

Perspektivy práva na příznivé životní prostředí: vzor přezkumu socioekonomických práv a test racionality

Hana Müllerová*

Abstrakt: Právo každého na příznivé životní prostředí je součástí české Listiny základních práv a svobod a důležitou součástí ústavních základů ochrany životního prostředí v ČR. Přesto nelze říci, že by toto právo bylo funkčním ústavněprávním nástrojem využívaným ve prospěch ochrany životního prostředí. Nejvyšší české soudy se dosud nevyjádřily k podstatě ani obsahu tohoto lidského práva. Článek nejprve shrnuje dosavadní skrovné, téměř výhradně procesněprávní poznatky ze soudního přezkumu práva na příznivé životní prostředí, a poté předkládá návrh metod a kroků k dosažení jeho praktické aplikace. Vychází ze zařazení práva na příznivé životní prostředí mezi práva hospodářská, sociální a kulturní, pro něž Ústavní soud rozvinul ve své rozhodovací praxi způsob přezkumu založený na vymezení jejich esenciálního jádra a provedení testu racionality (namísto testu proporcionality, využívaného u občanských a politických práv). Těžištěm pojednání je proto návrh formulování esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí a uvažování o krocích testu racionality v případě jeho přezkumu, což předpokládá identifikovat typy zásahů do tohoto práva a rozlišit je podle pozitivních a negativních závazků. Pro účely aplikování poznatků z přezkumu socioekonomických práv na oblast ochrany práva na příznivé životní prostředí jsou zdůrazňována specifika environmentálních hodnot oproti hodnotám chráněným ostatními právy hlavy čtvrté Listiny; tato specifika je nutno při přezkumu brát v úvahu.

Klíčová slova: právo na příznivé životní prostředí, socioekonomická práva, proporcionalita, test racionality, Ústavní soud, správní soudnictví

Úvod

Článek 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zní: „Každý má právo na příznivé životní prostředí.“ Jde o pomyslný vrchol ústavních základů ochrany životního prostředí v ČR, o základní právo obyvatel ve vztahu ke kvalitě životního prostředí. Navzdory tomuto potenciálu se právo na příznivé životní prostředí ani za čtvrtstoletí své existence nestalo funkčním základním právem, které by bylo v praxi využíváno ke zvýšení ochrany životního prostředí. V literatuře bylo toto právo až do nedávna zastoupeno velmi málo a judikatura ohledně jeho výkladu je nečetná, neboť u soudů jde o pouze zřídka využívanou součást českého katalogu základních práv. To se odráží i ve faktu, že od vzniku Listiny do současné doby se judikatura dobrala v podstatě pouze vymezení, kdo se může tohoto práva z procesního hlediska dovolávat, a sice že to jsou vedle fyzických osob (původně považovaných za výhradně k tomu oprávněné) též ekologické spolky a obce.¹ Na judikatorní vysvětlení podstaty a obsahu práva na příznivé životní prostředí teprve čekáme – pokud ovšem budou stěžovatelé jeho porušení u soudů namítat.

V tomto článku chci nejprve stručně shrnout dosavadní poněkud svízelný vývoj interpretace práva na příznivé životní prostředí před soudy, a poté uvažovat nad těmi jeho

* JUDr. Hana Müllerová, Ph.D., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. E-mail: hana.mullerova@ilaw.cas.cz. Článek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.

¹ Viz zejména přelomový náleží I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014.

aspekty, které soudy dosud neřešily, ale k nimž se, jak doufám, v budoucnosti dostanou. Mým cílem je prezentovat kroky a výkladové postupy, které by praktickou aplikaci tohoto práva snad umožnily, přes všechny překážky, které jeho pozici ztěžují (zejména jeho zařazení mezi socioekonomická práva, jichž se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí), a představit je širšímu okruhu čtenářů i mimo řady environmentálních právníků. Navazují na své dřívější práce, v nichž byla již řada dílčích otázek do detailu rozebrána; tento článek zároveň představuje a shrnuje hlavní závěry několikaletého výzkumu tématu práva na příznivé životní prostředí, co se týče situace a aplikace tohoto práva v ČR.²

1. Shrnutí dosavadního přístupu soudů k výkladu práva na příznivé životní prostředí v ČR

Dvě nejvýznamnější linie, v nichž je možno se dovolávat práva na příznivé životní prostředí a které budou sledovány v tomto článku, jsou správní soudnictví a ústavní soudnictví. Jejich nejvyšší instance, Nejvyšší správní soud a Ústavní soud, se k určitým aspektům tohoto práva ve svých rozhodnutích již vyjadřovaly.

V oblasti správního soudnictví připadají pro hájení práva na příznivé životní prostředí v úvahu zejména dva druhy řízení, a to řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) a řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.). V prvním případě jde o brojení proti správním rozhodnutím, která mohou mít dopady na životní prostředí, ve druhém proti vydaným opatřením obecné povahy, jichž se v oblastech přímo nebo nepřímo se týkajících životního prostředí vydává celá řada.³

V ČR není pro oblast životního prostředí zavedena veřejná žaloba (*actio popularis*), která by umožnila stěžovatelům poukazovat na nezákonnost bez osobní vazby k danému případu. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu i v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se proto pro naplnění podmínek žalobní legitimace vyžaduje mj. tvrzení, že žalobce byl zkrácen na svých právech.⁴ V environmentálních kauzách bychom mohli očekávat, že roli tohoto „svého práva“, jehož tvrzené porušení otevře přístup k projednání věci, bude hrát právo na příznivé životní prostředí. To však soudy až na výjimky neuznávaly a žalobci měli tendenci využívat spíše například právo na spravedlivý proces a některá další práva.

Určité ulehčení pro žalobce v tomto směru přinesla novelizace zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, provedená zákonem č. 39/2015 Sb.,⁵ která zavedla právní domněnku, že zástupce vymezené veřejnosti (dvou typů ekologických spolků)

² MÜLLEROVÁ, H. *Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015. MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. MÜLLEROVÁ, H. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018. MÜLLEROVÁ, H. Right to Environment, Balancing of Competing Interests and Proportionality. *The Lawyer Quarterly*. 2018, Vol. 8, č. 2, s. 129–141.

³ K jejich přehledu a významu viz PRŮCHOVÁ, I. Environmentální spolky, opatření obecné povahy a práva ve vztahu k příznivému životnímu prostředí – vývoj, současný stav a perspektivy. In: MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 204–210.

⁴ K podmínkám žalobní legitimace detailně viz MÜLLEROVÁ, H. Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí? In: MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 79–112.

⁵ Blíže k této novelizaci, která byla motivována snahou uvést do souladu českou legislativu s evropským právem na základě infringementového řízení Evropské komise proti ČR, viz *ibidem*, s. 94–98.

při podání žaloby na zrušení rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle zákona o posuzování vlivů, a při podání žaloby na zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení „*má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v daném řízení zkrácen*“. Takovým právem pravděpodobně může být míněno právě právo na příznivé životní prostředí, byť ho zákon výslovně neuvádí (a identifikace daného práva ani není v případě domněnky podstatná). Bylo by ovšem žádoucí, aby správní soudy v oblastech mimo tuto legislativně zakotvenou presumpci uznávaly tvrzení zkrácení na právu na příznivé životní prostředí jako otevírající přístup ke správnímu přezkumu. Plauzibilní tvrzení stěžovatele o zkrácení na právu na příznivé životní prostředí by zásadně mělo být jako naplnění podmínky dotčení práv uznáváno.⁶ Pravdivost svého tvrzení by pak stěžovatel měl mít šanci hájit před soudem při vlastním jednání o meritu věci. Jen tak se soudy budou moci vyjádřit k vlastnímu obsahu tohoto práva a jeho výklad bude moci být budován na základě řešení konkrétních kauz.

Tento přístup se výjimečně již v judikatuře NSS objevil. Lze uvést rozsudek z hlediska vývoje interpretace práva na příznivé životní prostředí významný, který se týkal ochrany populací perlorodky říční v horním toku Vltavy.⁷ V něm Soud ohledně splnění procesních podmínek konstatoval: „*Jelikož v návrhu na zahájení řízení [navrhovatel – ekologický spolek, pozn. aut.] tvrdil, že právě do tohoto jeho práva [do práva na příznivé životní prostředí, pozn. aut.] bylo vydáním návštěvního řádu zasaženo a toto jeho tvrzení není prima facie nemyslitelné, je třeba uzavřít, že je oprávněn k podání návrhu na zahájení řízení. Nejvyšší správní soud tedy návrh věcně projedná.*“⁸

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

Český Ústavní soud dosud nerozhodoval v žádném řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů, v němž by jediným nebo hlavním dovolávaným argumentem navrhovatele byl rozpor ustanovení právního předpisu s čl. 35 odst. 1 Listiny. Je škoda, že základní právo na příznivé životní prostředí tedy zatím není využíváno ke kontrole ústavnosti norem s dopadem na životní prostředí. Za zmínku stojí pouze dva nálezy Ústavního soudu, a to případ z roku 2017, v němž byl posuzován vztah mezi ochranou ovzduší a nedotknutelností obydlí provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů (kotle na tuhá paliva),⁹ a případ z roku 2018 týkající se limitů hluku.¹⁰

V případě oprávnění ke vstupu do obydlí kvůli kontrole kotle Ústavní soud k právu na příznivé životní prostředí uvedl, že Listina, ale i Evropská úmluva „*[p]ředvídají možnost zásahu do nedotknutelnosti obydlí z důvodu ochrany práv a svobod jiných. Tímto právem je zejména právo na příznivé životní prostředí, které se v čl. 35 odst. 1 Listiny garantuje i osobám dotčeným případným porušováním povinností podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona*

⁶ „Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojit nemohlo.“ Usnesení rozšířeného senátu NSS 8 As 47/2005 – 86 ze dne 21. října 2008. Rozsudky NSS jsou dostupné z: <www.nssoud.cz>.

⁷ NSS 6 Ao 5/2010 – 43 ze dne 13. října 2010.

⁸ Ibidem, bod 56.

⁹ Nález Pl. ÚS 2/17 ze dne 18. července 2017 (č. 313/2017 Sb.).

¹⁰ Nález Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. prosince 2018.

*o ochraně ovzduší. Emise z protizákonně používaného spalovacího stacionárního zdroje mají nepochybně vliv i na zdraví těchto osob.*¹¹ V závěru pak dovedl, že napadená právní úprava pouze mírně omezuje domovní svobodu, „současně však podstatně uspokojuje zájem na ochraně zdraví jiných osob a jejich práva na příznivé životní prostředí. Nad tímto zájmem ochrana nedotknutelnosti obydlí provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů nepřevažuje.“¹²

Ve druhém případě týkajícím se limitů hluku namítala skupina senátorů rozpor vybraných ustanovení nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, s právem na ochranu zdraví, právem na příznivé životní prostředí a právem na ochranu soukromého a rodinného života podle článku 8 Evropské úmluvy. Podstatou návrhu bylo tvrzení, že česká právní úprava ochrany před hlukem je vychýlena ve prospěch původců hluku, zejména hluku ze staveb a pozemních komunikací, a že tak nedostatečně chrání zájmy obyvatel. Zejména byly napadány tyto aspekty hlukové úpravy: pravidlo průměrování při měření hluku, nezohlednění hluku s tónovými složkami, absence řešení staré hlukové zátěže, snižování výpočtu hluku o nejistotu měření a hlukové výjimky pro dopravu na pozemních komunikacích. Ústavní soud nahlížel na efekt právní úpravy jako celku, tj. rozhodl se nezabývat jednotlivými technickými detaily hlukové úpravy, a přistoupil pouze k užší verzi testu racionality, který nevyžadoval pozitivní vymezení obsahu práv na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí. Následně zhodnotil českou právní úpravu jako v mezinárodním srovnání výrazně progresivní, která sleduje legitimní cíl a jejíž prostředky k dosažení tohoto cíle jsou rozumné. Proto návrh na zrušení části nařízení vlády zamítl.¹³ Je nicméně patrné, že k vyjádření Soudu ohledně vymezení obsahu práva na příznivé životní prostředí bylo v tomto případě již poměrně blízko.¹⁴

Co se týče ústavních stížností se vztahem k právu na příznivé životní prostředí, těch bylo od roku 1993 před Ústavním soudem řešeno několik desítek. Z toho ovšem pouze něco málo přes deset bylo nějakým způsobem podstatných pro výklad práva na příznivé životní prostředí. Například v roce 1996 přiznal Ústavní soud příznivému životnímu prostředí status „veřejného statku“, kterážto kategorie je charakterizována nedělitelností prospěchu, který z daného veřejného statku plyne, na rozdíl od individuálních práv a svobod, které lze pojmově, věcně i právně rozložit na části a ty přiřadit jednotlivcům jako podíly;¹⁵ v dalším judikátu pak konstatoval, že „[s]kutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí, jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat“.¹⁶ Další rozhodnutí, která lze uvést, se zabývala téměř výhradně otázkou okruhu osob, jež se mohou práva na příznivé životní prostředí dovolávat. Z roku 1998 pocházel výklad, který po následující řadu let víceméně znemožňoval ekologickým spolkům dovolávat se práva na příznivé životní prostředí: „Článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnícké osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze

¹¹ Nález Pl. ÚS 2/17 ze dne 18. července 2017, bod 37.

¹² *Ibidem*. Blíže k tomuto judikátu MÜLLEROVÁ, H. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*, s. 140–142.

¹³ Viz zejména body 46–56 nálezu Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. prosince 2018.

¹⁴ Mimo jiné soudce L. David ve svém separátním vótu k tomuto nálezu vyjádřil názor, že měl být proveden úplný algoritmus testu racionality. Viz s. 17 cit. nálezu.

¹⁵ Nález Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. října 1996.

¹⁶ Nález III. ÚS 70/97 ze dne 10. července 1997.

*osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.*¹⁷

Platnost závěru o nemožnosti právnických osob dovolávat se práva na příznivé životní prostředí hájil Ústavní soud až do roku 2014, zatímco v linii správního soudnictví se pro určité typy případů podařilo tento pro environmentální spolky zcela nepříznivý výklad překonat dovozováním aktivní žalobní legitimace spolku přímou aplikací ustanovení evropské směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí.

Například v již zmíněném případě týkajícím se perlorodky říční¹⁸ se žalobci (jedna fyzická osoba a jeden ekologický spolek) domáhali zrušení opatření obecné povahy – Návštěvního řádu Národního parku Šumava, neboť jím umožněným splouváním určitých úseků Teplé Vltavy, které mohlo ohrozit a poškodit populace kriticky ohroženého druhu perlorodka říční, se cítili zkráceni mj. na svém právu na příznivé životní prostředí. Při posuzování žalobní legitimace se Soud v případě spolku nejprve odkázal na konstantní judikaturu Ústavního soudu, podle níž právo na příznivé životní prostředí právnickým osobám nepřísluší. U stěžovatelky – fyzické osoby se zabýval otázkou, zda právo na příznivé životní prostředí, které jí v obecné rovině náleží, mohlo být v daném případě porušeno, tj. zda ohrožení výskytu perlorodky říční cca 30 km od bydliště navrhovatelky bylo způsobilé porušit její právo na příznivé životní prostředí, a dovodil, že nikoli.¹⁹ Následně ale NSS pokračoval tím, že takový závěr je problematický a že oblast ochrany životního prostředí je specifická, protože životní prostředí se nemůže samo bránit nezákonné činnosti člověka. Proto se dále zabýval mezinárodními závazky ČR a otázkou přímého účinku směrnice o posuzování vlivů,²⁰ konkrétně jejího čl. 10a. Ten obsahoval požadavek soudního přezkumu a pro účely posouzení aktivní legitimace u ekologických spolků též presumpci existence hmotného práva, které může být v tomto řízení porušeno. NSS dovodil, že článek 10a je třeba považovat za přímo účinný, a tudíž je možno v řešeném případě požadavek procesní legitimace spolku, který tvrdí zásah do práva na příznivé životní prostředí, považovat za naplněný.²¹ Následně se Soud mohl dostat k meritornímu projednání věci (v němž příslušnou část Návštěvního řádu skutečně zrušil).²² Dovození aktivní procesní legitimace spolku namítajícího zásah do práva na příznivé životní prostředí pomocí přímé aplikace směrnice o posuzování vlivů bylo využito ještě v několika dalších případech.²³

Krok vpřed v oblasti posuzování okruhu osob oprávněných dovolávat se práva na příznivé životní prostředí přinesla mediálně známá kauza žaloby města Ostrava na vládu a na ministerstva životního prostředí a dopravy ČR. Město (tedy právnická osoba) tvrdilo, že nezákonná nečinnost žalovaných orgánů působí trvalý nezákonný zásah do jeho práva na příznivé životní prostředí, a domáhalo se rozsudku, který by vedl k přijetí a realizování konkrétních opatření k dodržování stanovených imisních a emisních limitů látek

¹⁷ Usnesení I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339) ze dne 6. ledna 1998.

¹⁸ Rozsudek NSS 6 Ao 5/2010 – 43 ze dne 13. října 2010.

¹⁹ „Nejvyšší správní soud si je vědom značné rozmanitosti možných forem zásahu do práva na životní prostředí; typicky by se mohlo jednat např. o znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo nesporný (nepříznivý) dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění. Nicméně zásah do životního prostředí v posuzovaném případě je velice specifický; výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky ad b) [fyzické osoby – pozn. aut.] a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život.“ Rozsudek NSS 6 Ao 5/2010 – 43 ze dne 13. října 2010, bod 34.

²⁰ Směrnice Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

²¹ Rozsudek NSS 6 Ao 5/2010 – 43 ze dne 13. října 2010, bod 35–56.

²² Ibidem, bod 68 a 77.

²³ Např. rozsudek NSS 3 As 75/2013 – 112 ze dne 13. srpna 2014.

znečišťujících ovzduší v Ostravě. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl,²⁴ nicméně zároveň potvrdil, že obec je územním společenstvím občanů, jež je povoláno k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů, přičemž mezi tato práva náleží také právo na příznivé životní prostředí.

Zásadní průlom v otázce, kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí, znamenal až nálezn Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014, v němž ekologický spolek spatřoval zásah do práva na příznivé životní prostředí v přijetí územního plánu, který předpokládal zástavbu v lokalitě přírodního parku. Ústavní soud v tomto nálezu uvedl, že „[s]kutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. [...] Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postarádající roli při prosazování jeho zájmů. Je naopak nejen legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.“²⁵ Zásadní přínos pro výklad práva na příznivé životní prostředí zde představuje konstatování, že starší praxi Ústavního soudu odmítající aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí lze považovat za překonanou a že fyzické osoby, pokud se sdruží do spolku, jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.²⁶

Je možno shrnout, že soudní výklad okruhu nositelů práva na příznivé životní prostředí (zatím) setrval na původním omezení pouze na fyzické osoby, avšak v průběhu let se zásadně proměnil přístup k aktivní žalobní legitimaci, který nyní připouští, aby se pro fyzické osoby tohoto práva dovolávaly rovněž obce a ekologické spolky. Tím byla odstraněna zásadní bariéra, která v podstatě znemožňovala aplikaci tohoto ústavního práva, vzhledem k tomu, že zejména ekologické spolky jsou v ČR mnohem spíše než jednotlivci kvalifikováni a ochotni hájit zájmy životního prostředí všemi dostupnými právními prostředky, tedy i pomocí základního práva na příznivé životní prostředí. A pokud spolky nyní skutečně začnou hojněji přinášet k soudům podání domáhající se práva na příznivé životní prostředí, budou mít soudy šanci vyjádřit se meritorně k podstatám předložených případů a snad se tak dočkáme posunu i v otázkách obsahu tohoto práva: zejména jaké životní prostředí je příznivé a co zakládá porušení tohoto práva. V následujících částech, které tvoří těžiště tohoto článku, chci uvažovat o právě naznačených otázkách.

2. Právo na příznivé životní prostředí jako součást socioekonomických práv

V rámci systematiky Listiny je právo na příznivé životní prostředí řazeno mezi práva hospodářská, sociální a kulturní (dále v tomto článku označovaná jako práva socioekonomická či sociální) a podléhá režimu čl. 41 odst. 1 Listiny, tj. lze se ho dovolávat pouze v mezích zákonů, které ho provádějí. To je zásadní pro jeho aplikovatelnost, protože k provedení ústavního práva na příznivé životní prostředí nebyl vydán žádný zvláštní zákon, nýbrž

²⁴ Rozsudek NSS 6 As 1/2014 – 30 ze dne 14. listopadu 2014.

²⁵ Nálezn I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014, bod 26 a 29.

²⁶ *Ibidem*, bod 26. Detailně o obsahu nálezu a jeho významu, jakož i o kritériích, která zde Soud pro přístup ekologických spolků k řízením vytyčil, viz MÜLLEROVÁ, H. *Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí*, s. 103–111.

za jeho „provedení“ je třeba považovat celou „masu“ české environmentální legislativy,²⁷ aniž by ovšem některý ze zákonů výslovně vymezoval bližší podmínky uplatňování tohoto základního práva.

Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny zakládá určitý odlišný režim přezkumu pro zde vyjmenovaná práva včetně práva na příznivé životní prostředí a odráží jejich zvláštnosti oproti tradičním právům občanským a politickým.²⁸ Literatura poukazuje na řadu specifíků, kterými se socioekonomická práva vyznačují. Patří mezi ně na prvním místě převažující charakter závazků z nich plynoucích. Všechna lidská práva, včetně sociálních, generují dva základní druhy závazků – negativní a pozitivní. Negativní závazky vyžadují, aby stát nezasahoval do užívání práva nebo svobody jednotlivce (např. do svobody projevu), zatímco pozitivní závazky jsou chápány jako povinnost státu jednat, činit aktivní kroky či opatření, jimiž se zajistí realizace práva a rovněž jeho ochrana před zásahy do něj ze strany třetích osob. Pro socioekonomická práva je typické, že v nich převažují závazky pozitivního charakteru, tedy povinnosti státu aktivně jednat. Za druhý typický rys socioekonomických práv můžeme řadit závislost jejich plnění na hospodářské situaci státu. Jak poznamenal český Ústavní soud, socioekonomická práva „jsou závislá zejména na ekonomické situaci státu“ a „úroveň jejich poskytování reflektuje nejen hospodářský a sociální vývoj státu, ale i vztah státu a občana, založený na vzájemné odpovědnosti a na uznání principu solidarity.“²⁹ Třetím znakem plnění socioekonomických práv je jejich určitá proměnlivost, která se odvíjí od politické orientace momentální vlády. Úprava sociálních práv je podle českého Ústavního soudu „[l]egitimním předmětem politického zápolení (tj. je primárně v rukou zákonodárce) a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance sociálních práv považovat za otázku judiciální.“³⁰

Důsledky popsanych specifíků socioekonomických práv spočívají v oblasti jejich soudního přezkumu a mají podobu nutnosti ponechat při něm větší prostor pro uvážení zákonodárce (oproti přezkumu občanských a politických práv), kteroužto potřebu Ústavní soud opakovaně zdůraznil: „Posoudit otázku účelnosti, vhodnosti a sociální spravedlnosti zákonné úpravy v této oblasti je pouze v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jedná se totiž o otázky v podstatě politické, kam primárně spadá i celá oblast tzv. sociálních práv.“³¹ Z většího prostoru pro uvážení zákonodárce logicky vyplývá větší zdrženlivost soudu k přezkumu zásahů do sociálních práv. To znamená, že vymezení konkrétní náplně „spravedlivé“ odměny za práci a „uspokojivých“ pracovních podmínek (čl. 28 Listiny), „zvýšené“ ochrany zdraví při práci (čl. 29), „přiměřeného“ hmotného zabezpečení (čl. 30) atd. je z velké části otázkou politického rozhodování. U těchto oblastí tedy, pokud jde o přezkum, je posláním soudní moci ohlídat pouze extrémní situace (tj. zda nedošlo k popření podstaty a smyslu určitého práva), a nikoli hledat optimální uspořádání daných společenských vztahů.³²

²⁷ Například viz usnesení rozšířeného senátu NSS 8 As 47/2005 – 86 ze dne 21. října 2008, bod 43 *in fine*; Rozsudek NSS 6 As 288/2016 – 146 ze dne 20. prosince 2017, bod 69.

²⁸ Detailně k právním důsledkům článku 41 odst. 1 Listiny na právo na příznivé životní prostředí viz MÜLLEROVÁ, H. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*, s. 165–168.

²⁹ Nález Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. dubna 2008, odst. 53.

³⁰ Nález Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. dubna 2012.

³¹ Nález Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. května 2008, odst. 90.

³² BARTOŇ, M. *Omezování práv obsažených v čl. 41 odst. 1 Listiny – test racionality*. In: BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 110–111.

Po tomto výkladu specifík socioekonomických práv nutně vyvstává otázka, zda právo na příznivé životní prostředí, které je zařazeno do téže hlavy Listiny, těmto vlastnostem odpovídá. Skutečně je žádoucí, aby míra ochrany životního prostředí sledovala křivku výkyvů momentální hospodářské situace státu? Abychom úroveň životního prostředí chápali jako legitimní předmět politického boje a spokojili se s tím, že soudy mají při jejím přezkumu být zdrženlivé, protože by jinak nepřípustně zasahovaly do politických otázek a dělby moci? Domnívám se, že je zde mnoho zásadních odlišností práv v oblasti životního prostředí od ostatních práv hospodářských, sociálních a kulturních, a že je tak namístě pochybovat o správnosti zařazení práva na příznivé životní prostředí mezi ně. Ochrana životního prostředí a jeho jednotlivých složek a ochrana před zdroji ohrožování životního prostředí je přece něco zcela jiného než přerozdělování finančních zdrojů a usměrňování finančních toků v rámci systému sociálního zabezpečení či zdravotního pojištění, něco jiného než vyšší přísnost či naopak volnost pravidel svazujících podnikání a podobné sektory. V ochraně životního prostředí nejde primárně o vyšší či nižší hmotné zajištění jednotlivce a tím jeho životní úroveň a kvalitu života v oblasti materiálních statků. Důsledkem nižšího nastavení plnění sociálních a hospodářských práv v úzkém smyslu je „pouze“ případný nižší hmotný blahobyt jednotlivce a jenom v menší míře též zhoršení v oblasti nemateriálních hodnot (osobní spokojenost, kvalita života v jiném než materiálním smyslu). Nastavení úrovně sociálních práv právě proto, že je předmětem politického zápolení, může být také účelovým prostředkem k zajištění budoucích voličů. Důsledky nedostatečné ochrany životního prostředí ale dosahují daleko za sféru materiálního blahobytu jednotlivce, protože dopadají na samu existenci a fungování přírodního prostředí, druhů rostlin i živočichů či ekosystémy, a tím přímo i nepřímo na život člověka. Opatření snižující úroveň ochrany životního prostředí i v jedné lokalitě může mít dopady na větší území či region, větší počty lidí, či na fungování vzájemně provázaných ekosystémů.

Právo na příznivé životní prostředí z velké části do šablony socioekonomických práv nezapadá. Ovšem za současné podoby ústavního textu, který se nezdá v dohledné době v tomto směru doznat změn (jakkoli o tom můžeme v teoretické rovině vést diskusi), právo na příznivé životní prostředí součástí práv hospodářských, sociálních a kulturních prostě je a z pravidel stanovených pro přezkum práv podle čl. 41 odst. 1 ho rovněž nemůžeme vyloučit. Proto nezbývá než se snažit pro výklad práva na příznivé životní prostředí využít to nejhodnější, co je z oblasti socioekonomických práv k dispozici, a zároveň neustále zdůrazňovat odlišnosti, kterými se toto právo vyznačuje oproti ostatním právům této skupiny a na které by měl být při aplikaci co nejvíce brán zřetel.

3. Schéma přezkumu socioekonomických práv

Přezkum ústavnosti zásahů do práv uvedených v čl. 41 odst. 1 ze strany českého Ústavního soudu se opírá o dva základní pilíře: o koncept esenciálního jádra práva a test racionality.

Esenciální jádro práva určuje minimální rozsah, v jakém je zákonodárce povinen práva vyjmenovaná v čl. 41 odst. 1 provést, aby úprava obstála v testu ústavnosti. Podle Ústavního soudu u práv spadajících pod článek 41 odst. 1 Listiny platí, že „[z]akotvení existence [socioekonomických práv – pozn. aut.] v Listině znamená, že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv. V žádném případě tedy nesmí dojít k faktickému popření toho kterého sociálního práva, protože je zároveň třeba dostát

*principům stanoveným v Listině. Míru jejich dodržení je třeba posuzovat v každém jednotlivém případě realizace těchto práv zákonnou úpravou.*³³

Ústavní zakotvení práv zařazených pod čl. 41 odst. 1 tedy vyžaduje, aby každé z těchto práv bylo zaručeno alespoň v určitém minimálním standardu, a to v takovém, který odpovídá jeho podstatě a účelu. Tento minimální standard je nazýván „podstatou a smyslem“, „esenciálním obsahem“ či „jádre“ práva. Požadavek zachovat minimálně jádro práva vyplývá z čl. 4 odst. 4 Listiny, který stanoví, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Ústavní soud se v různých případech již vymezením jádra u jednotlivých práv ze skupiny hospodářských, sociálních a kulturních práv zabýval, a vzhledem k tomu, že zvolil k jejich přezkumu právě koncept esenciálního jádra, bude formulování tohoto jádra zásadní otázkou také pro účely aplikování práva na příznivé životní prostředí.

Základním testem, který český Ústavní soud (a podobně řada ústavních soudů v ústavních demokraciích) využívá pro přezkum ústavnosti zásahů do základních práv, je test proporcionality. Ten slouží k posouzení, zda opatření, jež je napadeno jako zasahující do ústavně zaručeného práva, je či není protiústavní, a tedy zda má být případně pro neústavnost zrušeno. Test proporcionality se skládá z:

- 1) ověření způsobilosti zvoleného opatření dosáhnout vytčený cíl;
- 2) posouzení nezbytnosti (ve smyslu, zda nelze vytčeného cíle dosáhnout jiným opatřením, které by do ústavního práva zasáhlo méně); a
- 3) zhodnocení proporcionality v úzkém smyslu (přiměřenosti opatření v rámci vyvažování kolidujících principů).

Socioekonomická práva jsou však natolik specifická, že užití testu proporcionality u nich bylo shledáno jako nevhodné. Test proporcionality nekoresponduje se zvláštní povahou těchto práv, u nichž je z titulu dělby moci dán větší prostor pro uvážení zákonodárce. Má-li zákonodárce v oblasti regulace sociálních práv požívat určitou vyšší míru diskrece, pak snížení intenzity přezkumu v podobě nahrazení testu proporcionality u těchto práv jinou metodou je jedinou reálnou možností, jak u nich řešit problém ohrožení principu dělby moci. Potřeba zvláštního přístupu k přezkumu práv podle čl. 41 odst. 1 Listiny se proto odráží ve využívání tzv. testu racionality namísto testu proporcionality.³⁴

Pravidlům tvořícím test racionality dal Ústavní soud základ v nálezu z roku 2006: *„Vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny nemusí být zákonná úprava práva na stávku v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jako je tomu např. u jiných práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny [...]. Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nutně nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Zákonodárce konečně musí šetřit podstatu a smysl práva na stávku (čl. 4 odst. 4 Listiny).*³⁵

³³ Nález Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. dubna 2008, odst. 56.

³⁴ O intenzitě přezkumu, dělby moci a testu proporcionality vs. racionality viz zejména VYHNÁNEK, L. Proporcionalně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 3, s. 203–221. BARTOŇ, M. Omezování práv obsažených v čl. 41 odst. 1 Listiny – test racionality, s. 100–107.

³⁵ Nález Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. října 2006, bod 40–42.

V dalších dvou nálezech z roku 2008 Ústavní soud test racionality zpřesnil a rozdělil ho do čtyř kroků:³⁶

- 1) vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy esenciálního obsahu; toto jádro sociálního práva vyplývá z ustanovení Listiny, v němž je zakotveno, v kontextu čl. 4 odst. 4 Listiny;
- 2) zhodnocení, zda se napadené ustanovení nedotýká samotné podstaty a smyslu daného sociálního práva (esenciálního obsahu); pokud se nedotýká esenciálního obsahu sociálního práva, následuje
- 3) posouzení, zda napadená úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a dále
- 4) zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý pro jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.³⁷

Vymezení esenciálního jádra sociálního práva je klíčovým krokem testu, neboť definice jádra rozhoduje o tom, zda do ní konkrétní napadená úprava zasahuje, a tím určuje, jak přísný bude přezkum, který následuje.³⁸ Pokud napadená právní úprava nezasahuje do jádra práva, aplikuje se „měkčí“ test racionality, který ponechává zákonodárci větší míru uvážení při provádění sociálních práv, aniž by současně připustil jejich svévolné omezování. Naopak v případě, že by byl shledán zásah do esenciálního obsahu práva, následoval by po bodu 2 klasický test proporcionality.

Ústavní soud se přidržuje zavedeného testu racionality pro přezkum socioekonomických práv i v současnosti, jak je patrné z recentní judikatury.³⁹ V doktríně je ovšem test racionality z různých důvodů předmětem kritiky a některými autory jsou navrhovány alternativní metody přezkumu těchto práv.⁴⁰ Pro účely jejich aplikace na právo na příznivé životní prostředí považují z této kritiky za zvláště užitečný směr, který poukazuje na pouze omezenou vhodnost využití plného testu racionality (respektive u zásahu do jádra práva plného testu proporcionality) při posuzování pozitivních závazků ze sociálních práv, a z dalších kritických komentářů pak pojednání, která hlouběji uvažují nad obsahem závěrečného kroku testu racionality, zejména nad zařazením a podobou vyvažování kolidujících principů.⁴¹

³⁶ Nález Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. dubna 2008 a nález Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. května 2008. Viz též VYHNÁNEK, L. *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv*, s. 214.

³⁷ Uvedené kroky se vztahují k posuzování ústavnosti právních předpisů. Vystává otázka, zda je lze využít analogicky také v řízení o ústavních stížnostech, neboť tato řízení zatím byla v oblasti životního prostředí výrazně četnější. Z některých nálezů Ústavního soudu je patrné, že proti uplatnění testu racionality u ústavních stížností nemá námitky. Viz například nález I. ÚS 2637/17 ze dne 23. ledna 2018 o povinnosti kraje zajistit osobě se zdravotním postižením dostupnost vhodné služby sociální péče, v němž Ústavní soud použil test racionality v řízení o ústavní stížnosti.

³⁸ ANTOŠ, M. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? Jurisprudence*. 2014, č. 6, s. 8. Podobně KRATOCHVÍL, J. *Test racionality: Skutečně vhodný text pro sociální práva? Právník*. 2015, č. 12, s. 1071–1072.

³⁹ Viz například nález z roku 2017 ve věci elektronické evidence tržeb (nález Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. prosince 2017) nebo nález z roku 2018 týkající se odměn exekutorů (Pl. ÚS 14/17 ze dne 14. 8. 2018).

⁴⁰ Zejména viz ANTOŠ, M. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům*, s. 13–14; VYHNÁNEK, L. *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv*, zejm. s. 213 an.

⁴¹ Zejména KRATOCHVÍL, J. *Test racionality: Skutečně vhodný test pro sociální práva*, s. 1073.

4. Aplikace pravidel přezkumu socioekonomických práv na právo na příznivé životní prostředí

Aplikování postupu, který Ústavní soud využívá pro posuzování zásahů do socioekonomických práv, na právo na příznivé životní prostředí vyžaduje vymezit esenciální jádro tohoto práva a dále uvažovat o typech zásahů do tohoto práva a testu racionality.

4.1 Esenciální jádro práva na příznivé životní prostředí

V. Tomoszková a M. Tomoszek, kteří se v české literatuře jako první zabývali problematikou esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí,⁴² identifikují tři jeho obecně vymezené složky: individuální charakter, subjekty a procesní a hmotněprávní prvky. Navrhují následující vymezení: „*Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí v jeho hmotněprávní složce spočívá v povinnosti státu zajistit, aby do žádné složky životního prostředí nebylo zasahováno v takové míře, která by znamenala nemožnost realizace základních životních potřeb člověka. Stát tedy musí stanovit takové limity pro znečištění (ať již ve vztahu k ovzduší, hluku, vodě či půdě), aby jednotlivci mohli v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby (spánek, potraviny, voda apod.).*“⁴³ V následující analýze bych ráda na právě uvedené teze navázala; budu je zkoumat ve světle způsobu, jakým doposud Ústavní soud u některých sociálních práv jejich esenciální obsah vymezoval, a budu navrhopat určité rozšíření esenciálního obsahu oproti pojetí Tomoszkových, a to ve smyslu zahrnutí určitých aspektů ochrany přírody jako takové, tj. bez přímé vazby na život člověka.

Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi dotkl vymezení esenciálního jádra zejména u následujících sociálních práv: práva podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny), práva na hmotné zajištění při nezpůsobilosti vykonávat povolání (čl. 26 odst. 3), práva na přiměřené hmotné zabezpečení (čl. 30 odst. 1) a práva na bezplatnou zdravotní péči (čl. 31 věta druhá Listiny). Z hlediska předvídatelnosti soudního rozhodování by bylo logické, kdyby Ústavní soud definoval esenciální jádro daného práva v prvním případě, kdy o daném právu rozhoduje, a pak se jí držel. Literatura však upozorňuje, že Ústavní soud často přistoupil k vymezení jádra téhož sociálního práva v různých nálezech odlišně, případně se jeho přístup vyvíjel nebo odrážel nové složení soudců Ústavního soudu.⁴⁴

Například esenciální jádro práva na bezplatnou zdravotní péči (čl. 31 věta druhá Listiny) vymezil Ústavní soud nejprve v roce 2008 takto: „*Esenciálním obsahem (jádro) čl. 31 věty druhé Listiny je ústavní zakotvení obligatorního systému veřejného zdravotního pojištění, který vybírá a kumuluje prostředky od jednotlivých subjektů (plátců), aby je mohl na základě principu solidarity přerozdělit a umožnit jejich čerpání potřebným, nemocným, chronickým.*“⁴⁵ V roce 2013 se Ústavní soud k esenciálnímu jádru téhož práva postavil takto: podstatou čl. 31 věta druhá je „*[p]ovinnost státu vytvořit systém veřejného zdravotního pojištění a jeho prostřednictvím zajistit občanům spravedlivý, tedy i vznik možných nerovností vyvolávající způsob přístupu ke zdravotní péči přiměřené kvality [...]. Všichni pojištěnci by tak měli mít nárok na taková ošetření a léčby, jež odpovídají objektivně zjištěným potřebám*

⁴² TOMOSZKOVÁ, V. – TOMOSZEK, M. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In: MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 115–157.

⁴³ *Ibidem*, s. 140.

⁴⁴ ANTOŠ, M. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům*, s. 8.

⁴⁵ Nález Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. května 2008, bod 106.

*a požadavkům náležité úrovně a lékařské etiky.*⁴⁶ Nový názor tak posouvá pojetí esenciálního jádra práva na bezplatnou zdravotní péči ke koncepci veřejného subjektivního práva (které první nález v podstatě popírá); zdá se, že jediným důvodem může být obměna soudců Ústavního soudu, jehož většinový názor se tak změnil.⁴⁷ V nálezu z roku 2017 pak vymezil Soud esenci téhož práva takto: „*Podstata a smysl tohoto základního práva spočívá v povinnosti státu vytvořit systém veřejného zdravotního pojištění a jeho prostřednictvím zajistit občanům spravedlivý, tedy i vznik možných nerovností vylučující způsob přístupu ke zdravotní péči a zdravotním pomůckám přiměřené kvality.*“⁴⁸

Ohledně práva podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny) dospěl Ústavní soud v roce 2013 k názoru, že „*[a]čkoliv z práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost neplyne právo na zisk, stát je povinen vytvářet takové podmínky, které umožní jednotlivcům usilovat o jeho dosažení. Tento závěr se v plné míře uplatní i ve specifických poměrech podnikání v oblasti poskytování zdravotní péče [...]. Požadavky ve vztahu k regulaci úhrad za poskytnuté výkony by [...] měly umožňovat (nikoliv zajišťovat) víc než jen pokrytí nákladů poskytovaných služeb.*“⁴⁹ O půl roku později hodnotil Ústavní soud právo podnikat v souvislosti s vydáním tzv. lázeňské vyhlášky takto: „*Snížení rozsahu lázeňské léčebné rehabilitační péče, která se hradí z veřejného zdravotního pojištění, [...] neznemožňuje podnikání v oblasti poskytování lázeňské péče*“, z čehož dovodil, že k zásahu do esenciálního jádra práva podnikat nedošlo. Zde je tedy patrné, že Ústavní soud zúžil své pojetí z původního zahrnutí též podmínek umožňujících dosahování zisku na „pouhé“ úplné znemožnění podnikat. V roce 2017 přichází v nálezu o výpočtu úhrad z veřejného zdravotního pojištění přeformulované vyjádření esence práva podnikat: „*Podstatou a smyslem základního práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny je svoboda jednotlivce zvolit si a realizovat způsob, jakým si bude zajišťovat prostředky pro své potřeby. Není přitom podstatné, zda bude činnost, jež by měla vést k dosažení tohoto cíle, vykonávat v zaměstnaneckém vztahu nebo jako podnikatel na vlastní odpovědnost.*“⁵⁰ Konečně v nálezu ve věci elektronické evidence tržeb pak Ústavní soud přináší shrnutí svého dosavadního přístupu k vymezení jádra práva podnikat, vnáší do něj jisté nové prvky a konstatuje, že „*[p]rávo podnikat [...] má nejen význam čistě ekonomický (odrážející ekonomické ukazatele jako životní úroveň atp.), ale představuje též prostředek seberealizace jednotlivce sloužící k naplňování jeho přirozenoprávní svobody, a spoluvytváří tak samotný materiální charakter právního státu, jak ho zakotvuje např. čl. 1 odst. 1 Ústavy. [...] Smysl a podstatu práva podnikat tvoří jednak rovina ryze individuální (možnost seberealizace jednotlivce), jednak rovina materiálněprávní, kdy taková svoboda jednotlivce je zároveň podstatnou náležitostí demokratického právního státu, a jednak rovina ekonomická (zjednodušeně jde o dosažení zisku, jenž je částečně zdaněn tak, aby stát získal prostředky pro plnění svých funkcí).*“⁵¹

Struktura vymezení esenciálního jádra sociálních práv se v jednotlivých judikátech Ústavního soudu mírně liší, většinou však více či méně pokrývá zejména základní povahu povinnosti státu při naplňování daného práva (často spočívající v povinnosti státu vytvořit určitý systém či rámec pro realizaci daného práva), vyjádření účelu, pro nějž má stát onu převážně pozitivní, případně převážně negativní povinnost plnit, a další aspekty, jako je

⁴⁶ Nálež PI. ÚS 19/13 ze dne 22. října 2013, bod 52.

⁴⁷ ANTOŠ, M. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům*, s. 8.

⁴⁸ Nálež PI. ÚS 3/15 ze dne 30. května 2017, bod 97.

⁴⁹ Nálež PI. ÚS 19/13 ze dne 22. října 2013, bod 72.

⁵⁰ Nálež PI. ÚS 3/15 ze dne 30. května 2017, bod 134.

⁵¹ Nálež PI. ÚS 26/16 ze dne 12. prosince 2017, bod 72.

vyjádření limitů, bližší specifikace, kdy bude právo zachováno, nebo naopak porušeno, co z něj výslovně plyne nebo neplyne, bližší vymezení vrstev či složek práva. Tuto strukturu lze využít jako určité vodítko pro konstruování esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí.

U vymezení základní povahy povinnosti státu při naplňování práva na příznivé životní prostředí uvádějí V. a M. Tomoszkovi „*povinnost státu zajistit*“, aby do životního prostředí nebylo zasahováno nad určitou míru, a to pomocí pozitivních i negativních závazků. „*Zajistit*“ zahrnuje všechny potřebné dílčí závazky – přijmout příslušnou legislativu a prosazovat ji, jakož i případně zavést doplňkové „měkké“ nástroje (např. vzdělávání a osvětu, sjednocování výkladu, mediální působení vůči veřejnosti). Co se týče vyjádření účelu práva na příznivé životní prostředí, zdá se, že právě ta je klíčová, protože určuje okruh hodnot, které bude esenciální jádro práva chránit. V. a M. Tomoszkovi spojují účel ochrany esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí s životem člověka: „*aby jednotlivci mohli v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby*“, přičemž pojem základní životní potřeby chápou široce, nikoli pouze jako fyziologické potřeby.⁵² Domnívám se, že uvedené vyjádření je výstižné s ohledem na fakt závislosti lidského života na stavu životního prostředí a je plně akceptovatelné v té části práva na příznivé životní prostředí, která se týká lidského života. Avšak podle mého názoru je toto vymezení příliš úzké a nemělo by vyčerpávat celou otázku účelu ochrany jádra tohoto práva, ale být pouze jejím úhelným kamenem. Jsem přesvědčena, že vymezení esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí je třeba oproti právě citovanému pojetí rozšířit, a to doslova „o životní prostředí“ samotné.

Ráda bych zdůraznila, že svým navrhovaným pojetím nemíním oponovat tradičnímu antropocentrickému pojetí lidských práv. Mé argumenty nesměřují k ekocentrismu, nýbrž zastávám spíše postoj tzv. slabého antropocentrismu.⁵³ Ve slabém pojetí antropocentrismu je sice primární důraz stále kladen na lidské zájmy, které mají za normálních podmínek přednost před zájmy jiných druhů, ale to neznamená, že na ostatní druhy nemá být brán žádný zřetel: lidské zájmy jsou chápány jako neoddelitelné od dobra všech ostatních činitelů životního prostředí, a to v mnoha ohledech, z nichž některé ještě ani neznáme. Z toho plyne (a zde je rozdíl od silného antropocentrismu), že jsou-li k tomu pádné důvody, je dávana přednost lidskému druhu, avšak pokud chybí skutečně vážný důvod pro přednost lidského zájmu, má být dána přednost ostatnímu životnímu prostředí, bez ohledu na to, jestli z toho vyplyne pro člověka nějaký bezprostřední užitek.⁵⁴ Jsem si vědoma toho, že včlenění celého životního prostředí a všech druhů pod ochranu *lidského* práva na příznivé životní prostředí může představovat koncepční problém, neboť lidská práva jsou od počátku a z podstaty samé formulována s ohledem na lidské potřeby a antropocentrismus je jim přirozeně vlastní, což komplikuje jakékoli uvažování o environmentálních lidských právech. Problému, zda je koncept lidských práv slučitelný s environmentálním obsahem, jsem se věnovala ve své předchozí publikaci.⁵⁵ Hájím názor, že s antropocent-

⁵² TOMOSZKOVÁ, V. – TOMOSZEK, M. *Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí*, s. 138–139.

⁵³ *Weak anthropocentrism* (opozitum *strong anthropocentrism*). Též se lze setkat s pojmem „osvícený“ (*enlightened*) antropocentrismus. Srov. BOSSELMANN, K. *Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*. Abingdon: Ashgate Publishing Group, 2008, s. 127–128. SHELTON, D. Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment. *Stanford Journal of International Law*. 1991, vol. 28, s. 110. WOODS, K. *Human Rights and Environmental Sustainability*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010, s. 79.

⁵⁴ HAYWARD, T. *Constitutional Environmental Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 33.

⁵⁵ MÜLLEROVÁ, H. *Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty*, s. 67 an.

rickým pojetím lidských práv v jeho mírné verzi environmentální práva slučitelná jsou. A nemám na mysli práva zvířat ani práva částí přírody, ale lidské právo na ochranu *celého* životního prostředí. Mezi argumenty, které podporují myšlenku potřeby rozšíření účelu ochrany práva na příznivé životní prostředí o biodiverzitu a další části přírody, s jejichž existencí nemá život člověka bezprostřední souvislost, lze uvést například tyto:

1) Prostřednictvím lidského práva na příznivé životní prostředí musí být možné chránit životní prostředí v celé šíři pojmu životní prostředí, který zahrnuje i ty jeho části a aspekty, jejichž existence není přímo spojena s životem člověka. Česká Listina používá pojem „životní prostředí“, nikoli pouze „životní prostředí člověka“ (*human environment*) jako některé jiné ústavní texty. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, definuje životní prostředí jako „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*“ Součástí příznivého životního prostředí jsou tedy i příznivé podmínky pro život ostatních druhů a pro fungování ekosystémů, hodnota přírody a krajiny. Pouze se zahrnutím i těchto elementů dává právo na životní prostředí, jak se domnívám, skutečně plný smysl a vyjadřuje sounáležitost člověka s životním prostředím, bez něhož by existence lidského druhu nebyla možná.

2) Samostatně zakotvené právo musí mít samostatný smysl. Pokud ústavodárce zakotvil zvláštní právo na životní prostředí, jistě jím nemínil pouze seskupený a vydělený součet určitých aspektů již existujících práv (zejména práva na život, práva na zdraví, práva na soukromý a rodinný život). Pokud budeme účel ochrany práva na životní prostředí vázat právě jen úzce k lidskému životu, co dává právo na příznivé životní prostředí oproti uvedeným právům navíc? V čem by spočíval smysl jeho samostatného zakotvení? Osobně vidím tento smysl právě v rozšíření záběru ochrany, kterou toto právo poskytuje celému životnímu prostředí, nejen člověku jako „uživateli“ životního prostředí.

3) Ochrana životního prostředí v plné šíři je etickým imperativem. Zájmy a povinnosti lidstva jsou neoddelitelné od ochrany životního prostředí a právo na životní prostředí nemůže být chápáno jako předpokládající nebo tolerující lhostejnost vůči ostatní přírodě, zejména s ohledem na to, že životní prostředí je poškozeno zejména vinou člověka.⁵⁶ Fakt, že životní prostředí narušuje zejména lidská činnost a že se proti tomu nemůže samo bránit, je důvodem pro lidskou odpovědnost za ně a s tím je spojena nezbytnost využívat k tomu účelu všechny dostupné prostředky. S tím by byla neodůvodněně úzká interpretace práva na životní prostředí v rozporu. Ochrana i těch částí životního prostředí, které nemají přímou vazbu na život člověka, je etickým imperativem, který ospravedlňuje i tuto část ochrany životního prostředí vtáhnout do účelu ochrany práva na příznivé životní prostředí.

Na základě výše uvedených úvah navrhuji formulovat nejprve esenciální jádro práva na příznivé životní prostředí (tedy ono nezbytné minimum, které tvoří podstatu a smysl tohoto práva) a poté obsah práva na příznivé životní prostředí (tedy souhrn toho, co tvoří ono minimální jádro a celou větší obsahovou vrstvu práva kolem jádra) následujícím způsobem:

Esenciálním jádrem práva na příznivé životní prostředí je povinnost státu zajistit takový stupeň ochrany životního prostředí, který zamezuje zasahování do něj v míře, jež by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka nebo bránila existenci dalších druhů.

⁵⁶ HAYWARD, T. *Constitutional Environmental Rights*, s. 34–35.

Obsahem práva na příznivé životní prostředí je povinnost státu pomocí vytvoření a prosazování souboru opatření legislativní a případně i nelegislativní povahy zajistit takový stupeň ochrany životního prostředí a péče o ně, které umožňují dosažení a zachování příznivých podmínek pro život člověka a dalších druhů v současnosti i pro další generace.

Z hlediska člověka tedy esenciální jádro jakožto nutné minimum spojují (stejně jako V. a M. Tomoszkovi) s realizací jeho základních životních potřeb, které je pro tento účel třeba vykládat široce – nikoli pouze jako fyziologické potřeby, nýbrž se zahrnutím též vyšších úrovní potřeb (potřeby bezpečí, sociálních vztahů, úcty a uznání, seberealizace). Obsah práva, který je nutně větší než jádro, pak vázu s dosažením a zachováním příznivých životních podmínek, a to se zohledněním jejich trvání i pro budoucí generace. Z hlediska dalších druhů, které jsou rovněž součástí životního prostředí, obdobně uvažují v případě jádra práva nutnost trvat alespoň na podmínkách umožňujících samotnou jejich existenci, zatímco širší obsah práva zahrnuje péči o příznivé podmínky pro život druhů v současnosti i budoucnosti.

Připouštím, že vůči takto široce vymezenému jádru práva na příznivé životní prostředí lze mít výhrady, zejména ve smyslu, že takové pojetí už narušuje rovnováhu mezi principem demokratického státu a ochranou základních práv a v nežádoucí míře posiluje moc soudů na úkor možnosti rozhodování demokraticky legitimovaného zákonodárce, jehož prostor se extenzivním výkladem základních práv soudy neustále zužuje. To je však otázka spíše pro odbornou debatu v oblasti ústavního práva. V současném mezinárodním diskurzu o environmentálních právech zcela dominují směry kladoucí důraz právě především na úlohu soudů v prosazování těchto práv, tedy propagující tzv. *rights-based approach* ve vztahu k ochraně životního prostředí a apelující na kreativní (respektive až aktivistické) vytváření obsahu těchto práv soudy.⁵⁷ Je ovšem možno si všimnout, že tuto debatu vedou téměř výhradně environmentální právníci, a že v ní citelně chybí vstupy teorie ústavního práva. V tomto směru si lze jen přát, aby téma environmentálních ústavních práv zaujalo i lidskoprávní experty a konstitucionalisty, a aby je případně z pohledu své disciplíny „uváděli na pravou míru“.⁵⁸ Pokud toto přání vyznívá též jako výzva vůči českým lidskoprávní a ústavněprávní odborným diskutérům, je pochopeno správně.

4.2 Zásah do práva na příznivé životní prostředí

„Zásah do práva“ je standardní pojem užívaný Ústavním soudem při rozhodování o právech, včetně práv sociálních. Je proto třeba se na prvním místě ptát, co je vlastně zásahem do práva na příznivé životní prostředí. J. Kratochvíl v obecné rovině upozorňuje, že o *zásahu* lze správně hovořit pouze u negativních závazků, ale že Ústavní soud tento pojem využívá i v testu racionality při přezkumu porušení pozitivních závazků. U pozitivních závazků ze sociálních práv přitom nejde o otázku, zda nějaký zákon či opatření do práva zasahuje „rozumným“ způsobem, ale spíše o stanovení standardu, co je vlastně naplněním daného práva (tedy v jaké míře je stát povinen závazek naplnit) a zda byl

⁵⁷ Srov. například HAYWARD, T. *Constitutional Environmental Rights*. BOYD, D. R. *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*. Vancouver: University of British Columbia Press, 2012. MAY, J. R. – DALY, E. *Global Environmental Constitutionalism*. New York – Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

⁵⁸ V tomto směru je třeba poukázat na nedávný patrně první počín tohoto druhu, kritizující z pohledu teorie ústavního práva současné převažující přístupy k environmentálnímu konstitucionalismu: WEIS, L. K. *Environmental Constitutionalism: Aspiration or Transformation?* *International Journal of Constitutional Law*. 2018, č. 3, s. 836–870.

tento standard v daném případě dodržen.⁵⁹ Proto je užitečné rozdělit závazky vyplývající z práva na příznivé životní prostředí na pozitivní a negativní a poté zkoumat v tomto rozdělení povahu zásahu.

Převažující část závazků vyplývajících z práva na příznivé životní prostředí tvoří závazky pozitivní, jak je to typické pro všechna hospodářská, sociální a kulturní práva. Pokud cílem pozitivního závazku je, aby stát něco zajistil či konal, skutečně nemůže být zcela přiléhavé hovořit o „zásahu“ do práva, ale spíše je namístě se ptát, zda stát právo naplňuje dostatečně (co do obsahu, míry, času). Konkrétním příkladem z oblasti práva na příznivé životní prostředí může být nedávné posuzování Nejvyššího správního soudu, zda stát plní dostatečně svou povinnost zajistit vytyčené cíle kvality ovzduší, ve třech případech týkajících se programů zlepšování ochrany ovzduší.⁶⁰ NSS v nich konstatoval, že příslušné programy, které byly přijaty, aby stanovily plán směřující k naplnění imisních limitů kvality ovzduší a dalších ukazatelů v určitém časovém horizontu, nebyly v dané podobě způsobilé zajistit skutečné provedení těchto cílů v daném čase. Neboli by bylo možno říci, že právo na příznivé životní prostředí nebylo dostatečně provedeno, stát nedostal svému pozitivnímu závazku.

Je patrné, že cíle v ochraně ovzduší mají charakter závazků, které nelze naplnit ihned, ale jsou dlouhodobé povahy, a vyplývá z nich tedy povinnost činit příslušné kroky, aby stanovených cílů mohlo být v budoucnu reálně dosaženo. Tento charakter tzv. progresivních (postupných) závazků je typický nejen pro oblast životního prostředí, ale pro oblast socioekonomických práv vůbec.⁶¹ Progresivní charakter závazků, které mají být naplněny v budoucnu, ovšem rozhodně neznamena, že přezkum jejich plnění je nemožný; kritéria přezkumu pouze musí charakter těchto závazků zohlednit.⁶² Za pozitivní závazky vyplývající z práva na příznivé životní prostředí je třeba považovat také ty, které vyplývají z povinnosti státu chránit právo na příznivé životní prostředí před zásahy ze strany třetích osob, neboť tento typ závazků se v obecné rovině rovněž považuje za pozitivní. Takovým závazkem může být např. řádné zavedení a prosazování legislativy regulující vypouštění znečišťujících látek soukromými podniky.

Co bude v oblasti životního prostředí negativním závazkem, jehož porušení by bylo „zásahem“ s pravým významem toho slova? Domnívám se, že za součást práva na příznivé životní prostředí lze považovat právo užívat určité dosažené kvality, respektive stupně ochrany životního prostředí a jemu odpovídající povinnost státu nezasahovat do možnosti jednotlivce užívat životní prostředí ve „své“ lokalitě v určité dosažené kvalitě a podobě.⁶³ Zásahem by pak bylo zhoršení této kvality v důsledku přijetí právního předpisu, vydání rozhodnutí apod. Jako zásah bych tedy chápala změnu existujícího stupně ochrany životního prostředí v určitém místě v určitém čase k horšímu. Příkladem může být vydání územního rozhodnutí na novou výstavbu v přírodní lokalitě, která negativně zasáhne do přírodního charakteru dané krajiny, ohrozí existenci nebo naruší příznivé životní pod-

⁵⁹ KRATOCHVÍL, J. *Test racionality: Skutečně vhodný test pro sociální práva*, s. 1055–1057 a 1059.

⁶⁰ Jde o rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2017 č. j. 6 As 288/2016 – 146 (Program zlepšování kvality ovzduší aglomerace Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek); rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2018 č. j. 4 As 250/2016 – 156 (Program zlepšování kvality ovzduší Severozápad); rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2018 č. j. 9 As 17/2017 – 98 (Program zlepšování kvality ovzduší aglomerace Brno).

⁶¹ Srov. náleží I. ÚS 2637/17 ze dne 23. ledna 2018, bod 46 a 51.

⁶² K problému progresivních závazků a jejich přezkumu viz blíže KRATOCHVÍL, J. *Judikovatelnost sociálních práv: nějaké mezery?* *Právník*. 2007, roč. 146, č. 11, s. 1170 an.

⁶³ Zde se dostáváme blízko k problematice osobnostního práva nově zakotveného občanským zákoníkem – práva člověka žít v příznivém životním prostředí. K tomu viz MÜLLEROVÁ, H. *Právo žít v příznivém životním prostředí jako nová součást ochrany osobnosti*. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2017, Vol. LXIII, č. 3, s. 15–33.

mínky druhů v dané lokalitě žijících, povede ke zhoršení kvality ovzduší atd.⁶⁴ Otázkou samozřejmě zůstává posouzení míry onoho „zhoršení“ – zda by zásahem bylo např. zhoršení závažné, podstatné atp. Není pravděpodobné, že by za zásah do práva na příznivé životní prostředí bylo uznáno jakékoli (i nepodstatné) zhoršení standardu ochrany životního prostředí. Naopak by nemělo být na překážku, jak jsem přesvědčena, že by dané zhoršení postihlo např. pouze životní podmínky druhů rostlin a živočichů v dané lokalitě nebo jinou součást životního prostředí spojenou s životem člověka pouze nepřímo, jak jsem argumentovala v části o esenciálním jádru práva na příznivé životní prostředí. Snahu o zabránění výkyvům k horšímu v ochraně životního prostředí (v souvislosti např. s odlišným důrazem na otázky životního prostředí u měnících se politických reprezentací státu) vyjadřuje jeden z novějších principů ochrany životního prostředí – princip zákazu regrese, který byl v některých zemích dovozen právě v přímé souvislosti s aplikací základního práva na příznivé životní prostředí.⁶⁵ Je škoda, že český Ústavní soud tento princip v kontextu hmotněprávní ochrany základních práv (včetně článku 35 Listiny) nedávno výslovně odmítl.⁶⁶

Shrnuji, že v případě porušení práva na příznivé životní prostředí jsou myslitelné dva různé typy „zásahů“, které odpovídají porušení pozitivních a negativních závazků: jednak zásahy, které *de facto* nejsou pravými zásahy, protože směřují vůči pozitivním závazkům, a jsou tak vlastně nedostatečným plněním povinnosti zajistit určitý stupeň ochrany životního prostředí, a to i vůči porušením ze strany třetích osob, a jednak zásahy, které spočívají ve zhoršení standardu ochrany životního prostředí oproti předchozímu stavu a lze je považovat za zásahy vůči negativním aspektům práva na příznivé životní prostředí. Typu zásahu má pak následně odpovídat způsob přezkumu, včetně uplatnění příslušných kroků testu racionality, respektive proporcionality.

4.3 Přezkum zásahů u pozitivních a negativních závazků

První krok testu racionality – vymezení esenciálního jádra práva probíhá v obecné rovině. Všechny další kroky již spočívají v posuzování konkrétních okolností právě řešeného případu, respektive jím způsobené kolize ústavně chráněných práv či hodnot. Zhodnocení, zda se napadené ustanovení (respektive u ústavní stížnosti rozhodnutí, opatření či zásah) nedotýká samotné podstaty a smyslu (esenciálního obsahu) daného práva, spočívá u pozitivních i negativních závazků v posouzení konkrétních individuálních okolností daného případu a jejich zařazení do jádra nebo mimo ně. Zásah směřující do esenciální podstaty práva se bude posuzovat principem proporcionality, zatímco zásah směřující mimo esenciální jádro principem racionality. Třetí krok testu racionality, tedy posouzení legitimacy cíle napadené úpravy nebo napadeného aktu, které způsobují tvrzený zásah do práva na příznivé životní prostředí, je vlastně posouzením oprávněnosti kolidujícího zájmu. V případě zásahů do práva na příznivé životní prostředí jím podle okolností daného případu může být například ekonomický zájem, zájem na zvýšení zaměstnanosti, zlepšení dopravní infrastruktury, zajištění bydlení apod. Pouze pokud je cíl shledán jako legitimní,

⁶⁴ Rozsudek NSS 6 Ao 5/2010 – 43 ze dne 13. října 2010.

⁶⁵ Například v Belgii a Finsku. MÜLLEROVÁ, H. *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*, s. 58 an. a 73 an. K principu zákazu regrese MÜLLEROVÁ, H. Role právních principů v interpretaci práva na životní prostředí. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 167 an.

⁶⁶ Nález Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. prosince 2018 týkající se limitů hluku, bod 60 an.

pokračuje testování čtvrtým krokem. Ten pak představuje hodnocení způsobu, jakým je cíl, jehož legitimita byla v předchozí fázi uznána, promítnut do právní úpravy (případně u ústavní stížnosti do napadeného rozhodnutí, opatření či zásahu), a to konkrétně otázku, zda právní prostředek použitý pro dosažení tohoto cíle je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

Positivní závazky mohou být do určité míry specifické v tom, že ptáme-li se, zda byly dostatečně ze strany státu naplněny, ne vždy tu nutně musí být kolidující zájem. Někdy může být nedostatečné plnění výsledkem liknavosti státní správy, nedostatku úředníků či finančních prostředků apod. V takových případech mohou být určitými vodítky pro čtvrtou fázi, jak se domnívám, u progresivních závazků tzv. doktrína *due diligence* (též „řádné snahy“ či „náležitě píle“) a uplatnění principu rovnosti.

Doktrína *due diligence* primárně slouží pro posuzování, zda stát dostatečně chrání práva před zásahy ze strany třetích osob,⁶⁷ avšak domnívám se, že je aplikovatelná šířeji, i na ty typy pozitivních závazků, které neznějí „na výsledek“, ale na „řádnou snahu“ při směřování k vytčenému budoucímu cíli.⁶⁸ Právě tyto typy závazků ostatně mohou hrát při naplňování práva na příznivé životní prostředí důležitou roli. Posuzuje se, zda stát zavedl opatření, o nichž lze mít rozumně za to, že povedou k naplnění cíle; pokud stát dostal požadavku řádné snahy (náležitě píle), bylo právo dodrženo a naopak. Například ve výše zmíněných případech programů zlepšování ochrany ovzduší⁶⁹ bylo konstatováno, že stát nepodnikl kroky, které jsou skutečně způsobilé zajistit budoucí realizaci cílů ochrany ovzduší. Soud uvažoval nad tím, jak by měl program vypadat, aby byl skutečně způsobilý naplnit požadavky dané příslušnou směrnicí a zákonem. Kritizoval, že vydaný program byl spíše souhrnem všech možných opatření, která by měla a mohla být přijata, ale že zejména chybí harmonogram, z něhož by bylo patrné, že se předpokládá postupování po určitých plánovaných a promyšlených krocích, jejichž plnění je možno kontrolovat, a dále že opatření v programu uvedená nejsou dostatečně určité strukturována a specifikována, aby mohla být do roku 2020 (což je ostatně podle soudu nereálné) naplněna.

Princip rovnosti lze v oblasti životního prostředí vidět jako prostředek ochrany cenných veřejných statků, které mají být distribuovány rovně bez diskriminace. Nerovnost či diskriminace by tu spočívala v neospravedlnitelném omezování přístupu k danému veřejnému statku pro některé osoby nebo skupiny osob.⁷⁰ Těžko lze žádat, aby všichni obyvatelé měli právo na totožnou kvalitu životního prostředí ve smyslu stavu jeho složek, ale v oblasti pozitivních závazků lze žádat, aby stát tyto závazky plnil tak, aby bez ospravedlnitelného důvodu nechránil právo na příznivé životní prostředí obyvatel v určitých regionech méně než v jiných. Neboli součástí plnění pozitivních závazků by mělo být, že toto plnění bude nastaveno individuálně na potřeby jednotlivých regionů, složek životního prostředí apod., a nikoli paušalizováno – to by mohlo znamenat nedostatečné plnění těchto pozitivních závazků vůči určitým skupinám. Můžeme zde ostatně spatřovat určitou sou-

⁶⁷ Příslušné orgány mají učinit vše, co může být „rozumně“ očekáváno pro zabránění skutečného a bezprostředního ohrožení práva ze strany identifikovatelných jednotlivců – samozřejmě nelze po státu žádat, aby fakticky zabránil veškerým zásahům např. do práva na život ze strany soukromých osob, avšak posuzuje se, zda zavedl všechna „rozumná opatření k prevenci, která lze očekávat od řádně řízené vlády za podobných okolností“. SHELTON, D. – GOULD, A. *Positive and Negative Obligations*. In: SHELTON, D. (ed.). *Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford University Press, s. 578.

⁶⁸ KRATOCHVÍL, J. *Judikovatelnost sociálních práv: nějaké mezery*, s. 1174.

⁶⁹ Viz pozn. č. 60.

⁷⁰ McCRUDDEN, Ch. – KOUNTOUROS, H. *Human Rights and European Equality Law*. In: MEENAN, H. (ed.). *Equality Law in an Enlarged European Union: Understanding the Article 13 Directives*. New York: Cambridge University Press, 2007, s. 75–76.

vislost s imperativem zvýšených nároků na ochranu práva v případech zranitelných skupin osob⁷¹ – v oblasti kvality životního prostředí je určité identifikace takových skupin osob myslitelná, zvláště pak ve spojení s dalšími kritérii, jako je sociální situace.

U přezkumu zásahů v případech negativních závazků a rovněž u těch pozitivních závazků, kde důvodem jejich nedostatečného plnění je kolidující zájem, je čtvrtý krok testu racionality popisován jako posuzování „rozumnosti“, tj. zda je dané opatření racionální, zda není svévolným zásahem ze strany vydavatele. Tento popis působí jako požadavek izolovaného posuzování racionality pouze kolidujícího opatření, ale ve skutečnosti se Ústavní soud při něm často zaměřuje na určité vážení či vyvažování – např. argumentuje, že úprava nepřiměřeně dopadá na některé skupiny osob, komparuje či uvažuje, zda je určité omezení práva správně vyváženo jinými faktory.⁷² Zkoumá tak, zda zásah do práva nebo jeho nedostatečné plnění je s protichůdným legitimním zájmem v nějakém rozumném poměru. Domnívám se, že vyvažování kolidujících zájmů může být při řešení případů posuzování porušení práva na příznivé životní prostředí určitým klíčem, za který je možno tuto komplikovanou problematiku uchopit, a že by se mělo stát jeho důležitou součástí. Vodítka k němu lze nalézt například v aplikování principu proporcionality v úzkém smyslu (vlastního vyvažování, tj. posledního kroku testu proporcionality), který se u ústavních soudů hojně používá pro řešení kolizí protichůdných ústavních práv nebo hodnot, nebo ve způsobu, jakým Evropský soud pro lidská práva hledá „*spravedlivou rovnováhu mezi zájmy jednotlivce a společnosti jako celku*“ (k tomu viz níže).

Základní pravidlo vyvažování při aplikování posledního kroku testu proporcionality zní: „*Čím vyšší je úroveň neuspokojení nebo poškození jednoho principu, tím vyšší musí být důležitost uspokojení kolidujícího principu.*“⁷³ Neboli aby zásah do práva na příznivé životní prostředí mohl být uznán za ústavně konformní, musí být vyvážen příslušným stupněm důležitosti, naléhavosti, společenského přínosu apod. kolidujícího zájmu.⁷⁴ Z tohoto pohledu je zásadní, že česká ústava obsahuje dvě ustanovení zakotvující v rámci základů životního prostředí určitá pravidla vyvažování vůči jiným právům: podle čl. 11 odst. 3 Listiny nesmí výkon vlastnického práva poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, a podle čl. 35 odst. 3 Listiny pak při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Tato ustanovení dávají při vyvažování zájmům životního prostředí poměrně silnou pozici.

Dále je podstatné, že předmětem základního práva podle čl. 35 odst. 1 Listiny není jakékoli životní prostředí, ale životní prostředí „příznivé“. Posouzení obsahu tohoto adjektiva při řešení konkrétních případů má zvláštní význam, protože dodržení nebo nedodržení tohoto kritéria slouží k rozhranění mezi dodržáním práva a jeho porušením a pro každý konkrétní případ je třeba ho interpretovat.

K „měření“ příznivosti slouží v některých částech či složkách životního prostředí tzv. environmentální standardy, jako jsou například maximální přípustné limity znečištění ovzduší, hodnoty přípustného znečištění povrchových vod ad. Některé hodnoty životního prostředí jsou však právními předpisy chráněny, aniž by pro ně existovaly standardy –

⁷¹ K tomu viz disentanční stanovisko k nálezu Pl. ÚS 2/15 ze dne 3. května 2017 o veřejném zdravotním pojištění cizinců, odst. 12.

⁷² KRATOCHVÍL, J. *Test racionality: Skutečně vhodný test pro sociální práva*, s. 1063.

⁷³ Srov. např. ALEXEY, R. *Constitutional Rights and Proportionality*. *Revus – Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*. 2014, Vol. 22, s. 53.

⁷⁴ Určitý nástin možného uvažování k uplatnění proporcionality v oblasti ochrany životního prostředí viz MÜLLEROVÁ, H. *Right to Environment, Balancing of Competing Interests and Proportionality*. *The Lawyer Quarterly*. 2018, č. 2, s. 129–141.

často protože nejsou měřitelné ani vyčíslitelné (například přírodní a estetické hodnoty chráněné v rámci ochrany přírody a krajiny jako úroveň biodiverzity, krajinný ráz ad.). Jako zásah do práva na příznivé životní prostředí bylo u negativních závazků označeno určité kvalifikované „zhoršení“ ochrany životního prostředí (jeho složky, části apod.). Právě zde může hrát roli výklad příznivosti životního prostředí, respektive otázka, zda po dané změně je životní prostředí ještě „příznivé“. U těch hodnot životního prostředí, kde neexistují environmentální standardy, je třeba při posuzování „zhoršení“ v konkrétním případě brát v úvahu taková kritéria jako dosavadní charakter a určení či způsob využití dané lokality (např. jinak asi bude zhoršení posuzováno v průmyslovém areálu, jinak v klidné rezidenční čtvrti, a ještě jinak ve zvláště chráněném území), dopad zhoršení na kvalitu života lidí a na ekosystémy (povaha a intenzita tohoto dopadu), porovnání s jinými lokalitami s obdobným charakterem apod.

Pro ilustraci testu racionality a vyvažování lze použít skutkové okolnosti zhruba podobně těm, které byly podkladem pro výše zmiňovaný případ týkající se *perlorodky říční*,⁷⁵ ovšem nyní bez ohledu na skutečný průběh případu a podobu rozhodnutí. Podstatou byla otázka, zda ohrožení existence chráněného druhu perlorodka říční v důsledku povolení splouvání daného úseku řeky zakládá porušení práva na příznivé životní prostředí. Zde budu vycházet z širokého pojetí práva na příznivé životní prostředí, zahrnujícího i příznivé podmínky existence druhů (tedy z přístupu, který byl při skutečném řešení této kauzy odmítnut). Tvrzeným zásahem do práva na příznivé životní prostředí je akt, který umožnil splouvání toku. Definice jádra práva na příznivé životní prostředí byla nastíněna výše (první krok testu racionality). Ve druhém kroku testu je možno zhodnotit, že zásah by zasahoval jádro v případě, že by bylo prokázáno, že předmětná aktivita skutečně vede k *ničení* jedinců daného druhu a *znemožňuje* jeho další výskyt v dané lokalitě. Mimo jádro by pak směřoval v případě, že povolené splouvání by „pouze“ *zhoršovalo* podmínky pro život tohoto druhu v dané lokalitě, přesněji – činilo by je nepříznivými (zde by přišlo na řadu interpretační posouzení míry této nepříznivosti, ve světle určení konkrétního chráněného zájmu – zde zájem na zachování výskytu zvláště chráněného druhu živočicha v dané lokalitě). Protichůdné zájmy můžeme shledat v rekreačním využití lokality a zvýšení její turistické atraktivity, jakož i v ekonomickém zájmu na zisku z podnikání. Pokud by tyto zájmy byly shledány jako legitimní, přišlo by na řadu vyvažování proti sobě stojících zájmů. Splouvání Teplé Vltavy v daném úseku je hromadnou sportovní akcí a vodním sportem, jeho podmínkou je předchozí registrace plavidel. Jde o aktivitu organizovanou podnikatelskými subjekty. Ohledně varianty zásahu do esenciálního jádra (tj. pokud splouvání působí *ničení* jedinců daného druhu) se domnívám, že zájem na lidské volnočasové aktivitě, která nemá žádnou jinou funkci než zábavu a využití volného času (tj. neobsahuje žádný aspekt potřebnosti, nezbytnosti či veřejného zájmu), nemůže převážit nad zájmem na samé *existenci* chráněného druhu. V takovém případě se domnívám, že by šlo o neústavní zásah do práva na příznivé životní prostředí. Co se týče varianty „pouhého“ rušení jedinců zvláště chráněného druhu (tj. zásah jde mimo esenciální jádro), bylo by namísto vyvažovat zájem na ochraně daného druhu vůči souboru opatření, která představují regulaci, respektive omezení dané volnočasové aktivity (v daném případě by šlo o podmínky časového vymezení splouvání během roku, podmínky minimální výše hladiny, maximálního počtu lodí za jednotku času, využití části poplatku pro účely ochrany přírody apod.).

⁷⁵ Rozsudek NSS 6 Ao 5/2010 – 43 ze dne 13. října 2010.

Skutkové okolnosti tohoto modelového případu jsou nicméně vybočující absencí prvku potřebnosti či nezbytnosti dané aktivity nebo jejích výsledků pro člověka, což není v environmentálních případech příliš časté. Mnohem komplikovanější a náročnější bude jakékoli vyvažování zájmu na ochraně práva na příznivé životní prostředí vůči silným kolidujícím ekonomickým a sociálním potřebám (jako jsou například stavby silnic nebo jiné infrastruktury, průmyslové záměry, těžba, bytová výstavba apod.).

Co se týče inspirace judikatorními přístupy Evropského soudu pro lidská práva, ten v environmentálních případech, zejména těch založených na čl. 8 Evropské úmluvy, často hledá „*spravedlivou rovnováhu [fair balance] mezi zájmy jednotlivce a společnosti jako celku*“.⁷⁶ Jde tedy o vyvažování zájmu na respektování soukromého a rodinného života (potažmo přes tyto hodnoty zájmu na ochraně životního prostředí) oproti kolidujícímu zájmu, který je tvrzen jako zájem celého společenství. Na tom je zajímavé, že ochrana životního prostředí se v těchto případech řešených na podkladě čl. 8 Evropské úmluvy díky podřazení pod právo na respektování soukromého a rodinného života dostává na „individuální stranu“ sporu, do pozice zájmu chráněného jednotlivcem. Toto rozložení stran je v případě životního prostředí možná nečekané, vždyť ochrana životního prostředí je jedním z exemplárních příkladů zájmu společnosti jako celku. ESLP v těchto případech kromě vyvažování podobnému popsané aplikaci proporcionality zvažuje vždy ještě míru uvážení státu (*margin of appreciation*), kterou disponuje v případě daných zájmů⁷⁷; ta ostatně není koncepčně nepodobná „širšímu prostoru pro uvážení zákonodárce“, o němž byla řeč při charakterizaci socioekonomických práv.

Závěry

Tento článek si kladl za cíl zrekapitulovat dosavadní poznatky týkající se soudního přezkumu práva na příznivé životní prostředí v ČR a poté, vzhledem k jejich velmi skrovné bilanci, představit kroky navržené jako určitou teoretickou základnu pro budoucí uplatňování tohoto ústavního práva u nás. První část proto shrnula závěry, k nimž dosud dospěla judikatura, a které se týkaly v podstatě pouze posunu v interpretaci okruhu subjektů, které se mohou z procesního hlediska práva na příznivé životní prostředí dovolávat, od původně pouze fyzických osob, k rozšíření tohoto okruhu o obce a ekologické spolky.

Ve stěžejních částech článku byl pak předložen určitý návrh metodologie, která může sloužit jako podklad pro argumentaci při budoucím vymáhání práva na příznivé životní prostředí. Prvním východiskem uvažování o budoucí aplikaci práva na příznivé životní prostředí je myšlenka, že právo na příznivé životní prostředí nelze řešit jako izolovaný ústavní nástroj, ale že má ve struktuře Listiny své místo mezi právy hospodářskými, sociálními a kulturními. Ústavní soud při přezkumu ostatních práv této skupiny již došel k určitým výkladovým postupům, které je třeba využít jako základ pro uvažování o způsobu aplikace též tohoto práva. Druhým východiskem je teze, kterou jsem se snažila obhájit, že ústavní právo na příznivé životní prostředí by mělo umožňovat dovolávat se ochrany životního prostředí v celé jeho šíři, nejen v rozsahu, který se bezprostředně dotýká života člověka.

⁷⁶ Srov. např. případy *López Ostra v. Spain*, 9. 12. 1994 (Series A no. 303-C); *Hatton and Others v. the United Kingdom*, Velký senát, 8. 7. 2003 (stížnost č. 36022/97); *Fadeyeva v. Russia*, 9. 6. 2005 (stížnost č. 55723/00).

⁷⁷ Srov. MÜLLEROVÁ, H. *Environment Playing Short-handed: Margin of Appreciation in Environmental Jurisprudence of the ECtHR. Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*. 2015, č. 1, s. 83–92.

Na základě uvedených východisek bylo třeba se nejprve zabývat charakteristikou práv hospodářských, sociálních a kulturních v obecné rovině, a to zejména s ohledem na roli ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny při jejich vymáhání. Na základě srovnání převažujícího charakteru práv této skupiny a práva na příznivé životní prostředí se domnívám, že zařazení práva na příznivé životní prostředí mezi ně vzhledem k řadě specifík životního prostředí není vhodné. Za současné situace, kdy právo na příznivé životní prostředí je podle platného ústavního textu jejich součástí, je však třeba z tohoto faktu vycházet a snažit se principy využívané pro ochranu práv hlavy čtvrté Listiny co možná nejšetrněji aplikovat na ochranu práva na příznivé životní prostředí.

V souvislosti s uplatňováním práv hlavy čtvrté Listiny bylo důležité hlouběji zkoumat dva pro ně stěžejní elementy: problematiku esenciálního jádra těchto práv a problematiku metody jejich přezkumu v podobě testu racionality. Poznatky o esenciálním jádru a testu racionality byly následně aplikovány na právo na příznivé životní prostředí: byla navržena formulace esenciálního jádra a obsahu práva na příznivé životní prostředí. Ohledně možné podoby zásahů do práva na příznivé životní prostředí bylo zjištěno, že závisí na povaze příslušných závazků: v případě pozitivních závazků mají zásahy podobu nedostatečného plnění (tj. opomenutí řádně zajistit realizaci práva), zatímco v případě negativních závazků je lze hodnotit jako zásahy v pravém slova smyslu, tj. omezení ve výkonu práva v podobě určitého kvalifikovaného zhoršení stupně jeho ochrany, přičemž toto snížení ochrany může podle mého názoru spočívat i ve zhoršení životních podmínek druhů rostlin a živočichů.

Od povahy závazku a zásahu do něj se odvíjí podoba přezkumu: proto byly úvahy o přezkumu v krocích testu racionality rozděleny na přezkum pozitivních a negativních závazků. V případě pozitivních závazků progresivní povahy byla navržena jako doplňující metoda posuzování doktrína *due diligence* neboli zkoumání, zda stát vyvinul řádnou snahu a uskutečnil kroky, u nichž lze rozumně očekávat, že povedou k naplnění vytčeného cíle v budoucnosti (včetně dlouhodobých závazků, které nejsou v environmentální oblasti výjimkou). Dalším využitelným vodítkem je pak princip rovnosti, jenž má zajistit, že stát pro některé skupiny (a zvláště pro zranitelné skupiny) nezajišťuje ochranu práva na příznivé životní prostředí neodůvodněně v nižší míře. Důležitou fází pro přezkum závazků v oblasti životního prostředí se ukazuje být fáze vyvažování kolidujících principů, které musí být zasazeno do individuálních okolností konkrétního případu, a lze pro ni využít již zavedené metody doktríny proporcionality (respektive proporcionality v úzkém smyslu).

Co podotknout závěrem? Žádná environmentální soudní kauza nezačne bez stěžovatele (žalobce), tedy osoby, která je ochotna věnovat svůj čas a energii hájení životního prostředí právními prostředky, ať už uvažujeme jednotlivce, nebo environmentální spolky. Z pohledu situace u nás, kdy čekáme, až některý z nejvyšších soudů bude mít příležitost vyjádřit se k samé podstatě a obsahu práva na příznivé životní prostředí, je každopádně třeba si přát, aby jejich úsilí nepolevilo a aby se tyto osoby znovu pokoušely podávat správné žaloby, kasační a ústavní stížnosti, jimiž se budou dovolávat práva na příznivé životní prostředí, a to i přesto, že jejich předchozí snahy nebyly úspěšné. Změny v přístupu soudů jsou postupné a pozvolné, a bude-li argumentace stěžovatelů reagovat na nový vývoj v judikatuře a bude-li dostatečně propracovaná, jsem přesvědčena, že se dočkáme odpovědí, a tím i vyjasnění, za jakých podmínek lze lidské právo na příznivé životní prostředí využívat ke zvýšení ochrany a kvality životního prostředí.

Perspectives of the Right to Environment: The Pattern of Reviewing Socio-economic Rights and the Test of Rationality

Hana Müllerová

Abstract: The right to a favourable environment has been a part of the Czech human rights catalogue since 1993. It forms the constitutional background of the environmental protection in the Czech Republic. Nevertheless, the right to environment has not yet developed into a functioning legal instrument that could serve improved environmental protection. The high Czech courts have not even pronounced on the substance and content of the right. The article firstly summarizes the achievements in judicial reviewing of the right to a favourable environment that are rather minimal and almost exclusively concentrated on the procedural aspects of the right. Then the author presents her propositions about the methods and necessary steps which can help a substantive application of the right to environment in courts. She suggests to proceed from the pattern established by the Czech Constitutional Court for enforcement of socio-economic rights and to apply it to the right to a favourable environment, while taking its particularities into account. Therefore, the focal point of the article lies in formulating the essential core of the right to environment in a similar way as the Court has done for other rights from the same category, and in considering how the steps of the doctrine of rationality, used by the Czech Constitutional Court in social rights, may help reviewing positive and negative obligations derived from the right to a favourable environment.

Key words: Right to environment, socio-economic rights, proportionality, doctrine of rationality, Constitutional Court, administrative justice