

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

Vydavatel: Česká společnost pro právo životního prostředí

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

Časopis je zařazen od roku 2014 na Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodických publikací Rady pro vědu, výzkum a inovace

Adresa redakce:

Náměstí Curieových 7, Praha 1, PSČ 116 40, tel. 221 005 232

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

www.cspzp.com

Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Členové redakční rady:

prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

(UP v Olomouci)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

(UK v Praze)

prof.nadzw. Dr. hab. Adam Habuda

(Polsko)

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D.

(Slovensko)

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

(ÚSAP AVČR)

doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.

(MU v Brně)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

(MU v Brně)

prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš Rothrockl

(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph. D.

(UK v Praze)

prof. Dr. hab. Mag. Erika Wagner

(Rakousko)

Autorka fotografií na obálce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,

Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun

eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001

a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Náklad: 400 výtisků

Uzávěrka 40. čísla dne 30. 07. 2016

Fotografie na obálce:

CHKO Křivoklátsko

(na titulní straně pohled z Nezabudických skal na údolní nivu řeky Berounky u Branova, na zadní straně Týřovické skály)

OBSAH**ÚVODNÍK**

Časopis vychází již po čtyřicáté	5
----------------------------------	---

TÉMA*Hana Müllerová*

Přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí a Soudní dvůr EU: navzdory Aarhuské úmluvě stále zavřeno	8
---	---

Ilona Jančářová, Jiří Vodička

Krátké zamyšlení nad přímými kontrolami spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech a stavbách pro rodinnou rekreaci	41
---	----

AKTUÁLNĚ

Petice proti uvažované výstavbě přehrady v centru Chráněné krajinné oblasti Křivoklátsko	54
--	----

ZE SOUDNÍ JUDIKATURY*Vojtěch Vomáčka*

Komentovaná judikatura Soudního dvora: jaro 2016	57
--	----

Vojtěch Stejskal

Přezkum aktivní legitimace v souladu s ust. § 101a s.ř.s. z hlediska materiálního pohledu na věc	74
--	----

Tomáš Maršál

Zástupce veřejnosti podle § 23 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy	79
---	----

RECENZE A ANOTACE

Komentář k zákonu o ochraně přírody a krajiny	86
---	----

Komentář k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí	90
---	----

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

20. Rakouské dny práva životního prostředí	94
--	----

ZE ŽIVOTA SPOLEČNOSTI

Výroční zpráva o činnosti České společnosti pro právo životního prostředí
za rok 2015 97

Valná hromada České společnosti pro právo životního prostředí 2016 100

PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů 2016 (duben až červen) 103

INFORMACE O ČASOPISU 106

POKYNY PRO AUTORY 108

ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ 111

← ÚVODNÍK →

ČASOPIS VYCHÁZÍ JIŽ PO ČTYŘICÁTÉ

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

mám tu čest Vám představit jubilejní, již 40. číslo našeho časopisu České právo životního prostředí. Je součástí 16. ročníku existence vědeckého recenzovaného časopisu, vydávaného spolkem Česká společnost pro právo životního prostředí. Když jsme jej v roce 2000 zakládali, osobně mě tehdy nenapadlo, že to vydržíme tak dlouho. Avšak podařilo se. Časopis je nekomerční, ale vychází každoročně, minimálně dvakrát, a letos například to budou čtyři čísla. Všechna čísla jsou nejen v tištěné papírové, ale i elektronické podobě (v plném znění na www.cspzp.com). Rád bych poděkoval všem, kteří se o existenci časopisu zasloužili, tedy všem autorům, donátorům, recenzentům, redakční radě a především Evě a Františkovi Rozkotovým, kteří se nám celá ta léta starají o grafickou stránku, sazbu a tisk.

A o čem si můžete v jubilejním čísle přečíst?

Hana Müllerová podrobně analyzuje vývoj judikatury Soudního dvora EU ve věci přístupu ke spravedlnosti v oblasti životního prostředí, konkrétně k přezkumu aktů vydaných orgány EU, a to podle příslušných ustanovení primárního práva (tj. podle úpravy žaloby na neplatnost) a sekundárního práva (podle tzv. Aarhuského nařízení). Ukazuje, že poslední vývoj reprezentovaný dvěma rozhodnutími z ledna 2015 představuje utvrzení restriktivní a ochraně životního prostředí nepříznivé interpretace přístupu k tomuto přezkumu.

Brněnští kolegové poskytli aktuální zamyšlení nad právními otázkami přímých kontrol spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech a stavbách pro rodinnou rekreaci. Podkladem jim byl vládní návrh zákona o novelizaci zákona o ochraně ovzduší. V době, kdy budete číst tento článek, již možná budete vědět, jak to v Parlamentu nakonec dopadlo.

Státní podnik Povodí Vltavy přišel letos v únoru se studií záměru výstavby retenční nádrže na řece Berounce v čarokrásném údolí Chráněné krajinné oblasti, Ptačí oblasti a Biosférické rezervace UNESCO Křivoklátsko. Česká společnost pro právo životního prostředí jako celek se jednomyslně rozhodla podpořit jednu z petic proti tomuto záměru a mnozí z nás ji již také podpořili svým podpisem. V rubrice Aktuálně přinášíme základní informace a text petice.

Náš časopis se pravidelně a rozsáhle věnuje soudní judikatuře. Pokračujeme nyní druhým dílem seriálu Vojtěcha Vomáčky o recentní judikatuře Soudního dvora EU, ale přidáváme i komentáře k judikátům českých soudů. Upozorňujeme rovněž na nové komentáře k zákonům z oblasti našeho oboru. Nechybí ani tradiční rubriky věnované vědě či nové legislativě.

Snad Vás nové číslo zaujme. Hezký zbytek léta!

Vojtěch Stejskal
šéfredaktor

ABSTRACT

Dear readers,

current issue of the journal *Czech Environmental Law*, No.2/2016 (40) deals with the following main themes.

First article provides a detailed analysis of the case law development in the Court of Justice of the EU in the field of access to justice in environmental matters as regards the review of legality of EU acts, covering both primary and secondary law. It shows that the recent case law of the CJEU from January 2015 confirmed the over-restrictive interpretation of legal standing conditions, which is adverse to the environmental protection field.

Second paper is focused on the problem of inspections of small sources of pollution in households which was already presented to the Czech Parliament in the form of amendment to the Air Protection Act. The draft of the new law introduces the possibility of direct controls of small stationary sources of pollution (e.g. combustion kettles) in households which can be seen as the breach of inviolability of habitation as the fundamental human right. At first, authors examine different legal instruments which can be applied to prevent physical persons to burn improper fuel in their sources of pollution and analyse proposed regulation into detail. Then their attention is focused on conflict of fundamental rights and freedoms. Lastly, the paper looks at legislation of different European countries regarding instruments which are used to control combustion sources in households to find out the most suitable legislative solution.

The Ministry of Agriculture want to build in the western region of Bohemia, near by Village Roztoky u Křivoklátu, in the Valley of river Berounka, in the core area of Protected Landscape Area and UNESCO Biosphere Reserve Křivoklátsko a new, big dam here. A new lake will be created and many houses, cultural monuments and nature habitats will be destroyed. The environmental lawyers Petr Kučera, Petr Svoboda, Eva Sommerová and Michal Sobotka organize a petition against the new dam.

In the another articles we bring to you some information about the new judgements of the Czech courts and EU Court of Justice or the peer-review of the commentary of the Czech Nature Conservation and Landscape Protection Act and of the commentary of the Czech Environmental Impact Assessment Act.

Vojtěch Stejskal
editor-in-chief

◀ TĚMA ▶

PŘÍSTUP KE SPRAVEDLNOSTI VE VĚCÍCH ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A SOUDNÍ DVŮR EU: NAVZDORY AARHUSKÉ ÚMLUVĚ STÁLE ZAVŘENO*JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.***1. Úvod**

Předmětem mého článku je přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí, a to ve smyslu práva na účinnou právní ochranu zajišťovanou nezávislým soudem a práva obracet se na soud s žádostí o přezkoumání výsledků činnosti veřejné správy, u nichž je namítána nezákonnost, resp. porušení práv stěžovatele. Z tohoto pohledu je přístup ke spravedlnosti součástí práv zakotvených článkem 47 Charty základních práv Evropské unie, která zahrnují právo na spravedlivé a veřejné projednání nezávislým a nestranným soudem, získání právního poradenství, právo na obhajobu, právní pomoc a rozhodnutí přijaté v přiměřené lhůtě a zajišťující odpovídající nápravu. Ve svém textu se zaměřuji po věcné stránce pouze na problematiku životního prostředí, po stránce formální pak zvláště na ty aspekty, které vytvářejí podmínky aktivní žalobní legitimace, tj. kdo má právo obrátit se na soud, proti čemu může brojit a za jakých podmínek. Přitom předmětem zvláštní pozornosti je zkoumání pozice nevládních ekologických organizací, jakožto reprezentantů veřejného zájmu na ochraně životního prostředí a hrajících tuto svou roli na vnitrostátní i unijní úrovni v různých více či méně formalizovaných procesech.

Problematika přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí je v současné době velmi úzce spjata s implementací požadavků Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuské úmluvy),¹ jejíž je EU jako celek smluvní stranou. Rozhodně ji však nelze zužovat pouze na Aarhuskou úmluvu – přístup ke spravedlnosti byl v určité podobě v EU (a samozřejmě i v členských státech) zakotven a praktikován již před přijetím Aarhuské úmluvy.

Do otázek interpretace ustanovení, která zakládají možnost přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí, zásadním způsobem zasahuje Soudní

¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2161, s. 447. Oficiální stránky UNECE o Aarhuské úmluvě viz <<http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>>.

dvůr EU (dříve Evropský soudní dvůr). Interpretace jeho dvou soudních orgánů, Tribunálu a Soudního dvora, je rozhodující pro uplatňování příslušných ustanovení v praxi, a to jak co se týče výkladu primárního a sekundárního práva EU, tak i způsobu provádění a výkladu ustanovení vnitrostátních předpisů, které implementují příslušné požadavky týkající se přístupu ke spravedlnosti na úrovni práva členských států. Zdá se, že právě judikatura Soudního dvora je tedy to, co buď konzervuje stávající stav, anebo naopak posouvá věci kupředu. Vývoj této judikatury je nicméně dlouhodobým procesem, a řešení jednotlivých případů trvá někdy i několik let. Zároveň však toto pomalé tempo vývoje judikatury umožňuje vysledovat, popsat a zhodnotit celkové trendy, k nimž v této oblasti dochází.

Významným kamenem do celé mozaiky přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí je dále rozhodovací praxe Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy (ACCC) – kontrolního orgánu založeného Aarhuskou úmluvou. Nálezy Výboru sice nemají výhodu přímé závaznosti a sankcionovatelnosti nedodržení, ale přesto je ACCC důležitým „hráčem“ v této oblasti, a to svými nálezy interpretujícími požadavky Aarhuské úmluvy určenými členským státům, ale i Evropské unii jako smluvní straně. Právě nálezy ACCC vůči Evropské unii (zejména kritizuje-li Výbor např. interpretaci zastávanou Soudním dvorem!)² a jejich praktické dopady jsou velmi zajímavým ukazatelem toho, jak složitá je síť právních úprav, zahrnující vrstvy práva vnitrostátního, unijního i mezinárodního.

Důležitým kritériem pro výklad vývoje pohledu Soudního dvora na otázky přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí je, jaký orgán vydal akt, proti němuž směřuje žádost o přezkoumání – zda orgán Evropské unie nebo orgán členského státu. V tomto článku se věnuji pouze první uvedené problematice, tedy přezkumu aktů EU za prvé podle primárního práva obecně (dříve čl. 230 SES, nyní čl. 263 SFEU, s předpokládanou „koncovkou“ u Soudního dvora EU, kde nevládní organizace figurují jako zástupci tzv. neprivilegovaných subjektů) a za druhé podle sekundárního práva ve věcech životního prostředí (čl. 10 až 12 tzv. Aarhuského nařízení, rovněž s možným vyústěním do řízení před Soudním dvorem). Zpracování problematiky přezkumu aktů přijatých v oblasti životního prostředí orgány členských států, resp. zejména jejich možné fáze před Soudním dvorem, která má zpravidla podobu řízení o předběžné otázce, by mohlo být dobrým námětem pro budoucí samostatné pojednání.

² Zejména viz nálezy Výboru ACCC v případě Client Earth, č. ACCC/C/2008/32 z r. 2011 ohledně souladu EU s Aarhuskou Úmluvou, v němž Výbor v podstatě otevřeně kritizoval judikaturu SD EU. Srov. bod 86 nálezu: „Následkem aplikace Plaumannova testu na věci týkající se životního prostředí a zdraví je, že rozhodnutí nebo legislativní akt nemůže před SDEU žádný člen veřejnosti nikdy napadnout.“ Dále bod 94: „Jestliže by tento směr judikatury soudů EU pokračoval, a nebude-li ani nahrazen adekvátními prostředky správního přezkumu, ocitla by se smluvní strana (EU) ve stavu nesouladu s čl. 9 odst. 3 a 4 Úmluvy.“

Právní řády na vnitrostátní úrovni pravidelně disponují kontrolními mechanismy, které umožňují přezkum výsledků činnosti jejich orgánů; možnost přezkumu aktů svých orgánů zakotvuje i právní řád EU. Jeho úprava má podobu řízení o žalobě na neplatnost před Soudním dvorem EU. Přezkum může probíhat po jedné ze dvou základních linií. První je založena čl. 263 SFEU (dříve, před Lisabonskou smlouvou, čl. 230 SES)³, jehož věcný rozsah není omezen (tj. může se týkat jakékoli věcné oblasti, včetně oblasti životního prostředí). Ta je předmětem části 2 této stati. Druhou linií tvoří čl. 10-12 Aarhuského nařízení,⁴ které je věcně omezeno pouze na oblast životního prostředí, a kde případné žalobě na neplatnost k Soudnímu dvoru předchází tzv. vnitřní přezkum – přezkum orgánem, který akt vydal, na základě žádosti legitimovaného subjektu. Přezkumu podle Aarhuského nařízení se věnuje část 3 tohoto článku.

Jak bude patrné ze závěrů mého článku, trend, kterým postupuje judikatura SDEU ve věci přístupu k environmentální spravedlnosti, je právní ochraně životního prostředí nepříznivý. Přestože po roce 2012 bylo možno zaznamenat v tomto ohledu určité pozitivní naladění, vyplývající mimo jiné z níže popsaných postojů Tribunálu a generálních advokátů v několika environmentálních případech, stejně jako ze zpráv, že příprava legislativního promítnutí třetího pilíře Aarhuské úmluvy do unijního práva (tj. směrnice o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí, bude pokračovat),⁵ na začátku roku 2015 se situace mění a nyní vše nasvědčuje tomu, že dveře přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí byly zavřeny, ne-li přímo zabouchnuty. Tato podoba vývoje judikatury byla poněkud neočekávaná, a lze říci, že publikace autorů píšících o přístupu k environmentální spravedlnosti mezi lety 2012 a 2014 vyznívaly spíše optimisticky. V tomto směru proto, ač je mi to líto, nemohu přímo navázat na zde loni publikovaný článek D. Žídky, který v době přípravy svého textu ještě mohl doufat v potvrzení obratu interpretace v této oblasti Soudním dvorem, stejně jako v brzké dokončení přípravy směrnice o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí.⁶

³ Nová úprava je výsledkem přijetí Lisabonské smlouvy a je v platnosti od 1. prosince 2009.

⁴ Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

⁵ Viz např. POTOČNÍK, J. Speech on the EU directive proposal on access to justice in environmental matters on the Seminar on Access to Justice and Organisation of Jurisdictions in Environment Litigation by the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACAEurope) / Brussels, 2012, <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/dokumenty_aarhuska_umluva/\\$FILE/OMOMS-Projev_Potocznik-20122911.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/dokumenty_aarhuska_umluva/$FILE/OMOMS-Projev_Potocznik-20122911.pdf)>. Tato optimistická předpověď však nebyla naplněna, viz níže.

⁶ ŽÍDEK, D. Přístup k soudům v otázkách ochrany životního prostředí na úrovni Evropské unie – Je současný stav udržitelný? *České právo životního prostředí*. 2015, č. 2 (38), s. 58-68.

2. Žaloba na neplatnost podle SFEU

Tato část mého článku by dobře mohla nést název „Aktivní legitimace neprivilegovaných žalobců v řízení o žalobě na neplatnost aktů orgánů EU ve věcech životního prostředí – 13 let poté“. Navazuji zde totiž na článek J. Komárka s tímto názvem otištěný v čísle 1/2003 tohoto časopisu.⁷

Podle čl. 263 pododst. 1 a 2 SFEU Soudní dvůr EU

„[p]řezkoumává legalitu legislativních aktů, aktů Rady, Komise a Evropské centrální banky, s výjimkou doporučení a stanovisek, a rovněž aktů Evropského parlamentu a Evropské rady, které mají právní účinky vůči třetím osobám. Rovněž přezkoumává legalitu aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám. Za tím účelem má pravomoc rozhodovat o žalobách podaných členskými státy, Evropským parlamentem, Radou nebo Komisí pro nedostatek příslušnosti, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení Smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění anebo pro zneužití pravomoci.“

V případě zjištěného rozporu následuje zrušení takového aktu ze strany Soudního dvora (čl. 264 pododst. 1 SFEU). Z hlediska přístupu ke spravedlnosti pro ekologické nevládní organizace (a případně i jiné typy zainteresovaných subjektů včetně jednotlivců) je podstatný odst. 4 uvedeného ustanovení:

„Každá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.“

Tzv. neprivilegovanými žalobci jsou tedy jakékoli fyzické nebo právnické osoby (bez ohledu na státní příslušnost či sídlo a u právnických osob bez ohledu na jejich soukromoprávní či veřejnoprávní povahu), ovšem podmínky jejich žalobní legitimace jsou přísnější než u žalobců privilegovaných a poloprivilegovaných, kteří nejsou povinni v žalobě prokazovat právní zájem – ten se u nich vždy předpokládá.⁸

⁷ KOMÁREK, J. Aktivní žalobní legitimace neprivilegovaných žalobců v řízení o žalobě na neplatnost aktů orgánů EU ve věcech životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2003, č. 1, s. 3-18.

⁸ Privilegovanými žalobci jsou členské státy, Evropský parlament, Rada EU a Komise (čl. 263 odst. 2 SFEU). Poloprivilegovanými žalobci jsou Účetní dvůr, Evropská centrální banka a Výbor regionů (čl. 263 odst. 3 SFEU).

Právní úprava předcházející článku 263 SFEU, tj. článek 230 SES (z něhož vycházel ve svém textu J. Komárek⁹) opravňovala neprivilegované žalobce k podání žaloby na neplatnost za obdobných podmínek: jednotlivci mohli napadat rozhodnutí, která jim byla přímo určena, dále rozhodnutí, která byla vydána ve formě nařízení, a rozhodnutí, která byla určena jiným osobám, ale jednotlivce se bezprostředně a osobně dotýkala.¹⁰ Znění obou ustanovení se tedy liší v pojmenování druhů aktů, které mohou neprivilegovaní žalobci napadat; hlavním novým prvkem je nicméně poslední část čtvrtého pododstavce čl. 263 SFEU, která přidává možnost napadení „právního aktu s obecnou působností“ bez vyžadování osobní dotčenosti – postačuje pouze bezprostřední dotčenost žalobce, čímž by teoreticky mělo být dosaženo snazšího přístupu k soudu v těchto případech. U všech ostatních aktů, bez ohledu na jejich nové pojmenování, však byly podmínky bezprostřední a osobní dotčenosti ze staré úpravy do nové přeneseny. V následujícím se budu postupně věnovat oběma výkladově problematickým oblastem – podmínkám bezprostřední a osobní dotčenosti a druhům aktů, které lze napadat, se zvláštním důrazem na ty, které český překlad SFEU označuje jako právní akty s obecnou působností.

2.1 Podmínky bezprostřední a osobní dotčenosti

V čl. 230 SES i čl. 263 SFEU se pro napadení „aktu“ resp. „rozhodnutí“ vyžaduje kumulativně bezprostřední a osobní dotčenost žalobce tímto aktem (rozhodnutím). Výklad těchto podmínek, postupně vytvářený a zpřesňovaný judikaturou Soudního dvora, se ukázal z hlediska praktického naplňování resp. nenaplňování přístupu ke spravedlnosti klíčový, neboť většina žalob byla zamítnuta právě s poukazem na nesplnění těchto podmínek.

Znění příslušného pododstavce čl. 230 SES i 263 SFEU nasvědčuje tomu, že bezprostřední dotčenost a osobní dotčenost jsou dvě různé podmínky, které musí být každá samostatně interpretovány a posuzovány. Podmínka **bezprostřední dotčenosti** („*direct concern*“) je vykládána následujícím způsobem:

⁹ KOMÁREK, J. Aktivní žalobní legitimize neprivilegovaných žalobců v řízení o žalobě na neplatnost aktů orgánů EU ve věcech životního prostředí. Op. cit.

¹⁰ Čl. 230 pododst. 1 až 4 zněl: „Soudní dvůr přezkoumává legalitu aktů přijímaných společně Evropským parlamentem a Radou, aktů Rady, Komise a ECB, s výjimkou doporučení a stanovisek, a rovněž aktů Evropského parlamentu, které mají právní účinky vůči třetím osobám. Za tím účelem má pravomoc rozhodovat o žalobách podaných členskými státy, Evropským parlamentem, Radou nebo Komisí pro nedostatek příslušnosti, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení této smlouvy nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejího provádění anebo pro zneužití pravomoci. Soudní dvůr má za stejných podmínek pravomoc rozhodovat o žalobách podaných Účetním dvorem a ECB k ochraně jejich práv. Každá fyzická nebo právnická osoba může za stejných podmínek podat žalobu proti rozhodnutím, která jsou jí určena, jakož i proti rozhodnutím, která, byť vydána ve formě nařízení nebo rozhodnutí určeného jiné osobě, se jí bezprostředně a osobně dotýkají.“

„[P]odle ustálené judikatury podmínka, uvedená v čtvrtém pododstavci článku 230 ES, podle které fyzická nebo právnická osoba musí být „bezprostředně“ dotčena rozhodnutím, které je předmětem žaloby, vyžaduje, aby předmětné opatření Společenství přímo zakládalo následky pro právní postavení jednotlivce a jeho adresátům pověřeným jeho uplatněním neponechávalo žádnou volnost uvážení a naopak, aby toto provedení bylo čistě automatické povahy a vyplývalo výlučně z úpravy Společenství, aniž by bylo třeba použít další prostředkující předpisy.“¹¹

To znamená, že je třeba, aby napadený akt přímo ovlivňoval právní postavení žalobce, přestože mu nebyl adresován, a zároveň aby vnitrostátní orgány či orgány EU takový akt měly pouze automaticky provádět bez vlastního prostoru pro uvážení. To rovněž znamená, že nepriviligovaný subjekt není legitimován k podání žaloby na neplatnost, jestliže akt vyžaduje přijetí prováděcího opatření a adresátovi (zpravidla členskému státu) je ponechána jistá míra diskrece. V takových případech má žalobce napadat ono prováděcí opatření u vnitrostátního soudu, čímž může nepřímo brojit proti aktu ES.

Naplnění podmínky **osobní (individuální) dotčenosti** („*individual concern*“) je již několik desetiletí posuzováno ve světle rozsudku Plaumann z roku 1963. V tomto případě německá vláda žádala Komisi o částečné zrušení dovozních cel na čerstvé mandarinky a klementinky ze třetích zemí. Komise žádost zamítla, proti čemuž podal žalobu na neplatnost dovozce mandarinek p. Plaumann (jeden ze třiceti tehdejších německých dovozců tohoto ovoce). Žaloba byla odmítnuta jako nepřijatelná, a to s poukazem na zvláštní povahu rozhodnutí adresovaných členskými státy a na to, že p. Plaumann nebyl tímto aktem osobně dotčen. Soud zde založil interpretaci podmínky osobní dotčenosti v následující podobě:

„Osoby jiné než ty, jimž je rozhodnutí adresováno, mohou namítat, že jsou rozhodnutím osobně dotčeny pouze tehdy, jestliže z důvodu určitých vlastností, jež jsou pro ně specifické, nebo z důvodu okolností, pro něž jsou odlišeny od všech ostatních osob, je rozhodnutí postihuje individualizovaným způsobem podobně jako osobu, jíž je rozhodnutí adresováno.“¹²

V daném případě soud vyvodil, že Plaumann nemohl být osobně dotčen pouze na základě obchodní činnosti (dovoz klementinek), jelikož tuto činnost může provádět kdokoli, díky čemuž nelze žalobce individualizovat ve vztahu k rozhodnutí jako jeho adresáta. Podle Plaumannova testu musí být osoby, které nejsou adresáty rozhodnutí, dotčeny z důvodu určitých specifických vlastností, které jsou

¹¹ Rozsudek *Front National*, C-486/01 P, EU:C:2004:394, bod 34. [Poznámka autorky: snažím se vyhovět novým požadavkům kladeným na formu citování judikatury SDEU, viz http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_126035/].

¹² Rozsudek *Plaumann & Co*, 25/62, EU:C:1963:17, s. 107.

typické pouze pro ně a na jejichž základě jsou fakticky vymezitelné vůči jakýmkoliv jiným osobám.

Tento restriktivní výklad činí přístup k přezkumu aktů EU pro jednotlivce velmi obtížný, v oblasti životního prostředí pak téměř nemožný, neboť opatření s dopady na životní prostředí se dotýkají často celých skupin jednotlivců (např. obyvatel dotčené lokality), avšak těžko v nich lze nalézt specifické dotčení odlišné od všech ostatních osob, vyžadované na základě Plaumannova testu, spíše právě naopak. Environmentální dopady už přímo z podstaty věci nejsou neneseny jednotlivci jako něco výlučného, ale jsou kolektivně sdíleny a žalobci tudíž nemohou dostat podmínkám založeným v případě Plaumann.¹³ Jak uvádí ve svém článku z r. 2003 J. Komárek, v oblasti životního prostředí zpravidla nelze žalobce, ať už jde o občanské sdružení nebo jednotlivce, odlišit ve smyslu výše uvedeného testu od jiných osob, které by mohly porušení práva napadat, a tím je tento výklad pro žalobce nepřekonatelnou překážkou. Ohrožením nebo poškozením životního prostředí je totiž postiženo zpravidla větší množství osob, a je tedy namísto otázka, zda je správné, aby se v případě ochrany životního prostředí uplatňovala stejná hlediska, jako v případě řízení, jejichž předmětem jsou individuální zájmy účastníků.¹⁴ Následně podrobuje kritice rozhodnutí **Greenpeace** z r. 1998 (které platnost Plaumannova testu pro oblast životního prostředí potvrdilo)¹⁵ a hodnotí přístup unijních soudů v této otázce jako neudržitelný.¹⁶ Upozorňuje, že

„[r]estriktivní judikatura Evropského soudního dvora potom vede až k absurdním závěrům – pokud má být žalobce ve smyslu článku 230 (4) bezprostředně a osobně dotčen, potom čím větší skupina osob (jako v případě Greenpeace Stichting obyvatelé Kanárských ostrovů) je komunitárním aktem postižena

¹³ LANCEIRO, R. The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union. In CHITI, E. a MATTARELLA, B. G. (Eds.). *Global Administrative Law and Eu Administrative Law: Relationships, Legal Issues and Comparison*. Heidelberg: Springer, 2011, s. 369.

¹⁴ KOMÁREK, J. Aktivní žalobní legitimace neprivilegovaných žalobců v řízení o žalobě na neplatnost aktů orgánů EU ve věcech životního prostředí. *Op. cit.*, s. 4-5, 7.

¹⁵ Rozsudek Stichting Greenpeace Council, C-321/95 P, EU:C:1998:153. V daném případě šlo o žalobu proti rozhodnutí Komise o finanční podpoře výstavby elektrárny na fosilní paliva na Kanárských ostrovech z Evropského regionálního rozvojového fondu. Žalobci – Greenpeace ad. poukazovali mj. na to, že životní prostředí je veřejným statkem a že dosavadní praxe komunitárních soudů nezohledňuje zvláštní povahu rozhodnutí ve věcech životního prostředí. Porušení svých práv spatřovali v neprovedení procesu posuzování vlivů podle směrnice 85/337. Soud sice uznal, že při přijímání rozhodnutí nebyl zohledněn zvláštní charakter jeho předmětu, ale dovedl, že to se žalobců dotklo pouze v obecné abstraktní rovině, neodlišuje je to od jiných osob ve stejné situaci, a tedy nejsou osobně dotčeni. Jejich práva v procesu posuzování vlivů byla dotčena pouze nepřímo a navíc mohou být chráněna v rámci řízení u vnitrostátních soudů.

¹⁶ KOMÁREK, J. Aktivní žalobní legitimace neprivilegovaných žalobců v řízení o žalobě na neplatnost aktů orgánů EU ve věcech životního prostředí. *Op. cit.*, s. 7 a 13.

(a závažnost případného porušení komunitárního práva je větší), tím menší je pravděpodobnost, že tato skupina bude oprávněna k podání žaloby. V tom je podstata odlišnosti případů ekonomické povahy, kdy jsou dotčeny soukromé zájmy žalobce, a případů dotčení veřejného zájmu, kdy je dotčen neuzavřený a neindividualizovaný okruh (případně i všech) členů společnosti.“¹⁷

Komárek nastínil v r. 2003 dvě možná řešení: buď změnu přístupu Soudního dvora k výkladu u případů, které by se týkaly životního prostředí tak, aby byl zohledněn specifický charakter životního prostředí jako veřejného statku, anebo řešení spočívající ve změně formulace příslušných ustanovení primárního práva (jejíž potřebnost pro celkovou změnu v dané oblasti zmiňuje Soudní dvůr v případě *Unión de Pequeños Agricultores*, viz níže), avšak jeho závěry a výhledy do budoucna vyznívají celkově spíše pesimisticky. V dalších částech svého článku se proto budu věnovat mj. otázce, jak vývoj v této oblasti pokračoval a jak ho zhodnotit.

Znění příslušného ustanovení primárního práva se s přijetím Lisabonské smlouvy změnilo (viz srovnání čl. 230 SES vs. čl. 263 SFEU výše), v oblasti sekundárního práva přibylo díky přistoupení ES k Aarhuské úmluvě tzv. Aarhuské nařízení a čl. 10a směrnice EIA. Bohužel **bez úspěchu byla připravována směrnice o přístupu k právní ochraně**, jejíž stažení z okruhu připravované legislativy po jedenáctiletém odkládání „na neurčito“ není z hlediska plnění závazků Aarhuské úmluvy vůbec dobrým znamením.¹⁸ Co se pak týče judikatury Soudního dvora, ani dva následující pro věc relevantní rozsudky Soudního dvora v případech *Unión de Pequeños Agricultores* (2002) a *Jégo Quéré* (2004) uvolnění restriktivního výkladu osobní dotčenosti nepřinesly, byť určité pokusy o takový vývoj byly zaznamenány. Je třeba předeslat, že v obou těchto případech byli žalobci motivováni ochranou svých ekonomických zájmů, nikoli tedy ochranou životního prostředí. Proto je jistě nelze řadit mezi „environmentální judikaturu“ Evropských soudů, ale argumentace v nich uvedená ohledně výkladu podmínek žalobní legitimace měla obecný dosah pro plné spektrum věcných problematik, které mohly být předmětem takového řízení.

¹⁷ *Ibid.*, s. 13.

¹⁸ Evropská komise představila návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí v r. 2003. Nicméně tento návrh nebyl nikdy přijat, dlouhou dobu byl pouze odkládán a v r. 2014 ho Evropská komise dokonce stáhla jako bezpředmětný. Viz Návrh směrnice o přístupu k soudům ve věcech životního prostředí ze dne 24. 10. 2013, č. COM(2013) 624 final <http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=186297> a 2014/C 153/03 o stažení bezpředmětných návrhů Komise <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:153:FULL&from=EN>>. V této souvislosti již byla podána stížnost Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy, namítající nedostatečnou implementaci třetího pilíře Aarhuské úmluvy ze strany EU; jde o řízení č. ACCC/C/2014/123.

Případ **Unión de Pequeños Agricultores**, přestože se věcně netýkal přímo životního prostředí,¹⁹ je důležitý v tom směru, že tehdejší generální advokát F. C. Jacobs ve svém stanovisku Soudnímu dvoru navrhl nové pojetí osobní dotčenosti,²⁰ poté, co Tribunál žalobu v první instanci zamítl s tím, že u žalobce není tato podmínka ve smyslu Plaumannova testu naplněna. Jacobs upozorňuje ve svém stanovisku na vážnou mezeru v systému soudní ochrany založeném smlouvou SES. Hlavní otázkou podle něj je, zda jednotlivci nebo právnické osobě, která je bezprostředně, avšak nikoli osobně (odlišně od ostatních) dotčena ustanovením nařízení ve smyslu čl. 230 odst. 4 SES, nemá být změnou dosavadní interpretace přiznána aktivní žalobní legitimace v těch případech, kde by jinak nepřiznání této legitimace vedlo k odepření účinné soudní ochrany vůbec, kvůli obtížnosti případného nepřímého napadání nařízení prostřednictvím národních soudů, resp. zda nemá být žalobní legitimace podle čl. 230 odst. 4 SES určována dokonce nezávisle na možnosti takové nepřímé soudní ochrany.²¹ Přitom Jacobs se výslovně hlásí k interpretaci, že žalobní legitimace musí být určována nezávisle, a navíc, že jediné správné řešení, které poskytuje adekvátní soudní ochranu, je změna dosavadního výkladu osobní dotčenosti jednotlivce. Snaží se dokázat, že v některých případech je skutečně účinná soudní ochrana před národním soudem iluzorní (odst. 35), a že národní soudní řízení zahrnující položení předběžné otázky národním soudem vůči Soudnímu dvoru nefunguje jako účinná a plná soudní ochrana proti aktům EU. Tento svůj výklad uzavírá tvrzením, že „rozhodovací praxe týkající se žalobní legitimace individuálních žalobců, znovu posuzovaná v rozhodnutí ve věci *Greenpeace*, ať už tomuto rozsudku budeme rozumět jakkoli, je v rozporu s principem účinné soudní ochrany.“²² Poté formuluje svůj návrh, novou interpretaci osobní (individuální) dotčenosti: za osobně dotčeného by měl být považován ten, na jehož zájmy akt má nebo snadno (pravděpodobně) může mít z důvodu zvláštních okolností (podmínek daného případu), závažný negativní dopad.²³

Soudní dvůr se ovšem s návrhem generálního advokáta neztotožnil a kasační stížnost zamítl. V rozsudku²⁴ konstatuje, že stanovení systému procesních prostředků a řízení zajišťující dodržování práva na účinnou soudní ochranu přísluší členským státům, a vnitrostátní soudy jsou povinny vykládat a uplatňovat vnitrostátní procesní předpisy, kterými se řídí podání procesního prostředku, způ-

¹⁹ V tomto případě asociace farmářů, pěstitelů oliv, podala žalobu s návrhem na zrušení nařízení 1638/98, kterým se podstatně změnila organizace společného trhu s olivovým olejem, a to způsobem, který negativně dopadal na pěstitele.

²⁰ Stanovisko GA F. G. Jacobse k případu *Union de Pequeños Agricultores*, C-50/00, EU:C:2002:197.

²¹ *Ibid.*, bod 3.

²² *Ibid.*, bod 49.

²³ *Ibid.*, bod 60.

²⁴ Rozsudek *Unión de Pequeños Agricultores*, C-50/00 P, EU:C:2002:462.

sobem, který umožní fyzickým a právnickým osobám zpochybnit před soudem legalitu jakéhokoli rozhodnutí nebo jiného vnitrostátního opatření týkajícího se použití obecně závazného aktu Společenství ve vztahu k nim tím, že budou namítat jeho neplatnost. Přímoou žalobu na neplatnost před soudem Společenství nelze ani vázat na přezkoumání celého procesního režimu podle vnitrostátního práva, zda umožňuje takovou ochranu nebo nikoli. Soud dále konstatuje, že se nadále drží formulace SES, podle níž je nutná nejen bezprostřední, ale rovněž osobní dotčenost osoby. Tato podmínka sice musí být vykládána ve světle zásady účinné soudní ochrany s přihlédnutím k rozličným okolnostem, které mohou žalobce individualizovat, avšak takový výklad nemůže vést k neuplatnění dotyčné podmínky, neboť ta je Smlouvou výslovně stanovena, protože tím by došlo k překročení pravomoci soudů Společenství, které jim Smlouva přiznává.

A konečně konstatuje, že

„[i] když je sice možné uvažovat o jiném systému přezkumu legality obecně závazných aktů Společenství, než je systém zavedený původní Smlouvou, který nebyl nikdy v hlavních zásadách pozměněn, je případně věcí členských států, aby v souladu s článkem 48 EU stávající systém reformovaly.“²⁵

Zatímco v případě Unió de Pequeños Agricultores se snaží vybočit z dosavadní praxe generální advokát, v případě **Jégo Quéré**²⁶ je to dokonce Tribunál, kdo sehrává „revoluční“ roli, byť taktéž neúspěšně. Tribunál ve svém rozsudku²⁷ nejprve konstatoval, že ve světle dosavadního výkladu podle Plaumannova testu žalobce nesplňuje podmínku osobní dotčenosti, a to ani přesto, že je jediným lovcem tresek v dané oblasti – to ho nečiní dotčeným zvláště a odlišně od jiných, protože dané ustanovení je třeba vykládat objektivně, a teoreticky zde mohou být i jiní potenciální lovci, kteří kdyby existovali, by byli dotčeni stejně. Dále se ovšem zabýval žalobcem vzneseným argumentem odepření spravedlnosti, z důvodu, že na národní úrovni nebyl v této věci přijat žádný předpis, proti kterému by bylo možno u vnitrostátního soudu brojit. Za stávající interpretace osobní dotčenosti by to podle Tribunálu skutečně znamenalo, že právo na účinnou soudní ochra-

²⁵ Ibid., bod 40-45.

²⁶ Francouzská rybářská společnost Jégo Quéré požadovala zrušení nařízení Komise 1162/2001, které zavádělo větší velikost ok rybářských sítí z důvodu ochrany hejn hejků. Žalobce tvrdil, že předepsané zvětšení ok v síti zásadně snižuje jeho výlov tresek, které tvoří většinu jeho aktivity, a zároveň že je jedinou společností v dané oblasti, která loví tresky, a tudíž že je napadeným nařízením bezprostředně a osobně dotčen. Dále tvrdil, že nařízení je v rozporu s principem proporcionality a rovnosti. Ani v tomto případě tedy žalobci nešlo o ochranu životního prostředí, nýbrž o ochranu svých ekonomických zájmů. Nařízení bylo přitom vedeno snahou o záchranu populací hejka (štíkozubce obecného), jehož výskyt byl v dané oblasti vážně ohrožen (viz preambule cit. nařízení).

²⁷ Rozsudek ze dne 3. kvěna 2002, Jégo Quéré et Cie SA v Komise, T-177/01, EU:T:2002:112.

nu není žalobci zaručeno, a proto navrhuje novou interpretaci osobní dotčenosti. Odvolává se na stanovisko generálního advokáta Jacobse v případě *Pequeños Agricultores*, s tím, že zde není žádný přesvědčivý důvod pro vykládání „osobní dotčenosti“ ve smyslu čl. 230 odst. 4 jako požadující, aby individuální žalobce se musel odlišovat od všech ostatních osob ovlivněných tímto aktem, aby byl dotčen stejným způsobem jako adresát aktu. Následně formuluje návrh nového výkladu, který má zajistit skutečně účinnou soudní ochranu jednotlivců: fyzická nebo právnická osoba je individuálně dotčena komunitárním aktem s obecnou aplikovatelností, který se jí přímo dotýká, jestliže toto opatření ovlivňuje její právní pozici určitým a bezprostředním způsobem, omezujícím její práva nebo ukládající jí povinnosti. Přitom počet a pozice dalších osob, které jsou nebo mohou být opatřením rovněž dotčeny, zde nemají mít žádnou relevanci.²⁸ Na základě tohoto svého nového výkladu Tribunál znovu posoudil aktivní žalobní legitimaci žalobce a došel nyní k závěru, že příslušné ustanovení se žalobce individuálně dotklo, protože mu uložilo povinnost, a žalobci vyhověl. V tomto momentě byl však s pokusy o změnu výkladu konec, protože následné stanovisko generálního advokáta Jacobse v tomto případě²⁹ bylo vydáno až po rozsudku Soudního dvora ve věci *Union de Pequenos Agricultores* (zatímco rozsudek Tribunálu mu asi o 3 měsíce předcházela). Generální advokát, vědom si jasné vůle Soudního dvora setrvat na původním způsobu výkladu, konstatuje, že rozhodnutí Tribunálu je nesprávné a že žaloba je nepřijatelná z důvodu nedostatku naplnění podmínky osobní dotčenosti. Přesně v této podobě následně rozhodl ve věci *Soudní dvůr*.³⁰

Pro popis dalšího vývoje judikatury ve věci výkladu osobní dotčenosti neprivilegovaných žalobců je podstatné přijetí tzv. Aarhuského nařízení v r. 2006, které zakotvilo pravidla procesu přezkumu aktů týkajících se životního prostředí. Proto žalobci v těchto věcech nadále postupovali právě po této linii, čímž byl význam využití čl. 263 pododst. 4 SFEU pro záležitosti ochrany životního prostředí oslaben (s tím, že jeho skutečné praktické využití pro ochranu životního prostředí bylo tak jako tak minimální). Nicméně restriktivní výklad bezprostřední a osobní dotčenosti žalobce – neprivilegovaného subjektu byl evropskými soudy potvrzován i nadále, o čemž dobře svědčí případ **Inuit Tapiriit Kanatami** rozhodovaný unijními soudy v letech 2011–2013.³¹ V tomto případě Tribunál nejprve zamítl

²⁸ *Ibid.*, bod 51.

²⁹ Stanovisko generálního advokáta Jacobse ve věci *Jégo Quéré et Cie SA v Komise*, C-263/02 P, EU:C:2003:410.

³⁰ Rozsudek *Jégo Quéré*, C-263/02 P, EU:C:2004:210.

³¹ Věcně šlo o žalobu na zrušení nařízení EP a Rady (ES) č. 1007/2009 o obchodování s produkty z tuleňů. Napadené nařízení zakázalo na evropském vnitřním trhu uvádět na trh produkty z tuleňů (s výjimkou produktů získaných tradičním způsobem lovu inuitskými a jinými původními společnostmi). Proti tomu vystoupily organizace zastupující zájmy kanadských Inuitů a další účastníci,

žalobu s tím, že napadené nařízení není právním aktem s obecnou působností ve smyslu čl. 263 pododst. 4 SFEU, jehož výklad zde provedl (k tomu viz níže). Proto pro jeho napadení neprivilegovaným subjektem potvrdil platnost podmínek bezprostřední a osobní dotčenosti, které podle něj v daném případě, na základě užití Plaumannova testu, nebyly u žádného z žalobců kumulativně naplněny.³²

Generální advokátka se ve svém stanovisku postavila plně za názor Tribunálu.³³ Neztotožnila se s názorem žalobců, že s Lisabonskou smlouvou nastal pro Soudní dvůr čas upustit v souvislosti s osobním dotčením od judikatury ve věci Plaumann. Proti tomu postavila argument, že podmínky bezprostřední i osobní dotčenosti byly beze změny převzaty z čl. 230 SES do čl. 263 SFEU, což hovoří pro zachování judikatury ve věci Plaumann:

„Autor Smlouvy se totiž po intenzivním projednání celé problematiky v Evropském konventu rozhodl pro to, že za účelem posílení právní ochrany jednotlivců před unijními právními akty s obecnou působností nebude reformovat kritérium osobního dotčení, nýbrž že místo toho zavede do čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU zcela novou, třetí možnost podání žaloby: možnost fyzických a právnických osob podat žalobu proti nařizovacím aktům, které se jich bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.“³⁴

Soudní dvůr se pak rovněž přihlásil k argumentaci Tribunálu a generální advokátky, a znovu tak potvrdil pro výklad podmínky osobní dotčenosti stálou platnost Plaumannova testu.³⁵

2.2 Akty, které lze napadat

Podle čl. 263 pododst. 4 může fyzická nebo právnická osoba podat žalobu proti třem skupinám aktů: a) proti aktům, které jsou jí určeny; b) proti aktům, které se jí bezprostředně a osobně dotýkají; c) proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření. Těmito akty se rozumí v případě a) individuální akty, v případě b) pak akty s obecnou působností (zde jako opak individuálních aktů), které se osoby bezprostředně a osobně dotýkají.³⁶ Zatímco význam pojmu individuální akt je celkem

zejména výrobci a obchodníci s produkty z tuleňů. Je tedy patrné, že v tomto případě žalobci nevystupovali na ochranu životního prostředí, ale naopak k ochraně svých ekonomických zájmů proti zákazu, který byl motivován ochranou dobrých životních podmínek těchto zvířat, pro něž většina způsobů lovu představovala kruté zacházení a utrpení. Viz k tomu zejména preambuli cit. nařízení.

³² Usnesení ze dne 6. září 2011, Inuit Tapiriit Kanatami, T-18/10, EU:T:2011:419.

³³ Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Inuit Tapiriit Kanatami, C-583/11 P, EU:C:2013:21.

³⁴ Ibid., bod 90.

³⁵ Rozsudek Inuit Tapiriit Kanatami, C- 583/11 P, EU:C:2013:62.

³⁶ Viz např. usnesení Inuit Tapiriit Kanatami výše, EU:T:2011:419, bod 42.

nepochybný, u aktů s obecnou působností ve smyslu skupiny b) bylo třeba interpretační vyjasnění, a u případů c) bylo nezbytné výklad zcela vykonstruovat, neboť tento pojem byl v čl. 263 SFEU použit nově (v čl. 230 SES se nevyskytoval) a nebyl nikde ve Smlouvě definován. Interpretaci tohoto nového pojmu založily unijní soudy v případě **Inuit Tapiriit Kanatami**. V českém překladu těchto rozhodnutí se pro „právní akt s obecnou působností“ (což je oficiální český překlad použitý ve SFEU) užívá též pojmu „nařizovací akt“.³⁷ Tribunál vykládá pojem nařizovací akty tak, že jde o podskupinu aktů s obecnou působností.³⁸ Poměruje pododst. 4 článku 263 s dikcí pododstavce 1, který rozlišuje legislativní akty a dále ostatní závazné akty, které mají právní účinky vůči třetím osobám, s tím, že tyto akty mohou být individuální nebo s obecnou působností.³⁹ Z toho Tribunál dovozuje, že pododstavec 4 je třeba číst takto:

„[F]yzická nebo právnická osoba může podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny, i proti aktům s obecnou působností, legislativním nebo nařizovacím, které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, a dále proti některým aktům s obecnou působností, totiž nařizovacím aktům, které se jí bezprostředně dotýkají a které nevyžadují přijetí prováděcích opatření.“⁴⁰

Přítom pojem nařizovací akt vykládá Tribunál tak, že zahrnuje všechny akty s obecnou působností s výjimkou legislativních aktů.⁴¹ Kritériem pro rozlišení legislativních a ostatních aktů je pak postup, který vedl k přijetí aktu,⁴² tedy nikoliv charakter jeho výsledku.⁴³ To ostatně odpovídá znění čl. 289 pododst. 3 SFEU, který zní „Právní akty přijaté legislativním postupem jsou legislativními akty.“⁴⁴

Soudní dvůr, který tento výklad pojmů akt s obecnou působností a nařizovací akt v plnosti potvrdil,⁴⁵ tím na sebe přitáhl ostrou kritiku. Tento jeho po-

³⁷ Viz *Ibid.*, např. bod 38. Lze se konečně setkat ještě i s překladem „regulační akt“. Viz např. MAZÁK, Ján. Locus standi v konaní o neplatnost: od Plaumannovho testu k regulačním aktom. *Právník*. 2011, č. 3, s. 219-231.

³⁸ Usnesení Tribunálu *Inuit Tapiriit Kanatami* výše, EU:T:2011:419, bod 43.

³⁹ *Ibid.*, bod 44.

⁴⁰ *Ibid.*, bod 45.

⁴¹ *Ibid.*, bod 56.

⁴² *Ibid.*, bod 65.

⁴³ Tento přístup je v literatuře rovněž kritizován. Např. viz PALLEMAERTS, M. *Compliance by the European Community with its Obligations on Access to Justice as a Party to the Aarhus Convention* [online]. Institute for European Environmental Policy, 2009, s. 23. Dostupné http://www.ieep.eu/assets/422/aarhus_report.pdf.

⁴⁴ Podrobný komentář k rozsudku ve věci *Inuit Tapiriit Kanatami* viz CIANTAR, J. *Mission accomplished? The Evolution of the Action for Annulment and Access to Justice in the European union after the Treaty of Lisbon*. *Id-Dritt*. 2012, s. 12 a násl.

⁴⁵ Rozsudek *Inuit Tapiriit Kanatami* výše, EU:C:2013:62.

stup byl zhodnocen jako vysoce formalistní, činící přístup k soudu závislý spíše na formálních aspektech aktu než na jeho obsahu a účincích – přitom Soudní dvůr opakovaně potvrdil, že se při přezkumu práva EU chce zabývat víc obsahem než formou.⁴⁶ Navíc v případě *Microban*, v němž Tribunál napadený akt kvalifikoval jako nařizovací akt, a tudíž pokračoval zkoumáním naplnění podmínky bezprostřední dotčenosti ve smyslu poslední části čl. 263 pododstavce 4, potvrdil stálou platnost výkladu této podmínky tak, jak byl založen dřívější judikaturou ještě před přijetím Lisabonské smlouvy (viz výše).⁴⁷ Podle tohoto výkladu se ovšem vyžaduje, aby akt „zakládal následky pro právní postavení jednotlivce“. Proto například z hlediska ochrany životního prostředí je tento výklad velmi úzký, neboť bude stěžejí dovozeno, že třeba škoda na druzích nebo ekosystémech má následky pro právní postavení stěžovatele.⁴⁸

Uvedené dva interpretační kroky Soudního dvora EU – potvrzení platnosti výkladu podmínky bezprostřední dotčenosti a výklad pojmu nařizovací akt – mají tak bohužel velký praktický dopad pro žalobní legitimaci nepriviligovaných subjektů. Za prvé, přístup k přezkumu aktů (v oblasti životního prostředí zvláště) zůstává po změnách vyplývajících z přijetí Lisabonské smlouvy i nadále velmi omezený, a rozšíření přístupu k soudu přinesené čl. 263 SFEU oproti čl. 230 SES je v podstatě minimální. Za druhé, legislativní akty mohou být předmětem žaloby na neplatnost podané fyzickými nebo právníckými osobami výlučně tehdy, pokud se jich dotýkají bezprostředně a osobně. Jinak řečeno, legislativní akty mohou i nadále být přímo napadeny jednotlivci jen výjimečně v rámci druhé alternativy čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, a to tehdy, pokud se bezprostředně a osobně dotýkají příslušného žalobce.⁴⁹ Toto, jak se domnívá v daném případě generální advokátka, nelze změnit výkladem, ale jedině změnou smlouvy:

„Vzhledem k výše uvedenému nemůže být rozšíření práva fyzických a právníckých osob podat žalobu stanoveného v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU na legislativní akty provedeno unijními soudy prostřednictvím výkladu, nýbrž vyžadovalo by provedení změny ve Smlouvě. Totéž by platilo v případě, že by v souvislosti s legislativními akty zaznělo přání zásadní změny požadavků kla-

⁴⁶ Např. LEE, M. Access to Justice at EU level in Environmental Law (Draft working paper). Bar European Group 2012 Annual Conference, Porto: 2012, s. 6. Dostupné z <http://ssrn.com/abstract=2062252>.

⁴⁷ Rozsudek Tribunálu ve věci T-262/10, *Microban*, ze dne 25. 10. 2011.

⁴⁸ LEE, M. Access to Justice at EU level in Environmental Law. Op. cit., s. 7.

⁴⁹ Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci *Inuit Tapiriit Kanatami* výše, EU:C:2013:21, bod 37.

*dených na bezprostřední a osobní dotčení jednotlivců stanovených v rámci druhé alternativy čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.*⁵⁰

3. Vnitřní přezkum a žaloba podle Aarhuského nařízení

Evropská společenství podepsala Aarhuskou úmluvu při jejím sjednání v r. 1998 a schválila ji v únoru 2005.⁵¹ Aarhuská úmluva byla uzavřena Společenstvím a všemi jeho členskými státy na základě sdílené pravomoci. Z toho vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc vymezit ty povinnosti vyplývající z Aarhuské úmluvy, které na sebe vzala Unie, a ty povinnosti, za které jsou odpovědní jen členské státy, a má rovněž pravomoc vykládat ustanovení Aarhuské úmluvy.⁵² Podle ustálené judikatury Soudního dvora jsou ustanovení této Úmluvy nedílnou součástí právního řádu Unie.

Pro účely implementace části tzv. třetího pilíře Aarhuské úmluvy (přístup ke spravedlnosti), a to co se týče přezkumu aktů přijatých orgány EU v oblasti životního prostředí, bylo v r. 2006 přijato tzv. Aarhuské nařízení.⁵³ To nabízí pro oblast životního prostředí nové právní řešení přezkumu a přístupu k Soudnímu dvoru, které se tak zdá být paralelní k právní úpravě čl. 230 pododst. 4 SES (nyní čl. 263 pododst. 4 SFEU), ovšem s omezením na nevládní ekologické organizace.

Přijetí Aarhuského nařízení vyvolalo přinejmenším u části komentátorů velké naděje, že tento předpis přinese zlepšení situace přístupu ekologických nevládních organizací k přezkumu aktů EU, který, založený na čl. 230 SES, byl vykládán velmi restriktivně, a přístup k přezkumu v praxi v podstatě neumožňoval. Zejména literatura komentující nařízení krátce po jeho přijetí vyzdvihovala šanci založit zcela nový interpretační směr bez vazby na dosavadní restriktivní interpretaci primárního práva, a tím možnost dát neprivilégovaným žalobcům mnohem větší přístup k Soudu ve věcech životního prostředí v porovnání s (tehdy platným) čl. 230 pododst. 4 SES.⁵⁴ V následujícím textu bude rozebráno, co je obsahem pro přístup

⁵⁰ Ibid., bod 114.

⁵¹ Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství.

⁵² Viz např. Rozsudek Lesoochrannárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, bod 31.

⁵³ Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

⁵⁴ ČERNÝ, P. a KISS, C. The Aarhus Regulation and the future of standing of NGOs/public concerned before the ECJ in environmental cases. *Justice & Environment* 2008, č. [online], s. 3. Dostupné z [www: <http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/aarhus-access-to-justice-study-2008.pdf>](http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/aarhus-access-to-justice-study-2008.pdf). Též CROSSEN, T. a NIESSEN, V. NGO Standing in the European Court of Justice – Does the Aarhus Regulation Open the Door? *Review of European Community and International Law (RECIEL)*. 2007,

k přezkumu stěžejních ustanovení čl. 10–12 Aarhuského nařízení, jaké výkladové otázky byly v souvislosti s nimi řešeny a jaké jsou výsledky tohoto řešení na úrovni Komise a ve světle judikatury unijních soudů. Cílem je následně zodpovězení otázky, zda Aarhuské nařízení zlepšilo pozici ekologických nevládních organizací oproti čl. 230 SES (resp. čl. 263 SFEU).

Článek 10 odst. 1 Aarhuského nařízení dává možnost nevládním organizacím splňujícím kritéria čl. 11 požádat o tzv. vnitřní přezkum správního aktu podle práva životního prostředí orgán, který ho vydal, resp. v případě namítané nečinnosti orgán, který měl takový akt přijmout. Toto oprávnění se vztahuje vůči všem orgánům, institucím, úřadům nebo agenturám zřízeným Smlouvou, nikoli však na případy, kdy jednají v soudní nebo zákonodárné funkci (viz definici v čl. 2 odst. 1 písm. c). V tomto článku se omezíme na vnitřní přezkum aktů Komise.⁵⁵ Mezi kritéria předepsaná pro ekologické nevládní organizace patří podle **článku 11** zejména řádná registrace organizace podle práva některého členského státu, neziskový charakter organizace, cíl činnosti ochrana životního prostředí, aktivní sledování tohoto cíle a alespoň dvouletá existence. Orgán, jemuž byla žádost o vnitřní přezkum adresována, ji musí posoudit (s výjimkou žádosti zjevně nepodstatné) a žadateli písemně odpovědět co nejdříve, nejpozději do 12 týdnů. Lze si ovšem povšimnout, že pro provádění vnitřního přezkumu nestanoví nařízení žádná pravidla, žádná kritéria ani rozsah přezkumu.⁵⁶ Proto je *de facto* na orgánu samotném, jakým způsobem jej provede, ale i jak posoudí jeho opodstatněnost – což, jak uvádí ve svém velmi kritickém textu J. Jans, otevírá možnost orgánů přezkumu posuzovat opodstatněnost žádostí dle své libovůle a pro nepodstatněnost je zamítnout.⁵⁷ Nařízení pouze stanoví, že součástí odpovědi musí být odůvodnění. Podle **článku 12** Aarhuského nařízení může nevládní organizace,

č. 3, viz zejména velmi optimistický závěr, s. 339-340. Jiní autoři byli naopak od počátku k přínosům nařízení skeptičtí, např. J. Jans kritizoval nařízení již ve stadiu návrhu, viz JANS, J. Did Baron von Munchausen ever Visit Aarhus? Some Critical Remarks on the Proposal for a Regulation on the Application of the Provisions of the Aarhus Convention to EC Institutions and Bodies. In MACRORY, R. (ed.). *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law; A High Level of Protection?* Europa Law Publishing, 2005, s. 475-490. [Poznámka autorky k názvům obou citovaných názvů textů J. Jans: Baron von Munchausen je Baron Prášil.]

⁵⁵ V praxi jde často právě o žádosti o přezkum aktů Komise, která seznam těchto žádostí a způsob jejich vyřízení zveřejňuje na stránkách <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/requests.htm>. K 30. dubnu 2016 zde bylo vyvěšeno 33 takových žádostí a odpovědí Komise na ně, včetně případných odkazů na řízení u Soudního dvora EU, pokud proběhlo nebo probíhá.

⁵⁶ Pravidla pro provádění přezkumu nestanoví ani žádné z prováděcích rozhodnutí Komise k Aarhuskému nařízení – rozhodnutí Komise č. 2008/50/ES ze dne 13. prosince 2007, ani rozhodnutí Komise č. 2008/401/ES, ze dne 30. dubna 2008. Obě rozhodnutí stanoví pouze bližší požadavky na žadatele a obsah žádosti a procesní pravidla pro posuzování přípustnosti žádosti.

⁵⁷ JANS, J. Did Baron von Munchausen ever Visit Aarhus? Op. cit., s. 482.

kteřá podala žádost o vnitřní přezkum podle článku 10, podat žalobu k Soudnímu dvoru v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy.

3.1 Vnitřní přezkum

Předmětem vnitřního přezkumu podle čl. 10 Aarhuského nařízení jsou „správní akty podle práva životního prostředí“. Proto je třeba se v této části zabývat především výkladem tohoto pojmu. Ten je definován přímo Aarhuským nařízením, a to jeho čl. 2 odst. 1 písm. g): správním aktem je jakékoliv individuálně určené opatření podle práva životního prostředí, které bylo přijato orgánem nebo subjektem Společenství a má právně závazné vnější účinky. Ze znění čl. 10 vyplývá, že napadnout lze i opomenutí přijetí aktu, který spadá pod definici čl. 2 odst. 1 písm. g). Proto akt, u jehož vydání (nebo opomenutí vydat) lze žádat o vnitřní přezkum, musí kumulativně splňovat následující znaky: individuální působnost, právní závaznost a vnější účinky. Kritérium „přijetí podle práva životního prostředí“ je vykládáno široce jako spadající do oblasti cílů politiky životního prostředí EU, bez ohledu na právní základ,⁵⁸ proto nečiní obtíže.

Individuální působnost aktu znamená, že do rozsahu přezkumu spadají pouze individuální akty – jsou tedy vyloučeny akty legislativní a soudní. Pojem legislativní akty si však Komise vykládá široce, a u případů, které jsou přinejmenším hraniční, se zatím vždy přiklonila k jejich interpretaci jako legislativních aktů, tj. aktů s obecnou a nikoli individuální působností, čímž jejich přezkum vyloučila. Například v případě rozhodnutí adresovaného jednomu členskému státu argumentovala, že má obecnou působnost z důvodu, že jím určený rámec se bude aplikovat na jednu nebo více kategorií osob určených obecným způsobem.⁵⁹ Na základě restriktivní interpretace „individuální působnosti aktu“, která ostatně připomíná interpretaci „individuální dotčenosti“ podle Plaumannovy doktríny, tak Komise vylučuje z přezkumu i různá prováděcí nařízení Komise a rozhodnutí. Za tento přístup je Komise od počátku hojně kritizována, s tím, že „skutečnými“ legislativními akty, které by měly být z přezkumu vyloučeny, jsou pouze rámcová nařízení a směrnice.⁶⁰ Jinými slovy, přezkum by měl zahrnovat všechny akty, které

⁵⁸ Viz čl. 2 odst. 1 písm. f) Aarhuského nařízení.

⁵⁹ Žádost o vnitřní přezkum rozhodnutí Komise C(2009) 2530 ze 7. dubna 2009 o notifikaci odložení lhůty pro dosažení limitních hodnot pro NO₂ a výjimky z povinnosti uplatňovat limity pro PM₁₀ Dánskem. V přehledu žádostí na příslušné stránce Komise <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/requests.htm> jde o žádost s pořadovým číslem 8.

⁶⁰ JANS, J. a HARRYVAN, G. Internal Review of EU Environmental Measures. It's True: Baron van Munchausen Doesn't Exist! Some Remarks on the Application of the So-Called Aarhus Regulation. *Review of European Administrative Law*. 2010, č. 2, s. 63. ISSN: 1874-7981. Dostupné z <http://ssrn.com/abstract=1718325>.

představují aplikaci obecných pravidel na specifické případy, pokud jsou právně závazné a mají vnější účinky, což mohou plnit i některé směrnice a nařízení.⁶¹

Požadovaná podmínka **právní závaznosti aktu** vylučuje z rozsahu přezkumu doporučení a stanoviska, ale i akty agentur a výborů, například posouzení rizik, která předcházejí v některých procesech rozhodování o autorizaci. I tuto podmínku vykládá Komise úzce: například odmítla přezkoumat své rozhodnutí o poskytnutí finanční podpory pro dopravní projekty v ČR, s tím, že rozhodnutí o poskytnutí podpory nechávají členským státům volnost v rozhodování, zda bude projekt proveden jiným způsobem nebo ze zdrojů členského státu, a proto nejde o právně závazný akt.⁶²

Vyžadování **vnějšího účinku** pak vylučuje akty, které jsou závazné pouze pro samotné orgány EU - závaznost musí být dána pro členské státy nebo soukromé osoby. Vnější účinek byl Komisí odepřen např. u výše citovaného rozhodnutí o podpoře dopravních projektů v ČR, s tím, že tento typ rozhodnutí žádné projekty ke kofinancování neschvaluje, a že implementace je plně v kompetenci orgánů členských států.⁶³ Podobně byla z důvodu absence vnějšího účinku aktu odmítnuta žádost o vnitřní přezkum rozhodnutí, kterým Komise stanovila seznam kandidátů navržených pro jmenování výkonným ředitelem Evropské chemické agentury (ECHA), kdy stěžovatelé namítali, že vhodní kandidáti byli záměrně vyřazeni v přechozích kolech řízení a že navržení pouze dvou kandidátů je nedostatečné.⁶⁴

Lze shrnout, že **všechny definiční znaky pojmu správní akt podle práva životního prostředí jsou Komisí interpretovány tak restriktivně, že ve skutečnosti jen minimum aktů může být takto kvalifikováno a podléhat vnitřnímu přezkumu.**

Konkrétnější celkovou představu o tom, jaké výsledky dosud v praxi přinesla aplikace článku 10 Aarhuského nařízení u žádostí o vnitřní přezkum vůči Komisi, lze získat z následujícího přehledu. Ke dni 30. dubna 2016 bylo v seznamu podaných žádostí o přezkum na základě čl. 10 Aarhuského nařízení celkem 33 žádostí⁶⁵ – dosavadní počty žádostí jsou obecně komentovány jako velmi nízké, s ohledem

⁶¹ Viz PALLEMAERTS, M. *Compliance by the European Community with its Obligations on Access to Justice as a Party to the Aarhus Convention. An IEEP Report for WWF-UK*. Institute for European Environmental Policy, 2009, s. 23-24. Dostupné z http://www.ieep.eu/assets/422/aarhus_report.pdf.

⁶² Žádost o vnitřní přezkum rozhodnutí Komise C(2007)6367 schvalující operační program Doprava pro podporu z Evropského regionálního rozvojového fondu a Kohezního fondu; na příslušné stránce Komise <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/requests.htm>, kde o žádost s pořadovým číslem 3.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Žádost o vnitřní přezkum rozhodnutí Komise z 12. září 2007, v přehledu žádostí na příslušné stránce Komise <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/requests.htm> žádost s pořadovým číslem 1.

⁶⁵ Seznam žádostí na <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/requests.htm>.

na to, že kritéria čl. 11 není obtížné splnit.⁶⁶ Z těchto 33 bylo plných 26 žádostí zamítnuto pro nepřipustnost z důvodu, že akt, jehož přezkum stěžovatel žádá, není správním aktem podle práva životního prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení, tedy že nespĺňuje některou z podmínek individuální působnosti, právní závaznosti nebo vnějšího účinku.⁶⁷ To znamená, že vnitřní přezkum nebyl v těchto případech proveden. V některých dalších případech byly žádosti zamítnuty z jiných důvodů (například že žadatel nespĺňuje subjektivní podmínky stanovené článkem 11 Aarhuského nařízení).⁶⁸ Pouze ve dvou případech byla žádost o vnitřní přezkum shledána jako přípustná, a byl proveden vnitřní přezkum, ovšem s tím závěrem, že Komise neshledala žádný z tvrzených rozporů a konstatovala, že žádost je nedůvodná. V obou těchto případech šlo o akty týkající se uvádění na trh geneticky modifikovaných plodin nebo produktů, které byly Komisí shledány jako spadající pod definici čl. 2 odst. 1 písm. g).⁶⁹ Zatím nebyl zaznamenán ani jeden případ, kdy by Komise na základě žádosti o vnitřní přezkum dala stěžovateli po hmotněprávní stránce za pravdu. Z tohoto hlediska lze dosavadní přístup Komise, která vykládá přístup k vnitřnímu přezkumu tak úzce, jak je to jen možné, zhodnotit jako naprosto nespĺňující očekávání, která byla do této nové úpravy vkládána, a jako značné zklamání, neboť Aarhuské nařízení bylo přijato, aby přístup ke spravedlnosti rozšířilo.

3.2 Přístup k Soudu navazující na vnitřní přezkum – čl. 12 Aarhuského nařízení

Soudní „koncovku“ vnitřního přezkumu stanoví čl. 12 odst. 1 Aarhuského nařízení takto: „*Nevládní organizace, která podala žádost o vnitřní přezkum podle článku 10, může podat žalobu k Soudnímu dvoru v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy.*“ Lze konstatovat, že znění čl. 12 odst. 1 je velmi stručné a málo jasné. Neumožňuje bez dalšího výkladu odpovědět jednoznačně ani na zcela základní otázku, zda předmětem soudního řízení je původní napadené rozhodnutí, které mělo být předmětem vnitřního přezkumu, anebo písemná odpověď orgánu (např. Komise), který byl o provedení vnitřního přezkumu požádán. Literatura se přiklonila k názoru, že předmětem soudního řízení musí být (bohužel) pouze písemná odpověď orgánu,⁷⁰ protože pro opačný výklad chybí dostatečný právní

⁶⁶ JANS, J. a HARRYVAN, G. Internal Review of EU Environmental Measures. Op. cit., s. 57.

⁶⁷ Na příslušné stránce Komise http://ec.europa.eu/environment/aarhus/requests.htm_jde o žádosti s pořadovými čísly 1, 3 až 8, 10 až 13, 15 až 19, 21 až 29 a 32.

⁶⁸ Ibid., žádost s pořadovým číslem 20.

⁶⁹ Ibid., žádosti s pořadovými čísly 2 a 9.

⁷⁰ JANS, J. Did Baron von Munchausen ever Visit Aarhus? Op. cit., s. 483. Rovněž Pallemerts se domnívá, že předmětem soudního řízení je písemná odpověď orgánu EU, nikoli původní akt. PALLEMAERTS, M. Compliance by the European Community with its Obligations on Access to

podklad. Z toho vyplývá, že případné zrušení písemné odpovědi Soudem samo o sobě nic neznamená pro platnost napadeného aktu EU, o jehož vnitřní přezkum bylo žádáno – toto zrušení přináší pouze povinnost orgánu znovu posoudit žádost o přezkum a zohlednit přitom příslušné soudní rozhodnutí. Z těchto důvodů jsou namísto pochybnosti, zda toto soudní řízení může skutečně zajistit plný přezkum hmotné i procesní zákonnosti aktu nebo opomenutí, jak to požaduje Aarhuská úmluva.⁷¹

Právě naznačenou „bezzubost“ ustanovení o soudním přezkumu vůči *původnímu* napadenému aktu ostatně již Tribunál potvrdil v některých případech žalob podaných proti vyřízení žádosti o vnitřní přezkum Komisí: Na žádost žalobce, aby Tribunál prohlásil (původní) napadené rozhodnutí Komise za rozporné s Aarhuským nařízením, konstatoval, že v řízení o přezkumu legality založeném na čl. 263 SFEU nemá pravomoc vydávat deklaratorní rozhodnutí, a na žádost žalobce, aby Tribunál nařídil Komisi, aby provedla přezkum původně napadeného aktu po hmotněprávní stránce, Tribunál odvětil, že v řízení o neplatnost nemá pravomoc orgánům EU cokoli nařizovat.⁷²

Klíčový je pak též výklad dovětky „v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy“. Ten lze totiž vyložit a) tak, že žalobní legitimace nevládních organizací je založena Aarhuským nařízením, ovšem Smlouvou se řídí všechny ostatní otázky, stejně dobře jako b) tak, že (veškeré) podmínky přístupu nevládních organizací k Soudu se řídí pravidly čl. 230 SES, resp. nyní čl. 263 SFEU, včetně výkladových pravidel o bezprostřední a individuální dotčenosti. Cíl celé úpravy, kterým je rozšířit přístup k soudu, ale i bod 21 preambule Aarhuského nařízení pochopitelně nasvědčují výkladu sub a),⁷³ zatímco výklad sub b) by stavěl celý soudní přezkum do poněkud absurdní polohy. Jak vyplývá z následujícího, bohužel právě onen absurdní výklad se postupně stává realitou a nutí nás vrátit se kruhem zpět k restriktivním podmínkám bezprostřední a individuální dotčenosti podle čl. 230 SES a poté čl. 263 SFEU.

Justice as a Party to the Aarhus Convention. Op. cit., s. 32. Shodně pak též nejnovější komentáře, viz zvláště PIRKER, B. Access to Justice in Environmental Matters and the Aarhus Convention's Effects in the EU Legal Order: No Room for Nuanced Self-executing Effect? *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*. 2016, č. 1, s. 86.

⁷¹ PALLEMAERTS, M. Compliance by the European Community with its Obligations on Access to Justice as a Party to the Aarhus Convention. Op. cit., s. 32.

⁷² Usnesení ze dne 12. března 2014, Pesticide Action Network Europe, T-192/12, EU:T:2014:152.

⁷³ ČERNÝ, P. a KISS, C. The Aarhus Regulation and the future of standing of NGOs/public concerned before the ECJ in environmental cases. Op. cit., s. 7. Tito autoři k tomu uvádějí, že by nemělo žádný smysl mít toto ustanovení v nařízení, pokud by nepřinášelo poskytnutí více práv pro adresáty, než jak činila sama Smlouva k tehdejšímu datu.

3.3 Recentní judikatura: dvojitě zklamání z ledna 2015

Dvě nedávná rozhodnutí Soudního dvora EU bohužel potvrzují pesimistické předpovědi o bezzubosti postupů předvídaných Aarhuským nařízením a vedou k opuštění původních nadějí, které byly spojovány s jeho přijetím. Jde o dva případy, v nichž se již podařilo dovést řízení od žádosti o vnitřní přezkum přes optimismus budící rozhodnutí Tribunálu až po rozhodnutí o kasační stížnosti Soudním dvorem, který přístup Tribunálu odmítá. Jsou to případy *Stichting Natuur en Milieu*⁷⁴ a *Vereiniging Milieudéfensie*,⁷⁵ o nichž rozhodl Soudní dvůr v tentýž lednový den 2015. Po nich pak následuje rozhodnutí Tribunálu ve věci *European Environmental Bureau*⁷⁶ z července 2015, které již respektuje náhled Soudního dvora.

V případě *Stichting Natuur en Milieu* požádaly dvě nizozemské organizace na ochranu životního prostředí Komisi podle čl. 10 Aarhuského nařízení o vnitřní přezkoumání jejího nařízení (ES) č. 149/2008 ze dne 29. ledna 2008, týkajícího se maximálních limitů reziduí pesticidů v potravinách a krmivech. Komise žádosti obou organizací odmítla jako nepřipustné⁷⁷ z důvodu, že napadené nařízení není správním aktem podle práva životního prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení, protože je použitelné pro všechny subjekty v odvětví potravinářství, a nelze je tudíž považovat za individuálně určené opatření ani za soubor rozhodnutí.

Organizace se obrátily na Tribunál a v žalobě za prvé tvrdily, že Komise považovala žádost o vnitřní přezkum nařízení za nepřipustnou neprávem, a porušila tak čl. 10 odst. 1 Aarhuského nařízení; za druhé namítaly, že formulace ustanovení čl. 10 odst. 1 Aarhuského nařízení je v rozporu s formulací čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, tím, že pojem „akty“, uvedený v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, omezuje pouze na „správní akty“. Žaloba tak ve druhém bodu posunula právní otázku do nové roviny přezkoumatelnosti ustanovení unijního práva ve světle příslušného mezinárodně-právního závazku.

K první žalobní námitce Tribunál⁷⁸ uvedl, že napadené nařízení Komise skutečně je obecně závazným opatřením, neboť se uplatní v objektivně vymezených situacích a má právní účinky vůči kategoriím osob, které jsou vymezeny obecně a abstraktně, a sice vůči hospodářským subjektům, které jsou výrobci, pěstiteli, dovozci a producenty produktů zahrnutých v přílohách nařízení a držitelům po-

⁷⁴ Rozsudek *Stichting Natuur en Milieu*, C-404/12 P a C-405/12 P, EU:C:2015:5.

⁷⁵ Rozsudek *Vereiniging Milieudéfensie*, C-401/12 P až C-403/12 P, EU:C:2015:4.

⁷⁶ Usnesení ze dne 17. července 2015, *European Environmental Bureau*, T-685/14, ECLI:EU:T:2015:560.

⁷⁷ V příslušném seznamu žádostí o vnitřní přezkum na stránkách Komise <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/requests.htm> jde o poř. č. 4.

⁷⁸ Rozsudek ze dne 14. června 2012, *Stichting Natuur en Milieu*, T-338/08, EU:T:2012:300.

volení k uvedení předmětných přípravků na ochranu rostlin na trh. Tribunál vyvrátil všechny argumenty žalobců, které použili na podporu tvrzení, že napadené nařízení je individuálně určený akt.

Podstatou druhé otázky je výklad pojmu „akty“ použitého v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který Aarhuské nařízení převzalo (pouze) v rozsahu „správní (individuální) akty“, a tím posouzení námítky rozporu Aarhuského nařízení s Aarhuskou úmluvou. Komise trvala na tom, že v případě napadeného nařízení šlo o zákonodárny akt, a zákonodárny akty nepatří do rozsahu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy,⁷⁹ a že tudíž není namístě se v řízení článkem 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy vůbec zabývat. Vzhledem k tomu musel Tribunál nejprve vyložit, co znamená jednání v oblasti moci zákonodárny a výkonné, a to jak vzhledem k ustanovení Aarhuské úmluvy, tak k ustanovení Aarhuského nařízení.⁸⁰

Tribunál zde dovedl pomocí argumentace rozhodnutím Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi a s podporou Průvodce implementací Aarhuskou úmluvou,⁸¹ že Komise jako taková je orgánem moci výkonné a že i při vydávání napadeného nařízení jednala v moci výkonné, jakožto orgán určený pro výkon prováděcích pravomocí.⁸² Tribunál tedy považuje Komisi za orgán veřejné správy ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy,⁸³ a z toho vyvodil, že nelze akceptovat argumentaci Komise, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy se neuplatní. Poté Tribunál pokračoval přezkoumáním čl. 10 odst. 1 Aarhuského nařízení oproti čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy co do pojmů „akty“ a „správní akty“. Konstatoval, že Aarhuské úmluva sama pojem „akty“ nedefinuje; ve světle cílů této Úmluvy ovšem dovedl, že

„[j]e třeba mít za to, že by vnitřní přezkum, který by se týkal pouze individuálně určených opatření, měl velmi omezený rozsah, jelikož akty přijaté v oblasti život-

⁷⁹ Čl. 32 odst. 2 Aarhuské úmluvy vylučuje působení svých požadavků na orgány nebo instituce činné v oblasti soudní nebo zákonodárny.

⁸⁰ Čl. 2 odst. 1 písm. c) Aarhuského nařízení vylučuje působení svých požadavků na případy, kdy unijní orgán jedná v soudní nebo zákonodárny funkci.

⁸¹ Jde o rozsáhlou příručku, která vykládá a komentuje podrobně jednotlivá ustanovení Aarhuské úmluvy a obsahuje též odkazy na existující judikaturu a nálezy Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy: EBBESSON, J., GAUGITSCH, H., JENDROŠKA, J., STEC, S. a MARSHALL, F. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide (Second Edition)*. United Nations Economic Commission for Europe, 2013, <<http://www.unece.org/env/pp/publications/aig.html>>. Překlad do českého jazyka: *Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka*. Dostupné ze stránek Ministerstva životního prostředí: <http://mzp.cz/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy>.

⁸² Průvodce implementací na s. 29 např. stanoví, že orgány veřejné správy mají být definovány „širokým a funkčním způsobem“ tak, aby byly splněny požadavky Úmluvy.

⁸³ Rozsudek Stichting Natuur en Milieu výše, EU:T:2012:300, bod 69.

*ního prostředí jsou nejčastěji obecně závaznými akty. S ohledem na cíle a předmět Aarhuské úmluvy není přitom takové omezení odůvodněné.*⁸⁴

Pokračoval úvahou, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ponechává určitý rozhodovací prostor stranám Aarhuské úmluvy, pokud jde o definici osob oprávněných mít přístup ke správnímu nebo soudnímu řízení a pokud jde o povahu řízení (správní nebo soudní), avšak neponechává stejný rozhodovací prostor, pokud jde o definici „aktů“, které mohou být napadeny. Není proto důvod vykládat pojem „akty“ uvedený v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy v tom smyslu, že zahrnuje pouze individuálně určené akty.⁸⁵ Tribunál uzavřel konstatováním, že

*„čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nelze vykládat v tom smyslu, že odkazuje pouze na individuálně určená opatření,*⁸⁶

a proto napadené rozhodnutí Komise zrušil. Tento přístup Tribunálu vzbudil v zainteresované veřejnosti značně pozitivní ohlas. Posuzování souladu ustanovení unijního práva s ustanovením mezinárodní smlouvy by zde otevřelo zcela nový prostor pro interpretaci a mohlo umožnit změnu pohledu Soudního dvora na přístup ekologických nevládních organizací ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí. Bohužel se tak však nestalo. Rada a Komise podaly k Soudnímu dvoru kasační prostředek, jímž žádaly o zrušení rozsudku Tribunálu. Úvahy Soudního dvora vedly při formulaci rozsudku⁸⁷ poněkud jiným a v podstatě jediným směrem, a to zda ustanovení Aarhuské úmluvy lze vůbec použít při dovolávání se posouzení legality ustanovení unijního nařízení (tj. zde čl. 10 odst. 1 Aarhuského nařízení). Soud sice potvrdil, že ustanovení mezinárodní dohody, jejíž je Unie smluvní stranou, se lze dovolávat na podporu žaloby na neplatnost aktu unijního sekundárního práva nebo námitky vycházející z protiprávnosti takového aktu, ovšem pouze za podmínky, že tomu nebrání povaha a systematika této dohody a že jsou tato ustanovení z hlediska svého obsahu bezpodmínečná a dostatečně přesná. Čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy však zhodnotil tak, že neobsahuje žádnou bezpodmínečnou a dostatečně přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců, a v důsledku toho tyto podmínky nesplňuje a jeho provedení závisí na vydání pozdějšího aktu.⁸⁸ Proto uzavřel, že Tribunál tím, že rozhodl, že se článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy lze dovolávat pro účely posouzení legality čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006, dopustil ve svém rozsudku nesprávn-

⁸⁴ Ibid., bod 76.

⁸⁵ Ibid., bod 77.

⁸⁶ Ibid., bod 79.

⁸⁷ Rozsudek Stichting Natuur en Milieu výše, EU:C:2015:5.

⁸⁸ Ibid., bod 46-47.

ného právního posouzení,⁸⁹ jeho rozhodnutí zrušil a rozhodl ve věci samé tak, že žalobu ekologické organizace zamítl jako neopodstatněnou.

To tedy znamená, že Soudní dvůr se ve svém rozsudku vůbec nezabýval výkladem problematických a sporných otázek, které byly s případem spojeny, jako zejména rozhraničením činnosti zákonodárné a výkonné, výkladem pojmu individuální akt či namítaným rozporem s Aarhuskou úmluvou.

Případ *Vereiniging Milieudefensie* je svou kostrou předchozímu případu velmi podobný. I ten začal žádostí o vnitřní přezkum podle čl. 10 Aarhuského nařízení (zde šlo o rozhodnutí Komise týkající se povolení výjimky pro Nizozemí ze lhůt stanovených směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší), Komise žádost zhodnotila jako nepřipustnou, Tribunál žalobci vyhověl s tím, že čl. 10 odst. 1 Aarhuského nařízení je v rozporu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, ale Soudní dvůr se s právním názorem Tribunálu neztotožnil a žalobu zamítl.

Stanovisko Generálního advokáta Niila Jääskinena k danému případu⁹⁰ je velmi rozsáhlé a podrobné, a byť ve výsledku doporučuje rozsudek Tribunálu zrušit, nabízí zároveň alternativní výklad k přímé aplikovatelnosti ustanovení mezinárodních smluv pro účely přezkumu aktů EU a velmi propracovaný výklad čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

Ohledně možnosti přezkumu legality sekundárního práva z hlediska mezinárodních smluv, za jejíž podmínku bývá považován přímý účinek daného ustanovení mezinárodní smlouvy, Jääskinen upozornil, že judikatura v této věci je různorodá a nejednotná a že neumožňuje bez dalšího považovat podmínku přímého účinku daného ustanovení mezinárodní smlouvy za obecnou a závaznou zásadu.⁹¹ Cituje například případ *Biotech*, v němž Soudní dvůr konstatoval, že

„skutečnost, že mezinárodní dohoda obsahuje ustanovení postrádající přímý účinek v tom smyslu, že nezakládají práva, kterých se mohou jednotlivci přímo dovolávat u soudu, nebrání soudní kontrole dodržování povinností, které má Společenství jakožto strana této dohody.“⁹²

Upozornil na problém, že bezvýhradné uplatňování judikatury striktně vyžadující naplnění podmínky přímého účinku příslušného ustanovení mezinárodní smlouvy by v oblasti životního prostředí mohlo vést k vyloučení jakékoliv soudní kontroly dodržování závazků Evropské unie vyplývajících z čl. 9 odst. 3 Aarhuské

⁸⁹ Ibid., bod 53.

⁹⁰ Stanovisko generálního advokáta N. Jääskinena ve spojených věcech *Vereiniging Milieudefensie*, C-401/12 P, C-402/12 P a C-403/12 P, EU:C:2014:310.

⁹¹ Ibid., bod 73.

⁹² Ibid., bod 67.

úmluvy jak vnitrostátním, tak unijním soudem.⁹³ Ve světle toho uvažuje, jak má být nadále nakládáno s podmínkou přímého účinku. Dochází k závěru, že aby bylo zabráněno vzniku oblasti vyňaté z jakékoliv soudní kontroly, neměla by být absence přímého účinku ustanovení mezinárodní smlouvy překážkou přezkumu legality.⁹⁴ Jinými slovy, oblast přezkumu norem by měla být oddělena, z hlediska posuzování existence přímého účinku, od oblasti domáhání se práv přímo z mezinárodní smlouvy ze strany jednotlivců. Ohledně přímého účinku čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy se Jääskinen domnívá, že toto ustanovení

„vzhledem ke svému cíli a systematické představuje zčásti normu, která je dostatečně jasná, aby mohla být základem přezkumu legality, co se týče přístupu organizací, které mají na základě vnitrostátního či unijního práva způsobilost k právnímu jednání, k právní ochraně. Článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy tedy může být referenčním kritériem pro účely posouzení legality aktů unijních orgánů.“⁹⁵

Ohledně výkladu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy Jääskinen zdůrazňuje, že toto ustanovení musí být vykládáno ve světle cílů Aarhuské úmluvy, kterým je zajištění účinného mechanismu za účelem ochrany zájmů veřejnosti. *„Smluvní strany jsou povinny přijmout mechanismus, který bude především účinný, a nikoliv pouze vybrat si mezi různými druhy řízení.“* A dále, splnění povinnosti stanovené čl. 9 odst. 3 *„musí být posuzováno z hlediska požadavku účinného přístupu k právní ochraně.“⁹⁶* Pojem *„akt, který lze přezkoumat“*, který je z hlediska správného provedení požadavků Aarhuské úmluvy klíčový, nespadá podle generálního advokáta do diskreční pravomoci smluvních stran, a měl by zahrnovat všechny případy porušení vnitrostátního práva životního prostředí, s výjimkou aktů legislativních a soudních.⁹⁷ Jääskinen tedy dovozuje, že do působnosti čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy spadají všechny druhy aktů přijatých soukromými osobami a orgány veřejné správy, ať už jde o akty s obecnou působností nebo akty individuálně určené, s výjimkou legislativních aktů.⁹⁸ Z tohoto pohledu tedy podle generálního advokáta *„článek 10*

⁹³ Ibid., bod 74.

⁹⁴ Ibid., bod 78.

⁹⁵ Ibid., bod 95. V této věci zejm. srov. rozhodnutí Soudního dvora z r. 2011, které se vyjadřuje k otázce přímého účinku čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy tak, že pro oblast unijního práva ho vylučuje: Rozsudek Lesoochranárske zoskupenie výše, EU:C:2011:125. V případě Lesoochranárske zoskupenie ovšem šlo o domáhání se práv ze strany jednotlivců přímo z titulu Aarhuské úmluvy.

⁹⁶ Stanovisko generálního advokáta N. Jääskinen ve věci Vereiniging Milieudefensie výše, EU:C:2014:310, bod 106.

⁹⁷ Ibid., bod 108-109.

⁹⁸ Ibid., bod 111.

*Aarhuského nařízení nepředstavuje úplné provedení povinností vyplývajících z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy*⁹⁹ – v tomto ohledu se shoduje s rozhodnutím Tribunálu.

Soudní dvůr postupoval ve svém rozsudku¹⁰⁰ stručně a v podstatě shodně jako v případě *Stichting Natuur en Milieu*. Zopakoval, že čl. 9 odst. 3 AÚ neobsahuje žádnou bezpodmínečnou a dostatečně přesnou povinnost, která by byla způsobilá přímo upravovat právní situaci jednotlivců, a neodpovídá tedy podmínkám pro to, aby bylo možno se ho dovolávat na podporu žaloby na neplatnost aktu unijního sekundárního práva.¹⁰¹ A dále, vzhledem k tomu, že práva stanovená v uvedeném čl. 9 odst. 3 mají pouze „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“, závisí provedení nebo účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu.¹⁰² Proto Tribunál pochybil, když rozhodl, že článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy se lze dovolávat pro účely posouzení legality čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006, a jeho rozhodnutí musí být zrušeno, aniž by bylo nutné přezkoumávat jakékoli další důvody a námitky.

Za pozornost nicméně stojí ještě jedna myšlenka z odst. 60 odůvodnění případu *Vereniging Milieudefensie* (která se ve stejné dikci objevuje i v odst. 52 druhého rozhodnutí Soudního dvora z téhož dne), kde Soudní dvůr uvedl, že

„není možné mít za to, že přijetím uvedeného nařízení [Aarhuského nařízení], které se týká pouze unijních orgánů a vztahuje se nadto pouze na jeden z opravných prostředků, kterými právní subjekty disponují k zajištění dodržování unijního práva životního prostředí, zamýšlela Unie splnit, ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 48 tohoto rozsudku, povinnosti, které vyplývají z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy v souvislosti s vnitrostátními správními nebo soudními řízeními, jež za současného stavu unijního práva ostatně spadají primárně do práva členských států“.

Uvedené formulaci rozumím tak, že Soudní dvůr podotýká, že Aarhuské nařízení vědomě implementovalo pouze část závazků vyplývajících z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, a že tedy ani není namístě zvažovat rozpor mezi nařízením a Úmluvou tak, jak je namítán Tribunálem a generálním advokátem.

Jak je patrné, ani v případě *Vereniging Milieudefensie* se Soudní dvůr vůbec nezabýval důležitými výkladovými otázkami, jejichž zodpovězení bylo od něj očekáváno, ale lze říci, že se jim vyřízením věci poněkud „šablonovitým“ řešením bez jakékoli hlubší argumentace vyhnul. Asi není třeba dodávat, že obě rozhodnutí Soudního dvora našla okamžitou kritickou odezvu ze strany různých ekologických

⁹⁹ Ibid., bod 131.

¹⁰⁰ Rozsudek *Vereniging Milieudefensie* výše, EU:C:2015:4.

¹⁰¹ Ibid., bod 54-55.

¹⁰² Ibid., bod 55.

kých organizací a platformem;¹⁰³ hlubší reakce v odborné literatuře se ovšem vzhledem ke krátkému času od vydání obou rozhodnutí teprve začínají objevovat.¹⁰⁴ Každopádně v prvních reakcích zaznívají slova jako „krok zpět“, „frustrace“ či „zklamání“. Je pravda, že po obou rozsudcích Tribunálu z poloviny r. 2012, které byly v podstatě revoluční, byla po dobu dvou a půl roku živena určitá naděje na změnu směru judikatury. O to větším zklamáním pak je, nevyjádřil-li se Soudní dvůr vůbec k otázkám, které byly považovány za klíčové, a jejichž vyložení a zodpovězení (ať už kladné, nebo záporné) mohlo posunout věci kupředu. Místo toho rozhodl formalistickým způsobem a podstatou problému se vůbec nezabýval – čímž ale problém patrně pouze odsunul k budoucímu rozhodování, neboť asi nebude možné se mu trvale vyhýbat. Kromě toho, jak poukazují oba nejnovější komentáře k této judikatuře, začíná zde být velmi patrný vnitřní rozpor mezi požadavkem, který Soudní dvůr uložil již dříve národním soudům – interpretovat národní právo vždy způsobem, kterým budou naplněny požadavky Aarhuské úmluvy,¹⁰⁵ a tím, že sám nyní odmítá Aarhuskou úmluvu jako měřítko pro posuzování unijní legislativy vůbec brát v potaz.¹⁰⁶

Případ **European Environmental Bureau** (EEB) rozhodnutý Tribunálem v červenci 2015 je pak jen logickým pokračováním právě popsaného vývoje. V tomto případě šlo o napadení faktu, že Komise nevznesla žádné námítky proti oznámení Bulharska o přechodném národním plánu implementace směrnice 2010/75/EU o průmyslových emisích (o integrované prevenci a omezování znečištění – přepracované znění). Tento plán předpokládal, že velké bulharské podniky nebudou přechodně některé požadavky stanovené touto směrnicí dodržovat. Nevládní organizace EEB žádala Soud, aby zrušil jak rozhodnutí Komise, kterým vzala na vědomí oznámení Bulharska, tak i její rozhodnutí, kterým odmítla přezkoumat tento akt na podnět EEB v rámci vnitřního přezkumu. Tribunál s rozhodnutím v této věci záměrně čekal, jak dopadnou případy *Vereniging Milieudefensie* a *Stichting Natuur en Milieu*. I zde totiž žalobce namítal rozpor mezi Aarhuským nařízením a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Tribunál podle očekávání následoval

¹⁰³ Viz například reakce European Environmental Bureau na <http://www.eeb.org/EEB/index.cfm/news-events/news/ecj-rulings-a-setback-for-environmental-democracy/>; reakce nevládní organizace Justice & Environment na http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2015/Press%20Release%201%20of%202015%20CJEU%20Dutch%20judgment_final.pdf.

¹⁰⁴ Z prvních reakcí viz PIRKER, B. Access to Justice in Environmental Matters and the Aarhus Convention's Effects in the EU Legal Order. Op. cit. SCHOUKENS, H. Access to Justice in Environmental Cases after the Rulings of the Court of Justice of 13 January 2015: Kafka Revisited? *Utrecht Journal of International and European Law*. 2015, č. 81, s. 46-67.

¹⁰⁵ Zejména rozsudek Lesoochránárske zoskupenie výše, EU:C:2011:125.

¹⁰⁶ Viz PIRKER, B. Access to Justice in Environmental Matters and the Aarhus Convention's Effects in the EU Legal Order. Op. cit., s. 89-90. SCHOUKENS, H. Access to Justice in Environmental Cases after the Rulings of the Court of Justice of 13 January 2015. Op. cit., s. 56-57.

názor Soudního dvora vyjádřený v obou rozsudcích z ledna 2015 a konstatoval, že ustanovení mezinárodní smlouvy nemůže být podkladem pro hodnocení, že určité ustanovení sekundárního práva EU je z důvodu rozporu s ním *contra legem*.¹⁰⁷

Důsledky dvou lednových rozhodnutí je možno spatřovat ještě v jedné věci, a sice v tom, že žalobci – ekologické nevládní organizace stahují své žaloby již podané Tribunálu, jehož řízení ve věcech vnitřního přezkumu jsou tak zastavována. Jde již o celou řadu případů, které původně začaly jako žádosti o vnitřní přezkum vůči Komisi.¹⁰⁸ Z toho je zřejmé, že žalobci jsou si v současné době, po odmítavých rozhodnutích ve věcech *Vereniging Milieudefensie a Stichting Natuur en Milieu*, dobře vědomi velmi nízké šance na úspěch svých případů, a tak se soudnímu ukončení věci s neuspokojivým výsledkem raději předem vyhnou.

4. Závěry

Ve svém článku jsem zkoumala dvě linie právního přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí, co se týče aktů vydaných orgány EU, a to zejména ze strany ekologických nevládních organizací.

Z rozboru v části o přístupu k přezkumu aktů orgánů EU ve věcech životního prostředí cestou žaloby na neplatnost podle primárního práva vyplývá, že Soudní dvůr EU dlouhodobě a nadále setrvává na zavedených výkladech, které jsou z hlediska přístupu osob ke spravedlnosti velmi restriktivní (Plaumannův test, výklad bezprostřední dotčenosti) obecně, ve specifické oblasti ochrany životního prostředí pak v podstatě přezkum vůbec znemožňují. U nových pojmů zakládají interpretaci z hlediska přístupu ke spravedlnosti rozhodně spíše úzkou než širokou (pojem nařizovacích aktů). Předložený rozbor také vede k závěru, že změny přijaté v této oblasti Lisabonskou smlouvou a zakotvené v čl. 263 pododst. 4 SFEU nesplynuly očekávání, že přístup neprivilegovaných žalobců k přezkumu by díky nim mohl být širší. Soudní dvůr zastává stanovisko, že právo na účinnou právní ochranu nevyžaduje rozšíření přímého práva fyzických a právnických osob podat žalobu proti unijním právním aktům a že ze základního práva na účinnou právní ochranu nelze bez dalšího vyvodit, že fyzické a právnické osoby musí před unijními soudy nutně mít právo přímého podání žaloby proti legislativním aktům Evropské unie. Tento postoj unijních soudních orgánů je naprosto nepříznivý žalobcům, kteří by se snažili brojit proti aktům, zasahujícím negativně do životního prostředí. Jak uvádí literatura, **v žádném řízení o žalobě na neplatnost aktu EU vztahujícímu se k životnímu prostředí podle zde rozebíraných ustanovení primárního práva nebylo nikdy žádnému žalobci uznáno kumulativní splnění obou vyžadova-**

¹⁰⁷ Usnesení European Environmental Bureau výše, EU:T:2015:560, bod 31 až 34.

¹⁰⁸ Například případy T-232/11, T-8/13, T-19/13, T-671/13, T-462/14.

ných podmínek – bezprostřední i osobní dotčenosti.¹⁰⁹ Takových environmentálních případů bylo ostatně minimum.¹¹⁰

Druhá linie přezkumu spočívající v Aarhuském nařízení zavedla proceduru vnitřního přezkumu a na ni navazující možnost obrátit se s žalobou na Soudní dvůr EU, a to výhradně pro oblast ochrany životního prostředí a pro nevládní ekologické organizace. Od tohoto nového mechanismu zainteresovaná veřejnost přirozeně očekávala zlepšení přístupu ekologických nevládních organizací ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí, zejména oproti dosavadním zkušenostem s uplatňováním čl. 230 SES a poté 263 SFEU – což ostatně bylo i hlavním cílem uvedeného nařízení a Aarhuské úmluvy vůbec. Několikaletá aplikace Aarhuského nařízení v praxi ovšem ukázala, že nová úprava daná očekávání neplní, a to zejména z následujících důvodů: Rozsah vnitřního přezkumu je kvůli restriktivnímu vymezení předmětu přezkumu (správní akt přijatý podle práva životního prostředí) minimální a kvůli jeho rovněž restriktivní interpretaci; přezkum byl v případě Komise dosud proveden pouze ve dvou případech z celkem 33 žádostí; dále, soudní řízení, předvídané článkem 12 Aarhuského nařízení, je realizováno jako řízení podle čl. 263 SFEU (dříve 230 SES), a to včetně kritérií žalobní legitimace, která jsou nezávislá na kritériích opravňujících podat žádost o vnitřní přezkum podle čl. 10–11 nařízení. To ovšem v praxi znamená pokračování v aplikaci Plaumannova testu v plnosti i na případy započaté podle Aarhuského nařízení, neboť Soudní dvůr odmítl podmínky žalobní legitimace, stanovené Smlouvou, měnit výkladem tak, že by na základě znění Aarhuské úmluvy a Aarhuského nařízení uznával žalobní legitimaci subjektů, které nesplňují kritéria čl. 263 pododst. 4 SFEU.

Poslední vývoj, kdy nevládní organizace své žaloby podané podle čl. 12 Aarhuského nařízení stahují, svědčí o jejich určité rezignaci, která nastala jako reakce po jasném vyjádření názoru Soudního dvora z ledna 2015, a jeho následování Tribunálem (byť ten se před několika lety zdál být zlepšení přístupu k environmentální spravedlnosti poněkud více nakloněn). Jans a Harryvan uzavírají svůj článek z r. 2010 myšlenkou, že pokud Soud bude nadále držet rigidní interpretaci Aarhuského nařízení, je namísto otázka, jestli má nějaký smysl pokračování existence Aarhuského nařízení. Protože jaký smysl má procedura, která není nebo nemůže být v podstatě nikdy použita?¹¹¹ Implementace Aarhuské úmluvy ze strany Evropské unie tak v podstatě dostává již druhou ránu – po stažení návrhu směrnice o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí, které

¹⁰⁹ PALLEMAERTS, M. Compliance by the European Community with its Obligations on Access to Justice as a Party to the Aarhus Convention. Op. cit., s. 33.

¹¹⁰ Kromě již citovaných viz zejm. případy C-355/08 P, T-236/04 a T-241/04, T-219/95, T-142/03, C-503/07, C-362/06 P.

¹¹¹ JANS, J. a HARRYVAN, G. Internal Review of EU Environmental Measures. Op. cit., s. 65.

znamená pokračování absence unijní úpravy tohoto okruhu požadavků Aarhuské úmluvy, je to potvrzení dlouhodobě kritizované výsostně restriktivní interpretace těch ustanovení unijního práva, jejichž účelem má být usnadnění přístupu k environmentální spravedlnosti, ale jejichž aplikace má ve výsledku efekt přesně opačný. Zdá se, že další tah v této hře o environmentální spravedlnost bude muset opět hrát Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy.

Tato kapitola vznikla s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO 68378122.

O autorce:

Hana Müllerová je vědeckou pracovnící Ústavu státu a práva Akademie věd ČR.

LITERATURA

CIANTAR, J. Mission accomplished? The Evolution of the Action for Annulment and Access to Justice in the European union after the Treaty of Lisbon. *Id-Dritt*. 2012, Vol. XXII, dostupné z <http://www.fenechlaw.com/newsArticles/userFiles/Id%20Dritt%20Vol%20XXII%20-%20Jeanette%20Ciantar%20-%2027%2003%202012.pdf>

CROSSEN, T. a NIESSEN, V. NGO Standing in the European Court of Justice - Does the Aarhus Regulation Open the Door? *Review of European Community and International Law (RECIEL)*. 2007, č. 3, s. 332-340. ISSN: 0962-8797. Dostupné např. z EBSCO.

ČERNÝ, P. a KISS, C. The Aarhus Regulation and the future of standing of NGOs/ public concerned before the ECJ in environmental cases. *Justice & Environment* 2008, dostupné z http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/aarhus-access-to-justice-study-2008.pdf.

ELIANTONIO, M. Towards an ever Dirtier Europe? The Restrictive Standing of Environmental NGOs before the European Courts and the Aarhus Convention. *Croatian Yearbook of European Law and Policy (CYELP)*. 2011, č. 7, s. 69-85, dostupné z <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/viewFile/115/81>.

JANS, J. Did Baron von Munchausen ever Visit Aarhus? Some Critical Remarks on the Proposal for a Regulation on the Application of the Provisions of the Aarhus Convention to EC Institutions and Bodies. In MACRORY, R. (Ed.) *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law; A High Level of Protection?* Europa Law Publishing, 2005, s. 475-490. Dostupné z <http://ssrn.com/abstract=956602>.

JANS, J. a HARRYVAN, G. Internal Review of EU Environmental Measures. It 's True: Baron van Munchausen Doesn 't Exist! Some Remarks on the Application of the So-Called Aarhus Regulation. *Review of European Administrative Law*. 2010, č. 2, s. 53-65. ISSN: 1874-7981. Dostupné z <http://ssrn.com/abstract=1718325>.

KOMÁREK, J. Aktivní žalobní legitimace nepriviligovaných žalobců v řízení o žalobě na neplatnost aktů orgánů EU ve věcech životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2003, č. 1, s. 3-18. ISSN: 1213-5542.

LANCEIRO, R. The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union. In CHITI, E. and B. G. MATTARELLA (Eds.) *Global Administrative Law and Eu Administrative Law: Relationships, Legal Issues and Comparison*. Heidelberg: Springer, 2011, s. 359-382. ISBN: 978-3-642-20263-6.

LEE, M. Access to Justice at EU level in Environmental Law (Draft working paper). In *Bar European Group 2012 Annual Conference*. 2012. Porto. Dostupné z <http://ssrn.com/abstract=2062252>.

MÜLLEROVÁ, H., HUMLÍČKOVÁ, P. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. ISBN: 978-80-87439-16-6. Dostupné též z: <http://www.ilaw.cas.cz/index.php?page=318>.

PALLEMAERTS, M. *Compliance by the European Community with its Obligations on Access to Justice as a Party to the Aarhus Convention. An IEEP Report for WWF-UK*. Institute for European Environmental Policy, 2009. Dostupné z http://www.ieep.eu/assets/422/aarhus_report.pdf.

SCHOUKENS, H. Access to Justice in Environmental Cases after the Rulings of the Court of Justice of 13 January 2015: Kafka Revisited? *Utrecht Journal of International and European Law*. 2015, č. 81, s. 46-67.

ŽÍDEK, D. Přístup k soudům v otázkách ochrany životního prostředí na úrovni Evropské unie – Je současný stav udržitelný? *České právo životního prostředí*. 2015, č. 2 (38), s. 58-68.

Klíčová slova

přístup ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí, Soudní dvůr EU, neprivilegovaní žalobci, environmentální nevládní organizace, Aarhuská úmluva

ABSTRACT**Access to Justice in Environmental Matters at the Court of Justice of the EU: Shut-out, despite the Aarhus Convention**

The article provides a detailed analysis of the case law development in the Court of Justice of the EU in the field of access to justice in environmental matters as regards the review of legality of EU acts having impacts in the environmental area, with a special attention to the most recent development in early 2015, which seems to be critical for the whole filed in the near future.

The review procedure of the acts adopted by the EU institutions is stipulated in both primary and secondary law. Firstly, Art. 263 TFEU presupposes a judicial review of legality of EU acts by the Court of Justice of the EU. Secondly, another review procedure, limited to environmental area only, was implemented by the Aarhus Regulation and covers an internal review and a judicial review of its results.

In both areas, the interpretation of *locus standi* conditions has been stabilized as very restrictive with regard to environmental complaints. The CJEU tends not to take into account the specificity of environmental cases. There were a few attempts at the General Court and within the Advocates General's opinions to give more consideration to these specificities around 2012 but the interpretational shift was averted in the Court of Justice in two cases in January 2015 (*Stichting Natuur en Milieu* and *Vereiniging Milieudefensie*). Owing to them, the access to environmental justice seems to remain unsatisfactory, despite the Aarhus Convention and the commitment of the EU to fulfil its requirements. The fruits of that disappointing development are already visible in numerous removals of environmental review cases from the Court's register, based on NGOs' requests for discontinuing their proceedings at the CJEU.

Key words:

access to justice in environmental matters, Court of Justice of the EU, non-privileged applicants, environmental NGOs, Aarhus Convention



KRÁTKÉ ZAMYŠLENÍ NAD PŘÍMÝMI KONTROLAMI SPALOVACÍCH STACIONÁRNÍCH ZDROJŮ UMÍSTĚNÝCH V RODINNÝCH DOMECH, BYTECH A STAVBÁCH PRO RODINNOU REKREACI

Ilona Jančářová, Jiří Vodička

Úvod

Dne 22. prosince 2015 předložila vláda sněmovně návrh zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Návrh byl označen jako sněmovní tisk č. 678/0 a rozeslán poslancům. Návrh zákona byl vypracován Ministerstvem životního prostředí na základě usnesení vlády č. 547 ze dne 24. července 2013 (sněmovní tisk č. 1095), jímž bylo uloženo ministrovi životního prostředí analyzovat problematiku kvality ovzduší v České republice, která je ovlivňována spalováním nekvalitního paliva v určitých stacionárních zdrojích.¹ Výsledkem této analýzy byl materiál s názvem „Analýza problémů a možností řešení kontrolovatelnosti plnění povinností provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech z hlediska ochrany ovzduší“.² Tato analýza se stala podkladem pro předmětnou novelu zákona, která mimo jiné zavádí přímé kontroly tzv. nevyjmenovaných spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech nebo stavbách pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory používané pro podnikatelskou činnost.^{3,4}

¹ Usnesení vlády České republiky č. 547 ze dne 24. července 2013 a Usnesení vlády č. 1077 ze dne 15. prosince 2014. *Aplikace o/dok* [online]. Vláda ČR © 2016 [cit. 12. 5. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2013-07-24> a <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2014-12-15>.

² Výsledky jednání vlády, 14. července 2014, č. j. 788/14. *Vláda České republiky* [online]. Vláda ČR © 2016 [cit. 12. 5. 2016]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/vysledky-jednani-vlady--14--cervence-2014--120775/>.

³ Text tohoto článku vychází z důvodové zprávy k novele zákona k datu 21. 12. 2015. *Aplikace o/dok* [online]. Vláda ČR © 2016 [cit. 12. 5. 2016] dostupná z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=-KORN9XTAVD9B>.

⁴ Novelou navrhované znění ustanovení § 17 odst. 1 písm. h): „Vznikne-li důvodné podezření, že provozovatel spalovacího stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost, porušil některou z povinností podle odstavce 1, avšak toto porušení nelze prokázat bez provedení kontroly spalovacího stacionárního zdroje, jeho příslušenství nebo používaných paliv, obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele na tuto skutečnost písemně upozorní a poučí jej o povinnostech provozovatele spalovacího stacionárního zdroje stanovených v odstavci 1 a o následcích opakovaného důvodného podezření na jejich porušení v podobě provedení kontroly. Pokud opakovaně vznikne důvodné podezření, že tento provozovatel nadále nebo opětovně porušuje některou z povinností podle odstavce 1, je kontrolující oprávněn vstoupit do jeho obydlí za účelem kontroly dodržování

Ačkoliv navrhovaná změna je vedena snahou o zlepšení kvality ovzduší a tak i zároveň o naplňování práva na příznivé životní prostředí, zakotveného v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (LZPS)⁵, u mnohých vzbudila obavy z možného narušení nedotknutelnosti obydlí, rovněž ústavně garantovaného práva (čl. 12 LZPS). Ministerský návrh se proto stal předmětem diskuse a pozměňovacích návrhů, z nichž některé směřují k vypuštění příslušného novelizačního bodu.⁶ V současné době (ke dni odevzdání tohoto příspěvku k publikaci) je třetí čtení návrhu zákona zařazeno na aktuální schůzi poslanecké sněmovny.

Cílem příspěvku je proto se zamyslet se nad tím, zda interpretace práva na nedotknutelnost obydlí obsažená v pozměňovacích návrzích je správná a případně i nad tím, jaká jiná řešení, jež by mohla přispět k řešení problému znečišťování ovzduší z lokálních topenišť, by bylo možno využít.

1. Analýza stávající situace

Stávající úprava obsažená v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon“) obsahuje v § 17 odst. 1 písm. c) zákaz spalovat paliva, která nesplňují požadavky na kvalitu paliv podle vyhlášky č. 415/2012 Sb. a která nejsou určena výrobcem stacionárního zdroje, nebo paliva neuvedená v povolení k provozu.⁷ Za současné právní úpravy⁸ nastává problém s jejím prosazováním, jestliže pro-

povinností podle tohoto zákona. Vlastník nebo uživatel těchto prostor je povinen umožnit kontrolujícímu přístup ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a používaným palivům.“

⁵ USNESENÍ předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 č. 2/1993 Sb. o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

⁶ Pozměňovací návrh Jana Zahradníka zní: „Novelizační bod 21. přináší nové znění § 17 odst. 2, které umožňuje kontrolnímu orgánu vstoupit po předchozím upozornění do domu a provést tam kontrolu topeniště. To je významným narušením práva na nedotknutelnost obydlí a je v rozporu s čl. 12 Listiny základních práv a svobod.“ Poslanec Junek navrhuje obdobně: „Klíčovým pro posouzení, zda je omezení nedotknutelnosti obydlí možné, je podle čl. 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nezbytnost v demokratické společnosti pro ochranu životů a zdraví osob. Povinnost umožnění vstupu do obydlí pouze za účelem kontroly čím se topí v kotli, se v tomto směru jeví jako nepřiměřené. Proto předkládaný pozměňovací návrh s cílem ochránit nedotknutelnost obydlí vypouští z návrhu zákona změnu v § 17 odst. 2.“ Viz <http://www.psp.cz>.

⁷ Pro zkoumanou kategorii zdrojů není odkaz na povolení provozu relevantní. (Pozn. autora).

⁸ Stávající znění relevantních ustanovení § 17 je následující:

(1) Provozovatel stacionárního zdroje je povinen

e) umožnit osobám pověřeným ministerstvem, obecním úřadem obce s rozšířenou působností a inspekcí přístup ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství, používaným palivům a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona.

(2) Povinnost uvedená v odstavci 1 písm. e) se nevztahuje na provozovatele stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost.

vozovatel stacionárního zdroje tohoto zákazu nedbá a jeho stacionární zdroj se nachází v rodinném domě, bytě nebo stavbě pro rodinnou rekreaci a není zároveň užíván pro podnikatelskou činnost. Kontrola v tomto případě je na základě § 17 odst. 2 zákona fakticky nemožná, resp. provozovatel stacionárního zdroje ji může odmítnout, na rozdíl od provozovatelů zdrojů nacházejících se v prostorech využívaných pro podnikatelskou činnost, kteří mají ze zákona povinnost umožnit stanoveným osobám přístup ke zdroji za účelem kontroly dodržování povinností. Pokud je tedy obydlí užíváno zároveň také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové kontrolní zásahy, jež jsou nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy, zákonem dovoleny, což je v souladu s čl. 12 odst. 3 LZPS. Pokud tomu tak není, nedotknutelnost obydlí je chráněna ustanovením čl. 12 odst. 1 LZPS, což v současnosti platný zákon o ovzduší respektuje.

Listina ani Úmluva blíže nespecifikuje obsah institutu obydlí. Ustanovením § 82 odst. 1 tr. řádu, judikaturou obecných soudů i českou trestněprávní doktrínou je institut obydlí definován jako prostor sloužící k bydlení (byty, rodinné domky, rekreační chaty, bytové náhrady, místnosti v zařízeních určených k trvalému bydlení jako koleje a ubytovny, ale i pronajatý hotelový pokoj apod.) a prostory k němu náležející, za které je třeba považovat všechny prostory, k jejichž užívání opravňuje vlastnický titul nebo jiný právní titul, který opravňuje k užívání daného prostoru k bydlení či obývání. Naopak pod pojem obydlí nejsou zahrnovány prostory nesloužící k bydlení, za které jsou považovány zejména tzv. nebytové prostory jako kanceláře, dílny, tovární haly, skladiště, živnostenské provozovny, ale i samostatně stojící garáže, které nejsou součástí obydlí.⁹ Povinnost umožnit kontrolu, prováděnou dle ustanovení § 17 odst. 1 písm. e) zákona o ovzduší se tudíž jednoznačně vztahuje na situace, kdy se předmětný stacionární zdroj nachází například v samostatně stojící garáži, jak lze uzavřít nejen z výše uvedené interpretace pojmu obydlí, ale i přímo z faktu, že zdroj není umístěn v rodinném domě, bytě či stavbě pro rodinnou rekreaci. Další otázka k oprávnění odmítnout kontrolu se dle stávající úpravy vztahuje k případům tzv. bytových domů. Tato problematika je upravena např. v § 82 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), kdy se právo na nedotknutelnost obydlí neuplatní v případě nebytových prostor. Za nebytové prostory zde můžeme považovat např. chodbu, vestibul či kotelnu. Nelze však zapomínat ani na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který vnímá institut obydlí širěji než česká legislativa a rozhodovací praxe a je možné, že právě toto bude v budoucnu předmětem různých sporů.¹⁰

⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. června 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09. Ústavní soud [online]. Ústavní soud, © 2015. [cit. 17. 5. 2016]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-3-09>.

¹⁰ Např. rozhodnutí ze dne 16. 4. 2002 ve věci *Société Colas Est. proti Francii*. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60431>.

V současné právní úpravě existují dvě roviny nástrojů, které lze využít k prosazení zákazu používání nevhodných paliv, pokud se jedná o stacionární zdroj umístěný v rodinném domě, bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory používané pro podnikatelskou činnost. První rovinou je rovina veřejnoprávní, která ve skupině veřejnoprávních nástrojů regulace zahrnuje již zmíněný nástroj v podobě přímé kontroly stacionárních zdrojů, ale pouze na základě předchozího souhlasu provozovatele předmětného zdroje. Dalším použitelným nástrojem je kontrola tmavosti kouře podle Ringelmannovy stupnice.¹¹ Zde je důležité poznamenat, že dle ustanovení § 10 odst. 4 vyhlášky č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a o jejím zjišťování by případné důkazní video pro vyhodnocení tmavosti kouře mělo mít nejméně 30 minut, aby se vyloučilo rozhoření stacionárního zdroje nebo jiné faktory mající vliv na tmavost kouře.

Druhou rovinou je rovina soukromoprávní, která nabízí možnost podat soukromoprávní žalobu podle § 1013 o.z.¹² Soused, který je obtěžován tzv. sousedskými imisemi, může sice rovněž nahlásit své podezření obecnímu úřadu s rozšířenou působností, ale pokud provozovatel zařízení nenaplnil žádnou z výjimek popsaných výše, pak na něj příslušný úřad fakticky nemůže. Obtěžovanému tak nezbyvá jiná možnost než bránit se tzv. sousedskou žalobou dle občanského zákoníku. Problémem takového řešení bylo a je značná délka soudního řízení a prokazování obtěžujících imisí, které musí být v míře nepřiměřené místním poměrům a zároveň podstatně omezující obvyklé užívání pozemku. Můžeme tedy shrnout, že dosavadní zákonná úprava, která by měla chránit a zlepšit kvalitu ovzduší hlavně v aglomeracích, kde jsou hodnoty limitů znečištění překračovány a kde je situace během zimy nejhorší, ale i v území nadlimitně nezatíženém, kde dochází k lokálně omezenému obtěžování, není efektivní.

Připravovaná novela si klade za cíl mimo jiné přispět ke snížení úrovně znečištění ovzduší povolením přímé kontroly stacionárních zdrojů v bytech, rodinných domech a stavbách pro rodinnou rekreaci. Ministerstvo životního prostředí (dále jen „Ministerstvo“) tak reaguje na stav ovzduší, kdy spalovací stacionární zdroje na tuhá paliva, jež jsou ke spalování nekvalitního paliva či odpadu využívány nejvíce, byly uvedeny jako primární zdroj vytápění u 660 tis. domácností. Z tohoto počtu bylo 70–80% zdrojů zastaralých (jednalo se především o odhořivací a prohořivací kotle). Tyto spalovací stacionární zdroje se podílely na 40% celkových emisí PM₁₀, dále na 60% celkových emisí PM_{2,5} a na 90% celkových emisí benzo(a)pyrenu.¹³

¹¹ Paragraf 10 vyhlášky č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší.

¹² Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Definice problému. *Důvodová zpráva* [online]. Ministerstvo životního prostředí. str. 157 [cit. 10. 5. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9XTAVD9B>.

2. Návrh novely zákona o ovzduší a další možná řešení

Z výše uvedeného lze usuzovat, že v praxi vyvstala potřeba umožnit kontrolu plnění stanovené povinnosti i u předmětné kategorie, resp. skupiny spalovacích stacionárních zdrojů. Novela má proto přinést změnu § 17 odst. 2: „Vznikne-li důvodné podezření, že provozovatel spalovacího stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost, porušil některou z povinností podle odstavce 1, avšak toto porušení nelze prokázat bez provedení kontroly spalovacího stacionárního zdroje, jeho příslušenství nebo používaných paliv, obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele na tuto skutečnost písemně upozorní a poučí jej o povinnostech provozovatele spalovacího stacionárního zdroje stanovených v odstavci 1 a o následcích opakovaného důvodného podezření na jejich porušení v podobě provedení kontroly. Pokud opakovaně vznikne důvodné podezření, že tento provozovatel nadále nebo opětovně porušuje některou z povinností podle odstavce 1, je kontrolující oprávněn vstoupit do jeho obydlí za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona. Vlastník nebo uživatel těchto prostor je povinen umožnit kontrolujícímu přístup ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a používaným palivům.“¹⁴

Z navrhovaného znění novely je zřejmé, že podmínky pro přímou kontrolu předmětného spalovacího stacionárního zdroje jsou poměrně přísné a celý proces je rozdělen do dvou fází. Proces začíná upozorněním nebo vlastní činností orgánu odboru ochrany životního prostředí obce s rozšířenou působností na možné porušení zákona. První fáze tedy zpravidla zahrnuje podnět občana (nebo vlastní činnost orgánu), který si může stěžovat na zápach či na nepřípustnou tmavost kouře. Jako důkaz přichází v úvahu i video či fotky. Pokud kontrolní orgán pojme důvodné podezření, že se jedná o spalování nepřípustného paliva, pošle provozovateli zdroje dopis, ve kterém ho upozorní, že ve zdroji, který se nachází na jeho pozemku, mohlo být užito palivo, které je v rozporu se zákonem. Následně orgán poučí provozovatele, že v případě opakovaného důvodného podezření může nastat přímá kontrola stacionárního zdroje, byť je tento umístěn v rodinném domě, bytě nebo stavbě pro rodinnou rekreaci.¹⁵

Samotná kontrola se bude řídit kontrolním řádem.¹⁶ Osoba provádějící kontrolu tedy bude moci dle § 7 kontrolního řádu kontrolovat pouze místnost se zdrojem a místnost, kde provozovatel skladuje palivo. Kontrolující osoba si bude moci přizvat odborně způsobilou osobu (dále také „přizvaná osoba“ podle § 6 kontrol-

¹⁴ Důvodová zpráva k novele zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, sněmovní tisk č. 678/0, dostupné na <http://www.psp.cz> [cit. 16. 4. 2016].

¹⁵ § 17 odst. 2 navrhované novely zákona č. 201/2012 Sb..

¹⁶ Zákon č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole (kontrolní řád).

ního řádu), která provede odebrání vzorků ze stacionárního zdroje (např. stěry z komína, detekční trubičky či analýza popela). Kontrolovaná osoba se bude moci bránit proti kontrole buď námitkou podjatosti kontrolující osoby a/nebo přizvané osoby nebo podáním námítky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole.¹⁷

Pokud by se ukázalo, že provozovatel zdroje porušil svoji zákonnou povinnost, tedy že v rozporu s § 17 odst. 1 písm. c) spaluje ve stacionárním zdroji paliva jiná než určená výrobcem stacionárního zdroje, může mu být uloženo opatření ke zjednáání nápravy podle § 22 odst. 1 zákona. Zároveň se však toto jednání může kvalifikovat jako přestupek se sankcí v podobě pokuty až do výše 50 000 Kč podle § 23 zákona o ovzduší, ukládanou obcí s rozšířenou působností.

Z výše uvedeného je zřejmé, že přímá kontrola předmětného spalovacího stacionárního zdroje je až krajním řešením a osoba, která používá jako palivo látku nevhodné ke spalování ve stacionárním zdroji, bude mít možnost své chování napravit, aniž by k této kontrole a k narušení domovní svobody muselo dojít. Zároveň existuje i mechanismus obrany proti jednotlivým zjištěním kontrolní osoby.

Cílem navrhované novely je, jak již bylo uvedeno výše, přispět k řešení problému špatné kvality ovzduší způsobené používáním nevhodných paliv ve stacionárních zdrojích. Je však třeba zdůraznit, že existují i další možnosti, než jen výše popsaná varianta přímé kontroly. Dalším řešením je již nyní probíhající dotační program na obnovu starých kotlů (tzv. kotlíkové dotace). Jedná se o pozitivní motivační nástroj, který je realizovaný v rámci OPŽP 2014–2020. Tento ekonomický nástroj se považuje za doplňkový, jelikož by se program musel navýšit o dalších 36 miliard korun oproti stávajícím 9 miliardám korun, které se plánují vydat do roku 2020, aby se dal považovat za efektivní řešení. Ministerstvo stanovilo, že do roku 2020 chce vyměnit nejméně 80 tisíc kotlů v ČR, což z celkového počtu zastaralých kotlů činí asi 22%. To z této varianty činí pouze podpůrný nástroj.¹⁸

Jiným nabízeným řešením je využití dalších ekonomických nástrojů, jako je osvobození od daně ze staveb a jednotek dle zákona o dani z nemovitých věcí.¹⁹ Toto osvobození od daně se uplatní po dobu pěti let od provedení změny systému vytápění ze spalovacího stacionárního zdroje na systém využívající obnovitelné energie.

Dalším vhodným řešením by mohlo být správné nastavení poplatků za odpad spojené s osvětou občanů. Pokud obec stanoví místní poplatky za komunální odpad podle § 10b zákona o místních poplatcích, pak množství vyprodukovaného

¹⁷ § 10 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb..

¹⁸ Důvodová zpráva, op. cit., str. 19.

¹⁹ § 9 odst. 1 písm. r) zákona č. 338/1992 Sb., zákon České národní rady o dani z nemovitých věcí.

odpadu nemá vliv na celkovou výši poplatku, a tím se spalování odpadů stává zbytečným.²⁰ Pokud ovšem obec vybírá poplatky na základě § 17a zákona o odpadech, pak se vybíraná výše poplatku stanovuje na základě množství vyprodukovaného odpadu, tedy počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů připadajících na jednotlivé nemovitosti nebo podle počtu uživatelů bytů (s ohledem na úroveň třídění tohoto odpadu), a tím pádem někteří občané mohou pocítovat nutkání odpad raději spalovat, než aby za něj platili.²¹ Připravovaný návrh nového zákona o odpadech²² však má za cíl spíše zvýšení míry recyklace, podporu předcházení vzniku komunálních odpadů či jejich energetického využití a s možným výše uvedeným negativním efektem nelegálního spalování komunálních odpadů jeho tvůrci pravděpodobně nepočítají.²³

Kromě výše uvedeného by řešením mohlo být i svěření pravomoci kontrolovat předmětné zdroje znečištění ovzduší technikovi spalinových cest (dále jen „komíník“), vykonávajícího kontrolu technického stavu a provozu stanovených stacionárních zdrojů ve smyslu § 17 odst. 1 písm. h) zákona. Tímto sloučením by se jednak dostalo povinnosti provozovatelů jednou za dva kalendářní roky si nechat zkontrolovat předmětné spalovací zařízení a zároveň by tak byla splněna povinnost čištění a kontroly spalinové cesty, která je stanovena dle vyhlášky č. 34/2016 Sb.²⁴ Pokud by se s tímto řešením počítalo, bylo by nutné změnit zákon o požární ochraně, jelikož ten v současné době stanoví výjimku pro zdroje na pevná paliva o jmenovitém výkonu do 50kW, která dává možnost v určitých situacích provést čištění spalinové cesty svépomocí.²⁵

Z výše uvedených variant byla zákonodárnému sboru předložena varianta zahrnující přímé kontroly stacionárních spalovacích zdrojů.

²⁰ § 10b zákona č. 565/1990 Sb., zákon České národní rady o místních poplatcích.

²¹ § 17a odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů.

²² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, dostupná na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA6MN9R0O> [cit. 10. 7. 2016].

²³ Dle autorů důvodové zprávy k návrhu nového zákona o odpadech „je v dosavadním nastavení poplatků (za komunální odpad – pozn. aut.) potlačena funkce placení odpadů podle skutečného množství produkovaných odpadů. Zákon o odpadech sice tento přístup umožňuje, jeho nastavení je však velmi neuchopitelné a většina obcí se ho bojí. Proto naprostá většina obcí preferuje poplatek podle zákona o místních poplatcích ... Důsledkem toho končí více recyklovatelného odpadu na skládce v lepším případě ve spalovně než recyklací. ... Změna zákona může mít pozitivní dopad na životní prostředí. Poplatky jsou navrženy tak, že je pro obce lépe nastavitelná možnost zpoplatnění podle skutečné produkce odpadů. To by mělo vést k většímu rozvoji tohoto způsobu zpoplatnění a to povede k větší motivaci obyvatelů k třídění odpadů.“ Více Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, dostupná na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA6MN9R0O> [cit. 10. 7. 2016].

²⁴ Příloha č. 2 vyhlášky č. 34/2016 Sb., o čištění, kontrole a revizi spalinové cesty.

²⁵ § 44 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., zákon České národní rady o požární ochraně.

3. Střet se základními právy

S možnou kontrolou spalovacích zdrojů v domácnostech je nezbytně spojena i otázka souladu navržené změny se základními lidskými právy a svobodami. Konkrétně se jedná o obavu z porušení čl. 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (Listiny),²⁶ tedy nedotknutelnosti obydlí. Je proto nasnadě, že tato otázka vyvstala i během jednání v Parlamentu ČR a stala se předmětem kategorických pozměňovacích návrhů (viz výše).

V nově navrhovaném ustanovení zákona se střetává několik základních práv obsažených v Listině. Jedná se o výše uvedený čl. 12 odst. 1 (nedotknutelnost obydlí) na jedné straně a čl. 31 (ochrana zdraví) spolu s čl. 35 odst. 1 a 3 (příznivé životní prostředí) na straně druhé. Vyvstává tedy otázka, zdali je možné omezit právo na nedotknutelnost obydlí za účelem ochrany zdraví populace a zachování či zlepšení kvality ovzduší resp. příznivého životního prostředí.

Čl. 12 Listiny v odst. 1 jasně stanovuje, že nelze vstoupit do obydlí bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí. Nicméně v jeho třetím odstavci se stanoví, že „jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku.“ Tím se dostáváme k čl. 4 odst. 2 Listiny, který explicitně povoluje omezení základních práv na základě zákona, mezi něž patří ve spojení s čl. 12 odst. 3 i stávající omezení umožňující kontrolu obydlí, pokud je užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti. Vzhledem ke korelaci nadměrného imisního zatížení území, na němž se podílí i emise ze zkoumané kategorie stacionárních zdrojů znečištění ovzduší, se zdravotním stavem obyvatelstva v tomto území žijícím, by v zájmu na ochraně zdraví obyvatelstva bylo možno spatřovat důvod pro zavedení zákonné výjimky ze základního práva na nedotknutelnost obydlí. Obdobný právní základ poskytuje i zájem na ochraně práva na příznivé životní prostředí, jenž má charakter veřejného subjektivního práva, spolu s osobnostním právem na život v příznivém životním prostředí, zakotveném v ustanovení § 81 odst. 2 občanského zákoníku.²⁷ Prostřednictvím čl. 12 odst. 3 Listiny tak dochází k provázání s čl. 31, respektive čl. 35 odst. 3 Listiny, podle nichž má každý právo na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí. Je však třeba navíc zdůraznit, že právě čl. 35 Listiny se lze dovolat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení

²⁶ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Z.č. 89/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 81(2): Ochrany požívají zejména život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém životním prostředí, jeho vážnost, čest, soukromí a jeho projevy osobní povahy.

provádějí.²⁸ Otázkou tak zůstává, zda bude společenská vůle k prolomení práva na nedotknutelnost obydlí v projednávaném případě.

V českém právním řádu je prolomení zákazu zasahovat do nedotknutelnosti obydlí možno vidět na několika místech. Jedná se např. o § 172 odst. 3 zákona stavebního zákona, dle kterého má uživatel obydlí povinnost umožnit oprávněné úřední osobě vstoupit do obydlí, pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob.²⁹ Nebo dle § 88 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví má fyzická osoba povinnost umožnit vstup zaměstnanci orgánů ochrany veřejného zdraví, jestliže nastane mimořádný případ zvláštního zřetele.³⁰ Můžeme tedy vidět, že institut prolomení základních práv náš právní řád zná a užívá.

Práva postulovaná v čl. 31 a 35 se řadí mezi práva druhé generace. Základní práva ovšem nejsou žádným způsobem hierarchizované, a tak je případný střet základních práv třeba řešit vážením jednotlivých práv.³¹

Aby zákon nebyl protiústavní, je třeba provést test ústavní konformity. Je tedy nezbytné posoudit legalitu, legitimitu a proporcionalitu navrhované novely zákona.³² Legalitu můžeme a priority pokládat za splněnou, jelikož se jedná o novelu zákona přijímanou zákonodárným procesem. Dále je třeba se ptát, zdali je legitimní zasahovat do práva na nedotknutelnost obydlí. Jestliže chceme chránit ovzduší a tím i příznivé životní prostředí a zdraví osob před nadměrnými emisemi z předmětných zdrojů, vypouštějících emise do ovzduší v rozporu se zákonem, pak je kontrola těchto stacionárních zařízení a následná možnost postihu jejich provozovatelů nutná. Navržená novela přitom usiluje o zavedení přímé kontroly předmětných stacionárních zdrojů pouze v případě opakovaného důvodného porušení na to, že osoba porušuje zákon.

Proporcionalitu je třeba sledovat v kontextu tří následujících kritérií: test vhodnosti, test potřebnosti a proporcionalita v užším smyslu.³³ Test vhodnosti má přinést odpověď na otázku, zda opatření omezující právo je způsobilé dosáh-

²⁸ Čl. 41 odst. 1 zákona č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

³⁰ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

³¹ Wagnerová, Šimíček, Langášek, Pospíšil a kol.: *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. s. 713. ISBN 978-80-7357-750-6.

³² Blíže k testu např. Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl ÚS 19/14. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud, © 2015. [cit. 17. 5. 2016]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=87244&pos=1&cnt=2&typ=result>.

³³ Nález Ústavní soudu. Pl ÚS 19/14. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud, © 2015. [cit. 17. 5. 2016]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=87244&pos=1&cnt=2&typ=result>.

nout sledovaného cíle. V našem případě má přímá kontrola stacionárních zdrojů zamezit porušování zákona (spalování nevhodných paliv). Kromě toho by tento institut měl sloužit i jako prevence, kdy by měl odrazovat další osoby s úmyslem spalovat jiné než vhodné palivo. Zároveň je však nutné se ptát, zdali omezení domovní svobody je pro dosažení cíle (jímž je snížit nadlimitní znečištění ovzduší) opravdu nezbytné a jestli by jiné řešení nebylo vhodnější. Navrhované řešení má celorepublikový dosah, ovšem reálně by bylo potřebné zejména v oblastech, kde znečištění překračuje povolené hodnoty. Naopak v oblastech, kde znečištění nedosahuje prahových hodnot, navrhované opatření k omezení domovní svobody není odůvodněno nezbytnou potřebou zlepšení kvality ovzduší. Je proto nasnadě se ptát, jestli by nebylo vhodnější začít provádět přímé kontroly až v případě, když v regionu úroveň znečištění překračuje např. roční průměrné limitní hodnoty. Na druhé straně lze zásah do práva na nedotknutelnost obydlí omezit i za účelem ochrany práv a svobod druhých. Z tohoto pohledu by předmětné omezení napomohlo při prosazování nejen veřejnoprávních povinností, ale i práv na základě sousedských žalob. Nicméně opět je nutno konstatovat, že navržené ustanovení se neomezuje na mimořádné či jinak nezbytné situace, které jsou ve výše příkladmo uvedených ustanoveních stavebního zákona či zákona o ochraně veřejného zdraví zdůrazněny (viz výše).

Test potřebnosti klade otázku, zdali není možno dosáhnout stejného nebo podobného cíle jinými prostředky, které by méně zasahovaly do ústavního práva. Nynější právní úprava částečně řeší problém např. měřením tmavosti kouře, ale zároveň je tato metoda nedostačující pro prokázání porušení zákazu spalovat nekvalitní paliva. V předchozí části tohoto příspěvku byly uvedeny i jiné varianty řešení a s ohledem na ně je na posouzení Parlamentu, zda nově navrhované řešení je opravdu to nejvhodnější.

Při přezkumu proporcionality v užším smyslu je třeba se dívat, jestli se omezení základního práva pojí spíše s negativními následky nebo pozitivními. Jinými slovy je potřeba, aby kladné následky převážily negativní. V tomto případě se jako negativní následek jeví zásah do nedotknutelnosti obydlí. Proti tomuto negativnímu následku stojí očekávaný pozitivní následek ve formě čistšího ovzduší, resp. příznivého životního prostředí. Mezi další pozitiva můžeme zařadit i s tím spojený lepší zdravotní stav dotčených osob. Jako nepřímý pozitivní důsledek je možno uvést i případný pozitivní vliv na rozvoj obce (cestovní ruch, bohatší společenský a sportovní život atp.). Samotná kontrola je navíc krajním prostředkem, který se užije až při opakovaném podezření na porušení zákonem stanovených povinností a až po předchozím varovném dopisu. Úřední osoba bude mít navíc povinnost kontrolovat pouze místnosti spojené s provozem stacionárního zařízení a skladování paliva.

4. Úprava v jiných evropských zemích

Úprava v jiných evropských státech, co se týče kontroly stacionárních spalovacích zdrojů v domácnostech, je různorodá. Evropa se rozděluje na dvě skupiny států. První skupina nemá tuto problematiku vůbec upravenou, kdežto druhá skupina tuto problematiku upravenou má. Co se týče druhé skupiny, rozdíly v legislativách jsou značné.

První skupina, do které patří např. Chorvatsko, se problematikou vůbec nezabývá, a tak je vstup do obydlí povolen pouze na výslovný souhlas majitele nemovitosti. Druhá skupina, do které patří např. Německo, Rakousko, Dánsko, Itálie, atd. mají problematiku, jak bylo řečeno výše, upravenou rozdílně. Státy řeší kontroly buďto na regionální nebo na celostátní úrovni anebo existuje smíšený systém. Některé státy jako např. Norsko, Švýcarsko či Dánsko mají stanovené pravidelné roční kontroly. V těchto státech provádějí kontrolu osoby profesně podobné našim kominikům. Samotná kontrola je ale nahlášena předem. Zajímavá úprava je ve Švédsku, kde kontrolní orgán může vstupovat do nemovitostí neomezeně bez předchozího ohlášení a souhlasu. V ostatních státech je přístup možný buď se souhlasem majitele nemovitosti, nebo na základě soudního příkazu.³⁴

Z výše uvedeného je zřejmé, že se právní úprava v rámci Evropy liší. Můžeme se setkat jak s úpravou, která dává kontrolním orgánům široké pole působnosti (Švédsko), tak s úpravou, která tyto otázky vůbec neřeší (Chorvatsko). Česká republika by se tak řadila spíše mezi státy středu, které předmětný problém upravený mají, ale zároveň přísně regulují podmínky, za nichž se kontrola uskutečňuje.

Závěr

Stávající řešení problému spalování nekvalitních paliv ve stacionárních zdrojích umístěných v rodinných domech, bytech nebo stavbách pro rodinnou rekreaci a přitom nesloužících k podnikatelské činnosti není dostatečné. Je však otázkou, zdali navrhovaná novela představuje nejvhodnější řešení. V nálezu sp. zn. III ÚS 287/96³⁵ Ústavní soud konstatoval, že „*domovní svoboda jako ústavně zaručené právo plynoucí z čl. 12 Listiny svou povahou a významem spadá mezi základní lidská práva a svobody, neboť se svobodou osobní a dalšími ústavně zaručenými základními právy dotváří osobnostní sféru jedince, jehož individuální integritu, jako zcela nezbytnou podmínku důstojné existence jedince a rozvoje lidského života vůbec, je nutno respektovat a chránit*“. Průlom do toho práva je možný pouze pro dosažení účelů výše uvedených a pouze tehdy, je-li to k dosažení těchto účelů nezbytné.

³⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona o ovzduší, sněmovní tisk č. 678/0, str. 43-45, dostupné na <http://www.psp.cz>. [10. 7. 2016].

³⁵ Wagnerová, Šimíček, Langášek, Pospíšil a kol.: *Listina základních práv a svobod – Komentář*. Praha, Walters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 338, ISBN 978-80-7357-750-6.

Cílem tohoto příspěvku bylo proto poukázat na některá problematická místa, která zpochybňují zavedení na jedné straně velmi potřebného nástroje k prosazování ochrany ovzduší, na druhé straně nástroje, o jehož nezbytnosti v oblastech, kde limitní hodnoty imisního zatížení ovzduší nejsou překračovány, lze pochybovat. Navíc bylo poukázáno i na to, že kromě navrhované novely existují i jiná řešení, která nemají takový potenciál zasáhnout do základních práv. Je tedy možné, že - bude-li novela přijata - v případě přezkumu u Ústavního soudu bude taková úprava prohlášena za protiústavní a následně zrušena. Připravovaný návrh novely zákona o ochraně ovzduší by mohl přispět ke zlepšení ovzduší zejména v aglomeracích, kde obyvatelé trpí jeho nadměrným znečištěním. Na druhé straně si lze představit, že se může jednat o nástroj snadno zneužitelný při řešení nejrůznějších sousedských neshod. Nicméně navrhovaná úprava v Evropě není ojedinělá a jejím přijetím by Česká republika posílila svou příslušnost k vyspělým státům, jež dbají o ochranu životního prostředí.

Klíčová slova

Ochrana ovzduší, lidská práva, spalovací stacionární zdroje znečištění

O autorech:

***Ilona Jančářová** je docentkou na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity, v jejímž čele stojí od roku 2013.*

***Jiří Vodička** je studentem posledního ročníku Právnické fakulty Masarykovy univerzity. V současnosti pracuje jako právní asistent u sektorového zadavatele a zároveň vykonává stáž na Krajském soudě v Brně. Zajímá se zejména o právo veřejných zakázek, ochranu hospodářské soutěže a právo životního prostředí.*

Summary

This paper is focused on the problem of inspections of small sources of pollution in households which was already presented to the Czech Parliament in the form of amendment to the Air Protection Act. The draft of the new law introduces the possibility of direct controls of small stationary sources of pollution (e.g. combustion kettles) in households which can be seen as the breach of inviolability of habitation as the fundamental human right. At first, authors examine different legal instruments which can be applied to prevent physical persons to burn improper fuel in their sources of pollution and analyse proposed regulation into detail. Then their attention is focused on conflict of fundamental rights and freedoms. Lastly, the paper looks at legislation of different European countries regarding instruments which are used to control combustion sources in households to find out the most suitable legislative solution.

Key words:

Air protection, human rights, stationary combustion sources of pollution



AKTUÁLNĚ**Petice proti uvažované výstavbě přehrady v centru
Chráněné krajinné oblasti Křivoklátsko**

Česká společnost pro právo životního prostředí se na své valné hromadě na jaře tohoto roku rozhodla podpořit petici proti uvažované výstavbě přehrady v centru Chráněné krajinné oblasti, Ptačí oblasti a Biosférické rezervaci UNESCO Křivoklátsko. V následujících stránkách přináší redakce časopisu text této petice.

Realizace záměru by podle autorů petice vedla k rozvrácení tvářnosti jedinečného údolí řeky Berounky, ke zničení jeho přírodních, historických i kulturních krás, k likvidaci lidských obydlí a nevratným zásahům do životů jejich obyvatel, k likvidaci rekreačního a turistického využití Křivoklátska a oblasti horní Berounky, a tím i šanci na jejich hospodářský rozvoj, a konečně i k nezhojitelné ráně na myšlenkovém odkazu spisovatele Oty Pavla. Pro více informací doporučujeme též www.prehradaberounka.cz

Na titulní a zadní straně obálky tohoto čísla časopisu otiskujeme fotografie míst, kterým potenciálně hrozí v důsledku plánu výstavby přehrady zánik.

**Text petice**

Vládě ČR
Ministerstvu zemědělství
Ministerstvu životního prostředí
Ministerstvu pro místní rozvoj
Povodí Vltavy, s. p.
Zastupitelstvu Středočeského kraje
Zastupitelstvu Plzeňského kraje
Poslanecké sněmovně

Petice proti přehradě na Berounce

[1] My, níže podepsaní, na základě čl. 18 Listiny základních práv a svobod, § 5 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, § 12 odst. 2 písm. d) zákona

č. 129/2000 Sb., o krajích, a § 113 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny:

- a) nesouhlasíme se záměrem na výstavbu retenční nádrže na řece Berounce v chráněné krajinné oblasti (CHKO) Křivoklátsko, který je popsán níže v odstavci 2 této petice,
- b) nesouhlasíme ani s jakýmkoli jiným podobným záměrem na výstavbu přehrady, nádrže či jiného podobného vodního díla na řece Berounce, ať již v CHKO Křivoklátsko, nebo kdekoli jinde na jejím horním nebo dolním toku, pokud by byl někým zvažován, a
- c) žádáme výše uvedené orgány a organizace, aby v mezích své působnosti na svých zasedáních, popřípadě prostřednictvím svých oprávněných představitelů
 - i) projednaly záměr uvedený výše v písm. a) a vyjádřily s ním nesouhlas,
 - ii) projednaly i možnost záměru uvedeného výše v písm. b) a vyjádřily s ním nesouhlas.

[2] Hlavním předmětem této petice je náš nesouhlas se záměrem na výstavbu retenční nádrže na řece Berounce v CHKO Křivoklátsko, o kterém uvažuje státní podnik Povodí Vltavy. Podle studie, která byla zveřejněna v únoru 2016, spočívá záměr v těchto základních rysech:

- a) kamenitá, zemní, popřípadě betonová hráz o délce nejméně 220 metrů a výšce přibližně 40 metrů ve 4 variantách od Roztok u Křivoklátku po Čertovu skálu nedaleko Nezabudic;
- b) hráz má na řece vytvářet vodní nádrž v době povodní s předpokládanou délkou zátopy až 36 km, končící u Liblína;
- c) v oblasti plánované zátopy se předpokládá mimo jiné:
 - nucené vystěhování přibližně 130 trvalých obyvatel a několiknásobného množství přechodných obyvatel;
 - vyvlastnění a odstranění přibližně 980 staveb, včetně trvale obývaných budov, chalup, rekreačních chat, jakož i kulturních památek či pamětihodností;
 - částečné zatopení území 22 obcí;
 - částečné zatopení řady chráněných území přírody, mimo jiné I. zóny CHKO Křivoklátsko a národních přírodních rezervací Velká Pleš a Týřov;
- d) deklarovaným cílem záměru je ochrana sídel na dolním toku Berounky.

[3] Důvody našeho nesouhlasu jsou zejména tyto:

- a) realizace záměru by vedla v jedinečném údolí řeky Berounky k rozvrácení jeho tvářnosti, ke zničení jeho přírodních, historických i kulturních krás, k likvidaci lidských obydlí a nevratným zásahům do životů jejich obyva-

tel, k výraznému omezení rekreačního a turistického využití Křivoklátska a oblasti horní Berounky, a tím i šanci na jejich hospodářský rozvoj, a konečně i k nezhojitelné ráně na myšlenkovém odkazu spisovatele Oty Pavla;

- b) to vše nemůže přiměřeně ospravedlnit deklarovaný cíl záměru, tj. protipovodňovou ochranu lidských sídel a infrastruktury v zátopových územích dolní Berounky, kterou je nutné i možné řešit jinými způsoby.

Informace na: www.prehradaberounka.cz

Kontaktní e-mail: prehradaberounka@seznam.cz

Kontaktní adresa: JUDr. Ing. Petr Kučera, Ordovická 3, Praha 5, 155 00

V Křivoklátu dne 9. 4. 2016



Summary

Petition against the big dam on the river Berounka in the UNESCO Biosphere Reserve Křivoklátsko

The Ministry of Agriculture want to build in the western region of Bohemia, near by Village Roztoky u Křivoklátu, in the Valley of river Berounka, in the core area of Protected Landscape Area and UNESCO Biosphere Reserve Křivoklátsko a new, big dam here. A new lake will be created and many houses, cultural monuments and nature habitats will be destroyed. The environmental lawyers Petr Kučera, Petr Svoboda, Eva Sommerová and Michal Sobotka organize a petition against the new dam. The Czech Society of the Environmental Law on the General Meeting in the March 2016 supported this petition.



ZE SOUDNÍ JUDIKATURY**Komentovaná judikatura Soudního dvora: jaro 2016***Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D.*¹

Poslední dny zimních měsíců bylo možné přečkat s první aplikací pro chytré telefony a tablety, kterou Soudní dvůr spustil, a také nad statistikami, které přinesly další rekordní čísla v produktivitě (bohudík) i v počtu zahájených věcí (bohužel). Pro budoucí vývoj prosazování unijního práva životního prostředí se jako podstatné jeví také přijetí nového komplexního evaluačního nástroje EIR (*Environmental Implementation Review*) na konci května 2016, který by měl přinést první souvislou analýzu, jakým způsobem probíhá implementace klíčových oblastí unijní ekopolitiky a právních předpisů v jednotlivých členských státech. Úvodní informace by měly být k dispozici ke konci roku, aktualizace národních zpráv budou probíhat v dvouletém cyklu.²

Výsledkem zvýšené produktivity bylo tentokrát několik nenápadných, ovšem zajímavých rozhodnutí, a také velmi očekávaný rozsudek ve věci *Borealis Polyolefine* ohledně kritérií pro stanovení počtu bezplatných emisních povolenek.

Do fáze nařízeného jednání dospělo pokračování dvou zásadních kauz z posledních let, které se týkaly účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí na Slovensku (**C-243/15**, Lesoochranárske zoskupenie VLK)³ a ochrany vzácných středomořských želv (*Caretta caretta*) v Řecku.⁴

Zrovna v oblasti účasti veřejnosti vyčkává u Soudního dvora ještě jedna výbušná předběžná otázka. Ve věci **C-663/15** se předkládající rakouský soud táže, zda rámcová směrnice o vodách přiznává práva, jejichž ochrana se zajišťuje prostřednictvím přístupu ke správnímu a soudnímu řízení ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Jak je známo, Komise dlouhodobě deklaruje, že požadavky Aarhuské úmluvy na účast veřejnosti v řízení a přístup k soudní ochraně jsou splněny prostřednictvím směrnic EIA a IPPC (resp. IED) a také úpravy nakládání s GMO. Dílčí požadavky, které se nachází i v jiných unijních právních předpisech a které se uplatní i tehdy, není-li nutné posouzení vlivů na životní prostředí, dosud spíše unikají pozornosti. To se nyní může a také, s ohledem na skutečnost, že

¹ Autor je odborným asistentem na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně.

² Viz sdělení Komise COM/2016/0316 final.

³ Navazuje na rozsudek Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125).

⁴ Navazuje na rozsudek Komise v. Řecko (C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60).

citovaná úprava neodpovídá plně rozsahem Aarhuské úmluvě, by se mělo změnit. Argumentace předkládacího soudu, která bohužel není volně dostupná na internetu, poodhaluje mezi řádky i jiný důvod, proč tato předběžná otázka zasluhuje pozornost. Tím je odlišný přístup, který Soudní dvůr zaujímá při interpretaci závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy ve vztahu k členským státům a ve vztahu k Evropské unii samotné. Vnitrostátní soudy se přitom musí při zvažování aplikace Aarhuské úmluvy řídit všemi do jisté míry protichůdnými dílčími závěry, ke kterým Soudní dvůr ohledně povahy Úmluvy dospěl. Z mého pohledu je tento kontrast nejvíce patrný mezi rozsudkem ve věci C-240/09⁵ a rozsudky ve věcech C-401/12 P⁶ a C-404/12 P.⁷ Nadto je patrné, že žalobce (Umweltverband WWF Österreich) uplatnil své námitky proti spornému rozhodnutí teprve v řízení před soudem. Soudní dvůr tak dostane příležitost potvrdit či dovysvětlit nejednotně přijímané závěry, ke kterým dospěl při posouzení německé procesní úpravy v nedávném rozsudku ve věci C-137/14.⁸

Podobnou příležitost nabízí i předběžná otázka ve věci C-379/15. A v tomto případě se jí Soudní dvůr jen těžko může vyhnout, protože směřuje přímo k výkladu rozsudku ve věci C-41/11,⁹ který je podstatný z hlediska obecných zásad působení unijního práva. Pokud je mi známo, představuje doposud jedinou judikovanou výjimku z povinnosti neaplikovat vnitrostátní úpravu, která je v rozporu s unijními předpisy, a to z důvodu ochrany životního prostředí a za splnění přesně vymezených podmínek. Stanovisko Juliane Kokott je již na světě¹⁰ a rozsudek bude zasluhovat řádný rozbor.

**Spojené věci C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14
až C-393/14 (*Borealis Polyolefine*): Neplatnost maximálního ročního počtu
bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů pro období 2013–2020**

Říká se, že právníci se matematice raději vyhýbají. Právní úprava jim však ne vždy vychází vstříc, v některých případech je přímo nutí ke složitým počtům. Rozsudkem *Borealis Polyolefine*¹¹ Soudní dvůr potvrdil, že zatímco generální advokátka Juliane Kokott v tomto směru ob stojí na výbornou, Komise si musí náso-

⁵ Rozsudek Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125).

⁶ Rozsudek Rada a další v. Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P, ECLI:EU:C:2015:4).

⁷ Rozsudek Rada a Komise v. Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P, ECLI:EU:C:2015:5).

⁸ Rozsudek Komise v. Německo (C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683).

⁹ Rozsudek Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103).

¹⁰ Stanovisko Juliane Kokott ve věci C-379/15 (ECLI:EU:C:2016:309).

¹¹ Rozsudek *Borealis Polyolefine* (spojené věci C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14, C-391/14, C-392/14, C-393/14, ECLI:EU:C:2016:311).

bilku ještě zopakovat a především odůvodnit výsledek svých výpočtů. Konkrétně se jednalo o směrnici¹² 2003/87/ES, která upravuje systém obchodování s emisními povolenkami a mimo jiné obsahuje složitou úpravu omezující množství bezplatně přidělovaných povolenek prostřednictvím opravného koeficientu na základě komplexního posuzování historických emisí a uznané potřeby zařízení. Soudní dvůr do jediného řízení spojil předběžné otázky soudů hned několika členských států, které se dotazovaly, zda Komise zohlednila při výpočtu opravného koeficientu v rozhodnutí z roku 2013¹³ správným způsobem určité činnosti, například využití takzvaných odpadních plynů jako paliva, využití tepla z kombinované výroby tepla a elektřiny, jakož i o průmyslové činnosti, které podléhají systému směrnice 2003/87 teprve od roku 2008 nebo 2013. Podniky, které podaly dílčí žaloby, se domáhaly vyššího počtu přidělených povolenek a také úplného přístupu k údajům, které Komise při výpočtu použila.

Soudní dvůr na jednu stranu nepřisvědčil námitce, že Komise měla při stanovení opravného koeficientu zahrnout emise určitých výrobců elektřiny do maximálního ročního počtu povolenek, na druhou stranu se ztotožnil s námitkou, že Komise mohla při určování maximálního ročního počtu povolenek zohledňovat v souladu s čl. 10a odst. 5 prvním pododstavcem písm. b) směrnice 2003/87 pouze emise ze zařízení zařazených do systému Společenství od roku 2013. A protože z vyjádření Komise bylo patrné, že zohlednila i emise ze zařízení zařazených do systému před rokem 2013, prohlásil Soudní dvůr opravný koeficient (a tím i maximální roční počet bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů pro období 2013–2020) za neplatný.

V čem je problém? Komise má sice 10 měsíců na to, aby stanovila nový počet povolenek, ovšem není zřejmé, jak vysoký tento počet bude. Soudní dvůr se musel spolehnout na vyjádření Komise, neboť samotné stanovení opravného koeficientu žádný přesný výpočet neobsahuje. To je pochopitelně v rozporu s čl. 296 druhým pododstavcem SFEU, podle kterého musí z rozhodnutí jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal. Výsledek nového výpočtu se může od zrušeného koeficientu lišit směrem nahoru i dolů, což potvrdil i Soudní dvůr. Stanovení lhůty Komisi k přijetí nové úpravy mělo vést k uklidnění trhu, který v rámci Unie tvoří asi 12 tisíc zařízení, jichž se systém emisních povolenek týká, ovšem zatím se zdá, že výsledek je přinejmenším rozpačitý. Lze totiž očekávat, že Komise vydá nové rozhodnutí až v roce 2017, takže využije celou lhůtu stanovenou Soudním

¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61 ES (Úř. věst. L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631) ve znění Smlouvy o přistoupení Chorvatska (Úř. věst. 2012, L 112, s. 21).

¹³ Rozhodnutí Komise 2013/448.

dvorem. Postupující nejistota patrně převáží nad skutečností, že dříve přidělené povolenky nelze zpochybnit, a vytvoří silný tlak na Komisi ze strany znečišťovatelů i ekologických aktivistů.

T-100/15 (*Dextro Energy GmbH & Co. KG*): Neschválení zdravotních tvrzení navzdory kladným vědeckým stanoviskům

Rozsudek Tribunálu ve věci T-100/15¹⁴ bude podroben přezkoumání v řízení o kasačním prostředku (C-296/16 P), ale již nyní zaslouží alespoň krátkou zmínku, protože blíže interpretuje důvody, pro které je možné odmítnout zdravotní tvrzení při označování potravin navzdory kladným vědeckým stanoviskům. Předmětnou potravinou jsou v tomto případě výrobky různých formátů složené téměř výhradně z glukózy a určené pro německý trh a evropský trh. A jak vědecké studie potvrzují, konzumace glukózy coby monosacharidu přispívá k energetickému metabolismu. Zdravotní tvrzení, která tento závěr popisují, jsou však podle Komise neslučitelná s obecně přijímanými zásadami v oblasti výživy a zdraví a neměla by se uvádět, pokud by mohla vést k rozporuplnému a matoucímu pochopení na straně spotřebitelů, protože by podněcovala ke konzumaci cukrů, zatímco vnitrostátní a mezinárodní orgány informují spotřebitele na základě všeobecně uznávaných vědeckých poznatků o tom, že příjem cukrů by se měl omezit. Tribunál potvrdil, že tvrzení jako například že glukóza podporuje běžnou tělesnou aktivitu a přispívá k normální činnosti svalů, nejsou v souladu s čl. 3 druhým pododstavcem písm. a) nařízení č. 1924/2006,¹⁵ podle kterého by neměla být používána tvrzení, která jsou dvojsmyslná nebo klamavá. Komise při svém rozhodování musí zohlednit tři aspekty, vedle vědeckého hodnocení také veškeré příslušné unijní právní předpisy i další opodstatněné faktory důležité z hlediska posuzované záležitosti. Může proto dospět k závěru, že i kdyby dotčené zdravotní tvrzení bylo schváleno pouze za zvláštních podmínek používání nebo bylo doprovázeno doplňujícími sděleními nebo varováními, nedostačovalo by to k tomu, aby se odstranilo riziko špatného pochopení pro spotřebitele, a proto by toto tvrzení nemělo být schváleno. Nelze platně zpochybnit skutečnost, že obecně přijímané zásady v oblasti výživy a zdraví zohledněné Komisí představují opodstatněný faktor důležitý pro řešení otázky, zda dotčená zdravotní tvrzení mohou být schválena.

V minulosti již Soudní dvůr posuzoval podobný případ,¹⁶ který se však týkal tvrzení spojených s alkoholickým nápojem (označení vína jako „lehce stravitelné“ poukazovalo na jeho sníženou kyselost), tedy se jednalo o jednodušší skutkovou

¹⁴ Rozsudek Tribunálu Dextro Energy GmbH & Co. KG (T-100/15, ECLI:EU:T:2016:150).

¹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 ze dne 20. prosince 2006 o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin (Úř. věst. L 404, s. 9).

¹⁶ Rozsudek Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526)

situaci, neboť ze samotné konzumace alkoholického nápoje plynou rizika pro všechny osoby, kdežto konzumace určitého množství cukru s sebou nese rizika pro každou jednotlivou osobu. Pro účely řešení otázky, zda je tvrzení klamavé, či nikoli, je obecně třeba vycházet z toho, jak bude tvrzení pravděpodobně vnímat běžně informovaný, přiměřeně pozorný a obezřetný průměrný spotřebitel.¹⁷ Zároveň je zřejmé, že pro průměrného spotřebitele alkoholických nápojů nebo obecně potravin, jejichž spotřeba je spojená s rizikem či závislostním faktorem, mohou být dvojsmyslná či omezená tvrzení velmi nebezpečná. Na druhou stranu se hodí doplnit, že ani posuzování tvrzení spojených s alkoholickými nápoji není úplně jednoduché, protože se zde mohou častěji uplatnit tzv. druhové popisy (názvy), které se již tradičně používají k označení určité zvláštnosti skupiny potravin či nápojů, z níž by mohl vyplývat nějaký účinek na lidské zdraví, jako jsou například „zažívací“ likér nebo bonbon „proti kašli“. Takové popisy jsou většinou z působnosti citovaného nařízení vyňaty.

**C-547/14 (*Philip Morris Brands a další*):
Omezení uvádění tabákových výrobků na trh**

V rozsudku ve věci C-547/14¹⁸ Soudní dvůr podobně podpořil z důvodu vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí zákaz označení tabákových výrobků, která propagují tyto výrobky nebo podporují jejich spotřebu. Některé pojmy či výrazy, jako např. „s nízkým obsahem dehtu“, „lehké“, „velmi lehké“, „mírné“, „přírodní“, „organické“, „bio“, „bez přísad“, „neochucené“ nebo „tenké“, či určité další prvky nebo motivy by totiž mohly spotřebitele, a zejména mladé lidi, uvádět v omyl, pokud by naznačovaly, že jsou tyto výrobky méně škodlivé. Z toho vyplývá, že ochrana spotřebitelů není dostatečně zajištěna povinnými zdravotními varováními, která uvádějí rizika spojená s kouřením. Nutno doplnit, že uvedený zákaz nevychází z nařízení č. 1924/2006, nýbrž ze samostatné směrnice o výrobě, obchodní úpravě a prodeji tabákových a souvisejících výrobků na vnitřním trhu Unie z roku 2014.¹⁹ Ta navazuje na starší unijní směrnici, ovšem objevuje se v ní i nová a citlivá úprava týkající se různých aspektů uvádění tabákových i jiných výrobků na trh.

Výkladu citované směrnice se týká trojlístek rozsudků ze stejného dne, které přísně vzato nespádají do oblasti ochrany životního prostředí, protože se týkají v první řadě obchodních omezení vyplývajících z ustanovení směrnice, ovšem

¹⁷ Viz např. Rozsudek Teekanne, bod 60 výše, EU:C:2015:361, bod 36 a citovaná judikatura

¹⁸ Rozsudek Philip Morris Brands a další (C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325).

¹⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES (Úř. věst. L 127, s. 1).

opět se jedná o úpravu založenou mimo jiné na ochraně veřejného zdraví. Soudní dvůr se zabýval otázkami právního základu i proporcionality této úpravy.

Způsobilost článku 114 SFEU (vytvoření a fungování vnitřního trhu) jakožto právního základu již nehraje tak ústřední roli jako v dřívějších letech a Soudní dvůr nebývá tázán na nesoulad unijní úpravy jako celku s tímto ustanovením. Co se týče konkrétních ustanovení (v tomto případě zejména požadavků na balení a označování výrobků, zákazu výrobků s příchutí a zákazu přeshraničního prodeje na dálku), Soudní dvůr odkazuje na ustálenou judikaturu, podle které postačuje, existují-li překážky obchodu nebo je pravděpodobné, že tyto překážky vyvstanou v budoucnosti z důvodu, že členské státy přijaly nebo právě přijímají ve vztahu k výrobku nebo kategorii výrobků rozdílná opatření takového rázu, že zajišťují různou úroveň ochrany.²⁰ Vzhledem k tomu, že trh s tabákovými výrobky je trhem, na kterém obchod mezi členskými státy představuje relativně důležitou část, mohou vnitrostátní pravidla týkající se podmínek, které musí tyto výrobky splňovat, zejména stran jejich názvu, složení a označování, v případě neexistence harmonizace na unijní úrovni bránit volnému pohybu zboží. Navíc není nutné prokazovat rozdíly mezi právními úpravami členských států v každé dílčí otázce, například výrobků obsahujících mentol. Podle Soudního dvora postačují rozdíly, které se týkají tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchutí jakožto celku.

Opatření pak mohou spočívat v uložení povinnosti všem členským státům, aby povolily uvádění dotyčného výrobku nebo výrobků na trh, v určení některých podmínek pro tuto povolovací povinnost nebo i v dočasném či definitivním zákazu uvádění některého výrobku nebo výrobků na trh. Výklad směrnice, který by přiznával členským státům oprávnění nahradit harmonizované požadavky v oblasti balení, by byl v rozporu s cíli směrnice (a tedy i s čl. 114 SFEU). Může se jednat i o ustanovení, která mají zabránit obcházení zákazů, jejichž cílem je zlepšit podmínky pro fungování vnitřního trhu, tak jako je tomu u zákazu přeshraničního prodeje na dálku.

Pokud ob stojí sporná úprava z pohledu čl. 114 SFEU, dostávají se do popředí zájmu právní otázky, které se týkají dodržení zásad proporcionality, ochrany právní jistoty a základních práv Unie. Kromě toho se nabízí i otázka možnosti přenesení legislativních a prováděcích pravomocí na Evropskou komisi podle článků 290 SFEU a 291 SFEU.

Co se týče proporcionality sporné úpravy, zákaz uvádění tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchutí na trh není podle Soudního dvora zjevně nevhodný. Není totiž zpochybňováno, že některé příchuti jsou přitažlivé zvlášt-

²⁰ Rozsudky *Arnold André* (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 34); *Swedish Match* (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 33), *Německo v. Parlament a Rada* (C-380/03, EU:C:2006:772, bod 41).

tě pro mladé lidi a usnadňují zahájení užívání tabáku. S ohledem na doporučení Rámcové úmluvy Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku se jeví jako možný a zároveň nejsou alternativní opatření (zvýšení věkové hranice pro tyto výrobky, pořádání informačních kampaní) stejně vhodná k dosažení sledovaného cíle. Zmírnění hospodářských a sociálních dopadů zákazu je pak zaručeno stanovením přechodného období. Pro úpravu označování a balení tabákových výrobků platí obdobné závěry s tím, že jsou ponechány dostatečné možnosti pro rozlišení těchto výrobků. Svévolný není ani požadavek, aby 65% vnějšího povrchu přední i zadní strany každého jednotkového balení pokrývalo kombinované zdravotní varování, protože rámcová úmluva smluvním stranám doporučuje takovým způsobem pokrýt *více než 50%* hlavních vnějších ploch balení. 15% podle Soudního dvora spadá bez dalšího do širokého prostoru pro posouzení, který unijnímu normotvůrci svědčí.

Výše uvedené závěry posilují zejména roli Komise při regulaci uvádění tabákových výrobků na trh a mohou se uplatnit i ve vztahu k dalším skupinám škodlivých výrobků nebo výrobků vytvářejících závislost. V takových případech bude splnění povinnosti uvést odůvodnění posuzováno nejen s ohledem na znění napadeného aktu, ale rovněž s ohledem na jeho kontext a okolnosti daného případu. Nadto se Soudní dvůr nezdřáhá argumentovat poukazem na čl. 35 Listiny a pokyny mezinárodních úmluv, které nejsou závazné a jejichž cílem je pouze napomáhat smluvním stranám v uplatňování závazných ustanovení.

S ohledem na českou diskuzi ohledně možného zákazu kouření v restauracích lze doplnit, že cílem směrnice 2014/40 není zasahovat do politik členských států v oblasti legality tabákových výrobků jako takových. V bodě 48 odůvodnění směrnice 2014/40 se totiž uvádí, že tato směrnice „neharmonizuje pravidla pro nekuřácká prostředí“. Taková pravidla mohou sahát od zákazu kouření na určitých místech až po zákaz uvádění určitých kategorií tabákových výrobků na trh. To reflektuje čl. 24 odst. 3 směrnice, který mimo jiné stanoví, že členský stát může zakázat „určitou kategorii“ tabákových či souvisejících výrobků z důvodů spojených s konkrétní situací v tomto členském státě, a pokud jsou tato opatření zdůvodněna potřebou chránit veřejné zdraví, a to s ohledem na vysokou úroveň ochrany lidského zdraví zajišťovanou touto směrnicí. Nejedná se o harmonizaci na základě článku 114 SFEU, ale naopak o upřesnění otázky, na kterou se přijatá harmonizační opatření nevztahují.

C-358/14 (Polsko v. Parlament a Rada): Za vlast, za mentolky

V podstatě shodné námitky vznesla v paralelním řízení také Polská republika, která ovšem brojila výhradně proti zakazu prodeje mentolových cigaret na evrop-

ském vnitřním trhu od 20. května 2020. Odůvodnění rozsudku ve věci **C-358/14**²¹ není překvapivé a vychází ze zmíněného předpokladu, že mentolové cigarety spadají do skupiny tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť, kterou je možné regulovat jako celek, bez zohlednění určitých specifik jednotlivých příchutí. K tomu lze doplnit, že podle pokynů rámcové úmluvy mentolová příchuť zakrývá trpkost tabákového kouře a napomáhá podporovat kouření a jeho šíření. Soudní dvůr odmítl i argument, že zvláštní zacházení podporuje zavedenost mentolových cigaret, které získaly „tradiční“ povahu. Zavedenost nemění nic na skutečnosti, že objektivní vlastnosti mentolových cigaret jsou v podstatě obdobné jako u jiných tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť.

Zajímavé je, že Polsko bylo v řízení podpořeno Rumunskem, zatímco Parlament a Rada z členských států podporovalo Irsko, Francie a Spojené království. Nutno dodat, že polská situace je zvláštní v tom, že prodej mentolových cigaret, které sem byly uvedeny v roce 1953, zde tvoří výrazný podíl na trhu (okolo 10%).²² Vtipné je, že si generální advokátka neodpustila odkaz na mediální kauzu založenou na neověřeném tvrzení Peera Steinbrücka (SPD), že si bývalý německý kancléř Helmut Schmidt v reakci na zákaz mentolových cigaret nakoupil do zásoby celkem 38.000 mentolových cigaret (200 kartónů). Bývalý německý kancléř, který zemřel v listopadu 2015 ve věku 96 let, vykouřil denně 40–60 (povětšinou mentolových) cigaret.²³

C-477/14 (Pillbox 38):

Elektronické cigarety a zásada předběžné opatrnosti

Ve směrnici 2014/40/EU se objevila i nová úprava týkající se elektronických cigaret, podle které musí výrobci a dovozci elektronických cigaret především oznámit příslušným orgánům členských států výrobek, který hodlají uvést na trh, a to již šest měsíců před zamýšleným uvedením na trh. Zároveň musí povinné subjekty každoročně předkládat další informace. Vedle toho směrnice zakazuje reklamu na elektronické cigarety ve sdělovacích prostředcích a na různých akcích. Taková omezení pochopitelně vyvolala vlnu nevole a námitek rozporu se zásadami unijního práva. V rozsudku ve věci **C-477/14**²⁴ se Soudní dvůr vyjádřil rovněž k otázce, jakým způsobem s ohledem na zásadu obezřetnosti přistupovat k možným zdravotním rizikům, jež mohou plynout z elektronických cigaret jakožto nového a dosud relativně málo známého produktu. V obecnější rovině jde o otázku, jaký

²¹ C-358/14 - Polsko v. Parlament a Rada ECLI:EU:C:2016:323

²² SZARY, W. *Poland to challenge EU ban on menthol cigarettes*. REUTERS. 21. 7. 2014. Dostupné z: <http://uk.reuters.com/article/uk-poland-tobacco-lawsuit-idUKKBN0FQ0QU20140721>

²³ Kouřit přestal údajně dva měsíce před svou smrtí po operaci plicní trombózy, kterou absolvoval. Mimoходом, na poslední straně týdeníku Zeit, kterého byl spoluvydavatelem, se objevovala rubrika Na cigaretu s Helmutem Schmidtem.

²⁴ Rozsudek Pillbox 38 (C-477/14, ECLI:EU:C:2016:324).

prostor má zákonodárce Unie k zajištění toho, aby mohly být výrobky v celé Unii uváděny na trh za jednotných podmínek, aniž by se přitom mimo zorný úhel ocitl cíl vysoké úrovně ochrany zdraví, který je v primárním právu zakotven na předním místě.²⁵

Soudní dvůr se v obsáhlém odůvodnění vyjádřil k namítanému porušení několika základních zásad unijního práva. Elektronické cigarety se podle něj vyznačují objektivně jinými vlastnostmi a jiným užíváním, než je tomu u tabákových výrobků, proto není v nepořádku úprava, která k nim v některých ohledech přistupuje přísněji než k tabákovým výrobkům. Z pohledu ochrany životního prostředí a veřejného zdraví je podstatný závěr, že rozdílné zacházení je opodstatněno i tím, že na rozdíl od tabákových výrobků jsou elektronické cigarety relativně novými výrobky, u nichž je ještě nutno upřesnit rizika pro lidské zdraví. Otázka zdravotních rizik spojených s užíváním elektronických cigaret je předmětem živých diskusí mezi zúčastněnými stranami i například na půdě WHO, jejíž zpráva uvádí určitá zdravotní rizika. Za takových okolností musel unijní normotvůrce přihlídnout k zásadě předběžné opatrnosti, podle které v případě, že přetrvává nejistota o riziku nebo jeho dosahu pro lidské zdraví, lze přijmout ochranná opatření a nemusí se čekat na úplné prokázání skutečné existence a závažnosti těchto rizik. To není závěr, který by se odlišoval od rozsáhlé judikatury k uplatňování zásady předběžné opatrnosti. Soudní dvůr nicméně doplnil, že přijatá opatření nemusí ani projít posouzením dopadu, pokud jsou v průběhu legislativního procesu zohledněna dostupná vědecká stanoviska, konají se konzultace a setkání k možným variantám přijímané úpravy.

Z rozsudku také vyplývá, že nejsou-li dostupné dostatečně podrobné údaje o dotyčném výrobku, nelze za alternativní opatření považovat stanovení společných norem na unijní úrovni. Možné riziko odůvodňuje dokonce i zákaz obchodních sdělení a sponzorství, a to i u výrobku, jehož trh se teprve rozvíjí. Okolnost, že tabákové výrobky mohly dlouhodobě těžit z reklamních kampaní, nemůže být v žádném případě důvodem, který by zavazoval unijního normotvůrce k tomu, aby umožnil využívání takových kampaní ve prospěch elektronických cigaret. Rozvíjející se trh ovšem může založit domněnku budoucího nárůstu prvotních rozdílů mezi vnitrostátními úpravami – a v důsledku podpořit působnost Unie při řešení této problematiky. V době přijetí směrnice totiž některé členské státy usilovaly o zahrnutí elektronických cigaret mezi léčiva, jiné je zakazovaly a další je neregulovaly vůbec.

²⁵ Článek 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU, čl. 168 odst. 1 SFEU a čl. 35 druhá věta Listiny základních práv Evropské unie.

Každopádně se zdá, že vedle skupiny ostrých sporů týkajících se tabákových výrobků²⁶ a marihuany²⁷ se formuje i samostatná větev judikatury k elektronickým cigaretám.

T-817/14 (*Zoofachhandel Züpke*): Přezkoumání veterinárních podmínek dovozu živých ptáků do Unie

Nenápadný rozsudek²⁸ Tribunálu podstatným způsobem doplňuje starší judikaturu k mimosmluvní odpovědnosti Unie a také k ochranným dovozním opatřením,²⁹ třebaže na úzkém půdorysu nařízení č. 318/2007 a č. 139/2013. Tato nařízení, kterými Komise stanovila veterinární podmínky dovozu živých ptáků do Unie, totiž navazují na opatření, kterými byl v letech 2005–2007 dovoz těchto ptáků zakázán z důvodu nebezpečí nákazy tzv. ptačí chřipkou. Následně stanovené podmínky a omezení dovozu se opíraly především o postupně upřesňovaná odborná stanoviska Evropského úřadu pro bezpečnost potravin (EFSA) z let 2005, 2006 a 2008.

V mezitímním rozsudku ve věci ATC z roku 2013³⁰ Tribunál shledal původní plošný zákaz neproporcionálním a rozporným s povinností řádné péče. Protiprávní jednání Komise podle Tribunálu mohla založit odpovědnost Unie pro účely náhrady škod, které žalobcům v této věci vznikly z důvodu pozastavení dovozů volně žijících ptáků ze třetích zemí, které jsou členy regionálních komisí Mezinárodního úřadu pro nákazy zvířat (OIE, nyní Světová organizace pro zdraví zvířat).³¹ Nařízení č. 318/2007 ovšem ve stejném rozsudku obstálo, vůči němu však žalobci námitku porušení zásady proporcionality specificky z důvodu zeměpisného rozsahu zákazu dovozů neuplatnili. Učinili tak až nyní ve věci T-817/14, a to v návaznosti na vydání kodifikovaného nařízení č. 139/2013 – a žádali, aby Komise nahradila škodu vzniklou od 1. ledna 2010 z důvodu přijetí faktického zákazu dovozu odchycených volně žijících ptáků do Unie, který se týká téměř celého světa.

²⁶ Viz zejména rozsudky Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544), British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), Německo v. Parlament a Rada (C-380/03, EU:C:2006:772) a Komise v. Dánsko (C-468/14, EU:C:2015:504).

²⁷ Rozsudek Josemans (C-137/09, ECLI:EU:C:2010:774).

²⁸ Rozsudek Zoofachhandel Züpke (T-817/14, ECLI:EU:T:2016:157).

²⁹ Zejm. rozsudky National Farmers' Union (C-157/96, ECLI:EU:C:1998:191) a Spojené království v. Komise (C-180/96, ECLI:EU:C:1998:192).

³⁰ Rozsudek ATC (T 333/10, EU:T:2013:451).

³¹ O výši náhrady škod došlo později k dohodě mezi účastníky řízení, takže o ní již soudy nerozhodovaly.

Tribunál žalobu zamítl, protože podle něj nebyly splněny všechny podmínky vzniku mimosmluvní odpovědnosti. Sporná nařízení podle něj nejsou protiprávní, protože rozdílně od prvotního zákazu již není jejich podmínkou existence prokázaného veterinárního nebezpečí v konkrétní třetí zemi.³² Vycházejí z odlišného právního základu a nejsou ochrannými opatřeními, nýbrž v souladu s jejich právními základy stanovují pro všechny třetí země všeobecné veterinární požadavky pro dovoz zvířat do Unie. Nejedná se přitom o požadavky nepřiměřené, přičemž Komisi svědčí široká posuzovací pravomoc pro přijetí veterinárních předpisů pro uvádění zvířat na trh. Z rozsudku je patrné, že by Komise mohla překročit svou posuzovací pravomoc a porušit zásadu proporcionality jen tehdy, kdyby nepovolila dovoz takových ptáků z oblastí, ve kterých se influenza ptáků zjevně nevyskytovala. Ovšem postačuje, že z dostupných vědeckých údajů vyplývá, že ptačí chřipka se v některé formě může vyskytovat u volně žijících ptáků na všech kontinentech. Není tudíž třeba ani konkrétních dat o jejím výskytu v konkrétních státech. Namítaný absolutní zákaz dovozu odchycených volně žijících ptáků je podle Tribunálu jen projevem požadavku, že zvířata musí pocházet ze schváleného chovného zařízení, kde jsou chována v zajetí, a nikoli z volné přírody. Jak jsem již uváděl v posledním souhrnu judikatury Soudního dvora, proporcionální opatření je podmíněna rovněž neexistencí srovnatelného opatření, které by se jevílo jako méně zatěžující. V případě veterinárních předpisů může být takovým opatřením karanténa, která se ale podle Tribunálu nejeví jako srovnatelně účinná.

Z výše uvedeného vyplývá, že je nutné rozlišovat mezi plošnými (veterinárními) požadavky na dovoz a dovozními opatřeními. Přestože obojí může vycházet z ochrany stejných zájmů a projevovat se v praxi stejným způsobem, plošné požadavky paradoxně obstojí jako celek, pokud důvody jejich přijetí nadále trvají. V časovém sledu se dostávají ještě před dovozní opatření, protože vytvářejí záruky, které umožňují s dostatečnou vědeckou jistotou určit, zda v uvedené zemi nejsou choroby, a to bez ohledu na její zeměpisnou polohu. Zde je třeba zdůraznit zvláštnost daného případu, která spočívá v dlouhodobé vědecké nejistotě. Jak je známo, opatření vycházející ze zásady předběžné opatrnosti musí být dočasné povahy. Způsob přenosu ptačí chřipky je však i po dlouhých letech neznámý, takže se střetáváme i s dlouhodobým opatřením (veterinárními podmínkami) založeným na zásadě předběžné opatrnosti a nikoliv na zásadě prevence, jak je v takových případech běžné. V novém stanovisku z konce roku 2014 EFSA uvedl k podtypu H5N8, že uvažoval o různých možnostech nákazy, včetně nepřímého přenosu člověkem, vozidly nebo živými zvířaty, a měl za to, že přímý kontakt s volně žijícími ptáky v chovech není nejpravděpodobnější z těchto možností. Uvedl však, že vzhledem k zjevně nízké patogenitě uvedeného viru u některých druhů volně

³² Čl. 18 odst. 1 směrnice 91/496.

žijících ptáků umožní zvýšený aktivní a pasivní dohled nad těmito živými nebo mrtvými ptáky lepší pochopení rizika přenosu na drůbež a usnadní přípravu účinných opatření.

T-316/13 (*Pappalardo*): Podmínky vzniku odpovědnosti Unie

Když už jsme u podmínek mimosmluvní odpovědnosti Unie, je vhodné poukázat i na rozsudek Tribunálu ve věci **T-316/13**,³³ který navazuje na starší rozsudek Soudního dvora ve věci **C-221/09**,³⁴ ve kterém Soudní dvůr prohlásil za neplatné z důvodu porušení zásady zákazu diskriminace nařízení č. 530/2008. Tímto nařízením Komise rozhodla o povinném ukončení lovu tuňáka obecného od dne 16. června 2008 pro lodě plavící se pod vlajkou Řecka, Francie, Itálie, Kypru a Malty, zatímco pro španělská plavidla pouze ode dne 23. června 2008. Před Tribunálem se žalobci – italská rybářská domáhali odpovědnosti Komise za újmu způsobenou přijetím citovaného nařízení. Tribunál jim přisvědčil, že byli diskriminováni, ovšem týden lovu navíc pro španělské rybáře podle jeho závěru nedosahuje takové závažnosti, aby zakládal mimosmluvní odpovědnost Unie.

C-472/14 (*Canadian Oil Company Sweden a Rantén*):

Soulad administrativních opatření podle nařízení REACH s čl. 34 SFEU

Rozsudek ve věci C-472/14³⁵ může mít značný význam pro další posuzování různých administrativních požadavků, které stanoví vnitrostátní úprava navazující na přímo účinné unijní nařízení. Takové požadavky, které reflektují politiku členských států v oblasti výroby, uvádění na trh či používání různých látek či výrobků, se vyskytují v několika oblastech, které souvisí s unijní úpravou, jako první se vcelku logicky před Soudním dvorem objevila problematika výrazně harmonizované úpravy registrace chemických látek.

Podle švédského zákoníku životního prostředí (*Miljöbalken*) musí být chemické výrobky, které se ve Švédsku vyrábějí nebo se do něj dovážejí v rámci podnikání, zapsány do vnitrostátního registru nad rámec povinností stanovených v nařízení REACH. Tuto povinnost nesplnila v roce 2009 společnost *Canadian Oil* (resp. samostatně odpovědná osoba), která do Švédska dovezla 392 tun chemických výrobků. Proti uložené pokutě se bránila odkazem na zásadu volného pohybu látek podle nařízení REACH a zákaz omezení dovozu ve smyslu článku 34 SFEU.

Podle Soudního dvora však unijní právo nebrání sporné vnitrostátní úpravě za předpokladu dodržení několika podmínek: 1) taková registrace nepředstavuje předchozí podmínku pro uvedení uvedených výrobků na trh, 2) registrace se týká

³³ Rozsudek *Pappalardo* (T-316/13, ECLI:EU:T:2016:247).

³⁴ Rozsudek *AJD Tuna* (C-221/09, ECLI:EU:C:2011:153).

³⁵ Rozsudek *Canadian Oil Company Sweden a Rantén* (C-472/14, ECLI:EU:C:2016:171)

jiných informací, než jaké jsou požadovány nařízením REACH, a 3) registrace přispívá k naplnění cílů sledovaných nařízením REACH.

Ve spojitosti s předchozí judikaturou Soudního dvora lze odvodit několik dílčích závěrů. Rozsah, v němž nařízení REACH harmonizuje omezení používání látek (výroba, uvedení na trh nebo použití látky uvedené v čl. 67 odst. 1 nařízení), je pevně daný a vnitrostátním právem nepřekročitelný.³⁶ To samé platí s výjimkou ochranné doložky dle článku 129 nařízení REACH pro povolování látek, ale už nikoliv pro jejich registraci, která samotná není v rozporu s volným pohybem na vnitřním trhu.

Co se týče posouzení povinnosti registrace z pohledu odůvodněností a přiměřenosti opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu (MEQR), uplatní se základní požadavky vymezené naposledy v rozsudku ve věci **C-333/14**,³⁷ který byl součástí minulého přehledu judikatury Soudního dvora a na který Soudní dvůr rovněž odkázal. Švédská úprava registrace podle Soudního dvora nenarušuje volný trh, protože se zaměřuje na získávání údajů, které jsou jednak v podstatě komplementární k těm údajům, které spadají do rozsahu působnosti nařízení REACH, a jednak v dotyčném členském státě přispívají zejména k zavedení systému kontrol bezpečného nakládání s chemickými výrobky, na které se vztahuje toto nařízení, a k vyhodnocování tohoto nakládání zejména za účelem navržení užitečných zlepšení na unijní úrovni.

C-112/15 (*Kødbranchens Fællesråd*): Poplatky za inspekci vybírané od jatek

Stručnou zmínku zasluhuje i předběžná otázka, kterou se zabýval Soudní dvůr v rozsudku ve věci **C-112/15**³⁸ a která směřovala na výklad nařízení č. 854/2004.³⁹ To ukládá rozsáhlé povinnosti členským státům v oblasti veterinárních kontrol i školení pracovníků provádějících úřední kontroly. Zároveň stanoví i kritéria, která mohou být zohledněna při stanovení poplatků, které mají pokrýt náklady na úřední kontroly. Soudní dvůr se již obecně touto úpravou zabýval v rozsudku ve věci **C-270/07**,⁴⁰ tentokrát mu byla předložena ustanovení dánské ministerské vyhlášky z roku 2006, která zavedla systém plateb za kontrolu potravin, krmiv a živých zvířat s tím, že poplatky vybírané od chovatelů navázala na výdaje určené

³⁶ Rozsudek Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142).

³⁷ Rozsudek Scotch Whisky Association a další (C-333/14, EU:C:2015:845).

³⁸ Rozsudek Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, ECLI:EU:C:2016:185).

³⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě (Úř. věst. L 139, s. 206; Zvl. vyd. 03/45, s. 75), ve znění nařízení Rady (EU) č. 517/2013 ze dne 13. května 2013.

⁴⁰ Rozsudek Komise v. Německo, C-270/07, EU:C:2009:168.

na financování kontrol a dalších úkolů. Přímé náklady na kontrolu, které vznikly každému podniku, výslovně zahrnovaly platy kontrolních pracovníků i výdaje na laboratorní zkoušky vzorků a administrativní náklady související s prováděním kontrol.

Podle Soudního dvora nařízení č. 884/2004 takovéto vnitrostátní právní úpravy brání, protože ve svém článku 27 nepřiznává členským státům prostor pro uvážení týkající se kritérií, která musí být zohledněna při výpočtu výše poplatků. Jazyková znění nařízení č. 882/2004 se sice liší, pokud jde o výrazy, které definují kategorii osob, u nichž mohou být náklady pokryty poplatky, ovšem z cílů a odůvodnění nařízení je patrné, že poplatky mohou pokrývat pouze platy a náklady na osoby, které se skutečně podílejí na provádění úředních kontrol.

Porušení povinností členskými státy

V rozsudku ve věci **C-454/14**⁴¹ Soudní dvůr konstatoval, že Španělsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice o odpadech. Konkrétně se jednalo o neuzavření provozu řady skládek, které neobdržely povolení k pokračování provozu, a v nevypracování plánu úprav místa skládky u dalších skládek. Ohledně povinností vyplývajících ze směrnice Soudní dvůr odkázal především na závěry nedávných rozsudků ve věcech **C-145/14**⁴² a **C-331/11**.⁴³ Komisi se tak podařilo dotáhnout do konce dlouhotrvající řízení o nesplnění povinnosti ještě z roku 2001, jehož součástí bylo i šetření na místě. Naopak Španělsko neuspělo s námitkami, ve kterých poukazovalo mimo jiné na přerušování likvidace skládky vnitrostátním soudním rozhodnutím nebo neprovedení likvidace skládky s ohledem na jiné environmentální škody. Španělska se týká i rozsudek ve věci **C-38/15**,⁴⁴ který se věcně překrývá s posledně zmíněným rozsudkem proti Portugalsku⁴⁵ a týká se realizace a kontroly čistíren městských odpadních vod, tentokrát i ve vztahu k čl. 5 odst. 2 a 3 směrnice Rady 91/271/EHS.

Rozsudkem ve věci **C-346/14**⁴⁶ Soudní dvůr zamítl žalobu, podle které Rakousko neuplatnilo správně čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice o vodách tím, že v roce 2007 povolilo výstavbu vodní elektrárny na řece Schwarze Sulm bez předchozího posouzení, zda nedojde ke zhoršení stavu útvaru povrchových vod. Původní rozhodnutí bylo potvrzeno přezkumným rozhodnutím vlády Štýrska z roku 2013, při jehož přijetí vycházel hejtman z okolností, že stav povrchových vod v řece Schwarze Sulm musí být i před realizací sporného projektu kvalifiko-

⁴¹ Rozsudek Komise v. Španělsko (C-454/14, ECLI:EU:C:2016:117).

⁴² Rozsudek Komise v. Bulharsko (C-145/14, ECLI:EU:C:2015:502).

⁴³ Rozsudek Komise v. Slovensko (C-331/11, ECLI:EU:C:2013:271).

⁴⁴ Rozsudek Komise v. Španělsko (C-38/15, ECLI:EU:C:2016:156).

⁴⁵ Rozsudek Komise v. Portugalsko (C-398/14, ECLI:EU:C:2016:61).

⁴⁶ Rozsudek Komise v. Rakousko (C-346/14, ECLI:EU:C:2016:322).

ván jako „dobrý“, a nikoliv již jako „velmi dobrý“, a že z důvodu tohoto nižšího hodnocení může být tento projekt realizován, aniž je nezbytná výjimka ze zákazu zhoršování ve smyslu čl. 4 odst. 7 směrnice. Rozhodnutí z roku 2013 se však strany sporu nedovolávaly. Soudní dvůr vyšel ze skutečnosti, že povinnosti stanovené v článku 4 směrnice jsou použitelné až od 22. prosince 2009. Během lhůty k provedení směrnice se členské státy musí zdržet přijímání opatření, která by mohla vážně ohrozit výsledek stanovený směrnicí, což znamená zhoršení alespoň jedné z kvalitativních složek o jednu třídu, i když toto zhoršení nevede k celkově horšímu zařazení útvaru povrchové vody. K takovému zhoršení by realizace sporného projektu bezpochyby vedla, takže k jeho realizaci může dojít jen na základě výjimky dle čl. 4 odst. 7 směrnice.

Podle Rakouska byla výjimka ze zákazu zhoršování podle čl. 4 odst. 7 směrnice odůvodněna nadřazeným veřejným zájmem využívat více obnovitelných zdrojů energie, jako je vodní energie. Podle Soudního dvora svědčí členským státům určitý prostor pro uvážení při určení, zda konkrétní projekt je předmětem nadřazeného veřejného zájmu, kterým může být i výroba obnovitelné energie prostřednictvím vodní energie. Kromě toho vnitrostátní orgány uvedly důvody sporného projektu, jeho dopad na životní prostředí a tvrzené výhody tohoto projektu a také poměřily očekávané přínosy sporného projektu se zhoršením stavu útvaru povrchových vod. Podmínky využití výjimky tak byly splněny.⁴⁷ K věcnému posouzení dopadu projektu pak Komise neuvedla dostatečně konkrétní výtky, takže Soudní dvůr žalobu zamítl.

Dotace a státní podpora

Ze skupiny rozhodnutí v zemědělských dotačních věcech, ve kterých žádný z členských států nebyl úspěšný se svým návrhem proti nařízení či rozhodnutí Komise (ve věci **T-384/14**⁴⁸ neuspěla Itálie, ve věci **T-662/14**⁴⁹ Maďarsko, ve věcech **T-550/15**,⁵⁰ **T-551/15**⁵¹ a **T-556/15**⁵² Portugalsko), je možné vypíchnout ne-

⁴⁷ Viz rozsudek *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další* (C-43/10, EU:C:2012:560): Zprvé musí být učiněny všechny schůdné kroky ke zmírnění nepříznivého vlivu sporného projektu na stav dotčeného vodního útvaru, zadruhé musí být výslovně uvedeny a vysvětleny důvody, z nichž projekt vycházel, zatřetí musí projekt vyplývat z nadřazeného veřejného zájmu nebo přínosů pro životní prostředí a společnost, které převáží nad cíli směrnice, začtvrté nemohlo být dosaženo prospěšných cílů z důvodů technické neproveditelnosti nebo pro neúměrné náklady dosaženo jinými prostředky, jež by byly z hlediska životního prostředí významně lepší.

⁴⁸ Rozsudek *Itálie v. Komise* (T-384/14, ECLI:EU:T:2016:298).

⁴⁹ Rozsudek *Maďarsko v. Komise* (T-662/14, ECLI:EU:T:2016:328).

⁵⁰ Usnesení *Portugalsko v. Komise* (T-550/15, ECLI:EU:T:2016:237).

⁵¹ Usnesení *Portugalsko v. Komise* (T-551/15, ECLI:EU:T:2016:238).

⁵² Usnesení *Portugalsko v. Komise* (T-551/15, ECLI:EU:T:2016:239).

úspěšný řecký kasační opravný prostředek ve věci **C-431/14 P**.⁵³ Pro Řecko je totiž potvrzení rozsudku Tribunálu z roku 2014⁵⁴ obzvláště bolestivé, protože s sebou nese povinnost vyžádat od řeckých zemědělců vrácení výjimečné kompenzace ztrát způsobených nepříznivými klimatickými podmínkami ve výši 425 milionů euro.

Taková podpora podle Komise⁵⁵ i podle Soudního dvora není považována za slučitelnou se společným trhem na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, neboť není v souladu s dočasným rámcem pro opatření státní podpory zlepšující přístup k financování za současné finanční a hospodářské krize.⁵⁶ Řecko především neúspěšně argumentovalo, že poskytnutá finanční pomoc není státní podporou, ale zvláštním pojistným. Podle Soudního dvora vzhledem k nezávislosti pojistného uhrazeného zemědělci na vyrovnávacích podporách, které obdrželi, nelze mít za to, že toto pojistné představuje zvláštní zatížení spojené s výhodou tvořenou v tomto případě těmito podporami, ani že je vnitřně spjaté se zavedením této výhody.

V oblasti podpory obnovitelných energií neuspělo Německo s žalobou proti Komisi, která posoudila německou vnitrostátní úpravu účinnou mezi lety 2012 a 2014 jako státní podporu. V rozsudku ve věci **T-47/15**⁵⁷ Tribunál potvrdil závěry Komise a nepřisvědčil argumentaci Německa, že systému opatření ke zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie se účastní pouze objekty soukromého práva. Tribunál vyšel ze skutečnosti, že Německo pro tento systém vytvořilo právní rámec, že přijatá opatření osvobozují výrobní podniky s vysokou spotřebou elektrické energie od zátěže, kterou by běžně nesly, což představuje výhodu, a že není relevantní, zda jsou převáděné prostředky trvale v majetku státu, či nikoli. Rozhodující je, že zůstávají neustále pod veřejnou kontrolou. V německém systému nejednají provozovatele meziregionální přenosové soustavy vysokého a velmi vysokého napětí na vlastní účet a svobodně, ale jako správci podpory poskytovanou ze státních prostředků srovnatelní se subjektem vykonávajícím státní koncesi. Tudíž může být systém považován za státní podporu. Tím se posouzení věci odlišilo od rozsudku ve věci **C-379/98**,⁵⁸ ve které Soudní dvůr posuzoval německou úpravu účinnou v jiném období a znaky státní podpory v ní neshledal.

Důležitost německé kauzy potvrzují i desítky žalob podaných Německem a různými německými podniky, které napadly již rozhodnutí Komise o zahájení formálního vyšetřování sporné německé úpravy z roku 2012. Tyto žaloby byly

⁵³ Rozsudek *Řecko v. Komise* (C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145).

⁵⁴ Rozsudek *Řecko v. Komise* (T-52/12, ECLI:EU:T:2014:677).

⁵⁵ Rozhodnutí Komise 2012/157/EU ze dne 7. prosince 2011 o vyrovnávacích platbách uhrazených řeckým subjektem pro zemědělská pojištění (ELGA) během let 2008 a 2009.

⁵⁶ Sdělení Evropské komise ze dne 17. prosince 2008 (Úř. věst. 2009, C 16, s. 1).

⁵⁷ Rozsudek *Německo v. Komise* (T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281).

⁵⁸ Rozsudek *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160).

vzaty zpět, ale další se objevily proti rozhodnutí, které Komise vydala. Lze očekávat, že v důsledku rozsudku Tribunálu jich alespoň část bude vzata zpět.

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D.

Summary

This article examined the current case law of the Court of justice EU in the environmental matters in the year 2016. In the particular cases author deals with the matters of environmental law (C-454/14, C-38/15, C-346/14), health and consumer protection T-100/15 (*Dextro Energy GmbH & Co. KG*), C-547/14 (*Philip Morris Brands*), C-358/14 (*Poland v. EU Parliament and Council*), C-477/14 (*Pillbox 38*), chemical management (C-472/14 (*Canadian Oil Company Sweden a Rantén*), greenhouse gas emission allowances trading (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14 „*Borealis Polyolefine*“), animals protection (C-112/15 (*Kødbranchens Fællesråd*) and transport of the animals T-817/14 (*Zoofachhandel Züpkke*), or specific agriculture subvention and energy law matters. Moreover, author reports about the adoption of the EU *Environmental Implementation Review*, in May 2016.



Přezkum aktivní legitimace v souladu s ust. § 101a s.ř.s. z hlediska materiálního pohledu na věc

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

(Podle nálezu Ústavního soudu ČR č. IV.ÚS 3572/14 z 13. 10. 2015)

Úvodem

Zdá se, že Ústavní soud ČR pokračuje v kurzu, který nastolil známým judikacím obratem v nálezu ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14, týkající se aktivní žalobní legitimace spolků a práva na příznivé životní prostředí.⁵⁹ V dále rozebíraném nálezu se podíváme na novou a nutno dodat, dle mého názoru, pro právo životního prostředí, rovněž velmi důležitou interpretaci.

Ústavní soud (konkrétně IV. senát) ve věci ústavní stížnosti 1) Okrašlovacího spolku Zdíkovska a 2) JUDr. R. E., všichni zastoupeni JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem společnosti AK Dohnal & Bernard, s.r.o., proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2014 č. j. 2 AOS 2/2013-69 rozhodl loni v říjnu tak, že stěžovatelům vyhověl a citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil. Stěžovatelé se v řízení před správními soudy neúspěšně domáhali zrušení některých částí Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje. Jednalo se zejména o ohrožení cenných přírodních lokalit na území Národního parku a Ptačí oblasti Šumava, které jsou ohroženy kontroverzními plány výstavby různých dopravních a sportovních staveb naplánovaných ve výše napadeném koncepčním nástroji územního plánování.

Dne 13. 9. 2011 Zastupitelstvo Jihočeského kraje schválilo usnesením č. 293/2011/ZK-26 Zásady územního rozvoje Jihočeského kraje (dále jen „ZÚR“). Zásady byly vydány jako opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti dne 1. 10. 2011 (dále jen „OOP“). Stěžovatelé se návrhem podaným dne 19. 11. 2012 u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhali zrušení ZÚR v některých částech, které podle jejich názoru ohrožovaly zájmy ochrany přírody a krajiny na území Národního parku a Ptačí oblasti Šumava (například uvažovaný kontroverzní lyžařský areál Klápa-Hraničník) a rovněž vlastnické právo stěžovatelky.

První stěžovatel, Okrašlovací spolek Zdíkovska, je spolkem ve smyslu § 3045 občanského zákoníku, který má podle stanov za hlavní cíl ochranu přírody a krajiny. Druhá stěžovatelka je spoluvlastnicí přílehlých nemovitostí.

U obecných soudů stěžovatelé neuspěli. Rozsudkem č. j. 10A 113/2012-117 ze dne 18. 2. 2013 Krajský soud v Českých Budějovicích uvedený návrh v části návr-

⁵⁹ Tomuto nálezu jsem se věnoval v České právo životního prostředí č. 1/2014 (35), s. 69-81 a následně v České právo životního prostředí č. 2/2014 (36), str. 149-154.

hu stěžovatele (Okresní spolek Zdíkovska) odmítnul z důvodu nedostatku aktivní žalobní legitimace a v části návrhu stěžovatelky zamítl (přičemž aktivní žalobní legitimaci stěžovatelce přiznal pouze vůči jednomu záměru, konkrétně Šumavské elektrické dráhy (D16), který je vymezen z části na pozemcích ve spoluvlastnictví stěžovatelky. Stěžovatelé podali dne 27. 3. 2013 proti rozsudku kasační stížnost, Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 2 AOS 2/2013 ze dne 18. 9. 2014 kasační stížnost zamítnul (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Stěžovatelé se následně obrátili na Ústavní soud ČR. Ve své ústavní stížnosti prohlásili, že mají za to, že napadeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu došlo k porušení jejich základních práv zakotvených v Listině, konkrétně práva na spravedlivý soudní proces (čl. 36 odst. 1 Listiny), na ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny) a na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny). Shrnutí, podstatou námitky stěžovatelů v ústavní stížnosti bylo odepření přístupu ke spravedlivému soudnímu procesu a materiální přezkoumání věci.

Ústavní soud ČR (IV.senát) návrh posoudil a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Dovedil, že omezení aktivní legitimace spolku na pouhé procesní otázky v řízení před orgány veřejné správy je neudržitelné jak z hlediska mezinárodních závazků České republiky, tak i z hlediska díkce příslušného vnitrostátního právního předpisu (§ 70 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Občanům sdruženým ve spolku nelze upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili spolek jako specifickou právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny. Při posouzení námitky o odepření přístupu stěžovatelům k soudu bylo třeba vyjít z toho, že ve své dosavadní judikatuře se Ústavní soud opakovaně vyjádřil k požadavku aktivní legitimace spolku (např. nálezy sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014). Paušální závěr Nejvyššího správního soudu, podle něhož spolky založené za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí nejsou aktivně legitimovány podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, je nepřipustným odepřením přístupu k soudnímu přezkumu takto již předem určenému okruhu subjektů.

Klíčové pasáže nálezu

Pro větší názornost a přesnost v následujících řádcích ocitujeme klíčové závěry citovaného nálezu Ústavního soudu č.IV.ÚS 3572/14 z 13. 10. 2015.

„43. Nelze opomenout, že s výše uvedeným úzce souvisí interpretace ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., jež je v posuzované věci naprosto klíčová a Ústavní soud nečiní nic jiného, než že konkretizuje v žádoucím směru výchozí pozici, kterou zaujal v usnesení sp. zn. 1 Ao 1/2009 již Nejvyšší správní soud (jeho rozšířený senát). Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce

oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Toto „zkrácení na právech“ nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud v jiných zde též citovaných judikátech. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či, jinak řečeno, na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace OOP. Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady opatření obecné povahy jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce OOP zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. Také v tomto směru je třeba, s průmětem do českého právního prostředí, interpretovat shora citované pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v ustanovení § 70 odst. 1 a souvisejících zákonů o ochraně přírody a krajiny.

44. Neobstojí tedy závěr Nejvyššího správního soudu v nyní posuzované věci, podle něhož nesvědčí tomuto spolku, založenému za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí, aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení OOP v podobě ZÚR. Ústavní soud podotýká, že věc stěžovatelů neposuzoval z hlediska meritorního porušení jejich subjektivních veřejných práv, ale toliko práva na přístup k soudu. V dalším řízení, teprve po zrušení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, budou muset stěžovatelé v soudním řízení prokázat, že napadeným OOP došlo k tvrzenému porušení jejich subjektivního veřejného práva vydaným opatřením, a to jak práv hmotných, tak práv procesních.

45. Došlo tak k zásahu do základního práva stěžovatelů na spravedlivý proces, resp. na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť aspekty aktivní legitimace stěžovatelů nebyly zkoumány v plném rozsahu; absentuje materiální (implicitně hodnotový) pohled na věc, nyní vyložený Ústavním soudem. Proto Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.“

Závěrem

K citovanému případu je třeba dodat ještě, že rozsudek Krajského soudu zůstal (zatím) nezměněn. Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10A 113/2012, neboť byl vázán petitum ústavní stížnosti a stěžovatelé proti němu nikterak nebrojili. Ústavní soud však vyslovil názor, že Nejvyšší správní soud by měl rozsudek Krajského soudu celý přezkoumat (ale zejména výrok III.) a zrušit pro jeho nesrozumitelnost.

Ať již ale tento spor dopadne meritorně jakkoliv, dle mého názoru je třeba vyzdvihnout důležitý názor Ústavního soudu v tom, že při zkoumání aktivní legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy, a to i spolku na ochranu přírody a krajiny, aspekty aktivní legitimace navrhovatele musí být zkoumány v plném rozsahu; v rozhodnutí soudu nesmí absentovat materiální (implicite hodnotový) pohled na věc. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či, jinak řečeno, na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace OOP. Práva komunity mohou být dotčena šířeji: vady opatření obecné povahy jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce OOP zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Ústavní soud ČR dal tak pro budoucnost jistě inspirativní vodítko pro posuzování podobných případů.⁶⁰

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

⁶⁰ Příspěvek vznikl v rámci vědecké činnosti na katedře správního práva Fakulty Právnické Západočeské univerzity v Plzni.

Abstract

This article examines the decision of the Czech Constitutional Court from the October 13, 2015, No. IV.ÚS 3572/14, concerning the public participation in the spatial planning. The decision deals with the question whether a civil association (non-governmental organisation) promoting nature conservation and landscape protection has under certain conditions and circumstances access to justice. The unlawfully spatial plans of the South-Bohemia Region are subject to the judicial review conducted by the Czech administrative courts (Art. 101a of the Act No. 150/2002 Coll., on Administrative Justice, as amended by later regulations).

The decision of the Czech Constitutional Court from the October 13, 2015, No. IV.ÚS 3572/14 continues on the groundbreaking Judgment from May 30, 2014, No. I.ÚS 59/14 of the Czech Constitutional Court, that the non-governmental organisation promoting nature and landscape protection in the municipality has under certain conditions and circumstances the right to access to review a decision of spatial planning authorities concerning the measure of the general nature before administrative court.



Zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy

Mgr. Tomáš Maršál

(Podle Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č.j. 4 As 217/2015-182.)

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) rozhodl dne 29. 3. 2016 o dvou sporných otázkách předložených čtvrtým senátem tak, že

I. V řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, lze přiznat kasační stížnosti odkladný účinek dle § 107 s. ř. s. a

II. Zástupce veřejnosti podle § 23 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

Zatímco první výrok přináší spíše potvrzení a věcné odůvodnění již existující rozhodovací praxe NSS, výrok II. představuje změnu dosavadního právního názoru NSS.

V původním řízení před Městským soudem v Praze byla napadena část opatření obecné povahy, kterým byly vydány změny územního plánu hl. m. Prahy. Městský soud v Praze svým rozsudkem k návrhu dvou ze tří navrhovatelů část napadeného opatření obecné povahy zrušil, nicméně návrh navrhovatelky, která byla v průběhu pořizování a schvalování změny územního plánu v postavení zástupce veřejnosti dle § 23 stavebního zákona, zamítl, když neshledal její aktivní legitimaci. Kasační stížnosti byly podány odpůrcem, navrhovatelkou, která nebyla Městským soudem shledána aktivně legitimovanou pro podání návrhu, tak i osobami zúčastněnými na řízení.

K možnosti aplikace odkladného účinku kasační stížnosti navazující na řízení dle § 101a a násl. s.ř.s.

Pokud jde o možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti navazující na řízení dle § 101a a násl. s.ř.s. konstatoval předkládající senát rozpor v dosavadní judikatuře. Na jedné straně odkázal na usnesení třetího senátu ze dne 15. 10. 2015, č.j. 3 As 192/2015-34, který *dospěl k závěru, že institut odkladného účinku je možné využít jen v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů, respektive v navazujícím řízení kasačním.* Předkládající senát s tímto názorem třetího senátu nesouhlasí. Na druhé straně předkládající senát odkázal na četná roz-

hodnutí Nejvyššího správního soudu, ve kterých rozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku, *aniž by jej shledal nepřípustným proto, že se nejednalo o řízení o kasační stížnosti navazující na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu* (stalo se tak v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části atd.).

Rozšířený senát NSS ve výše označeném usnesení konstatoval:

[47] *Soudní řád správní obecně dává možnost přiznat odkladný účinek kasační stížnosti podané proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, jímž bylo rozhodnuto o podané žalobě nebo návrhu, a proti němuž se lze z důvodů uvedených v § 103 s. ř. s. bránit. Pravomocné rozhodnutí krajského soudu, které bylo vydáno v kterémkoli typu řízení dle soudního řádu správního, nese s sebou právní účinky, které lze přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti sistovat až do pravomocného rozhodnutí o kasační stížnosti, a to za přiměřené aplikace § 73 s. ř. s.*

[48] *Je tomu tak proto, že bezprostřední výkon či jiné účinky pravomocného rozsudku (popř. i usnesení) krajského soudu vydaného nejen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale i rozsudku vydaného v jiných typech řízení před krajským soudem, mohou citelně zasáhnout právní sféru účastníků řízení, nebo výkon státní správy či územní samosprávy. Nemá-li být případný úspěch s kasační stížností jen akademickým vítězstvím ve sporu, může se ukázat nutným je dočasně pozastavit.*

[52] *V řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno opatření obecné povahy nebo jeho část, jak již ze shora označených rozhodnutí tohoto soudu plyne, odkladný účinek přiznaný kasační stížnosti může působit vůči rozhodnutí krajského soudu, tj. zamezí důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení. (...) V případě zamítavého rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je rovněž možné se domáhat vydání předběžného opatření Nejvyšším správním soudem (srov. usnesení NSS ze dne 9. 5. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-95).*

Rozšířený senát z uvedených důvodů rozhodl tak, že v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. lze přiznat kasační stížnosti odkladný účinek dle § 107 s. ř. s. Tuto možnost mohou využít např. obce, kterým byl rozsudkem krajského soudu zrušen územní plán nebo jeho část.

Rozšířený senát taktéž v rámci odůvodnění přiznal možnost odkladného účinku kasační stížnosti, kterou je napadáno rozhodnutí krajského soudu v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti a v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením.

K aktivní legitimaci zástupce veřejnosti k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy

Pokud jde o aktivní legitimaci zástupce veřejnosti k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, předkládající senát se chtěl odchýlit od závěrů usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č.j. 5 Ao 3/2008-27 a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č.j. 2 Ao 5/2010-24, která aktivní legitimaci zástupce veřejnosti nepřipustila.

Rozšířený senát nejdříve uvedl, že *při posuzování otázky aktivní legitimace k podání návrhu k soudu dle soudního řádu správního je soud vázán principem rovnosti (čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ve spojení s právem na soudní ochranu (čl. 36 Listiny), který zapovídá, aby s osobami, které jsou ve srovnatelném postavení, bylo zacházeno odlišným způsobem.* (bod 54 usnesení rozšířeného senátu – dále je vždy uveden jen příslušný bod odůvodnění). Dále odkázal na zásadu zákazu odepření spravedlnosti a doplnil, že *v principu platí, že v pochybnostech, jde-li o právo na přístup k soudní ochraně, má být právní úprava vykládána tak, aby byl soudní přezkum umožněn a naplněno hlavní poslání soudů zajistit účinnou ochranu právům (čl. 90 Ústavy) (bod 55).*

Rozšířený senát dále své rozhodnutí, že zástupce veřejnosti je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kterým se odchyluje od dosavadní rozhodovací praxe, podrobně odůvodňuje takto:

[57] Při posouzení aktivní legitimace k podání návrhu dle § 101a s. ř. s. v návaznosti na právní úpravu stavebního zákona – schválení územního plánu a jeho vydání formou opatření obecné povahy (§ 43 a násl.) – je nutno dbát principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Jestliže zákon přiznává vymezeným subjektům (adresátům) při splnění stanovených podmínek v řízení vedeném správním orgánem [ve smyslu definice v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] konkrétní práva, musí být (až na výjimky výslovně dané zákonem) ochrana těchto práv i pod účinnou soudní ochranou.

Rozšířený senát odkázal na ust. § 52 odst. 2 stavebního zákona s tím, že *zástupce veřejnosti je jedním ze zvláštních subjektů, jemuž je přiznáno právo podat námitky; jiné subjekty, než vymezené mohou podat jen připomínky (§ 52 odst. 3 stavebního zákona) (bod 58).*

Přiznáním práva podat námitku proti návrhu územního plánu stavební zákon „povyšuje“ kvantifikovanou většinu občanů obce, reprezentovanou zástupcem veřejnosti, na roveň jednotlivce, vlastníka pozemku a staveb dotčených návrhem řešení či oprávněného investora, a jejich společnému, shodně vyjádřenému zájmu, přiznává právo jej hájit kvalifikovaným postupem – podáním námítky. (bod 60)

[61] Ve shodě s předkládajícím senátem rozšířený senát proto odmítá názor, že zástupce veřejnosti nemá žádná práva, jejichž zkrácení by mohl před soudem tvrdit.

Naopak přisvědčuje mu, že stavební zákon přiznává zástupci veřejnosti významná oprávnění. (...) V řízení o vydání územního plánu má právo podat námitky proti návrhu územního plánu dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. (...) Využije-li toto právo, má i právo, aby podané námitky byly posouzeny a bylo o nich rozhodnuto, aby proces přijímání opatření obecné povahy proběhl podle stanovených pravidel a aby řešení přijaté vydaným opatřením obecné povahy bylo řádně odůvodněno, včetně kvalifikovaného zdůvodnění případného zamítnutí podaných námitek. Tomuto právu zákonem přiznanému stejně jako témuž právu jiných, na roveň mu postavených osob, musí odpovídat i právo na rovnocennou, tzn. stejně účinnou, soudní ochranu.

Rozšířený senát uvedl, že přípustnou a dostatečnou ochranu práv zástupce veřejnosti nalezla dosavadní judikatura v možnosti podat žalobu podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí o námitkách. (bod 63) Rozšířený senát však v žalobě podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí o námitkách nespaturuje efektivní soudní ochranu ve smyslu rovnocenné ochrany práv zástupce veřejnosti (bod 64). Důvodem je, že rozhodnutí o námitkách po věcné ani formální stránce není samostatným „rozhodnutím o právech a povinnostech“ dotčených osob; tato práva jsou dotčena až samotným územním plánem (bod 65).

[68] Případné zrušení rozhodnutí o námitkách soudem na základě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. tak s sebou nenese žádný faktický důsledek a stávající judikatura nezaručuje zástupci veřejnosti efektivní soudní ochranu.

Zajištění účasti dotčené veřejnosti při projednávání územně plánovací dokumentace a následné soudní ochrany ve vnitrostátním právu odpovídá požadavkům čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy (bod 76).

Rozšířený senát souhlasil s odkazem předkládajícího senátu na rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011, „Lesochranárske zoskupenie VLK“, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125. (bod 77).

[78] Rozšířený senát sdílí názor předkládajícího senátu, že z uvedeného rozsudku Soudního dvora je zjevná povinnost národních soudů vykládat procesní předpisy upravující aktivní legitimaci extenzivním způsobem, aby byla ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy zajištěna efektivní soudní ochrana dotčené veřejnosti, respektive byla akceptována aktivní legitimace určitých reprezentantů dotčené veřejnosti.

Rozšířený senát také odkázal na přelomový náleží Ústavního soudu ze dne sp. zn. I. 59/14.

[80] Při posuzování aktivní legitimace spolku dle § 101a odst. 1 s. ř. s. Ústavní soud v uvedeném náleží rovněž akcentoval závazek České republiky, který zakládá Aarhuská úmluva v otázkách životního prostředí na přístup k informacím, účast veřejnosti na rozhodování a právní ochranu. I když nepřiznal žádnému z jejích ustanovení přímý účinek, dovodil povinnost interpretovat rozsah soudní ochrany ve prospěch přijatých mezinárodních závazků. Svůj závěr pak doplnil prostou úvahou, že

by bylo „[...] již na první pohled absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají o zrušení územního plánu nebo jeho části. Občanská sdružení, resp. nyní spolky [...] sdružují především občany; jde o svébytnou právnickou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu. Není proto možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhnout zrušení územního plánu“.

[82] Rozšířený senát zdůrazňuje, že pro přiznání aktivní legitimace k podání návrhu dle § 101a s. ř. s. nemůže být určující povaha subjektu (forma). Rozhodné je, zda se jedná o subjekt práva, jemuž zákon zvláštní postavení přiznává. V případě spolku jde o formu právnické osoby, při zvolení zástupce veřejnosti jsou její zájmy reprezentovány fyzickou či právnickou osobou na základě zvláštní konstrukce účastenství. V obou variantách mohou tvořit „dotčenou veřejnost“ takto prezentovanou i vlastníci nemovitostí, nájemci nebo i jiné osoby, které mají v území, jež má být předmětem regulace opatření obecné povahy, určitý zájem. Zatímco ale členy spolku mohou být jakékoli osoby, které třeba ani nemají žádný vztah k území, a rozhodný je zde sledovaný účel spolku a vztah spolku k dotčenému území, zástupce veřejnosti mohou zmocnit pouze občané obce. K založení spolku stačí minimálně 3 osoby (srov. § 214 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), ale k platnému zmocnění zástupce veřejnosti je třeba v řízení o vydání územního plánu alespoň 200 občanů obce (srov. § 23 stavebního zákona).

[83] Již shora rozšířený senát uvedl, že zástupce veřejnosti umožňuje kvalifikované zapojení veřejnosti do procesu územního plánování. (...) Přísluší mu právo ovlivnit průběh řízení stejným způsobem jako vlastníkům nemovitostí dotčeným regulací. Toto oprávnění je podepřeno, na rozdíl od spolku, značnou mírou legitimacy, dosažením zmocnění od předepsaného počtu občanů obce (srov. § 23 odst. 2 stavebního zákona), kteří mají bezprostřední vztah k regulovanému území, v němž žijí. Dotčení právní sféry nelze redukovat na dotčení vlastnických či jiných věcných práv. Zástupci veřejnosti tak lze při ochraně zájmů skupiny osob proti opatření obecné povahy v oblasti územního plánování přiznat vyšší legitimitu než spolku. Je zmocněn k podání námítky transparentně, výslovně jmenovanými občany obce, a při jejím projednání zastupuje ty, kteří uplatnili věcně shodnou připomínku. Dotčení právní sféry tak namítá jménem podstatné části obyvatel regulovaného území a námitka jím podaná má určitou výpovědní sílu. Naproti tomu skutečné zájmy sledované určitým spolkem mohou být nejasné.

[85] *Rozšířený senát proto neshledal žádný podstatný rozdíl, který by odůvodnil jiné zacházení stran přístupu k soudní ochraně, je-li dotčená veřejnost zastupována spolkem nebo zástupcem veřejnosti, sledují-li ve věcech územního plánování stejný účel, tj. zajištění účasti veřejnosti. Všechny uvedené důvody vedou k závěru, že zástupce veřejnosti je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s.*

Lze shrnout, že posuzované usnesení rozšířeného senátu NSS sleduje trend rozšiřování aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, který akceleroval nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14. NSS se uvedenému nálezu Ústavního soudu přes mírně odmítavý tón podřídil (k tomu odůvodnění rozsudku NSS ze dne 26. 6. 2014, č.j. 5 AOs 3/2012-70). Postupné rozšiřování aktivní legitimace, které vyplývá z měnící se rozhodovací praxe soudů, je logicky odůvodněné a oproti předchozí stabilní judikatuře respektuje závazky České republiky z Mezinárodní úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (tzv. Aarhuské úmluvy), tak z práva Evropské unie.

Nad rámec rozboru merita usnesení rozšířeného senátu je nutno upozornit na velký problém související s přezkumem opatření obecné povahy, kterým je vydávána územně plánovací dokumentace. Jedná se o zásadní právní nejistotu vlastníků pozemků v regulovaném území, potenciálních investorů, ale i obce nebo kraje, které územně plánovací dokumentaci vydaly, spojenou s tříletou lhůtou pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101b odst. 1 s.ř.s. Územně plánovací dokumentace je jedním z nejdůležitějších dokumentů obce a kraje. Uvedená lhůta je však z hlediska svého účelu zcela nepřiměřeně dlouhá (srov. např. dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 72 odst. 1 s.ř.s.). Vztahy v území musejí být založeny na principu stability a právní jistoty. Stává se však pravidlem, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je podán těsně před koncem tříleté lhůty. V posuzovaném případě, ve kterém rozhodoval rozšířený senát, byl návrh podán pouhý jeden den před vypršením této lhůty. Následné zrušení části opatření obecné povahy a s tím i příslušné části územního plánu vede k zásadní nestabilitě právních vztahů v regulovaném území. Navíc tato tříletá lhůta nepřímo vytváří prostředí pro možné vydírání vlastníků pozemků ze strany aktivně legitimovaných osob. Toto jistě představuje vážný problém a je na zákonodárci, aby tuto lhůtu patřičně zkrátil. V této souvislosti je třeba zmínit i základní právní zásadu „právo patří bdělým“. Když k uvedenému lhůtě dle § 101b odst. 1 s.ř.s. přičteme několikaletý proces pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace, ve kterém je zaručeno podávání připomínek a námitek, nelze v případě zásadního zkrácení této lhůty (např. na 6 měsíců) hovořit o neodůvodněném zkracování práv dotčené veřejnosti.

Mgr. Tomáš Maršál

Autor je doktorandem na katedře práva životního prostředí PFUK v Praze

Summary

The article analyzes the decision of the Enlarged Senate of the Supreme Administrative Court dated March 29, 2016, No. 4 As 217/2015-182, which solved two questionable legal issues.

The Decision concludes that:

Firstly, a cassation complaint against the decision of the Regional Court, ruling on a proposal to annul a measures of general nature pursuant to § 101a et seq. Act no. 150/2002 Coll., Code of Administrative Justice, can be granted suspensive effect pursuant to § 107 Act no. 150/2002 Coll.

Secondly, a representative of public pursuant to § 23 Act no. 183/2006 Coll., The Building Act, is entitled to submit a proposal to annul a measure of general nature or part thereof pursuant to § 101a paragraph. 1 et seq. Act no. 150/2002 Coll., Code of Administrative Justice.

While the first statement gives confirmation and factual justification existing decisional practice of the Supreme Administrative Court's, the second statement is an alteration of the legal opinion of the Supreme Administrative Court.

The second statement of the mentioned decision follows the trend of expanding *locus standi* to submit a proposal for annulment of measures of general nature, which was accelerated by decision of the Constitutional Court No. I. ÚS 59/14.



◀ RECENZE A ANOTACE ▶

Stejskal, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 576 s., ISBN 978-80-7552-229-0*

Nakladatelství Wolters Kluwer se již delší dobu systematicky snaží – jím vydávanou odbornou literaturou – zaplňovat „bílá místa“ z různých oblastí práva, právo životního prostředí přitom nevyjímaje.

V roce 2016 vydalo uvedené nakladatelství komentář k jednomu ze základních pramenů a současně i stavebních prvků českého práva životního prostředí, kterým je bezpochyby zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Tento zákon tvoří – spolu se zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pomyslnou trojici patrně nejdůležitějších zákonů pro oblast teorie i praxe v oblasti ochrany, péče a tvorby životního prostředí v České republice.

Komentovaný zákon zastává do jisté míry specifické místo mezi právními předpisy ochrany životního prostředí. Přináší totiž nejen speciální územní a druhovou ochranu, ale rovněž ochranu obecnou, kdy jsou plošně chráněny ekosystémy a krajinné celky, rozmanitost forem života, volně žijící živočichové, planě rostoucí rostliny i prvky neživé přírody. Kromě toho logicky plní zastřešovací funkci nad některými dalšími složkovými zákony a svým velkým rozsahem se blíží kodexové úpravě. Právní úprava ochrany přírody a krajiny, včetně ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, je přitom jednou z nejtradičnějších a nejstarších v oblasti současného českého systému práva životního prostředí.

Po několika letech jde o další příspěvek do nevelké množiny komentářů zákona o ochraně přírody a krajiny.¹ Od vydání posledního z nich uběhlo již více než šest let. Během nich došlo k celé řadě zásadních změn nejen právního řádu jako takového (v čele s rekonstrukcí soukromého práva, která se pochopitelně promítla i do právní regulace ochrany přírody a krajiny), ale též k přijetí řady novelizací komentovaného zákona a pokračujícího vývoje judikaturního náhledu na řadu jeho institutů (a to jak na úrovni práva vnitrostátního, tak také na úrovni prá-

¹ Zejména PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny – Komentář*. Brno: Iuridica Brunensia, 1995, Právo a současnost; sv. 7, 198 s., ISBN 80-859-6417-1; PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 s komentářem a prováděcími předpisy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2010, 431 s., ISBN 978-80-7201-806-2; MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 600 s., ISBN 978-80-7179-585-8.

va unijního). Recenzovaný komentář proto reaguje na všechny změny legislativy i judikatury, ke kterým v posledních letech došlo v oblasti právní úpravy ochrany přírody a krajiny a v souvisejících oblastech.

Autorem komentáře je doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., který je nejen zkušeným pedagogem (v současné době působícím na katedře správního práva Západočeské univerzity v Plzni a na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze), autorem či spoluautorem mnoha odborných článků a publikací zaměřených na právo životního prostředí a ochranu přírody a krajiny zvláště,² ale též vášnivým ornitologem a člověkem celoživotně doslova „zapáleným“ pro ochranu přírody. Vojtěch Stejskal, který má takřka jako ochranu přírody „v rodině“ (zakladatelem moderní ochrany přírody v Československu byl jeho praděd Rudolf Maximovič³), stál mj. v roce 2001 u zrodu České společnosti pro právo životního prostředí⁴ a především jeho zásluhou celé ty roky vychází časopis České právo životního prostředí. Osobě autora recenzovaného komentáře a jeho odborné činnosti byl věnován prostor též v jednom z posledních čísel časopisu Právní rádce.⁵

Jádrem publikace je po teoretickém a historickém úvodu do problematiky komentář k jednotlivým paragrafům zákona. Jsou zde uvedeny i vstupní informace o jednotlivých částech zákona, dále seznamy relevantních souvisejících ustanovení a souvisejících právních předpisů. Příloha publikace obsahuje též celý aktuální text vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Vzhledem ke skutečnosti, že tento zákon představuje v řadě částí i transpozici unijního práva, jsou na příslušných místech rozebrány i relevantní prameny unijního práva, především směrnice 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnice 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků. Za velmi důležité – z hlediska

² Příkladem lze z těch nejpodstatnějších uvést jeho autorské publikace *Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí*. Praha: Ediční středisko PF UK, 2002, Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Linde Praha a.s., 2006, *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*, Nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC Praha, 2006, nebo *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012. Z publikací, kde byl Vojtěch Stejskal spoluautorem, lze opět pouze příkladem uvést např. STEJSKAL, V., VILÍMKOVÁ, V. *Zákon o obchodování s ohroženými druhy s komentářem*. Praha: Linde, 2005, STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem*. Praha: Leges, 2009, nebo STEJSKAL, V., MÜLLEROVÁ, H. *Ochrana zvířat v právu*. Praha: Academia, 2013.

³ K jeho osobě blíže srov. STEJSKAL, V. *Stodvacet let od narození Rudolfa Maximoviče, zakladatele moderní ochrany přírody v Československu*. *Ochrana přírody* 61, 2006, s. 170-172.

⁴ Bližší informace o této společnosti lze nalézt na jejích webových stránkách <http://www.cspzp.com>.

⁵ Zajímavý právník podle Filipa Dienstbiera. *Právní rádce* č. 5/2016, s. 74.

účelů komentáře a pro potřeby čtenáře – považují, že k jednotlivým komentovaným ustanovením jsou připojeny výňatky ze soudní judikatury. Její stěžejní prvky tvoří zejména citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora EU. Odkazy na závěry posledně jmenovaného soudu, které vychází z důkladné analýzy judikatury této unijní soudní instance (publikované Ministerstvem životního prostředí již v roce 2011⁶), jsou v mnohém poučné jak pro všechny uživatele zákona o ochraně přírody a krajiny, tak i pro zákonodárce, jehož čeká schvalování některých dílčích změn komentovaného zákona.⁷ V textu je průběžně odkazováno i na relevantní odbornou literaturu a metodické dokumenty (zejména z oblasti Ministerstva životního prostředí). Tím se tento komentář významně odlišuje od předchozích (výše citovaných) komentářů zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nezbývá než shrnout, že autor v tomto prakticky zaměřeném komentáři zhodnotil výsledky své dlouhodobé pedagogické a publikační činnosti. Lze jej proto doporučit pro rozmanitý okruh čtenářů a uživatelů především z řad podnikatelů, úředníků, soudců, advokátů, osob z oblasti vysokých škol, vědy a výzkumu, nevládních neziskových organizací nebo vlastníků pozemků.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

*katedra správního práva a finančního práva
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci*

⁶ STEJSKAL, V., ZICHA, J. *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011.

⁷ Srov. např. sněmovní tisky č. 501 a 739, oba dostupné na <http://www.psp.cz>. K prvnímu z nich srov. MANA, V. Novela zákona o ochraně přírody a krajiny: lepší postavení pro obce. *Veřejná správa* č. 18/2015, s. 8-10. Další změny si komentovaný zákon o ochraně přírody a krajiny nepochybně vyžádá v souvislosti s adaptací nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 ze dne 22. října 2014 o prevenci a regulaci zavlečení či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů a jeho prováděcího nařízení Komise (EU) 2016/1141 ze dne 13. července 2016, kterým se přijímá seznam invazních nepůvodních druhů s významným dopadem na Unii podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014.

Abstract

The reviewed publication is the Commentary on the Czech Act No. 114/1992 Coll., on Nature and Landscape Protection. The Commentary has been published by the Wolters Kluwer in 2016. The Czech legislation in this area is one of the basic sources and also the structural elements of the Czech environmental law. The Act on Nature and Landscape Protection forms – along with Act No. 100/2001 Coll., on Assessment of Impacts on the Environment, and Act No. 183/2006 Coll., on Spatial Planning and Building Code (Building Act), the imaginary trio probably the most important laws for theory and practice in the protection, care and development of the environment in the Czech Republic. The Commentary reflects the requirements of the EU law set by directives, mainly the Habitat Directive (92/43/EC) and the Birds Directive (2009/147/EC). The author analyzes also relevant case law of the EU Court of Justice. The author of this commentary is not only an experienced teacher (currently operating at the Department of Administrative Law University of West Bohemia in Pilsen and the Department of Environmental Law Faculty of Law of Charles University in Prague), the author or co-author of numerous articles and publications on environmental law and the protection of nature and landscape in particular, but also a keen ornithologist and a man who is a lifetime devoted to nature conservation.

♠♠

Dvořák, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. 256 s. ISBN: 978-80-7478-730-0 (brož.)*

Kniha, které se nyní budeme na stránkách časopisu České právo životního prostředí věnovat, je dalším počinem Nakladatelství Wolters Kluwer ČR, a.s., které, zdá se, věnuje v poslední době zvýšenou pozornost i našemu oboru. Po starších publikacích, komentáři k lesnímu zákonu a komentáři k zákonu o myslivosti, a případně i komentářích k zákonům souvisejícím s právem životního prostředí, jako komentář ke stavebnímu zákonu či komentář k zákonu o státní památkové péči, začalo nakladatelství v roce 2016 vydávat komentáře k nejzásadnějším úpravám z oblasti práva životního prostředí (např. zákon o ochraně přírody a krajiny), a zdá se, že v této činnosti bude i nadále pokračovat. Jednou z pro náš obor stěžejních a společensky nejzávažnějších problematik je bezpochyby posuzování vlivů na životní prostředí, tzv. EIA, upravená legislativou EU a v českých podmínkách provedená zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Autorem komentáře k tomuto zákonu je zkušený environmentální právník, JUDr. Libor Dvořák, Ph.D. Jedná se o historicky druhý komentář k tomuto zákonu a první po významné novele provedené zákonem č. 39/2015 Sb.

Komentář v brožované podobě vyšel v obvyklé hnědobílé omyvatelné obálce, typické pro ediční řadu, ve které nakladatelství Wolters Kluwer, ČR, a.s., poslední léta komentáře k zákonům vydává, přičemž text knihy je dostupný i v e-vydání (na adrese www.wolterskluwer.cz/obchod a rovněž její obsah naleznou abonenti v systému ASPI).

Z hlediska struktury komentář Libora Dvořáka k zákonu č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „komentář k zákonu EIA“) obsahuje na 256 stranách nejen vlastní text zákona s komentářem, ale i seznam použitých zkratk, seznam předpisů citovaných v komentáři, předmluvu autora, odborný úvod do problematiky posuzování vlivů na životní prostředí, přílohy k zákonu, text souvisejících právních předpisů (evropských i českých), seznam související odborné literatury, věcný rejstřík a konečně medailon autora. Text komentovaného zákona je publikován ve znění účinném od 1. 1. 2016, text komentáře byl po právní stránce uzavřen k 1. 12. 2015.

Cílem recenzovaného komentáře je poskytnout čtenářům/uživatelům podrobnější informace o české právní úpravě posuzování vlivů na životní prostředí, a to v její podobě strategické (SEA) i projektové (EIA). Jádrem publikace je podrobný komentář ke všem ustanovením zákona EIA. Autor věnoval logicky zejména pozornost změnám, které nastaly v souvislosti s přijetím zákona č. 39/2015 Sb., který s účinností od 1. 4. 2015 představuje dosud nejpodstatnější změnu, kterou

zákon EIA od nabytí své účinnosti v roce 1992 doznal.⁸ Součástí komentáře jsou také návaznosti na ustanovení jiných souvisejících právních předpisů, zejména stavebního zákona, zákona o ochraně přírody a krajiny a základních procesních zákonů z oblasti správního práva (správní řád a soudní řád správní), které s problematikou posuzování vlivů na životní prostředí úzce souvisí.

Komentář k zákonu EIA může být nápomocen pracovníkům veřejné správy, zejména krajských úřadů a ministerstva životního prostředí, kteří agendu posuzování vlivů vykonávají. Jistě se však bude hodit i soukromým subjektům, které v procesu EIA vystupují jako oznamovatelé a dalším potenciálním subjektům řízení EIA/SEA.

Vyzdvihnout lze strukturu výkladu komentáře. Každé ustanovení je nejprve zasazeno do kontextu celého zákona a poté následuje komentář ke každému odstavci příslušného paragrafu zákona. Jen výjimečně je, zřejmě z praktických výkladových důvodů, uveden komentář k několika odstavcům najednou. Uživatelsky přívětivé se mi jeví, že u každého komentovaného paragrafu zákona je pod komentářem uveden odkaz na související ustanovení zákona EIA, související ustanovení v jiných právních předpisech, popřípadě také na konkrétní článek směrnice EU, který zákon v komentovaném ustanovení do české legislativy transponuje. Osobně se mi líbí, že autor neváhal zařadit do příloh komentáře plná znění relevantních směrnic EU týkajících se EIA/SEA, aby bylo i nezasvěcenému čtenáři/uživateli komentáře jasné, že česká právní úprava není izolovaná, ale přebírá požadavky, platné v celé EU, a že tedy developer v Česku není znevýhodněn oproti například developerovi v Německu.

U mnoha ustanovení zákona EIA autor komentáře uvádí i výňatky ze soudní judikatury. Relevantních soudních rozhodnutí jistě dosud není mnoho, ale v souvislosti se změnami zákona EIA v loňském a letošním roce i souvisejících procesních předpisů (správní řád, soudní řád správní) lze očekávat i v oblasti EIA jejich nárůst.

Autor komentáře je absolventem Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, tamtéž vystudoval i doktorské studium. Od roku 2001 byl zaměstnán v legislativním odboru Ministerstva životního prostředí jako specialista na problematiku posuzování vlivů na životní prostředí, přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a účasti veřejnosti v povolovacích řízeních. V tomto odboru se postupně stal zástupcem ředitelky a později i ředitelem odboru, na této pozici působí dodnes. Je externím spolupracovníkem katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, pro kterou vykonává pedagogickou a zkušební činnost. Externě přednáší kurz „Právo a politika životního prostředí v Evropské unii“ na Fakultě humanitních studií Univerzity Karlovy. Je též dlouholetým členem České společnosti

⁸ K této zásadní novele viz též České právo životního prostředí č. 1/2015 (37).

ti pro právo životního prostředí. Libor Dvořák je také zkušeným publicistou. Je například autorem publikace *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem* z roku 2005 a dále řady odborných článků o právu životního prostředí, mimo jiné i v časopise *České právo životního prostředí*. Připomeňme z posledních let alespoň vědecký článek *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí* (*České právo životního prostředí* č. 1/2010 (27)) či jeho podíl na monotematickém čísle k nové právní úpravě ochrany ovzduší a atmosféry, *Historie legislativy na ochranu ovzduší na území ČR* (*České právo životního prostředí* č. 2/2012 (32)).

Rád bych však ještě ocenil a vyzdvihl část nazvanou „Odborný úvod“ zařazenou na stranách XIX až XXVI recenzovaného komentáře. Čtenářům Libor Dvořák čtivým způsobem přiblížil účel posuzování vlivů na životní prostředí, který leckomu (a zejména politikům a developerům) stále není dostatečně jasný. Dále úvod obsahuje historický vývoj právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí v českém, evropském a mezinárodním právu a konečně i odkazy na speciální a související právní problematiku. Potěší i takový marginální detail, jako stručný odkaz na méně známou speciální úpravu posuzování vlivů v zákoně o Antarktidě (viz str. XXVI komentáře). Zařazení odborného úvodu na začátek komentáře k zákonu EIA považuji celkově za velmi vhodné a dobře využitelné pro pedagogické a vědecké účely.

Závěrem je třeba kolegovi Liborovi Dvořákovi vyslovit ještě jeden obdiv. A to, že dokázal psát a napsat podstatnou část tohoto recenzovaného komentáře v horkých letních měsících roku 2015. Sám jsem tehdy vzhledem ke rtuti teploměru, která atakovala několik dnů i tropickou čtyřicítku, z preventivních důvodů podobné snahy vzdal, práci odložil na podzimní měsíce a raději odjel načas do pro mne klimaticky příznivějších končin.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Abstract

The reviewed publication is the Commentary on the Czech Act No. 100/2001 Coll., on Environmental Impact Assessment. The Commentary has been published by the Wolters Kluwer ČR Publishing House in 2016. The Czech legislation in this area is one of the basic sources and also the structural elements of the Czech environmental law. The Commentary analyses the Act No. 100/2001 Coll. and the amendment Act No. 39/2015 Coll. The author reflects the requirements of the EU law set by directives, mainly the EIA Directive (2011/92/EU) and the SEA Directive (2001/42/EC).

JUDr. Libor Dvořák, Ph.D. graduated from the Faculty of Law, Charles University in Prague in 2001. At present he works at the Ministry of Environment as a head of the Legislative department. He is not only an experienced lawyer, the author or co-author of numerous articles and publications on environmental law in particular, but also a keen rock music disc jockey.



Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA**20. RAKOUSKÉ DNY PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Ve dnech 16.–17. 9. 2015 jsem společně s předsedou České společnosti pro právo životního prostředí Prof. Milanem Damohorským absolvoval zahraniční pracovní cestu na Institut für Umweltrecht, Johannes Kepler Universität, Linz, Rakousko. Cílem cesty byla účast na 20. ročníku konference Österreichische Umweltrechtstage, tedy „dnů práva životního prostředí“. U zrodu tohoto tradičního a nejvýznamnějšího setkávání rakouských i zahraničních odborníků z oblasti práva a politiky ochrany životního prostředí stál před dvaceti lety Institut pro právo životního prostředí, se kterým naše pražská katedra spolupracuje velmi úzce již od poloviny devadesátých let minulého století, konkrétně s Prof. Dr. Erikou Wagner, ředitelkou institutu a s emeritním ředitelem Prof. Dr. Ferdinandem Kerschnerem, který konferenci 20. ročníku spolu s Prof. Dr. Evou Schulev-Steindl (Univerzita Graz) předsedal. Tradiční konference je dále spoluorganizována rakouským Spolkem pro vodní a odpadové hospodářství a Spolkem pro rozvoj Institutu práva životního prostředí v Linzi.

Konference se uskutečnila výjimečně mimo areál kampusu Univerzity Johannese Keplera, organizátoři tentokrát pronajali reprezentační prostory císařského zámku v Linzi. Jubilejního setkání se zúčastnilo na 200 odborníků převážně z Rakouska, ale i ze zahraničí.

Společně s Prof. Damohorským jsme se zúčastnili plenárního zasedání první i druhý den konference. Na zasedání nejprve proběhla tradiční sekce věnovaná přehledu aktuální legislativy a judikatury v právu EU, které se tradičně ujala Prof. Verena Madner z Hospodářské univerzity ve Vídni. Podobný přehled za uplynulý rok v rakouské legislativě a judikatuře přednesli Prof. Nikolas Raschauer (Institut práva životního prostředí, Linz), Prof. Daniel Ennöckl (Univerzita Vídeň) a Mag. Martin Niederhuber (AK Niederhuber und Partners).

Ústředním odborným tématem 20. ročníku byl vztah hospodářství a životního prostředí. Další část plenárního zasedání prvního dne byla tedy věnována aktuálnímu tématu Právní nástroje ochrany životního prostředí ve světle hospodářské politiky. Na konflikty ochrany životního prostředí a hospodářského rozvoje z perspektivy evropského primárního a sekundárního unijního práva upozornil v úvodním vystoupení děkan Právnické fakulty University v Trieru Prof. Dr. Alexander Proelss. Poněkud rozpačitě vyzněl projev Prof. Klause Bosselmana z novozélandské univerzity v Aucklandu, který z videozáznamu po-

znamenáném technickými problémy účastníky konference seznámil se svými názory na environmentální politiku a princip udržitelného rozvoje. Konkrétním problémům hospodářského rozvoje společnosti v konkrétní rakouské realitě ochrany životního prostředí se ve svém naopak velmi živém a dynamickém projevu již opět „naživo v sále“ věnoval jeden z nejlegendárnějších rakouských environmentálních právníků Prof. Bernhard Raschauer (Univerzita Vídeň). Poukázal na velký význam práva životního prostředí při usměrňování realizace hospodářských projektů ohrožujících životní prostředí a lidské zdraví. Další živá legenda, Prof. Dr. Ferdinand Kerschner, se v posledním příspěvku prvního dne konference zabýval právními a ekonomickými předpoklady environmentálně orientovaného hospodářství.

První den konference v rámci večerního programu proběhlo předání cen za nejlepší práce z oblasti práva životního prostředí a souvisejících technických oborů za rok 2015. Dále se uskutečnila panelová diskuze představitelů univerzity, městské samosprávy a průmyslu na téma aktuálních otázek požadavků integrace environmentální politiky a hospodářské politiky.

Druhý den konference byl dopoledne ve znamení dvou paralelních sekcí, jedna se týkala energetického práva, druhá témat právní úpravy ochrany přírody a krajiny. Vzhledem ke svému odbornému zaměření jsem se zúčastnil druhé sekce, kterou řídil Hon.-Prof. Wilhelm Bergthaler (Univerzita Linz, AK Haslinger, Nagele und Partner). Základním leitmotivem diskuze účastníků byl důraz na sepejetí ochrany přírody s územním plánováním, kdy územní plánování dává základ a mantinely pro stavební činnost a využití půdního fondu v rámci krajiny, avšak je nutné při realizaci stavebních záměrů respektovat i koncepční nástroje ochrany přírody. Samozřejmě korekci výsledných podob stavebních záměrů představují pak administrativní nástroje ochrany přírody. Odpolední program byl již opět ve znamení společného plenárního zasedání. Prof. Erika Wagner představila úvodní příspěvek a následně řídila diskusi na téma ochrany životního prostředí v soukromém právu. Prof. Eva Schulev-Steindl moderovala závěrečné sekce týkající se problémů odpadového a vodního hospodářství.

Závěru konference se ujal tradičně Prof. Ferdinand Kerschner. Všechny účastníky pozval na 21. ročník, který se uskuteční ve dnech 14.–15. září 2016 v areálu univerzity v Linzi. Hlavním tématem bude význam procesních pravidel pro ochranu životního prostředí.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Summary

This article mainly reports about the 20th year of the international law conference Austrian Days of environmental law which took place on 16th – 17th September 2015 in Linz, Austria. The conference was organized by the Institute for environmental Law, Faculty of law, Johannes Kepler University Linz in cooperation with the Austrian Society for Waste and Water Management. The participants of this meeting was the lawyers from Austria, Germany, Czech Republic, Russia, Hungary and New Zealand. The topics of this conference – Environmental protection and the economy from the legal point of view – was based on the lecture, reports, workshops and discussions.



ZE ŽIVOTA SPOLEČNOSTI**Výroční zpráva o činnosti
České společnosti pro právo životního prostředí za rok 2015**

Česká společnost pro právo životního prostředí v roce 2015 v souladu se svými Stanovami rozvíjela své tradiční činnosti, a to především na úseku vědeckém, vzdělávacím, výchovném, osvětovém, publikačním a informačním.

Dne 12. 3. 2015 proběhla v posluchárně č. 303 Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze Valná hromada České společnosti pro právo životního prostředí. Valná hromada projednala a schválila závěrečné dokumenty a zprávy o hospodaření a činnosti za rok 2014.

Téhož dne se konal Den práva životního prostředí věnovaný tématu „Nový občanský zákoník a ochrana životního prostředí, zvířat a rostlin“.

Témata Dne práva byla následující:

Soukromé a veřejné právo – občanský zákoník a ochrana životního prostředí (úvodní slovo a příspěvek: prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., předseda České společnosti pro právo životního prostředí, proděkan PF UK v Praze).

Zvíře v občanském zákoníku a v právu životního prostředí (úvodní příspěvek: JUDr. Hana Müllerová, Ph.D., Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i.).

Pozemkové právo a občanský zákoník (úvodní příspěvek: JUDr. Martina Franková, Katedra práva životního prostředí PF UK v Praze).

Představenstvo Společnosti v roce 2015 pokračovalo ve složení: předseda ČSPŽP: Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., místopředsedové: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D. a JUDr. Hana Müllerová, Ph.D., a členové: JUDr. Tereza Snopková, Ph.D. (hospodářka), JUDr. Jaroslav Knotek, Ph.D., JUDr. Eva Kášová, Ph.D., Mgr. Eva Mazancová, JUDr. Mgr. Vojtěch Máca, Ph.D. a doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Kontrolní a revizní komise pracovala ve složení RNDr. Vlastimila Míkulová (předsedkyně), JUDr. Libor Dvořák, Ph.D. (místopředseda) a Ing. Ivana Jirásková.

Členská základna se v průběhu roku 2015 ustálila na 76 členech.

V oblasti publikační činnosti pokračovala Společnost ve vydávání časopisu České právo životního prostředí. V roce 2015 byla vydána 2 čísla časopisu. Časopisy jsou aktivně zpřístupňovány na webu Společnosti www.cspzp.com.

Společnost uspořádala spolu s PF UK v Praze a MŽP výstavu dvaceti velkoformátových fotografických barevných panelů na téma „Karpatská úmluva“. Tu

ve třetím patře fakulty před Amfiteátreem za dva měsíce shlédlo na 880 studentů, učitelů a dalších návštěvníků fakulty a byla velmi příznivě hodnocena (mimo jiné i v návštěvní knize). Tuto ekologicko právně osvětovou akci lze tak hodnotit jednoznačně pozitivně.

V roce 2015 byla získána dotace Akademie věd ČR ve výši 40 tis. Kč, která byla určena k publikaci časopisu.

Po stránce ekonomické měla Společnost příjmy pouze z členských příspěvků (21 tis. Kč) a z podpory Akademie věd ČR (40 tis. Kč).

Výdaje se týkaly časopisu, provozu webové stránky, odměny za zpracování studie a administrativních výdajů.

Hospodaření za rok 2015 skončilo celkově v aktivních číslech.

V Praze dne 3. března 2016

Jménem Představenstva ČSPŽP předkládá

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
předseda

The annual report about the activity of the Czech Society for Environmental Law in the 2015

The Czech Society for Environmental Law reached the 15 years of activity. According to the statute the Society kept on tradition activities, especially in the field of science, education, publication and international relations. The 15th General Meeting of the Society was happening in March 2015, authorized all relevant documents, and helped with launch of the Exhibition with the topics: Carpathian Convention of Environment Protection. Number of members reached 76 and executive board decided to improve collection of contributions. The communication with members will be more intensive. Membership for not paying member for more than two years will be terminated. The management and the economic situation of the Society were positive in 2015. The society continued in the publishing activity by volumes 37 and 38 of the Journal Czech Environmental Law Review, which is a stable peer-reviewed journal. There is very good cooperation with the society and different Law faculties and also with the Institute of State and Law at the Academy of Sciences. In March 2015 took place the conference The Day of Environmental Law, in cooperation with the faculty of Law, Charles University, Department of Environmental Law. Within the international cooperation the society continued in relations to different universities.



Valná hromada ČSPŽP 2016

Dne 15. března 2016 od 16,00 hodin se uskutečnila v budově Právnické fakulty UK v Praze Valná hromada České společnosti pro právo životního prostředí (ČSPŽP). Nejprve přítomní zvolili návrhovou, volební a mandátovou komisi ve složení JUDr. Petr Svoboda, Ph.D. – předseda, členové Ing. Mgr. Jan Příborský a JUDr. Zuzana Svobodová, Ph.D.

Volební komise se ujala práce a konstatovala, že je Valná hromada usnášeníschopná v řádném termínu v počtu 48 přítomných či na základě plné moci zastoupených členů. Předseda ČSPŽP prof. Milan Damohorský přednesl zprávu o činnosti za rok 2015 a zprávu o hospodaření a účetní závěrku za rok 2015. Dále představil návrh plánu činnosti ČSPŽP a rámcový rozpočet na rok 2016. Předsedkyně kontrolní a revizní komise RNDr. Vlastimila Mikulová představila revizní zprávu kontrolní a revizní komise za rok 2015. Valná hromada všechny dokumenty jednomyslně přijala a schválila, přičemž nikdo se nezdržel a nikdo nebyl proti.

V dalším bodě programu byly přiděleny volební lístky na základě přítomnosti či plných mocí. Následně bylo zvoleno nové Představenstvo Společnosti na období březen 2016 až březen 2019 ve složení

předseda

Prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.

místopředsedové

JUDr. Hana MÜLLEROVÁ, Ph.D.

JUDr. Michal SOBOTKA, Ph.D.

ostatní členové Představenstva (v abecedním pořadí)

JUDr. Mgr. Jaroslav KNOTEK, Ph.D.

JUDr. Vojtěch MÁCA, Ph.D.

Mgr. Eva MAZANCOVÁ

JUDr. Tereza SNOPKOVÁ, Ph.D.

doc. JUDr. Vojtěch STEJSKAL, Ph.D.

JUDr. Veronika TOMOSZKOVÁ, Ph.D.

Vzhledem k zastoupení dvou třetin ze všech členů změnila Valná hromada Stanovy ČSPŽP tak, aby byly v souladu s novým Občanským zákoníkem a řešily zejména zánik členství nezaplacením členského příspěvku a usnášeníschopnost.

Valná hromada stanovila, že nová hospodářka Společnosti JUDr. Tereza Snopková, Ph.D. zastává současně i funkci jejího pokladníka. Dále Valná hromada stanovila výši členských příspěvků pro nadcházející období (rok 2016) v nezměněné výši (400,- výděleční členové, 200,- Kč nevýděleční, 500,- Kč kolektivní členové). Protože došlo ke zvolení nového Představenstva, Valná hromada uložila Představenstvu, aby nechalo vyrobit dvě nová (očíslovaná) razítka Společnosti a změnila podpisový vzor k účtu Společnosti u České spořitelny, pokud jde právě o razítka. Jménem Společnosti jsou oprávněni podpisovat vždy dva z výše uvedených spolu s razítkem.

V dalším bodě programu Valná hromada zmocnila předsedu, místopředsedy a hospodářku, aby řádně a včas podali za Společnost daňové přiznání a nové Stanovy spolu s účetními závěrkami za léta 2014 a 2015 Rejstříkovému soudu.

Praktický charakter měly další dva body zasedání valné hromady. Kolega JUDr. Petr Svoboda, Ph.D., představil petici proti uvažované výstavbě přehradní nádrže v CHKO Křivoklátsko. Valná hromada schválila usnesení proti záměru tohoto vodního díla (plný text petice viz rubrika Aktuálně v tomto čísle časopisu).

Předseda ČSPŽP prof. Milan Damohorský představil přítomným záměr Unie botanických zahrad ČR usilovat o zákonnou právní úpravu postavení botanických zahrad v České republice, obdobně jak již tomu je u zoologických zahrad. Toto úsilí Valná hromada ve svém závěrečném usnesení rovněž podpořila.

Valná hromada vyslechla dále informaci doc. Vojtěcha Stejskala o stavu vydávání časopisu ČPŽP a vzala jeho informaci na vědomí.

Závěrem Valná hromada schválila usnesení z celého jednání (plné znění viz www.cspzp.com).

Následně v doprovodném programu členové Společnosti shlédli a vyslechli krátkou prezentaci Mgr. Bc. Petra Šediny o Kolokviu Akademie práva životního prostředí Světového svazu ochrany přírody IUCN, kterého se za ČSPŽP loni zúčastnili JUDr. Karolina Žáková, Ph.D. a Mgr. Šedina. Zasedání se konalo v září 2015 v Jakartě, Indonésii.

Redakce

♠♠

The General meeting of the Czech Society for Environmental Law in the 2016

The General meeting of the Czech Society for Environmental Law took place in the 15th March 2016 at the Faculty of Law, Charles University, Prague. The members of the Czech Society for Environmental Law authorized all relevant documents and elected the new executive board with the head of board, President Prof. Milan Damohorský, for the Years 2016–2019.



← PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY →**Sbírka zákonů 2016 (duben až červen)****Částka 40**

Nařízení vlády č. 97/2016, o technických požadavcích na výbušniny.

Nařízení vlády č. 99/2016, kterým se zrušuje nařízení vlády č. 262/2007 Sb., o vyhlášení závazné části Plánu hlavních povodí České republiky.

Částka 41

Zákon č. 106/2016, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

Zákon č. 107/2016, kterým se mění zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 48

Vyhláška č. 123/2016, kterou se mění vyhláška č. 197/2004 Sb., k provedení zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů.

Částka 49

Zákon č. 127/2016, kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 50

Vyhláška č. 132/2016, kterou se mění vyhláška č. 302/2001 Sb., o technických prohlídkách a měření emisí vozidel, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 133/2016, kterou se mění vyhláška č. 82/2012 Sb., o provádění kontrol technického stavu vozidel a jízdních souprav v provozu na pozemních komunikacích (vyhláška o technických silničních kontrolách).

Částka 51

Zákon č. 134/2016, o zadávání veřejných zakázek.

Zákon č. 135/2016, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zadávání veřejných zakázek.

Částka 55

Vyhláška č. 141/2016, o vyznačování hranic vojenských újezdů a vyznačování bezpečnostních a ochranných pásem na území vojenských újezdů (o vyznačování hranic a pásem na území vojenských újezdů).

Vyhláška č. 142/2016, o vymezení zón ochrany přírody Chráněné krajinné oblasti Železné hory a o změně vyhlášky č. 156/1991 Sb., o zřízení chráněné krajinné oblasti Železné hory.

Částka 57

Vyhláška č. 145/2016, o vykazování elektřiny a tepla z podporovaných zdrojů a k provedení některých dalších ustanovení zákona o podporovaných zdrojích energie (vyhláška o vykazování energie z podporovaných zdrojů).

Částka 59

Vyhláška č. 153/2016, o stanovení podrobností ochrany kvality zemědělské půdy a o změně vyhlášky č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu.

Vyhláška č. 154/2016, kterou se mění vyhláška č. 98/2011 Sb., o způsobu hodnocení stavu útvarů povrchových vod, způsobu hodnocení ekologického potenciálu silně ovlivněných a umělých útvarů povrchových vod a náležitostech programů zjišťování a hodnocení stavu povrchových vod, ve znění vyhlášky č. 313/2015 Sb.

Částka 63

Vyhláška č. 164/2016, kterou se mění vyhláška č. 342/2012 Sb., o zdraví zvířat a jeho ochraně, o přemísťování a přepravě a o oprávnění a odborné způsobilosti k výkonu některých odborných veterinárních činnostech, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 65

Vyhláška č. 171/2016, kterou se mění 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.

Částka 70

Zákon č. 183/2016, kterým se mění zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 184/2016, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 185/2016, kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. _

Částka 72

Zákon č. 193/2016, kterým se mění zákon č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 78

Nařízení č. 207/2016, kterým se mění nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, ve znění nařízení vlády č. 73/2016 Sb.

Částka 79

Vyhláška č. 208/2016, kterou se mění vyhláška č. 449/2006 Sb., o stanovení metodik zkoušek odlišnosti, uniformity, stálosti a užitné hodnoty odrůd, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 80

Nařízení vlády č. 209/2016, kterým se mění nařízení vlády č. 30/2014 Sb., o stanovení závazných pravidel poskytování finančních příspěvků na hospodaření v lesích a na vybrané myslivecké činnosti, ve znění pozdějších předpisů.



← ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ" →**Informace o časopisu**

Od roku 2001 vydává Česká společnost pro právo životního prostředí, členka Rady vědeckých společností Akademie věd ČR, ve spolupráci s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze recenzovaný odborný vědecký časopis **České právo životního prostředí**. První číslo vyšlo 30. září 2001. Časopis je registrován u Ministerstva kultury, evidenční číslo MK ČR E11476 a má přiděleno od Národní technické knihovny mezinárodní standardizované číslo periodik ISSN 1213-5542.

Dne 4. 2. 2014 zařadila Rada pro výzkum, vývoj a inovace časopis České právo životního prostředí na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR.

Časopis České právo životního prostředí je v České republice jediný svého druhu, a například na Slovensku podobně zaměřené periodikum dosud neexistuje. Posláním a obsahovým zaměřením časopisu je výchovně vzdělávací, vědecká a informační činnost v oblasti práva životního prostředí včetně environmentální politiky, jejímž cílem je rozvoj práva životního prostředí v podmínkách České republiky a Evropské unie. Tematicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu.

Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v recenzované rubrice „Téma“, dále komentáře k novým právním úpravám, zprávy z vědeckých konferencí, informace o správních a soudních judikátech, přehled vývoje legislativy, recenze a anotace odborné literatury, programech realizujících státní environmentální politiku, apod. Časopis by měl ve svých výsledcích přispět k právní a ekologické výchově, vzdělávání a osvětě veřejnosti, jak laické, tak především odborné z oblasti státní správy, soudnictví, územních samospráv, vysokého a středního školství, podnikatelských kruhů, občanského sektoru, apod.

Časopis je vydáván obvykle 2 x ročně (pololetně) nákladem 400 kusů. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 40 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce: <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

The journal České právo životního prostředí (Czech Environmental Law Review) is a peer-reviewed journal with ISSN 1213-5542, published by the Czech Society for Environmental Law since 2001 and registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal České právo životního prostředí is prepared in the collaboration with the Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University, Prague.

The journal České právo životního prostředí is indexed since 2014 on the List of Reviewed Czech journals by the The Government Council for Science, Research and Innovation.

The Journal Czech Environmental Law Review is the first and currently one specialized peer-reviewed journal concerned with environmental law and environmental policy in the Czech Republic. Through the journal the Czech Society for Environmental Law provide updated and detailed information on a current development of research, legislation and jurisdiction in the Czech, European and International environmental law, as well as on new publication, Society's activities that are under preparation and on other news in this field. The journal is opened to all authors who are interested in the environmental law, both Czech and foreign. Chief-editor is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., e-mail address: stejskal@prf.cuni.cz.

The thematic pieces to be published in journal are reviewed by two specialists in the field concerned, who decide whether the text is suitable for publication or make comments, which are subsequently sent to the author.



☛ POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ ☚**Pokyny pro autory příspěvků do časopisu
České právo životního prostředí****I.**

Rukopis autoři zasílají redakci v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu stejskal@prf.cuni.cz

II.

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Téma“ minimálně 10 normostran.

III.

Rukopis by měl splňovat následující formální požadavky – velikost písma 12, nadpisy 14, typ písma Times New Roman, nebo Ariel nebo Calibri, řádkování 1,5. Elektronická verze rukopisu musí být zpracována v některém z obecně dostupných tiskových editorů (např. MS Word). Preferovaná přípona souboru je .doc nebo .docx, případně .rtf.

IV.

Poznámky v rukopisu je třeba číslovat průběžně a zařadit dole na stránce v poznámce pod čarou (poznámky patové), nikoliv na konci příspěvku. Veškeré citace je třeba provádět v souladu s ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2

V.

Součástí rukopisu mohou být i tabulky, grafy, fotografie. Autor vždy uvede citaci zdroje a autorství fotografie, případně vysvětlující titulek (legendu) k tabulce, grafu, fotografii. Redakce si vyhrazuje právo vytisknout tabulku, graf, fotografii jen černobíle.

VI.

Autoři jsou plně odpovědní za jazykovou a formální úroveň rukopisu, která je jedním z dílčích kritérií celkového hodnocení. Redakce provádí pouze nezbytné základní jazykové úpravy přijatých textů.

VII.

Redakce předpokládá, že nabízený rukopis nebyl dosud publikován v jiném periodickém tisku. Redakce očekává, že ji autoři budou informovat o skutečnosti, že celý rukopis nebo jeho část nebo některé podstatné výsledky již byly publikovány v jiné publikaci na úrovni článku v recenzovaném vědeckém časopise nebo monografii. V případě předložení rukopisu vycházejícího z kvalifikační studentské práce, je třeba tuto skutečnost redakci sdělit.

VIII.

Poskytnutím rukopisu (autorského díla) redakci bere autor na vědomí, že dílo bude po svém zveřejnění v časopise České právo životního prostředí poskytnuto k online přístupu uživatelům Internetu na webové stránce České společnosti pro právo životního prostředí. Do přijetí k publikaci je autor oprávněn redakci sdělit, že poskytnutí svého díla k online přístupu nepovoluje. Autorova práva k dalšímu užití díla tím nejsou dotčena.

IX.

Při veškeré korespondenci jsou autoři povinni uvádět vždy své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

X.

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyrazen.

INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript has to be sent as electronic document to **stejskal@prf.cuni.cz**

The manuscript has to be in required format, font size 12, headlines 14, line spacing 1,5 lines, etc. It has to contain name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and eventually dedication for a project. Length of the article is supposed to be 4 pages, in case of the main topic 10 pages. Author is liable for proper citations which have to be inserted as footnotes, not endnotes. The citations have to follow citation rules ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2. It is presumed that the manuscript has not been published before. After publishing in the Journal Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for review process or it can be discarded.



☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☚

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Téma“, tedy původní autor-
ské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu,
zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném
tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednoduše-
nému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k stan-
dardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky
v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce
ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že
nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění
v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení,
rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou urče-
ny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budouc-
nu pořádané vědecké konferenci).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že ne-
splňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje
z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí
zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsa-
hových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního
či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrho-
vané změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor ode-
vzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení.

3. Průběh recenzního řízení

- 3.1** Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Téma“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2** V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3** Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4** Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5** Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6** Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7. jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7** V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, případně předloží autorův text redakční radě ke konečnému rozhodnutí, vyhradí-li si rada toto rozhodnutí.
- 3.8** Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní

posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslouvených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.

3.9 Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

4. Redakční rada

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnáší nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

5. Závěrečné ustanovení

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

PRINCIPLES OF THE REVIEW PROCEEDINGS

The review proceedings of academic journal articles intended to be published in the main section of the Journal Czech Environmental Law Review, which is “the Topic”, has different levels. The articles are considered by two different reviewers chosen from the editorial board and one professional recommended by the editor or by member of editorial board. The author and the reviewer are supposed not to know each other. Based on the consideration the article can be accepted for review or sent back with objections or comments. The author can be asked to change the article. The article then goes to anonymous review proceeding which is supposed to bring different opinions about the article and open the ways either to publish the article or to refuse. Both possibilities have to be justified by the reviewer.

