní ochraně (čl. 9). První pilíř je předpokladem pro uskutečnění druhého, účelem třetího pilíře je zaručit přezkum činnosti veřejné správy soudem.

Zatímco Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod zakládá environmentální obsah některých lidských práv, cílem Aarhuské úmluvy je zajistit environmentální procesní práva (tři pilíře). Tento proces mezinárodní ochrany životního prostředí má být završen zakotvením hmotného práva na příznivé životní prostředí.¹⁷⁴ Otázkou tedy je, zda Aarhuská úmluva zakládá takové hmotné právo.

¹⁷⁰ MÜLLEROVÁ, Hana. Aktuální otázky zakotvení lidského práva na životní prostředí v mezinárodním právu. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*, 2011, s. 19.

¹⁷¹ Pro úplný historický exkurz vývoje práva na životní prostředí v mezinárodním právu veřejném viz MÜLLEROVÁ: *Aktuální otázky ...*, s. 25 a násl.

¹⁷² Předpis č. 124/2004 Sb. m. s., ročník 2004, částka 53, ze dne 29. 10. 2004.

¹⁷³ Více k právu na informace a účasti veřejnosti viz např. MOTZKE, Radek, PODSKALSKÁ, Sandra. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. *Planeta*, roč. XV., č. 6, 2007, s. 8-30.

¹⁷⁴ SHELTON, Dinah. Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment. *Stanford Journal of International Law*, 1991, č. 28, s. 103-138. In MÜLLEROVÁ: *Aktuální otázky ...*, s. 20.

2.1.1 Preambule a čl. 1

V zásadě se uznává, že Aarhuská úmluva obsahuje pouze procesní práva.¹⁷⁵ V této věci nicméně nepanuje shoda. Pedersen uvádí, že účelem Úmluvy je přispět k ochraně práva na životní prostředí. Má za to, že Úmluva toto právo uznává, ale nezmiňuje jeho pramen. Procedurální práva slouží jako nástroj k dosažení účelu Úmluvy, tj. umožňují výkon hmotného práva na příznivé životní prostředí.¹⁷⁶ Naproti tomu Atapattuová zastává názor, že Aarhuská úmluva hmotné právo na životní prostředí obsahuje. Odkazuje na preambuli a čl. 1 Úmluvy, potud se shoduje s Pedersenem.¹⁷⁷ Předkládá však odlišný výklad. Poukazuje na třetí pilíř a skutečnost, že zakotvení lidského práva jeho nositeli dovolí využít právní prostředky ochrany, které jiná než základní práva nabídnout nemohou.¹⁷⁸ V českém právním řádu půjde zejména o ústavní stížnost, jejímž předpokladem je, mimo jiné, myslitelný zásah do ústavnosti (čl. 83 Ústavy).

Preambule v odstavci 6 a 7 uvádí následující: „[...] uznávající, že přiměřená ochrana životního prostředí je nutná pro životní pohodu lidí a pro uplatňování základních lidských práv včetně samotného práva na život, uznávající také, že každý jednotlivec má právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu a že má povinnost, jako jednotlivec i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací [...]“.¹⁷⁹ Nejprve je zdůrazněna podmíněnost uplatňování lidských práv ochranou životního prostředí (viz judikatura ESLP), Úmluva jde ještě dál, když toto propojení považuje za stavební kámen samostatného práva na životní prostředí.¹⁸⁰ Preambule zakládá hodnotové pozadí právního předpisu, proto slouží zejména k výkladu právní normy (čl. 31 odst. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu), nemá přímé normativní účinky v podobě zakotvení subjektivního práva. Stejný smysl má také čl. 1 Úmluvy, když stanoví: „S cílem přispět k ochraně práva každého člena současné generace i generací budoucích na život v prostředí přiměřeném pro jeho zdraví a pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k environmentálním informacím, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního

¹⁷⁵ MÜLLEROVÁ: *Aktuální otázky ...*, s. 25.

¹⁷⁶ PEDERSEN, Ole W. *European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming? Georgetown International Environmental Law Review*, 2008, roč. 21, č. 1, s. 99-100.

¹⁷⁷ ATAPATTU, Sumudu. *The Right to a Healthy Life or the Right to Die Polluted? The Emergence of a Human Right to a Healthy Environment Under International Law. Tulane Environmental Law Journal*, 2002–2003, roč. 16, s. 89-90.

¹⁷⁸ Tamtéž, s. 91.

¹⁷⁹ Aarhuská úmluva, vyhlášena jako předpis č. 124/2004 Sb. m. s., ročník 2004, částka 53, ze dne 29. 10. 2004.

¹⁸⁰ STEC, Stephen, CASEY-LEFKOWITZ, Susan, et alii. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. OSN: Druhé vydání, 2014, s. 28.

prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.¹⁸¹

2.1.2 Pojetí hmotného práva

Preambule i čl. 1 Úmluvy směřují k zajištění práva žít v příznivém životním prostředí, jehož existenci považují za fakt, výslovně ovšem pramen tohoto práva nezmiňují. Procesní environmentální práva jsou konkrétním nástrojem k dosažení cíle Úmluvy.¹⁸² Přikláním se proto ke stejnému závěru jako Pedersen, tzn. „hmotné“ právo na příznivé životní prostředí je ve smyslu Aarhuské úmluvy souborem procesních práv rozdělených do tří pilířů. Procesní předpoklady pro účinný výkon práva na právní ochranu jsou nepochybně důležité. Otázkou ale nadále zůstává, o jaká práva se informovaný účastník řízení může brát, protože jeho procesní postavení je z velké části závislé na zájmu (resp. právu), který v daném řízení hájí, kupř. účastník řízení není s to dosáhnout ochrany ovzduší v místě svého bydliště, pokud nejsou najisto postaveny imisní a emisní meze přípustného znečištění ovzduší.

Ačkoli hranice mezi hmotnými a procesními právy není mnohdy ostrá, nezohlednění této dichotomie je na újmu srozumitelnosti právní úpravy, neboť bez hmotných práv postrádají procesní záruky život.¹⁸³ Mohlo by se stát, že úspěch v soudním řízení v důsledku shledání procesních pochybení by nevedl k lepšímu výsledku, protože následné rozhodnutí správního orgánu by bylo formálně v pořádku, ale obsahově shodné.¹⁸⁴ Z tohoto důvodu by bylo přehlednější zajištění práva na příznivé životní prostředí považovat výhradně za jeden z hlavních cílů Aarhuské úmluvy s tím, že jeho pramenem bude zejména národní právo členských států Úmluvy.¹⁸⁵

2.2 Ostatní prameny mezinárodního práva

Nejdůležitější vliv na odbornou debatu ohledně existence práva na životní prostředí mají mezinárodní smlouvy a mezinárodní obyčej, případně též uznané principy

¹⁸¹ Aarhuská úmluva, vyhlášena jako předpis č. 124/2004 Sb. m. s., ročník 2004, částka 53, ze dne 29. 10. 2004.

¹⁸² STEC, CASEY-LEFKOWITZ: *The Aarhus Convention...*, s. 42.

¹⁸³ Obdobně DE SADELEER, Nicolas. Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases. *Nordic Journal of International Law*, 2012, č. 81, s. 51.

¹⁸⁴ TADDEI, Ugo. A Right to Clean Air in EU Law? Using Litigation to Progress from Procedural to Substantive Environmental Rights. *Environmental Law Review*, 2016, roč. 18, č. 1, s. 4.

¹⁸⁵ Totožný závěr platí o Principu 1 Stockholmské deklarace a Principu 1 Deklarace z Ria. V bodu 2 Teheránské deklarace o lidských právech a životním prostředí je toto stanovisko uvedeno výslovně. MÜLLEROVÁ: *Aktuální otázky ...*, s. 25, 27, 30.

mezinárodního práva, význam zbytku pramenů dle čl. 38 odst. 1 Statutu Mezinárodního soudního dvora je v této věci upozaděn.¹⁸⁶

Pro práci s těmito prameny je stěžejní, jaké pojetí lidských práv subjekt výkladu zastává. Zastánci přirozenoprávní nauky připouští existenci práva na životní prostředí, jsou-li splněny dvě podmínky: poškození životního prostředí dosáhlo globální hrozby a současně jsou členové mezinárodního společenství připraveni toto právo chránit. Naproti tomu pozitivisté buď vůbec existenci práva na životní prostředí nepřipouštějí pro jeho absenci v rozhodných pramenech mezinárodního práva, nebo se snaží jeho bytí dovodit z mezinárodního obyčeje, kterým se údajně stalo zejména důsledkem neustálého přijímání mezinárodních instrumentů *soft law*.¹⁸⁷

Ačkoli nezakládají právo na příznivé životní prostředí, nelze pro účely této práce opomenout Úmluvu o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států (ČR je smluvní stranou všech osmi protokolů k této úmluvě), Vídeňskou úmluvu o ochraně ozonové vrstvy (provedenou Montrealským protokolem o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu), a Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu, jejímž cílem je snížení emisí skleníkových plynů na úroveň, která by nebyla z hlediska vzájemné interakce s klimatickým systémem Země pro další vývoj planety nebezpečná. Jedná se o závazky ČR dle čl. 1 odst. 2 Ústavy, kterými nepřímo přispívá k ochraně zdravého životního prostředí. Někteří odborníci považují zhoršující se klimatické podmínky za rozhodného hybatele ve věci mezinárodního ustanovení hmotného práva na příznivé životní prostředí.¹⁸⁸

2.3 Shrnutí mezinárodněprávního oddílu

Většina komentátorů uzavírá, že právo na životní prostředí v mezinárodním právu doposud neexistuje.¹⁸⁹ Souhlasím, protože teoretické koncepce mají význam jen potud, pokud nacházejí svůj odraz v aplikační praxi. Z tohoto hlediska je významný přístup ESLP, který nepracuje se samostatným právem, nýbrž nalézá environmentální rozměr lidských práv chráněných Evropskou úmluvou.

¹⁸⁶ MÜLLEROVÁ: *Aktuální otázky ...*, s. 31. RODRIGUEZ-RIVERA, Luis E. Is the Human Right to Environment Recognized under International Law - It Depends on the Source, 2001, *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*. 45 s.

¹⁸⁷ MÜLLEROVÁ: *Aktuální otázky ...*, s. 30-31.

¹⁸⁸ Tamtéž, s. 42.

¹⁸⁹ Tamtéž, s. 32. Právo na životní prostředí je přímo zakotveno pouze ve dvou regionálních dokumentech a sice v čl. 24 Africké charty lidských práv a práv národů a čl. 11 Protokolu (ze San Salvadoru) k Americké úmluvě o lidských právech.

Nedostatek politické shody ve věci konstituování práva na životní prostředí lze pravděpodobně přičítat v zásadě neomezenému rozsahu složek životního prostředí, např. znečištění ovzduší přesahuje nejedny státní hranice. Takové právo je normativně těžko uchopitelné, byť by se jeho znění omezilo na vztah ke člověku (antropocentrismus). Právní povinnost musí být alespoň relativně určitá, žádný stát totiž vědomě nepřevzme závazek chránit hodnotu, jejíž rozsah není přesně vymezen a může se v čase vyvíjet.¹⁹⁰ Nabízí se tak otázka, zda jsou lidská práva nejvhodnějším nástrojem ke kodifikaci subjektivního práva, kterému jsou obecné formulace na újmu, protože ke svému účinnému výkonu vyžaduje jasně kvantifikované meze.

¹⁹⁰ Tamtéž, s. 41-42.

3 Evropské právo

Na rozdíl od práva ústavního, a do značné míry i práva mezinárodního¹⁹¹, je právo Evropské unie právním řádem, který se zabývá ochranou ovzduší přímo. Za tímto účelem využívá předně nástrojů sekundárního práva, zejména směrnic.¹⁹²

3.1 Primární právo

Primární právo se ochraně životního prostředí věnuje v čl. 191 SFEU, který upravuje cíle, principy a tvorbu politiky Unie v oblasti životního prostředí, a v čl. 37 Listiny základních práv Evropské unie, jenž stanoví, že vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje. Čl. 37 Listiny základních práv EU má téměř shodné znění jako čl. 11 SFEU, je proto zřejmé, že je pojat jako zásada, nikoli jako subjektivní právo. Dle čl. 52 odst. 5 Listiny základních práv EU se čl. 37 nelze přímo dovolávat, slouží k výkladu unijního práva v souladu s čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU.

Právo na příznivé životní prostředí nelze dovodit ani ze základních principů unijního práva¹⁹³, zejména z úcty k základním právům náležejícím k ústavním tradicím členských států nebo plynoucím z mezinárodních lidskoprávních smluv, na jejichž vypracování se členské státy podílely či které podepsaly.¹⁹⁴ Ačkoli se ústavní tradice členských států věnují životnímu prostředí, nečiní tak jednotně¹⁹⁵, proto není možné hovořit o konsensu na úrovni evropského práva.¹⁹⁶ Ohledně mezinárodních smluv platí bez dalšího výše provedený rozbor, tj. prozatím žádná mezinárodní smlouva, jejíž smluvní stranou jsou členské státy Unie, přímo nezakládá hmotné právo na příznivé životní prostředí.

¹⁹¹ Vyjímaje úpravu dálkového znečištění, ochranu ozonové vrstvy a šetření klimatických změn.

¹⁹² DE SADELEER: *Enforcing EUCHR...*, s. 46, 49.

¹⁹³ Rozsudek ESD ze dne 17. prosince 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, C-11/70, bod 4.

¹⁹⁴ Rozsudek ESD ze dne 14. května 1974, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisi*, C-4/73, bod 13.

¹⁹⁵ O'GORMANN, Roderic. The Case for Enshrining a Right to Environment within EU Law. *European Public Law*, 2013, roč. 19, č. 3, s. 589-592. Více k odlišným úpravám viz MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, 236 s. Stačí srovnat úpravu ve Francii, která má Listinu životního prostředí a standardů jeho ochrany, s úpravou ve Španělsku či u nás.

¹⁹⁶ Obdobně ve vztahu k lidské důstojnosti viz Rozsudek ESD ze dne 14. října 2004, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH proti Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, C-36/02, Sb. rozh. s. I-09609, body 84, 92, 34.

Primární právo tak nezakládá lidské právo žít v příznivém životním prostředí¹⁹⁷, spíše vymezuje oblasti pro další působení Unie z hlediska čl. 192 SFEU.¹⁹⁸

3.2 Směrnice v oblasti ochrany ovzduší

Významnými směrnicemi jsou zejména směrnice 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, směrnice 2001/81/ES o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší, směrnice 2016/2284 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, a směrnice 2004/107/ES¹⁹⁹ o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší. Všechny tyto směrnice jsou na národní úrovni transponovány mj. zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Podrobněji rozeberu směrnici 2008/50/ES, protože se jí věnují nejdůležitější rozsudky SDEU v oblasti ochrany ovzduší.

3.2.1 Směrnice 2008/50/ES

Obecně platí, že směrnice týkající se životního prostředí přímo nezakládají subjektivní hmotná práva občanů EU.²⁰⁰ Tato skutečnost je však významnou měrou relativizována judikaturou SDEU. V případě směrnice 96/62/ES (předchůdkyně směrnice 2008/50/ES) Soudní dvůr rozhodl, že povinnost členských států transponovat do národních právních řádů mezní hodnoty²⁰¹, jež nesmí být ve vymezeném období překročeny, je uložena za účelem ochrany lidského zdraví. To znamená, že kdykoli by překročení těchto hranic mohlo ohrozit lidské zdraví, musejí mít dotčené osoby možnost se dovolat dodržování kogentních pravidel stanovených směrnicí, tak aby se mohly domoci svých práv.²⁰² S tímto závěrem se ztotožňuji, neboť není možné se domáhat příznivého ovzduší, když není definováno, co takovým ovzduším je. Pro vymezení rozsahu hmotného práva na příznivé ovzduší je technická povaha

¹⁹⁷ Tamtéž, s. 43-44.

¹⁹⁸ Rozsudek ESD ze dne 14. července 1994, *Peralta*, C-379/92, Sb. rozh. s. I-03453, bod 57.

¹⁹⁹ Koncentrace benzoapyrenu jsou vymezeny cílovou hodnotou, tj. takovou, která má být dosažena „pokud možno“ a pouze opatřeními, která nevyžadují nepřiměřené náklady, viz čl. 2 odst. 9 a čl. 17 směrnice 2008/50/ES.

²⁰⁰ DE SADELEER: *Enforcing EUCHR...*, s. 49, 51, 53.

²⁰¹ Právě dosažení (a udržení) mezních hodnot představuje závazek státu. Mezní hodnoty jsou měřeny v rámci zón a aglomerací stanovených daným státem. Dle čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50/ES musejí být dodrženy na všech místech zóny či aglomerace, ledaže se jedná o výjimku dle čl. 2 odst. 1 této směrnice (definice vnějšího ovzduší), tzn. pokud je alespoň jedno místo uvnitř zóny nebo aglomerace, v němž mezní hodnoty nejsou dodrženy, pak je celé toto území v rozporu s požadavky směrnice, průměrné hodnoty napříč zónou či aglomerací jsou bez právního významu.

²⁰² Rozsudek ESD ze dne 30. května 1991, *Komise proti Německu*, C-361/88, Sb. rozh. s. I-02567, bod 16. Obdobně, akorát ve vztahu k pitné vodě, Rozsudek ESD ze dne 17. října 1991, *Komise proti Německu*, C-58/89, Sb. rozh. s. I-04983, bod 14.

těchto norem velmi prospěšná. Nutno dodat, že spojení překročení přípustné míry znečištění s vlivem na zdraví člověka je výrazem antropocentrického pojetí environmentální ochrany.²⁰³

Na tyto své závěry SDEU plynule navázal při řešení předběžné otázky ohledně práva na přijetí akčního plánu dle čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES. Soudní dvůr rozhodl, že ve všech případech, kdy by nedodržení opatření požadovaných směrnicemi, které se týkají kvality ovzduší a kvality pitné vody a které směřují k ochraně veřejného zdraví, mohlo ohrozit zdraví osob, mohou se tyto osoby dovolávat kogentních pravidel obsažených v uvedených směrnicích. Čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES musí být vykládán v tom smyslu, že v případě rizika překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít bezprostředně dotčení jednotlivci možnost vyžadovat, aby příslušné vnitrostátní orgány vypracovaly akční plán, přestože na základě vnitrostátního práva disponují dalšími prostředky, kterými mohou vyžadovat, aby příslušné orgány přijaly opatření pro boj proti znečištění ovzduší.²⁰⁴ Přesto, členské státy mají pouze povinnost přijmout v rámci akčního plánu a v krátké době vhodná opatření ke snížení rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot na minimum a *postupnému* navrácení se na úroveň pod uvedenými hodnotami.²⁰⁵ Nástupnická směrnice 2008/50/ES sice změnila původní povinnost vypracovat krátkodobý akční plán na diskreční oprávnění (čl. 24 odst. 1 poslední věta), současně však v čl. 23 zakotvila institut plánu kvality ovzduší. Tento plán vyžaduje přísnější požadavky než opatření dle čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62/ES, např. opatření v rámci plánu kvality ovzduší musí zajistit, aby bylo období překročení mezních hodnot přípustného znečištění ovzduší *co nejkratší*, toliko postupné navrácení se do stavu po právu je nedostačující.

Dalším stěžejním krokem v harmonizaci ochrany ovzduší bylo řešení předběžné otázky Nejvyššího soudu Spojeného království.²⁰⁶ SDEU uvedl, že vypracování plánu kvality ovzduší podle čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50/ES samo o sobě neznamená, že stát splnil povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 13 uvedené směrnice.²⁰⁷ Právní posouzení náleží vnitrostátnímu soudu, který je povinen, shledá-li materiální pochybení (přísluší mu též hodnotit náležitost opatření z časového hlediska, tj. zda zajišťuje,

²⁰³ SADELEER: *Enforcing EUCHR...*, s. 55. Na druhou stranu příloha II směrnice 2008/50/ES uvádí též mezní hodnoty pro ochranu vegetace a přírodních ekosystémů.

²⁰⁴ Rozsudek SDEU ze dne 25. července 2008, *Dieter Janecek proti Freistaat Bayern*, C-237/07, Sb. rozh. s. I-06221, body 37, 38, 42.

²⁰⁵ Tamtéž, bod 47.

²⁰⁶ Rozsudek SDEU ze dne 19. listopadu 2014, *ClientEarth a Regina proti The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, C-404/13.

²⁰⁷ Tamtéž, bod 49.

aby bylo období překročení mezí co nejkratší²⁰⁸), přikázat příslušnému správnímu orgánu vypracování plánu v souladu s požadavky směrnice.²⁰⁹ Mimo to SDEU potvrdil, že toto hmotné právo náleží taktéž právníkům osobám.²¹⁰ Pro založení účastenství však soud požadoval přímé dotčení těchto osob v důsledku překročení mezních hodnot, čímž prakticky vyloučil environmentální organizace z práva na právní ochranu. Ke zmírnění tohoto požadavku došlo v rozsudku *Lesoochranárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky*. SDEU judikoval, že „[...]“ čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá v právu Unie přímý účinek. Je nicméně na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je zoskupenie VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí.“²¹¹ Tato změna právního názoru je obzvláště podstatná, protože právníkové osoby představují nezanedbatelnou hybnou sílu, která správní orgány porušující ochranu ovzduší žaluje v rámci správního soudnictví. Kdyby environmentálním spolkům nenáležela procesní práva, nebyly by s to dosáhnout věcného přezkumu správních aktů.

SDEU také judikoval, že bylo-li prokázáno porušení závazků ze směrnice 2008/50/ES, není rozhodné, zda nesplnění povinnosti vyplývá z vůle členského státu, kterému je přiřitatelné, z jeho nedbalosti nebo třeba technických obtíží, se kterými se tento členský stát setkal.²¹²

3.3 Shrnutí oddílu o evropském právu

Primární právo neobsahuje právo na příznivé životní prostředí, věnuje se pouze politikám EU a jejich principům. Jinak je tomu v případě směrnic v oblasti ochrany ovzduší. I starší judikatura SDEU je plně použitelná na směrnici 2008/50/ES. Subjektivní hmotné právo

²⁰⁸ Ačkoli SDEU blíže neuvádí kritéria pro „co nejkratší období překročení“ ve smyslu čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2008/50/ES.

²⁰⁹ Tamtéž, body 52, 53, 57, 58. O mantinelech volné úvahy při určování obsahu opatření viz *Dieter Janecek*, bod 46, ze *soft law* pak Pozorování Evropské komise vydané na základě čl. 267 SFEU ve věci C-404/13, body 62, 63. Dostupné na <<http://documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2013-12-05-ec-written-observations-ce-vs-uk-air-quality-dec-2013-ext-en.pdf>> [cit. 10. října 2019].

²¹⁰ Tamtéž, bod 56. Shodně *Dieter Janecek*, bod 39.

²¹¹ Rozsudek SDEU ze dne 8. března 2011, *Lesoochranárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, Sb. rozh. s. I-01255, bod 52.

²¹² Rozsudek SDEU ze dne 19. prosince 2012, *Komise proti Itálii*, C-68/11, bod 63.

fyzických a právnických osob na dodržování stanovených mezí je podmíněno vlivem jejich překročení na zdraví člověka, tj. musí být způsobilé je ohrozit. Při tom se vychází z toho, že stanovení mezních hodnot přípustného znečištění ochranu lidského zdraví sleduje, což plyne mj. již z čl. 1 odst. 1 směrnice 2008/50/ES. Jinými slovy, takové překročení vždy představuje hrozbu újmy na zdraví, pročež jsou osoby nadány právem požadovat po státu nápravu, kupř. přijetí plánu kvality ovzduší.²¹³ Důvodem je skutečnost, že EU při stanovování těchto limitů vychází zásadně z doporučení WHO.²¹⁴ V souladu s tímto závěrem pak právo jednotlivci nezakládají např. ustanovení o předávání informací a zpráv dle čl. 27 směrnice 2008/50/ES, protože se jedná výlučně o povinnost státu vůči Komisi.²¹⁵

Odpovědi na předběžné otázky ze strany SDEU započaly proces sjednocování výkladu právní úpravy ochrany ovzduší mezi členskými státy EU, protože jsou závazné pro orgány všech států Unie.²¹⁶ Na úrovni práva EU existuje právo na příznivé ovzduší. Jedná se o nárok fyzických osob a spolků ochrany přírody na to, aby byly dodržovány přípustné úrovně znečištění, zejména v podobě mezních hodnot stanovených sekundárním právem. Konkrétním příkladem tohoto subjektivního hmotného práva je nárok na vypracování plánu kvality ovzduší v souladu s čl. 23 směrnice 2008/50/ES, který musí obsahovat účinná opatření, jež sjednají stav po právu v co možná nejkratším období. Praktické, finanční či technické obtíže nejsou rozhodnou překážkou při zajišťování souladu s požadavky směrnice. Oprávněným osobám náleží právo na přístup k soudu, který je povinen poskytnout jejich právu ochranu. Činí tak materiálním přezkumem plánu kvality ovzduší (hodnotícím parametrem opatření je zejména jeho časová efektivita), případně příkazem přijmout nebo aktualizovat tento plán, pokud chybí nebo je zastaralý. Takže přijetí plánu kvality ovzduší ještě samo o sobě neznamená splnění závazku loajální spolupráce, plán musí být účinný a fakticky implementovaný. Vliv judikatury SDEU na české správní soudnictví je rozebrán v následujícím oddílu.

²¹³ Rozsudek SDEU ze dne 25. července 2008, *Dieter Janecek proti Freistaat Bayern*, C-237/07, Sb. rozh. s. I-06221, bod 31.

²¹⁴ Bod 2 odůvodnění směrnice 2008/50/ES. Více viz Ambient (outdoor) Air Quality and Health factsheet, dostupný na <[https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)> [cit. 7. října 2019]. Srovnej rozdíly mezi mezními hodnotami PM_{2,5} dle přílohy XIV. směrnice 2008/50/ES (20 µg/m³ za kalendářní rok, čehož má být dosaženo do 1.1.2020) a doporučeními WHO (10 µg/m³ ročně), hodnoty za 24 hodin navíc směrnice zcela opomíjí. Rozdílné jsou i roční hodnoty koncentrace PM₁₀ dle přílohy XI. směrnice (40 µg/m³) a WHO (20 µg/m³). Jinou otázkou je, nakolik by byly meze WHO uskutečnitelné, kdyby jejich dodržení směrnice vyžadovala.

²¹⁵ Rozsudek ESD ze dne 13. července 1989, *Enichem Base a ostatní proti Comune di Cinisello Balsamo*, C-380/87, Sb. rozh. s. 02491, body 23 a 24.

²¹⁶ Zejména v Německu a ve Velké Británii, a nově i v dalších státech. V podrobnostech viz <<https://legal.cleanair-europe.org/legal/>> [cit. 7. října 2019].

4 Zákony

V tomto oddílu se budu věnovat zákonu č. 201/2012 Sb. o ochraně ovzduší (dále jen „ZOO“). Není mým cílem podat vyčerpávající rozbor všech nástrojů ochrany ovzduší, které tento předpis upravuje, zaměřím se pouze na ty, které se přímo týkají práva na příznivé ovzduší. Půjde zejména o nástroje administrativní, s přihlédnutím k nástrojům koncepčním.

4.1 Pojmosloví

Stěžejními pojmy zákona o ochraně ovzduší jsou emise a imise. Dle § 2 písm. c) ZOO je emisí vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší, tzn. jde o znečišťující látky v okamžiku jejich vypuštění ze zdroje do ovzduší. Imisí se naproti tomu dle § 2 písm. d) ZOO rozumí hmotnostní koncentrace znečišťující látky v ovzduší nebo její depozice na zemský povrch za jednotku času, tzn. znečišťující látky, které se již volně vyskytují v ovzduší.

4.2 Přípustná úroveň znečištění

Imise slouží jako ukazatel úrovně znečištění. Přípustná úroveň znečištění je stanovena v příloze č. 1 k ZOO (§ 3 odst. 1 ZOO) skrze imisní limity. Český zákonodárce nepřejal rozličné pojmy pro mezní hodnoty znečištění (např. mezní hodnota, cílová hodnota, kritická úroveň, mez tolerance aj.), hranice přípustného znečištění dle směrnic 2008/50/ES a 2004/107/ES transponoval pod jednotným označením imisní limity.²¹⁷

V případě imisních limitů je nutné mít na vědomí, že tyto meze nevyklučují nepříznivý dopad znečištění ovzduší na lidské zdraví. To je dáno prvně skutečností, že jejich výše je do jisté míry výsledkem politické shody, která nemusí odpovídat doporučeným hodnotám WHO, za druhé povolením určitého počtu překročení u některých látek, a konečně také tím, že některé látky mají tzv. bezprahové působení, což znamená, že jakákoli jejich koncentrace v ovzduší je škodlivá.²¹⁸

4.2.1 Účinky imisních limitů

Imisní limity jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší při výkonu jejich působnosti podle ZOO, jakož i pro obce a kraje při výkonu samosprávy s dopadem na ovzduší (§ 3 odst. 1 věta poslední ZOO). Lze proto říci, že zákonným stanovením imisních limitů na sebe stát bere povinnost vůči obyvatelům tyto meze zajistit.

²¹⁷ MORÁVEK, Jiří. Nový přístup k imisním limitům. *České právo životního prostředí*, 2012, č. 2, s. 41-42.

²¹⁸ BEJČKOVÁ, Pavla. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 20.

Imisní limity přímo nezavazují jednotlivé provozovatele zdrojů znečišťování, těch se týkají emisní limity.²¹⁹ Dodržování emisních limitů představuje jeden z možných způsobů dosažení požadované úrovně imisního zatížení. Osoby nejsou nadány právem na dodržování emisních limitů, protože znečišťovatelova povinnost směřuje vůči orgánu ochrany ovzduší. Dotčené subjekty mohou podat podnět (§ 42 SR) k provedení správního dozoru (§ 22 a § 27 odst. 5 ZOO), mají-li podezření, že dochází k překračování emisních limitů.

Dle § 3 odst. 2 ZOO se imisní limity nevztahují na ovzduší ve venkovních pracovištích, do nichž nemá veřejnost volný přístup, např. dobývací prostory. Znečištění mající v těchto oblastech původ se však zohledňuje při zjišťování kvality vnějšího ovzduší.²²⁰

4.2.2 Povinnosti orgánů ochrany ovzduší

Z § 12 odst. 1 ZOO plyne, že orgány ochrany ovzduší (funkční pojetí správního orgánu dle § 27 ZOO) jsou povinny při vydání stanoviska, závazného stanoviska a povolení provozu podle § 11 odst. 1 až 3 vycházet z programů zlepšování kvality ovzduší a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k tomuto zákonu. V případě znečišťujících látek, které mají stanoven imisní limit v bodech 3 a 4 přílohy č. 1 k tomuto zákonu, k úrovním znečištění přihlíží (nejedná se o vázanost bez dalšího), tj. ve věci imisních limitů pro troposférický ozon a imisních limitů pro celkový obsah znečišťující látky v částicích PM₁₀.

Dopad tohoto ustanovení je dalekosáhlý:

1. Zakládá povinnost orgánů ochrany ovzduší vycházet při své činnosti z programů zlepšování kvality ovzduší, čímž usiluje o jejich zdárnou praktickou aplikaci.
2. Orgán ochrany ovzduší je vázán imisními limity pro ochranu lidského zdraví, jakož i imisními limity pro ochranu vegetace a ekosystémů. Jde o skloubení antropocentrického a ekocentrického přístupu.
3. Vázanost orgánů ochrany ovzduší těmito imisními limity rozšiřuje jejich dosah nepřímo i na původce znečištění, přestože se na ně přímo nevztahují. Jedná se kupř. o stanovení přísnějších podmínek provozu zdrojů znečištění v oblastech s překračovanými imisními limity (§ 13 ZOO).²²¹

²¹⁹ Tamtéž, s. 20.

²²⁰ Tamtéž, s. 21.

²²¹ Tamtéž, s. 20.

Bodu 3 se věnoval i NSS.²²² Sice šlo o případ nedodržení hlukových limitů, avšak jeho závěry jsou plně použitelné pro meze znečištění ovzduší. Smyslem a účelem zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví je mj. závazné stanovení limitních hodnot hluku (§ 34 odst. 1). Soud při tom odkázal na § 11 a § 12 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, jež stanovují, že území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení, která je určena mezními hodnotami dle zvláštních předpisů, např. právě ZOO.²²³ Ze zásady únosného zatížení NSS dovedl, že „[...] byt' jednotlivé záměry v daném území jednotlivě neznamenají samy o sobě nějaké kritické zhoršení stavu prostředí, pokud se umísťují do již nadlimitně zatíženého území, nezbyvá, nežli *je umísťovat při splnění dalších podmínek, jež povedou k podlimitní zátěži i se zhotoveným záměrem* (kurzíva přidána autorem). Jinak dochází nutně k tomu, že každý developer prokazuje nevýznamné přetížení, jež samo o sobě je přijatelné, avšak v kontextu již existujícího nadlimitu i jen v důsledku sčítání jednotlivých „malých“ přetížení každým novým záměrem dochází ke zvyšování nadlimitní zátěže a jde o obdobu oné „salámové“ metody – nezákonné fragmentace širšího záměru v území.“²²⁴ Lze tedy uzavřít, že imisní limity dle přílohy č. 1 ZOO nejsou pouhými přáními zákonodárce, která podléhají volné úvaze soudu, nýbrž jasně danými mantinely, které musí být dodržovány.²²⁵

Ačkoli to NSS výslovně neuvedl, implicitně potvrdil existenci subjektivního veřejného práva na to, aby znečištění ovzduší nepřesahovalo zákonné hranice. *Racio decidendi* daného rozsudku musí být vykládáno právě v tomto smyslu, protože imisní limity jsou implementací unijního práva (§ 1 odst. 2 ZOO) a SDEU, jakožto orgán oprávněný evropské právo interpretovat, hmotné právo na příznivé ovzduší osobám přiznal²²⁶ (nepřímý účinek směrnice). Judikatura Soudního dvora je pro orgány členských států závazná dle zásady loajální spolupráce, pokud aplikují evropské právo. Rozlišení na hmotné a procesní právo má značné praktické dopady, protože hmotného práva se může dle § 65 odst. 1 SŘS domáhat i osoba, která nebyla účastníkem správního řízení.

Pro úplnost dodávám, že z právní úpravy posuzování záměru žadatele v územním řízení (§ 90 odst. 1 písm. c) StavZ) neplyne žádné konkrétní hmotné právo, pouze povinnost stavebního úřadu užít správního uvážení při posuzování souladu záměru žadatele s požadavky

²²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.1.2012, č.j. 1 As 135/2011-246.

²²³ Tamtéž, bod 45.

²²⁴ Tamtéž, bod 40.

²²⁵ Tamtéž, body 43, 44.

²²⁶ Viz případy *Dieter Janecek*, *ClientEarth*, uvedené v oddílu o evropském právu.

ZOO a se stanovisky orgánů ochrany ovzduší.²²⁷ Stavební úřad je dle § 149 odst. 1 SŘ vázán závazným stanoviskem orgánu ochrany ovzduší, nepřezkoumává jej, to ale neznamená, že by nemohlo dojít k porušení práva v důsledku nezákonného závazného stanoviska. Závazné stanovisko není rozhodnutím, protože může být napadeno pouze v rámci odvolání (nebo dozorčím prostředkem v podobě přezkumného řízení dle § 149 odst. 6 SŘ), které směřuje proti rozhodnutí, jehož výroková část je obsahem závazného stanoviska podmíněna. *Pramenem práva na příznivé ovzduší je v tuzemském právu tedy § 3 odst. 1 ve spojení s § 12 odst. 1 ZOO.*²²⁸

4.2.3 Umístování záměru za splnění dalších podmínek

Stavební záměry nelze do nadlimitně zatíženého území umísťovat bez dalšího, ale jen za současného uložení dalších podmínek tak, aby nedošlo ke zhoršení již tak špatné situace. Na tento postup mají osoby, jejichž zdraví může být znečištěním dotčeno, právní nárok odvozený z § 12 odst. 1 ZOO, který je eurokonformně vykládán v souladu s čl. 23 směrnice 2008/50/ES.

4.2.4 Konkrétní postupy

Předně je zapotřebí rozlišit zdroje znečištění na stacionární zdroje (§ 2 písm. e) ZOO) uvedené v příloze č. 2 ZOO a stacionární zdroje v příloze č. 2 neuvedené. Pro první skupinu vydává závazné stanovisko k umístění stacionárního zdroje pro účely řízení dle StavZ krajský úřad jako příslušný orgán ochrany ovzduší (§ 11 odst. 2 písm. b) ZOO), zatímco pro zdroje v příloze č. 2 neuvedené vydává závazné stanovisko pro umístění, provedení a užívání stavby stacionárního zdroje obecní úřad obce s rozšířenou působností (§ 11 odst. 3 ZOO). Zdroje uvedené v příloze č. 2 mohou být navíc provozovány pouze na základě a v souladu s **povolením provozu** (§ 17 odst. 3 ZOO), které dle § 11 odst. 2 písm. d) ZOO vydává krajský úřad. Povolení je správním rozhodnutím, při jehož vydání je orgán ochrany ovzduší vázán podmínkami § 12 odst. 1 ZOO. Význam povolení spočívá zejména ve stanovení závazných

²²⁷ PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana. § 90 Posuzování záměru žadatele. In: PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. Nakladatelství Leges, 2017. Dostupné v Systému ASPI (ID: KO18312006CZ), [cit. 9. října 2019].

²²⁸ MORÁVEK, Jiří a kol. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 23-24, 128, 144-145.

podmínek provozu, jejichž výčet je uveden v § 12 odst. 4 ZOO.²²⁹ Před vydáním povolení by krajský úřad měl disponovat stanoviskem EIA a zohlednit jej ve svém rozhodování.²³⁰

Jde-li o zdroje uvedené v příloze č. 2, záleží, zda patří do sloupce A, B nebo C, případně do všech či jen některých z nich.

4.2.5 Sloupec B

Pokud by provozem tohoto stacionárního zdroje došlo v oblasti jeho vlivu na úroveň znečištění k překročení některého z imisních limitů s dobou průměrování 1 kalendářní rok uvedeného v bodech 1 a 3 přílohy č. 1 k tomuto zákonu o více než 1% imisního limitu (§ 27 odst. 1 vyhlášky č. 415/2012 Sb., tzv. emisní vyhláška) nebo je jeho hodnota v této oblasti již překročena, lze vydat souhlasné závazné stanovisko podle odstavce 1 písm. b) nebo odstavce 2 písm. b) pouze při současném uložení *opatření zajišťujících alespoň zachování dosavadní úrovně znečištění pro danou znečišťující látku*, tzv. **kompensační opatření** (§ 11 odst. 5 ZOO). Kompensační opatření se však pro danou znečišťující látku neuloží, pokud pro ni zdroj znečištění nemá stanoven specifický emisní limit v emisní vyhlášce. Kompensační opatření se dále neukládají u stacionárního zdroje nebo pozemní komunikace, jejichž příspěvek vybrané znečišťující látky k úrovni znečištění nedosahuje hodnoty stanovené v příloze č. 16 emisní vyhlášky.²³¹

Pro účely posouzení, zda dochází k překročení některého z imisních limitů, se použije průměr hodnot koncentrací pro čtverec území o velikosti 1 km² vždy za předchozích 5 kalendářních let. Tyto hodnoty ministerstvo každoročně zveřejňuje pro všechny zóny a aglomerace (vymezené v příloze č. 3 k ZOO) způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 11 odst. 6 ZOO).²³²

Kompensační opatření navrhuje žadatel o vydání závazného stanoviska, ten také nese náklady spojené s jeho uskutečněním. Obecně mohou jako kompenzační opatření být stanovena opatření ke snížení emisí u stávajících stacionárních zdrojů nebo jiná opatření zajišťující snížení úrovně znečištění (§ 11 odst. 7 ZOO). Jde-li o stávající stacionární zdroj, pak musí jít buď o zdroj téhož žadatele, nebo jiného provozovatele, pokud s tím vysloví souhlas.²³³ Kompensační opatření musí být prováděna v rozhodném území stanoveném v § 11

²²⁹ BEJČKOVÁ: *Zákon o ochraně ovzduší ...*, s. 69-70.

²³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2010, č.j. 9 As 15/2010 - 110, nebodováno, strana spisu č. 115.

²³¹ BEJČKOVÁ: *Zákon o ochraně ovzduší ...*, s. 72.

²³² Dostupné na <http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/ozko/ozko_CZ.html> [cit. 10. října 2019].

²³³ BEJČKOVÁ: *Zákon o ochraně ovzduší ...*, s. 73.

odst. 5 ZOO přednostně tam, kde budou dosahovány nejvyšší hodnoty úrovně znečištění. Pokud není možné splnit tuto podmínku, lze kompenzační opatření provést i v jiném území, především tam, kde jsou překračovány imisní limity, avšak vždy pouze na území téže zóny nebo aglomerace (§ 11 odst. 6 ZOO). Kompenzační opatření ZOO nevymezuje ani demonstrativním výčtem. Prováděcí emisní vyhláška v § 27 odst. 4 uvádí opatření v podobě výsadby izolační zeleně, čištění komunikací nebo jiných obdobných opatření, např. používání kouřových filtrů kvality BAT (*best available technics*).²³⁴

Orgán ochrany ovzduší posoudí, zda je navržené opatření s to alespoň zachovat dosavadní úroveň znečištění pro danou látku. Při tomto hodnocení postupuje dle § 27 odst. 3 emisní vyhlášky. Shledá-li, že kompenzační opatření není způsobilé, vydá nesouhlasné závazné stanovisko.²³⁵

Není bez zajímavosti, že kompenzační opatření představuje zmírnění zákonné konstrukce nepřekročitelnosti imisního limitu, tzn. i v oblasti s dlouhodobým překračováním imisních limitů lze realizovat další zdroj znečištění, pokud nepřispěje ke zhoršení kvality ovzduší.²³⁶ Jedná se o šalamounské rozhodnutí zákonodárce ve věci vyvažování práva na život v prostředí, které není zatíženo znečištěním ovzduší nad přípustnou mez, a práva uskutečňovat stavební záměry. Lze však spekulovat, zda by *ad hoc* nepovolení provozu dalších zdrojů znečištění v oblastech se špatným ovzduším bylo opravdu drakonické.²³⁷ Osobně si nedovedu představit opatření, které zcela zabráni jakémukoli nárůstu imisí, tj. vždy nějakým dílem kvalitu ovzduší zhorší. Pak jde ale o případ „salámové metody“ o které hovoří NSS (viz výše), byť v o něco mírnějším pojetí.

Krajský soud v Ostravě pobočka v Olomouci k tomu uvedl²³⁸, že „[...] závěry plynoucí z citovaného judikátu Nejvyššího správního soudu nelze chápat absolutně kategoricky a beze zbytku tak, že do území nadlimitně zatíženého již nelze umístit vůbec žádnou stavbu, která přinese, byť i jen neměřitelné, další zatížení. Ad absurdum by tak v řadě oblastí Moravskoslezského kraje nebylo možno povolit stavbu jakéhokoli rodinného domu s jiným

²³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č.j. 6 As 288/2016-146, body 52, 53. Závěry se týkají opatření dle programu zlepšování kvality ovzduší, na kompenzační opatření se tedy užijí zprostředkovaně dle § 12 odst. 1 ZOO.

²³⁵ MORÁVEK: *Zákon o ochraně ovzduší...*, s. 128.

²³⁶ BEJČKOVÁ: *Zákon o ochraně ovzduší...*, s. 72. Shodně MORÁVEK: *Zákon o ochraně ovzduší ...*, s. 128. Pravidla dle § 11 odst. 5 ZOO jsou opravdu mírnější než požadavky NSS, které vyžadují, aby přijaté opatření vedlo k podlimitní zátěži. Je však potřeba uvést, že tento pohled NSS je relativizován v nejnovějším Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19.9.2019, č.j. 9 As 310/2017 - 164, bod 132, kdy soud vysvětlil svou dřívější úvahu tak, že umístění nových záměrů do nadlimitně zatíženého území je nezákonné, pokud se tak děje bez dalšího, tj. jen s konstatováním, že záměr sám o sobě významně nepřispěje k navýšení zátěže.

²³⁷ MORÁVEK: *Nový přístup ...*, s. 42.

²³⁸ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě pobočka v Olomouci ze dne 26.6.2018, č.j. 65 A 58/2017 - 196, bod 74.

vytápěním než elektřinou.“ Na druhou stranu jsou orgány ochrany ovzduší dle § 12 odst. 1 ZOO vázány programy zlepšování kvality ovzduší a úrovněmi znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k ZOO.²³⁹ V takovém případě je připuštění dalšího nadlimitního znečištění v rozporu s čl. 23 odst. 1 druhým pododstavcem směrnice 2008/50/ES, protože dochází k prodloužení období překročení, které má být co nejkratší. Připomínám, že co nejrychlejší odstranění protiprávního stavu tvoří dle judikatury SDEU jednu ze složek hmotného práva na příznivé ovzduší.²⁴⁰ Splnění emisních limitů by v případě celkového nadlimitního znečištění nemělo být jediným rozhodujícím kritériem pro povolení provozu stacionárního zdroje dle § 11 odst. 2 písm. d) ZOO. Krajský úřad je povinen přijmout řešení, které odpovídá okolnostem daného případu (§ 2 odst. 4 SŘ, čl. 4 odst. 4 Listiny), proto je povinen hodnotit zejména rozsah překračování imisních limitů v předchozích letech (jak z pohledu plochy území, na němž protiprávnímu stavu dochází, tak dle dosažených hodnot hmotnostních koncentrací a konečně i podle počtu překročení), příspěvek nově umístěvaného stacionárního zdroje k úrovni znečištění ovzduší u dané znečišťující látky, technickou úroveň instalovaných zařízení, možnosti použití dodatečných opatření ke snižování emisí a jejich účinnost atd.²⁴¹

Mám za to, že právě tento zdrženlivý a zdánlivě²⁴² liberální přístup je příčinou neschopnosti ČR dostát závazkům z členství v EU. Ostatně Evropská komise vede již od roku 2006 s ČR řízení o porušení práva Evropské unie (*infringement*) z důvodu neplnění imisních limitů.²⁴³

4.2.6 Sloupec A

Dle § 11 odst. 9 ZOO je žadatel povinen předložit k řízení o vydání závazného stanoviska podle § 11 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) ZOO a k řízení o změně povolení provozu, při které dochází k navýšení projektovaného výkonu nebo kapacity anebo ke zvýšení emisí, u stacionárního zdroje označeného ve sloupci A v příloze č. 2 **rozptylovou studií** pro znečišťující látky, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 až 3 přílohy č. 1, zpracovanou autorizovanou osobou podle § 32 odst. 1 písm. e) ZOO. Rozptylová studie podrobně popíše

²³⁹ Shodně viz BEJČKOVÁ: *Zákon o ochraně ovzduší ...*, s. 79.

²⁴⁰ Obdobně viz ANDREWS, Alan. *The Clean Air Handbook. A practical guide to EU air quality law*. Version 2.0. ClientEarth, 2015. s. 12, 43. Obdobně též NSS, č.j. 6 As 288/2016-146 (viz níže).

²⁴¹ MORÁVEK: *Nový přístup ...*, s. 42-43. Shodně též MORÁVEK: *Zákon o ochraně ovzduší ...*, s. 144-145.

²⁴² Šetřením jednoho práva je drasticky zasahováno do práva jiného, v tomto případě práva na příznivé ovzduší, které je neustálým překračováním imisních limitů vlastně popřeno.

²⁴³ BEJČKOVÁ: *Zákon o ochraně ovzduší ...*, s. 21

vliv imisního příspěvku daného zdroje na kvalitu ovzduší v místě jeho provozu.²⁴⁴ Studii lze napadnout podáním opravného prostředku proti správnímu rozhodnutí, jehož je závazné stanovisko podkladem.

4.2.7 Zdroje neuvedené v příloze č. 2

Dle § 11 odst. 3 ZOO obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává pro účely řízení dle StavZ závazné stanovisko k umístění, provedení a užívání stavby stacionárního zdroje neuvedeného v příloze č. 2. Závazné stanovisko může být souhlasné nebo nesouhlasné. Souhlas je možné vázat na splnění určitých podmínek.²⁴⁵ V případě těchto zdrojů nelze užit institut kompenzačních opatření, protože ta se týkají pouze stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 sloupci B. Na postup obecního úřadu trojkové obce se však použije § 12 odst. 1 ZOO, je tedy vázán imisními limity dle bodů 1 a 2 přílohy č. 1 k ZOO a programem zlepšování kvality ovzduší pro danou zónu či aglomeraci. Z této skutečnosti lze dovodit, že vydání souhlasného závazného stanoviska musí orgán ochrany ovzduší podmínit splněním určitých opatření tak, aby došlo k naplnění programu zlepšování kvality ovzduší a imisních limitů.²⁴⁶

4.3 Program zlepšování kvality ovzduší

Jde o koncepční nástroj upravený v § 9 ZOO, který je současně transpozicí čl. 23 směrnice 2008/50/ES.²⁴⁷ Od novely ZOO zákonem č. 172/2018 Sb. je otázkou, zda je program nadále vydáván ve formě opatření obecné povahy. Podle čl. I bodu 9 novely se totiž z § 9 odst. 1 ZOO vypouští sousloví „formou opatření obecné povahy“ a dle bodu 10 je § 9 odst. 4 ZOO, doposud upravující námitky proti programu zlepšování kvality ovzduší, nahrazen ustanovením o povinnosti obcí a krajů provádět opatření, která jim byla uložena v příslušném programu zlepšování kvality ovzduší, v rámci svých možností tak, aby bylo imisního limitu dosaženo co nejdříve (zákonný zásah do práva na samosprávu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy). Domnívám se, že novelou nedošlo ke změně v obsahu správní činnosti, proto jsou naplněny materiální požadavky opatření obecné povahy (§ 171 SŘ)²⁴⁸, tj. program

²⁴⁴ Tamtéž, s. 75.

²⁴⁵ Tamtéž, s. 71.

²⁴⁶ MORÁVEK: *Zákon o ochraně ovzduší ...*, s. 144.

²⁴⁷ Podrobně ke koncepčním nástrojům viz PLACHKÝ, Luděk. *Koncepční nástroje ochrany ovzduší v ČR: diplomová práce*. Olomouc: Univerzita Palackého, Právnická fakulta, 2019, 53 s. Vedoucí diplomové práce Veronika Tomoszková.

²⁴⁸ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2019, s. 182-183.

zavádí konkrétní opatření pro danou zónu nebo aglomeraci, ale týká se druhově vymezeného okruhu osob, např. kohokoli, kdo žádá o povolení provozu ve smyslu § 9 odst. 3 ZOO.

Z hlediska existence hmotného práva na příznivé ovzduší NSS uvádí, že snížení znečištění ovzduší na zákonné imisní limity není jen závazkem ČR vůči EU, ale také závazkem státu vůči svým občanům, kteří žijí v oblastech s nepříznivou kvalitou ovzduší. *V tomto ohledu jde o provedení práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny pro oblast ochrany ovzduší. Dotčené osoby mají právo nejen na to, aby byl program vydán, ale aby obsahoval účinné nástroje.*²⁴⁹

Zpracování judikatury SDEU v předchozím oddílu nebylo zbytečné, protože NSS na ní postavil podstatnou část své argumentace.²⁵⁰ Je úlohou správního soudnictví přezkoumat napadené programy jak po stránce formální, tak obsahové.²⁵¹ Formální požadavky stanoví ZOO v příloze č. 5 a směrnice 2008/50/ES v oddílu A přílohy XV, a jejich naplnění zásadně nečiní obtíže.²⁵² Materiální přezkum spočívá obecně v posouzení, zda přijatá opatření vedou k dosažení náležitého účinku (*effet utile*) unijní legislativy na národní úrovni. V případě programů zlepšování kvality ovzduší to konkrétně znamená posouzení způsobilosti opatření zajistit co nejkratší délku období, v němž jsou imisní limity překročeny.²⁵³

Pojmovými znaky náležitého opatření jsou²⁵⁴:

1. Technická proveditelnost.
2. Proporcionalita, tzn. opatření nemají zasahovat do veřejných a soukromých práv nad míru potřebnou k dosažení souladu s imisními limity.
3. Pravděpodobnost, že opatření, byť až ve svém souhrnu, dosáhnou cíle programu v nejkratší době.
4. Konečný termín pro dosažení cíle nesmí být stanoven svévolně a formalisticky.
5. Vyčíslení očekávaného přínosu jednotlivých opatření ke zlepšení kvality ovzduší za účelem jejich vzájemného porovnání z hlediska účinnosti, a dále časový plán provádění jednotlivých opatření tak, aby bylo možné průběžně kontrolovat jejich plnění.

²⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č.j. 6 As 288/2016-146, body 69, 70, 84.

²⁵⁰ Tamtéž, body 28-39.

²⁵¹ Tamtéž, body 38, 69.

²⁵² Tamtéž, body 72, 73.

²⁵³ Tamtéž, bod 31.

²⁵⁴ Tamtéž, body 30, 36, 38, 57, 73.

4.4 Smogové situace a nízkoemisní zóny

Dle § 10 odst. 1 ZOO je smogová situace stavem mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění oxidem siřičitým, oxidem dusičitým, částicemi PM₁₀ nebo troposférickým ozonem překročí některou z prahových hodnot uvedených v příloze č. 6 k ZOO za podmínek uvedených v této příloze. Vymezením znečišťujících látek se tento institut podobá krátkodobým akčním plánům dle čl. 24 směrnice 2008/50/ES, které stávající právní úprava neobsahuje.²⁵⁵ Vznik smogové situace a její ukončení vyhláší ministerstvo neprodleně ve veřejně přístupném informačním systému a v médiích (§ 10 odst. 2 ZOO). Je-li to třeba, vydá obec pro případy vzniku smogové situace regulační řád. Regulační řád obsahuje opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel (§ 10 odst. 4 ZOO). Na vydání regulačního řádu není právní nárok.²⁵⁶

Dle § 14 odst. 1 ZOO může rada obce za účelem omezení znečištění ovzduší z dopravy na svém území nebo jeho části opatřením obecné povahy vydaným v přenesené působnosti stanovit zónu s omezením provozu silničních motorových vozidel.²⁵⁷ Na přijetí opatření obecné povahy, kterým se stanovuje nízkoemisní zóna, není právní nárok. Zavedení nízkoemisních zón může být opatřením v rámci programu zlepšování kvality ovzduší a jako takové může být osobami, jejichž zdraví je v důsledku znečištění ovzduší dotčeno, napadeno ve správním soudnictví dle § 101a a násl. SŘS (parametry přezkumu jsou vymezeny výše).

4.5 Shrnutí zákonného oddílu

ZOO v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny provádí čl. 35 odst. 1 Listiny, když v § 3 odst. 1 stanoví, že imisní limity jsou závazné jak pro orgány ochrany ovzduší, tak pro územní samosprávné celky. Ačkoli se jedná o transpozici směrnice 2008/50/ES, povinnost ctít imisní limity není jen závazkem ČR vůči EU, ale také vůči obyvatelům. Dle judikatury SDEU a NSS se osoby dotčené znečištěním na zdraví mohou svých práv na orgánech veřejné moci domáhat.

Hmotné právo na příznivé ovzduší předně obsahuje nárok na vydání programu zlepšování kvality ovzduší a nárok na to, aby byl účinný. Náležitý účinek programu (*effet*

²⁵⁵ JANČÁŘOVÁ, Ilona, VODIČKA, Jiří. Kam se poděly krátkodobé akční plány? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2018, č. 2, s. 350.

²⁵⁶ BEJČKOVÁ: *Zákon o ochraně ovzduší ...*, s. 57. Shodně JANČÁŘOVÁ, VODIČKA: *Kam se poděly...*, s. 350.

²⁵⁷ Více k nízkoemisním zónám viz KŘEČKOVÁ, Michala. Nízkoemisní zóny jako nový nástroj zlepšení kvality ovzduší. *České právo životního prostředí*, 2012, č. 2, s. 71 a násl.

utile) je dle SDEU spatřován v tom, že obsahuje opatření, která směřují k co nejrychlejšímu nastolení stavu po právu, tj. v mezích imisních limitů. Materiální náležitosti jsou ve zbytku dovozeny judikaturou NSS. Pojmovými znaky opatření jsou technická proveditelnost, přiměřenost, pravděpodobnost dosažení cíle programu, stanovení konečného termínu, nesvévolné vyčíslení očekávaného přínosu jednotlivých opatření a plán jejich provádění. Splnění těchto podmínek umožňuje věcný přezkum programu v rámci správního soudnictví (§ 101a SŘS), což znamená, že dotčené osoby se mohou úspěšně bránit i v případě, že program sice formálně přijatý je, ale není uváděn v praxi.

Dalším významným ustanovením je § 12 odst. 1 ZOO. Orgány ochrany ovzduší vychází při vydávání stanoviska, závazného stanoviska a povolení provozu z programů zlepšování kvality ovzduší a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k ZOO. K imisním limitům dle bodů 3 a 4 musejí alespoň přihlížet. Dotčené osoby mohou požadovat, aby orgány ochrany ovzduší při své činnosti provedly test proporcionality. Do této správní úvahy se musí promítnout mj. míra stávající úrovně znečištění ovzduší (jak územní, tak hmotnostní), očekávaný příspěvek nové zdroje znečištění, jeho technickou výbavu a způsobilost použít dodatečná opatření ke snižování emisí. Zákon za tímto účelem v případech uvedených v § 11 odst. 5 ZOO nařizuje přijetí kompenzačních opatření, která navrhuje žadatel. Obdobný cíl sleduje povinnost žadatele předložit rozptylovou studii (§ 11 odst. 9 ZOO). Mám za to, že v oblastech s obzvlášť zhoršenou kvalitou ovzduší nemůže orgán ochrany ovzduší vydat souhlasné závazné stanovisko nebo povolit provoz stacionárního zdroje, neboť takový postup je v příkrém rozporu s čl. 23 druhým pododstavcem směrnice 2008/50/ES, který vyžaduje co nejkratší trvání protiprávního stavu. Stanovení přísnějších podmínek provozu, ač zajisté přínosné, nemůže nikdy zcela vyloučit emisní příspěvek daného zdroje znečištění. Budou-li do nadlimitně zatíženého území přibývat noví znečišťovatelé, pak se úroveň znečištění bude měnit k lepšímu jen pomalu.

Závěrem uvádím, že na stanovení nízkoemisní zóny není právní nárok, pokud je však zavedení nízkoemisní zóny opatření v rámci programu zlepšování kvality ovzduší, může být přezkoumáno správním soudem. Na vydání regulačního řádu při smogové situaci nárok není.

Závěr

Zkoumal jsem existenci a obsah hmotného práva na příznivé ovzduší v rámci českého právního řádu. Struktura práce odpovídá hierarchii právních norem.

V ústavním pořádku je dané právo zakotveno v čl. 35 odst. 1 Listiny, který je však zapotřebí vykládat ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny. Na základě této premisy jsem za použití nástrojů právní metodologie dovedl, že obsah práva na příznivé životní prostředí je trojí. Pro přehledné znázornění mi posloužilo přirovnání ke slupkám cibule.

První, vnější, slupkou je zákonný rozsah práva na příznivé životní prostředí. Pro oblast ochrany ovzduší se jím rozumí zejména imisní limity. Tato slupka tudíž není nadána samostatným ústavním obsahem, protože ji ÚS posuzuje dle testu racionality. Druhou slupku představuje tzv. esenciální obsah práva. V souladu s judikaturou ESLP jsem jej vymezil jako nárok na takovou kvalitu životního prostředí, která zajišťuje pokojný výkon ostatních základních práv. Druhá slupka již vykazuje samostatný ústavní obsah, neboť se v podstatě jedná o environmentální složku jiných lidských práv, např. práva vlastnického či práva na soukromí a rodinný život. Proto zásahy do této sféry podléhají testu proporcionality. Dovedl jsem též existenci třetí, jaderné, slupky v podobě nedotknutelné lidské důstojnosti, která nemůže za žádných okolností být umněšena.

V mezinárodněprávním oddílu jsem se zabýval zejména rozbohem Aarhuské úmluvy, o Evropské úmluvě bylo pojednáno v rámci ústavního oddílu. Dospěl jsem k závěru, že Aarhuská úmluva zakládá výhradně procedurální práva. Jejich význam neradno podceňovat. Umožňuje-li objektivní právo účast na environmentálním rozhodování, tím spíše orgán veřejné moci vymezí, při vypořádání námitek účastníků, co je podstatou hmotného práva.

Evropský oddíl byl již plně ve znamení ochrany ovzduší. Stavebním kamenem výkladu byla směrnice 2008/50/ES, protože primární právo upravuje principy a politiky Unie. Právo na příznivé ovzduší spočívá v nároku fyzických osob a spolků ochrany přírody na to, aby byly dodržovány přípustné úrovně znečištění, zejména v podobě mezních hodnot stanovených sekundárním právem. Faktickým projevem tohoto přístupu je nárok na vypracování plánu kvality ovzduší v souladu s požadavky čl. 23 směrnice 2008/50/ES.

ZOO je transpozicí unijní úpravy, závěry SDEU jsou při jeho výkladu přímo použitelné. Pro vymezení obsahu hmotného práva na příznivé ovzduší zastávají nejdůležitější úlohu tzv. imisní limity, kterých se osoby dotčené znečištěním na zdraví mohou na orgánech veřejné moci domáhat. Tento nárok je uskutečňován dvojím způsobem:

a) Věcným přezkumem vydaných programů zlepšování kvality ovzduší dle § 101a a násl. SŘS.

b) Opravnými prostředky ve správním řízení a správní žalobou dle § 65 a násl. SŘS. Z hlediska ochrany ovzduší půjde zejména o namítání protiprávnosti závazných stanovisek vydávaných orgány ochrany ovzduší v rozporu s požadavky § 12 odst. 1 ZOO.

Zastávám názor, že v případě dlouhodobého překračování imisních limitů a za předpokladu, že kompenzační opatření nepostačují k udržení stávající kvality vnějšího ovzduší, mají orgány ochrany ovzduší povinnost vydat nesouhlasné stanovisko, nesouhlasné závazné stanovisko či nepovolit záměr, pokud by touto činností mělo dojít ke zhoršení již tak nepříznivé situace. Opačná praxe je v rozporu s druhým pododstavcem čl. 23 směrnice 2008/50/ES, protože stát se nesnaží protiprávní stav co nejdříve odstranit, nýbrž jej nadále prohlubuje.

Bibliografie

Monografie, komentáře a sborníky

- ANDREWS, Alan. *The Clean Air Handbook. A practical guide to EU air quality law.* Version 2.0. ClientEarth, 2015. 46 s.
- ARNDTS, Carl Ludwig. *Učební kniha Pandekt. I. díl.* Praha: Wolters Kluwer, 2010. 361 s.
- BEJČKOVÁ, Pavla. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. 308 s.
- BLAHO, Peter, SKŘEJPEK, Michal a kol. *Digesta neboli Pandekty. Svazek I. Kniha I-XV. Vybrané části.* Praha: Nakladatelství Karolinum, 2015. 701 s.
- DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí.* 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. 680 s.
- ECO, Umberto. *Jak napsat diplomovou práci.* Olomouc: Votobia, 1997. 271 s.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část.* 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019. 536 s.
- KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed) a kol. *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania.* Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2016. 268 s.
- MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník - velký komentář. Svazek I. § 1-117.* Praha: Nakladatelství Leges, 2013. 720 s.
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace.* 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011. 276 s.
- MLSNA, Petr (ed) a kol. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy.* Praha: Nakladatelství Leges, 2011. 384 s.
- MORÁVEK, Jiří a kol. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 435 s.
- MÜLLEROVÁ, Hana (ed) a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy.* Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. 288 s.
- MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR.* Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018. 236 s.
- MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty.* Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015. 125 s.
- PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář.* Nakladatelství Leges, 2017. 880 s.
- SEDLÁČEK, Jaromír. *Obligační právo. I. díl.* Praha: Wolters Kluwer, 2010. 323 s.

SLÁDEČEK, Vladimír (ed) a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. 1320 s.

STEC, Stephen, CASEY-LEFKOWITZ, Susan, et alii. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. OSN: Druhé vydání, 2014. 278 s.

TOMOSZEK, Maxim, KOPA, Martin, ADAMEOVÁ, Zuzana. *Moot court ve výuce práva: metodická příručka pro studenty i pedagogy*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2012. 197 s.

WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 931 s.

WEYR, František. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 388 s.

Odborné články

ALEXY, Robert. Constitutional Rights and Proportionality. *Revus*, 2014, č. 22, s. 51-65.

ALEXY, Robert. Lidská důstojnost a princip proporcionality. *Právník*, 2015, č. 11, s. 867-878.

ATAPATTU, Sumudu. The Right to a Healthy Life or the Right to Die Polluted? The Emergence of a Human Right to a Healthy Environment Under International Law. *Tulane Environmental Law Journal*, 2002–2003, roč. 16, s. 65-126.

BOYLE, Alan. Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment. *Fordham Environmental Law Review*, 2006, roč. 18, č. 3, s. 471-511.

DE SADELEER, Nicolas. Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases. *Nordic Journal of International Law*, 2012, č. 81, s. 39-74.

HORÁK, Filip. Lidská důstojnost v ústavním právu: Legitimní argument nebo axiom? *Jurisprudence*, 2017, č. 4, s. 3-14.

JANČÁŘOVÁ, Ilona, VODIČKA, Jiří. Kam se poděly krátkodobé akční plány? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2018, č. 2, s. 337-355.

KŘEČKOVÁ, Michala. Nízkoemisní zóny jako nový nástroj zlepšení kvality ovzduší. *České právo životního prostředí*, 2012, č. 2, s. 71-77.

LEPSIUS, Oliver. Human Dignity and the Downing of Aircraft. The German Federal Constitutional Court Strikes Down a Prominent Anti-Terrorism Provision in the New Air-Transport Security Act. *German Law Journal*, 2006, roč. 07, č. 09, s. 761-776.

MORÁVEK, Jiří. Nový přístup k imisním limitům. *České právo životního prostředí*, 2012, č. 2, s. 40-45.

- MOTZKE, Radek, PODSKALSKÁ, Sandra. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. *Planeta*, roč. XV., č. 6, 2007, 48 s.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Aktuální otázky zakotvení lidského práva na životní prostředí v mezinárodním právu. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*, 2011, s. 19-44.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Environment playing Short-handed: Margin of Appreciation in Environmental Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *RECIEL*, 2015, č. 24, s. 83-92.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Perspektivy práva na příznivé životní prostředí: vzor přezkumu socioekonomických práv a test racionality. *Právník*, 2019, č. 6, s. 533-554.
- O'GORMANN, Roderic. The Case for Enshrining a Right to Environment within EU Law. *European Public Law*, 2013, roč. 19, č. 3, s. 583-604.
- PEDERSEN, Ole W. European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming? *Georgetown International Environmental Law Review*, 2008, roč. 21, č. 1, s. 73-112.
- RODRIGUEZ-RIVERA, Luis E. Is the Human Right to Environment Recognized under International Law - It Depends on the Source, 2001, *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*. s. 1-46.
- SHELTON, Dinah. Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment. *Stanford Journal of International Law*, 1991, č. 28, s. 103-138.
- TADDEI, Ugo. A Right to Clean Air in EU Law? Using Litigation to Progress from Procedural to Substantive Environmental Rights. *Environmental Law Review*, 2016, roč. 18, č. 1, s. 3-7.
- VYHNÁNEK, Ladislav. Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, č. 3, s. 203-221.
- WEIS, Lael K. Environmental constitutionalism: Aspiration or transformation? *International Journal of Constitutional Law*, roč. 16, č. 3, 2018, s. 836-870.

Judikatura

- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 16. července 1969, sp. zn. 1 BvL 19/63.
- Rozsudek ESD ze dne 17. prosince 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, C-11/70.
- Rozsudek ESD ze dne 14. května 1974, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisi*, C-4/73.

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 21. června 1977, sp. zn. 1 BvL 14/76.

Rozsudek ESD ze dne 13. července 1989, *Enichem Base a ostatní proti Comune di Cinisello Balsamo*, C-380/87, Sb. rozh. s. 02491.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Powell a Rayner proti Spojenému království* ze dne 21. února 1990, stížnost č. 9310/81.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Fredin proti Švédsku* ze dne 18. února 1991, stížnost č. 12033/86.

Rozsudek ESD ze dne 30. května 1991, *Komise proti Německu*, C-361/88, Sb. rozh. s. I-02567.

Rozsudek ESD ze dne 17. října 1991, *Komise proti Německu*, C-58/89, Sb. rozh. s. I-04983.

Rozsudek ESD ze dne 14. července 1994, *Peralta*, C-379/92, Sb. rozh. s. I-03453.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Jersild proti Dánsku* ze dne 23. září 1994, stížnost č. 15890/89.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *López Ostra proti Španělsku* ze dne 9. prosince 1994, stížnost č. 16798/90.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

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

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

Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. května 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Chapman proti Spojenému království* ze dne 18. ledna 2001, stížnost č. 27238/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Kyrtatos proti Řecku* ze dne 22. května 2003, stížnost č. 41666/98.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Hatton a ostatní proti Spojenému království* ze dne 8. července 2003, stížnost č. 36022/97.

Rozsudek ESD ze dne 14. října 2004, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH proti Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, C-36/02, Sb. rozh. s. I-09609.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Taşkin a ostatní proti Turecku* ze dne 10. listopadu 2004, stížnost č. 46117/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. května 2005, sp. zn. Pl. ÚS 16/04.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Fadeyeva proti Rusku* ze dne 9. června 2005, stížnost č. 55723/00.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. prosince 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 5. října 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. února 2008, sp. zn. II. ÚS 2268/07.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

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

Rozsudek SDEU ze dne 25. července 2008, *Dieter Janeczek proti Freistaat Bayern*, C-237/07, Sb. rozh. s. I-06221.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08.

Nález Ústavního soudu ze dne 14. dubna 2009, sp. zn. II. ÚS 1191/08.

Nález Ústavního soudu ze dne 18. srpna 2009, sp. zn. I. ÚS 557/09.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2010, č.j. 9 As 15/2010-110.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010-43.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Dubetska a ostatní proti Ukrajině* ze dne 10. února 2011, stížnost č. 30499/03.

Rozsudek SDEU ze dne 8. března 2011, *Lesoochránárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, Sb. rozh. s. I-01255.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.1.2012, č.j. 1 As 135/2011-246.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Hardy a Maile proti Spojenému království* ze dne 14. února 2012, stížnost č. 31965/07.

Rozsudek SDEU ze dne 19. prosince 2012, Komise proti Itálii, C-68/11.

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

Rozsudek SDEU ze dne 19. listopadu 2014, *ClientEarth a Regina proti The Secretary of State for the Environment*, Food and Rural Affairs, C-404/13.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č.j. 6 As 288/2016-146.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě pobočka v Olomouci ze dne 26.6.2018, č.j. 65 A 58/2017-196.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.9.2019, č.j. 9 As 310/2017-164.

Právní předpisy

Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 30/1947 Sb., o chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, sjednaných dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organizaci, konané v San Francisku.

Deklarace Konference Organizace spojených národů o životním prostředí (Stockholmská deklarace) ze dne 16. června 1972.

Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států.

Vyhláška č. 15/1988 Sb., ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o smluvním právu, ročník 1988, částka 2, ze dne 26.2.1988.

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy a Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu.

Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění účinném do 31.12.1992.

Deklarace Konference OSN o životním prostředí a rozvoji (Deklarace z Ria), 1992.

Sdělení č. 209/1992 Sb. federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší. Úř. věst. L 309, 27. listopadu 2001, s. 22-30.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Aarhuská úmluva, vyhlášena jako předpis č. 124/2004 Sb. m. s., ročník 2004, částka 53, ze dne 29.10.2004.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004, o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší. Úř. věst. L 23, 26. ledna 2005, s. 3-16.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Úř. věst. L 152, 11. června 2008, s. 1-44.

Teheránská deklarace o lidských právech a životním prostředí ze dne 14. května 2009.

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 326, 26.10.2012, s. 47-390.

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

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Listina základních práv Evropské unie. Úř. věst. C 326, 26.10.2012, s. 391-407.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2193 ze dne 25. listopadu 2015 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší ze středních spalovacích zařízení. Úř. věst. L 313, 28. listopadu 2015, s. 1-19

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/802 ze dne 11. května 2016 o snižování obsahu síry v některých kapalných palivech. Úř. věst. L 132, 21. května 2016, s. 58-78.

Vnitřní norma Právnické fakulty UP, č. PF-B-18/10, účinná od 30.4.2018.

Zákon č. 172/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Ostatní

Tisk ČNR z 26. října 1990, č. 91. Dostupný na https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0091_01.htm.

Tisk ČNR z 15. listopadu 1990, č. 91A. Dostupný na <https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0091a00.htm>.

Tisk ČNR z 21. listopadu 1990, č. 109. Dostupný na https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0109_00.htm.

Stenografický zápis 8. schůze, ze dne 22. listopadu 1990, vyjádření poslance Miloslava Výborného. Dostupný na <https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/008schuz/8-1.html#5> a dále na <https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/008schuz/s008002.htm#r6>.

Zápisy ze zasedání Ústavněprávního výboru ČNR v letech 1990-1992. Dostupné na <<https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/vybory/upv/zapis/index.htm>>.

Zprávy o 11. společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů, konané 8.-11. ledna 1991. Vystoupení společného zpravodaje výborů Sněmovny národů, poslance V. Ševčíka. Dostupné na <<https://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/011schuz/s011004.htm>>.

Manual on Human Rights and the Environment. Council of Europe Publishing. Druhé vydání. 2012. 195 s.

ŠRÁM, Radim. *Výsledky molekulárně epidemiologických studií*. Ochrana ovzduší v ČR: role práva, vědy a politiky. Konference při PF UP, 14.2.2018.

Legislativní pravidla vlády. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>>.

Pozorování Evropské komise vydané na základě čl. 267 SFEU ve věci C-404/13, body 62, 63. Dostupné na <<http://documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2013-12-05-ec-written-observations-ce-vs-uk-air-quality-dec-2013-ext-en.pdf>>.

Ambient (outdoor) Air Quality and Health factsheet, dostupný na <[https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)> (zobrazeno 7.10.2019).

PLACHKÝ, Luděk. *Koncepční nástroje ochrany ovzduší v ČR: diplomová práce*. Olomouc: Univerzita Palackého, Právnická fakulta, 2019, 53 s. Vedoucí diplomové práce Veronika Tomoszková.

KOSAŘ, David. *Čl. 43 LZPS - Ústavní právo na azyl?* [online]. jinepravo-blogspot.com, 14. března 2011 [cit. 3. listopadu 2018]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com/2011/03/clanek-43-lzps-ustavni-pravo-na-azyl.html>>.

Shrnutí

Autor v této diplomové práci zkoumá existenci hmotného práva na příznivé ovzduší a vymezuje jeho normativní obsah. Její struktura odpovídá hierarchii právních norem. Ústavní oddíl je zpracován za užití právní metodologie tak, aby výsledné závěry byly přezkoumatelné. Nechybí rozbor stěžejních rozhodnutí Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva. Mezinárodněprávní oddíl se věnuje Aarhuské úmluvě. V rámci práva Evropské unie je podán výklad směrnice 2008/50/ES, včetně rozhodné judikatury Soudního dvora. Práce je završena interpretací vybraných nástrojů ochrany ovzduší dle zákona o ochraně ovzduší.

Abstract

The author of this diploma thesis examines the existence of the substantive right to favourable air quality and defines its normative content. Its structure corresponds to the hierarchy of legal norms. The Constitutional Section is prepared using legal methodology, therefore the conclusions presented therein can be reviewed. Key judgments of the Constitutional Court of the Czech Republic and the European Court of Human Rights are also analyzed. The International law Section deals with the Aarhus Convention. Under the European Union law, Directive 2008/50/EC is interpreted, including the relevant case law of the Court of Justice. The thesis concludes with the interpretation of selected instruments of air protection according to the Air Protection Act.

Seznam klíčových slov

Lidské právo na příznivé životní prostředí a jeho slupky, test proporcionality, test racionality, tvrdé jádro, lidská důstojnost, hmotné právo na příznivé ovzduší, směrnice 2008/50/ES, zákon o ochraně ovzduší, kvalita vnějšího ovzduší, imisní limity, kompenzační opatření, programy zlepšování kvality ovzduší, povinnosti orgánů ochrany ovzduší.

Keywords

Human right to favourable environment and its layers, proportionality test, rationality test, hard core, human dignity, substantive right to favourable air quality, Directive 2008/50/EC, Air Protection Act, ambient air quality, imission limits, compensatory measures, air quality plans, obligations of administrative bodies for air protection.