

Zásady unijního práva z oblastí ochrany životního prostředí

Vojtěch Vomáčka *

I. Úvodem

Tento článek se zabývá environmentálními zásadami¹ unijního práva. Jeho zaměření vychází ze skutečnosti, že ačkoliv české správní soudy v odůvodnění svých rozhodnutí na základní právní zásady mnohdy odkazují,² zásadami práva životního prostředí je argumentováno zřídka, přestože se jedná o zásady obecně uznávané. Dochází-li ke střetu zájmu na ochraně životního prostředí s jinými zájmy, pak je zohlednění tohoto zájmu samostatným a pádným argumentem, jakousi zásadou *sui generis*, typicky v oblasti účasti veřejnosti. Vedle národních zásad práva životního prostředí se vyvíjejí zásady i na úrovni unijního práva. Soudy členských států pak v rámci povinnosti tzv. eurokonformního výkladu musí tyto zásady zohlednit při aplikaci přímo závazného unijního práva i práva vnitrostátního, a to při zachování „unijního“ rozměru těchto zásad, tedy při zohlednění unijních zájmů. Za klíčovou pro výklad environmentálních zásad unijního práva lze považovat judikaturu Soudního dvora, i proto tento článek pomíjí historický vývoj jednotlivých zásad, který je zajímavý, nicméně přesahuje rozsah tohoto článku.

II. Environmentální zásady unijního práva

Obecně význam právních zásad výstižně shrnuje Rigel,³ podle kterého je interpretační a aplikační význam zásad jejich zásadní a nejdiskutovanější funkcí: „*V procesu aplikace práva je role právních principů významná*

* Mgr. Vojtěch Vomáčka, doktorand Katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ Za účelem zjednodušení používám jednotně pojmu zásady a nerozlišuji tak mezi principy a zásadami, třebaže překlady judikatury ani unijní právo v tomto směru nejsou vždy jednotné.

² Většinou se jedná o zásady obecné, například zásadu právní jistoty, zásadu proporcionality či zásadu zákazu zpětného působení právní normy, přičemž tyto zásady jsou doplněny zvláštním systémem zásad správního řízení. Co se týče zásad odvětvových, příznačné je uplatňování zásad daňového řízení či užití trestněprávních zásad v oblasti správního trestání.

³ RIGEL, F. Význam zásad v právu. *Juristic.cz*. ISSN 1802-789X, 2006. [cit. 20. 6. 2012]. Dostupné z: <<http://obcanske.juristic.cz/550757/index.html>>.

zejména při překlenování mezer v zákoně či právu, při usměrňování výkladu právních norem či dotváření práva soudy, při výkladu neurčitých právních pojmů a v případě *hard cases*.“ Winter⁴ vychází z konceptu, podle něhož jsou environmentální zásady spojnicí mezi právem a společenským zdravým rozumem. Pomáhají potřebnému urychlení tvorby práva v nerovnoměrné situaci rychlých globálních změn životního prostředí a pomalých institucionálních reakcí. Gilhuis⁵ uvádí, že dlouhou dobu diskuze o úloze těchto zásad probíhala kontextu mezinárodního práva a jen málokdy se zabývala možnostmi jejich uvedení do národních právních systémů a jejich vlivem na právní praxi. Podobně Sands⁶ upozorňuje na skutečnost, že přílišná pozornost je věnována mezinárodním aspektům na úkor praktické implementace zásad tam, kde musí dojít ke změnám. Jako hlavní výhodu zavedení zásad do národních systémů Gilhuis uvádí zvýšení normativní síly existujících i nových právních předpisů a zvážení výchozích bodů tvorby a aplikace práva. Většina práva v oblasti ochrany životního prostředí je podle něj vytvářena *ad hoc* s cílem rychlého řešení palčivých environmentálních problémů, které jsou často složité a technicky náročné. Zákonodárce předpokládá, že v rámci obecných pravidel jsou správní orgány schopny jejich konkretizace a prosazování. Zásady jsou základem systematizace, která umožňuje jasnější argumentaci a jednotnost správního a soudního rozhodování, a to obzvláště tam, kde se uplatní velké množství právních norem, případně normy speciální.⁷

Podobně Damohorský⁸ uvádí, že význam principů práva životního prostředí, stejně jako význam principů

⁴ WINTER, G. in WINTER, G. (ed.) *Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from Science, Sociology and the Law*. Cambridge University Press. 9780521852616. S. 587.

⁵ GILHUIS, P. The Consequences of Introducing Environmental Law Principles in National Law in SHERIDAN, M., LAVRYSEN, L. *Environmental law principles in practice*, 2002. Emile Bruylant, str. 46. ISBN 2802715429.

⁶ SANDS, P. Codification and implementation: definic the boundaries in the discussion in Report of the International Environmental Conference on Codifying Rio Principles in National Legislation. *Publicatiereeks milieubeheer*, 1996/4, Haag. 1996, str. 17.

⁷ GILHUIS, P. The Consequences of Introducing Environmental Law Principles in National Law in SHERIDAN, M., LAVRYSEN, L. *Environmental law principles in practice*, 2002. Emile Bruylant, str. 50–52. ISBN 2802715429

⁸ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 48.

práva vůbec, spočívá v jejich vlivu na sjednocování legislativy. Mnohé však slouží i jako důležitá interpretační nebo aplikační pomůcka v případě nejasností či pochybností. Tyto závěry je možné bez dalšího převést i na poměry unijního práva s výhradou, že aplikace práva probíhá z velké části teprve na národní úrovni.

Environmentální zásady unijního práva jsou východiskem i smelujícím prvkem rozsáhlého souboru unijních právních předpisů a měřítkem jejich efektivní aplikace. Poskytují významné interpretační vodítko zejména Soudnímu dvoru a národním soudům, tudíž výrazně přispívají k prosazování unijního práva.

Jak bude uvedeno dále, svojí normativní povahou jsou unijní environmentální zásady blíže zásadám národním než například mezinárodnímu zvykovému právu. Jejich shoda se stejně nebo obdobně nazývanými národními zásadami práva životního prostředí je ovšem pouze částečná, neboť nesledují cíle ve vztahu ke konkrétnímu členskému státu. Unijní environmentální zásady jsou výslovně zakotvené v unijním právu a rozvíjené v judikatuře Soudního dvora. I při jejich vytváření tak musí být zohledněna zásada subsidiarity ve smyslu čl. 5 SEU a jejich výklad pak musí respektovat povahu regulovaného zájmu, který má nadnárodní povahu a členské státy jej nemohou uspokojivě samy regulovat.⁹ Nadto se zakotvení národních zásad systému liší napříč členskými státy – někde je výslovně zmiňují zákony nebo dokonce ústavy,¹⁰ jinde jsou dovozovány doktrinárně (např. v Německu). Odlišná je i povaha takových zásad, které mohou být pouhými politickými ideály a cíli ekopolitiky, ale také závaznými právními normami až na úrovni základních právních principů se statusem *ius cogens* (v případě principů mezinárodního práva). Některé zásady jsou pak tradiční a zažitě, jiné relativně nové a rozvíjející se.

Rozdíl mezi národními a unijními zásadami dobře ilustruje značně zjednodušený¹¹ případ italské Neapole, která se více než dvě desítky let potýká s horami odpadků ve svých ulicích. Již v roce 1994 vyhlásila Itálie stav nouze v regionu Campania a Komise nařídila vy-

čištění všech nelegálních skládek odpadů a vytvoření systému odpadového hospodářství. Přes určité pokroky ovšem následkem prosincové stávky městských zaměstnanců v prosinci roku 2007 dosáhla tato krize vrcholu a dodnes se ji nepodařilo vyřešit. Oproti tomu německé spalovny v té době zely prázdnotou v důsledku německé progresivní odpadové politiky. Z italského pohledu se může zdát pochopitelným pokus o převoz odpadu do nevyužitých německých spaloven, zvláště když ty měly o tento odpad zájem. Z unijního pohledu by se oproti tomu jednalo o porušení zásady blízkosti, přestože by se jednalo o systém ekonomicky funkční a v určitém směru snad i vyhovující italským zásadám ochrany životního prostředí ve stavu nouze.

III. Jednotlivé zásady

Právní základ unijním environmentálním poskytuje na úrovni primárního práva článek 191 odst. 2 SFEU, podle kterého je politika Unie v oblasti životního prostředí založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“.¹² Všechny tyto zásady jsou zmiňovány i v Šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí.¹³

Jednotlivé environmentální zásady unijního práva mají základ v unijní ekopolitice; jsou zásadami, na kterých je ekopolitika založena. Je tak možné hovořit o cílech unijní ekopolitiky, které se uplatní zejména při tvorbě jednotlivých právních předpisů. Jedná se o vysokou míru ochrany životního prostředí, integraci takové ochrany a podporu udržitelného rozvoje, tedy zásady obecně vycházející zejména ze Stockholmské deklarace OSN o životním prostředí z roku 1972 (zásada integrace), z tzv. Zprávy Brutlandové¹⁴ z roku 1987 (udržitelný rozvoj) a Deklarace z Rio de Janeiro o životním pro-

¹² Toto ustanovení rovněž zmiňuje zaměření unijní politiky na vysokou úroveň ochrany s ohledem na rozdílnou situaci v jednotlivých regionech Unie, opět se však jedná spíše o cíl unijní ekopolitiky, pro který platí to, co bylo řečeno výše.

¹³ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002, o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí. Např. podle pátého bodu preambule vyžaduje vytváření přístupu k ochraně lidského zdraví a životního prostředí vyžaduje větší zaměření na prevenci a na uplatňování zásady předběžné opatrnosti. Podle čl. 2 odst. 1 Program tvoří rámec environmentální politiky Společenství během trvání programu s cílem zajistit vysoký stupeň ochrany, přičemž zohledňuje zásadu subsidiarity a odlišnosti situací v různých regionech Společenství, a dosáhnout přerušení vazby mezi environmentálními tlaky a hospodářským růstem. Je založen zejména na zásadě „znečišťovatel platí“, na zásadě předběžné opatrnosti a preventivní akce a na zásadě nápravy znečištění u zdroje.

¹⁴ Our Common Future. Oxford University Press, Oxford 1987. České vydání: Naše společná budoucnost: světová komise pro životní prostředí a rozvoj. Academia, Praha 1991.

⁹ K unijnímu rozměru environmentálních zásad viz výklad k zásadě subsidiarity ve spojitosti s ochranou životního prostředí in JANS, J. H., VEDDER, H. European Environmental Law. 3. vydání. Groningen: Europa Law Publishing, 2008, str. 10–13.

¹⁰ Viz např. čl. 66 portugalské ústavy, který přiznává občanům právo na zdravé a ekologicky vyvážené životní prostředí a zároveň ukládá státu povinnost životní prostředí chránit, a to nikoliv v obecné rovině, nýbrž s důrazem na účast veřejnosti, udržitelný rozvoj, prevenci a kontrolu znečištění, plošnou ochranu přírody a racionální využití přírodních zdrojů. Specifikum portugalské ústavy spočívá v tom, že se lze jejích ustanovení dovolávat přímo, bez prováděcích zákonů.

¹¹ Rekapitulaci celého případu lze nalézt např. v European Commission, DG ENV Implementing EU Waste Legislation for Green Growth. Final Report. 29. 11. 2011, dostupné na <http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/study%2012%20FINAL%20REPORT.pdf>

středí a rozvoji z roku 1992. Jsou zakotveny především v ust. čl. 3 odst. 3 a čl. 21 odst. 2 SEU a čl. 11 a 191 odst. 1 SFEU. Hranice mezi cíli ekopolitiky a environmentálními zásadami není pevná, což souvisí s historickým vývojem, kdy některé z původní skupiny cílů ekopolitiky v Prvním akčním plánu¹⁵ byly včleněny do Smluv a výslovně označeny jako zásady. Soudní dvůr ovšem vychází spíše z užšího pojetí environmentálních zásad a mezi zásadami a cíli rozlišuje.¹⁶ Takový přístup je logický a nutný, neboť zatímco zásady je Soudní dvůr povinen při výkladu právních předpisů zohlednit vždy a přímo, k cílům ekopolitiky přihlíží tehdy, směruje-li právní předpis k jejich naplnění. Nelze rovněž opomenout specifickou roli konceptu udržitelného rozvoje, který je nejen cílem ekopolitiky, ale prostupuje politiku Unie v obecné rovině, nejen tedy v oblasti ochrany životního prostředí. Preambule SEU jej zmiňuje jako zásadu, když zmiňuje odhodlání podporovat hospodářský a sociální rozvoj svých národů s ohledem na zásadu udržitelného rozvoje.

Přesto je vhodné alespoň ve zkratce cíle unijní ekopolitiky charakterizovat, neboť článek se dále zaměří již jen na zásady unijního práva životního prostředí v užším smyslu.

Počátky **zásady vysoké míry ochrany životního prostředí** (ale i dalších zásad) lze vysledovat v Jednotném evropském aktu, který včlenil do Smlouvy o ES zvláštní hlavu věnovanou životnímu prostředí. Tehdejší článek 100 A odst. 3 hlavy VII zavázal Komisi vycházet v jejích návrzích podle odstavce 1 „z vysoké úrovně ochrany“. Vysoká úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí se staly jedněmi z cílů Společenství (článek 2 ES), neboť je nevyhnutelná „politika v oblasti životního prostředí“ [čl. 3 odst. 1 písm. l) ES]. Podle článku 3 ES musely být požadavky na ochranu životního prostředí zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Společenství uvedených v článku 3, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje (článek 6 ES).¹⁷ Praktický dopad zásady vysoké míry ochrany životního prostředí vystihl například generální advokát Ruiz-Jarabo Colomer následovně: „*Přijetí přísnějších vnitrostátních opatření musí být proto v souladu s hlavními zásadami Společenství v tom smyslu, že neslučitelnost může vyplývat nejen z konkrétních ustanovení,*

¹⁵ Viz přehled v JOHNSON, S., CORCELLE, G. The environmental policy of the European communities. 2. Vydání. Kluwer Law International, 1995, str. 14–15.

¹⁶ Viz např. Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 7. 1998, Safety Hi-Tech Srl proti S. & T. Srl., C-284/95, Sběrka soudních rozhodnutí 1998 I-04301, bod 36: „That provision thus sets a series of objectives, principles and criteria which the Community legislature must respect in implementing environmental policy.“

¹⁷ Vedle toho lze zmínit i článek 95 ES nebo článek 161 ES, který předpokládá vznik Fondu soudržnosti, který poskytne „finančních příspěvků na projekty ve sféře životního prostředí“.

nýbrž také z programů navrhovaných v tomto nadnárodním kontextu.“¹⁸

Co se týče **zásady integrace ochrany životního prostředí**, pak podle článku 11 SFEU, který vychází z výše zmíněných ustanovení zavedených Jednotným evropským aktem, musí být požadavky na ochranu životního prostředí zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje. Jak však poznamenává Jans,¹⁹ ztratila zásada integrace v Lisabonské smlouvě status hlavní zásady unijního práva (články 1–6 SFEU) a zařadila se mezi „obyčejné integrační zásady“. Lze zmínit také čl. 37 Listiny základních práv EU, podle kterého musí být vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje. Zásada integrace se promítá do řady unijních právních předpisů, např. směrnice o IPPC,²⁰ nicméně nejzásadnějším důsledkem zásady integrace je možnost prosazovat ochranu životního prostředí v kontextu politiky vnitřního trhu, společné obchodní politiky nebo veřejných zakázek.²¹ Jak uvádí Hertinová a Berkhout,²² základním cílem zásady integrace je umožnění posunu vytváření politiky ochrany životního prostředí od tradičního antagonistického modelu k novému kooperativnímu modelu. V podstatě již od zavedení zásady integrace se objevují i úvahy o její možné přímé aplikaci.²³

¹⁸ Stanovisko generálního advokáta Dámasa Ruiz-Jaraba Colomera přednesené dne 30. 11. 2004. Věc C-6/03.

Deponienzweckverband Eiterköpfe proti Land Rheinland-Pfalz. Bod 28. Sběrka soudních rozhodnutí 2005 I-02753.

¹⁹ JANS, J. H. Stop the Integration Principle? Fordham International Law Journal, Vol. 33, No. 3, 2011, s. 1543–1545. Dále viz např. GRIMEAUD, D. The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: A Genuine Policy Development? European Environmental Law Review. 2001, Vol. 9, s. 207–218.

²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/ES ze dne 15. 1. 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění. Úř. věst. L 24/8, 29. 1. 2008.

²¹ Viz např. Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 9. 2002. Concordia Bus Finland Oy Ab, původně Stagecoach Finland Oy Ab, proti Helsingin kaupunki a HKL-Bussiliikenne. Věc C-513/99. Sběrka soudních rozhodnutí 2002 I-07213. Případ se týká města Helsinky, které upřednostnilo ve výběrovém řízení pro správu městské autobusové sítě málo znečišťující autobusy. Podstatné jsou zejména body 69 a 86 odůvodnění. Blíže k integraci ochrany životního prostředí do ostatních unijních politik viz např. DHONDT, N. Integration of Environmental Protection Into Other EC Policies: Legal Theorie and Practice. Europa Law Publishing, 2003.

²² HERTIN, J., BERKHOUT, F. Ecological Modernisation and EU Environmental Policy Integration. SPRU Electronic Working Paper Series. Vol. 72, s. 6.

²³ Viz Stanovisko generálního advokáta Cosmase přednesené dne 23. 9. 1997. Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) a další proti Komisi Evropských společenství. Věc C-321/95 P. Bod 62. Sběrka soudních rozhodnutí 1998 I-01651.

Zásada integrace ochrany životního prostředí je klíčová pro udržitelný rozvoj. **Zásada udržitelného rozvoje.** Podle článku 21 odst. 2 SEU Unie vymezuje a provádí společné politiky a činnosti a usiluje o dosažení vysokého stupně spolupráce ve všech oblastech mezinárodních vztahů ve snaze mimo jiné podporovat udržitelný rozvoj v hospodářské a sociální oblasti a v oblasti životního prostředí v rozvojových zemích s hlavním cílem vymýcení chudoby, přispívat k vypracování mezinárodních opatření pro ochranu a zlepšení kvality životního prostředí a udržitelné hospodaření se světovými přírodními zdroji, aby se zajistil udržitelný rozvoj. Podle článku 191 odst. 1 SFEU přispívá politika Unie v oblasti životního prostředí ke sledování cílů, kterými jsou zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví, uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů, podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu. Zásada udržitelného rozvoje se promítá do celé řady unijních právních předpisů, včetně těch horizontálních – zmínit lze úpravu posuzování vlivů na životní prostředí, směrnici o stanovištích²⁴ nebo směrnici o odpovědnosti za škody na životním prostředí.²⁵

III.1 Zásada předcházení znečištění u zdroje

Prvně je možné se v návaznosti na zmíněný případ neapolských odpadů zabývat zásadami, jejichž působnost je v praxi omezená pouze na některé regulované oblasti. Do navazujících podkapitol jsou vyčleněny zásady prevence a předběžné opatření, které zasluhují hlubší analýzu.

²⁴ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Úř. věst. L 206, s. 7. Třetí bod odůvodnění: „vzhledem k tomu, že hlavním cílem této směrnice je podpořit ochranu biologické rozmanitosti s ohledem na hospodářské, sociální, kulturní a regionální požadavky, představuje tato směrnice příspěvek k obecnému cíli udržitelného rozvoje; že zachování biologické rozmanitosti může v určitých případech vyžadovat udržování nebo přímo podporu určitých lidských činností“.

²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. 4. 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Úř. věst. L 143, s. 56. 2. bod odůvodnění: „Prevence a náprava škod na životním prostředí by měly být prováděny na základě zásady ‚znečišťovatel platí‘, jak je stanoveno ve Smlouvě, a také v souladu se zásadou trvale udržitelného rozvoje. Základní zásadou této směrnice by tudíž mělo být to, že provozovatel, jehož činnost způsobila škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takové škody, je finančně odpovědný; tím mají být provozovatelé nuceni přijímat opatření a rozvíjet postupy ke snižování rizik škod na životním prostředí, aby riziko jejich finanční odpovědnosti bylo sníženo.“

Právní zakotvení zásady předcházení znečištění u zdroje nalezneme v ust. výše uvedeného čl. 191 odst. 2 SFEU. Podle této zásady by škodám na životním prostředí mělo být zamezováno co nejdříve, pokud možno v rané fázi procesu, při kterém škoda vzniká, nikoliv teprve na výstupu (výstižný anglický termín *end-of-pipe* lze přeložit jako *na konci potrubí*). Jedná se o tradiční zásadu mezinárodního práva (viz klasický případ *Trail Smelter*²⁶), který má v rámci unijního práva poměrně rozsáhlé dopady, neboť upřednostňuje práhy znečištění proti standardům kvality životního prostředí. Konkrétně nalézá své uplatnění například v požadavku používání nejlepších dostupných technologií (BAT). V této souvislosti je možné odkázat na argumentaci Soudního dvora v rozsudku ve věci C-364/03²⁷ (Komise proti Řecku, bod 34): „Vzhledem k tomu, že je nesporné, že emise oxidu siřičitého a oxidu dusíku mají škodlivé účinky na lidské zdraví, jakož i na biologické zdroje a ekosystémy, vyplývá z toho, že povinnost členského státu přijmout nezbytná opatření pro snížení emisí těchto dvou látek nezávisí v rozporu s tím, co tvrdí řecká vláda, na obecném stavu životního prostředí v oblasti, kde se dotčené průmyslové zařízení nachází.“²⁸

III.2 Zásada blízkosti

Na zásadu předcházení znečištění u zdroje obsahově navazuje zásada blízkosti, podle které je třeba se se znečištěním vypořádat v co nejkratší vzdálenosti od zdroje znečištění, aby nedošlo k zasažení rozsáhlejšího území nebo většího počtu lidí, živočichů a rostlin. Tato zásada vychází z domněnky negativního působení škodlivých látek a pouze v malé míře umožňuje zohlednění transportních metod nebo konkrétních podmínek v území. Základní myšlenku této zásady vystihuje zejména čl. 16 směrnice o odpadech nazvaný Zásady soběstačnosti a blízkosti ve svém odst. 3: *Sít rovněž umožňuje, aby se*

²⁶ Případ *Trail Smelter*. Spojené státy americké proti Kanadě, Arbitral Trib. III U. N. Rep. Intl. Arb. Awards 1905, 1962–1966. Viz např. KUOKKANEN, T. *International Law and the Environment: Variations on a Theme*.

The Erik Castren Institute Monographs on International Law and Human Rights Series – Vol 4. Martinus Nijhoff Publishers, 2002. s. 80–97.

²⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 7. 2005. Komise Evropských společenství proti Řecké republice. Věc C-364/03. Sběrka soudních rozhodnutí 2005 I-06159.

²⁸ Na základě těchto úvah Soudní dvůr rozhodl, že Řecká republika tím, že nedefinovala politiky ani strategie pro postupné přizpůsobení jednotek s parními a plynovými turbínami elektrárny společnosti Dimosia Epicheirisi Ilektrismou (elektrárnský podnik veřejného práva), se sídlem v Linoperamata na ostrově Kréta, nejlepší dostupné technologii, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 13 směrnice Rady 84/360/EHS ze dne 28. června 1984 o boji proti znečištění ovzduší z průmyslových zařízení.

odpad odstraňoval nebo aby se odpad uvedený v odstavci 1 využíval v některém z nejbližších vhodných zařízení za použití co nejvhodnějších metod a technologií s cílem zajistit vysoký stupeň ochrany životního prostředí a veřejného zdraví.²⁹ Cílem tohoto ustanovení je likvidace odpadu u zdroje a omezení jeho převozu na vzdálenější místo. Ve věci C-2/90³⁰ (Walloon waste) Soudní dvůr dospěl k závěru, že „(p)řincip (zásada) přednostního odstraňování škod na životním prostředí u zdroje, jak ji stanoví čl. 13 odst. 2 Smlouvy jako podklad pro činnost Společenství v oblasti ochrany životního prostředí, znamená, že každý kraj nebo obec nebo místní část musí podniknout vhodné kroky k zajištění toho, že její vlastní odpad bude shromážděn, zpracován a zlikvidován; nadto musí být odpad odstraněn tak blízko jak je to jen možné od místa jeho produkce, aby bylo zabráněno v co největší míře jeho převozu.“³¹

V této souvislosti lze zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 44/2007 – 212, v němž se kasační soud vyrovnával s argumentací stěžovatelky, která namítala nesprávnost závěrů, ke kterým dospěl krajský soud při výkladu judikatury Soudního dvora. Podle ní neplatí, že se principy soběstačnosti a blízkosti přímo vztahují na zásilky odpadů za účelem využití. Nejvyšší správní soud jí však nepřisvědčil. Při posuzování stěžejní otázky, zda oznámená přeshraniční přeprava odpadů měla být skutečně přepravou odpadů určených k odstranění, anebo přepravou odpadů určených k využití, vyšel z judikatury Soudního dvora,³² která nařízení vykládá. Vedle toho argumentoval i zněním Smlouvy: „SES dále stanoví v čl. 174 odst. 2, že politika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“. V této souvislosti obsahují harmonizační opatření odpovídající požadavkům ochrany životního prostředí popřípadě ochrannou doložku, na základě které jsou členské státy zmocněny přijmout z mimoekonomických důvodů ochrany životního prostředí dočasná opatření podléhající kontrolnímu procesu Společenství.“

V rozsudku ze dne 9. února 2011, č. j. 1 As 110/2010-151, pak Nejvyšší správní soud argumentoval

²⁹ Odstavec 4 pak tuto zásadu vysvětluje v tom směru, že zásady blízkosti a soběstačnosti neznamenají, že každý členský stát musí mít všechna konečná zařízení pro využívání odpadu na svém území.

³⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 7. 1992. Komise Evropských společenství proti Belgickému království. Věc C-2/90. Sbírka soudních rozhodnutí 1992 I-04431.

³¹ Bod 34, vlastní překlad.

³² Zejména rozsudku Soudního dvora ze dne 3. 4. 2003, SITA EcoService Nederland BV v. Ministr van Volkshuisvesting, Rumtelijke Ordening en Milieubeheer, C-116/01, Recueil, s. I-02969, body 55 a 56.

mimo jiné smyslem a cílem unijní právní úpravy a výslovně zmínil zásadu blízkosti a soběstačnosti: „Smyslem nařízení Rady č. 259/93 je podpořit využívání odpadů v celé Evropské unii, a to za použití nejvýkonnějších technických postupů. Za tímto účelem se mohou odpady určené k využití volně pohybovat mezi členskými státy, princip blízkosti a soběstačnosti se na tento typ odpadů neaplikuje (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 6. 1998 ve věci *Chemische Afvalstoffen Dusseldorf BV e.a.*, C-203/96, Recueil s. I-4075). Jeho dalším cílem je přispět k ochraně životního prostředí a nikoliv zatěžovat životní prostředí členských států mimo stát původu odpadu, k čemuž slouží aplikace principu blízkosti a soběstačnosti v případě odpadů určených k odstranění (viz odůvodnění nařízení Rady č. 259/93).“

III.3 Zásada znečišťovatel platí

Podle zásady *znečišťovatel platí* by měl nést náklady na odstranění škod na životním prostředí především ten, kdo tyto škody vytváří. Smyslem je jasné stanovení odpovědnosti za následky znečištění a v důsledku rovněž racionální využití přírodních zdrojů a odstranění deformit unijního trhu. V podstatě se jedná o uplatňování Zásady 16 Deklarace z Rio de Janeiro na unijní poměry.³³ Z právního základu v čl. 191 odst. 2 SFEU vychází celá řada předpisů sekundárního unijního práva. Zásada *znečišťovatel platí* se tak nachází uplatnění v nástrojích přímé kontroly (závazné environmentální standardy, limitní hodnoty znečištění, BAT), v ekonomických nástrojích (dotační programy, výkupní tarify, certifikace, daňové úlevy) i v nástrojích dobrovolných (EMAS, dobrovolné dohody, označování). Výslovné zakotvení zásady *znečišťovatel platí* následným upřesněním nalezneme například v čl. 9 odst. 1 rámcové vodní směrnice:³⁴ *Členské státy vezmou v úvahu zásadu návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, včetně environmentálních nákladů a nákladů na využívané zdroje, s ohledem na ekonomickou analýzu provedenou podle přílohy III, a zejména v souladu se zásadou, že znečišťovatel platí. Zde se objevuje i odvětvová zásada návratnosti nákladů na vodohospodářské služby. Návrh směrnice o zřízení rámce pro ochranu půdy³⁵ ve svém*

³³ Státní úřady by měly usilovat o to, aby při vydávacích na životní prostředí byly brány v úvahu mezinárodní souvislosti, aby byly využívány ekonomické nástroje a aby bylo dodržováno pravidlo, že náklady související se znečištěním by měl v zásadě nést znečišťovatel; přitom by měl být brán ohled na veřejný zájem a neměly by být narušovány mezinárodně obchodní vztahy a investiční aktivity.

³⁴ Směrnice 2000/60/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. října 2000 ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

³⁵ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 22. září 2006 o zřízení rámce pro ochranu půdy a o změně směrnice 2004/35/ES, KOM/2006/0232 v konečném znění –

čl. 13 odst. 3 stanoví: *Členské státy zavedou vhodné mechanismy financování sanace kontaminovaných lokalit, u nichž v rámci zásady „znečišťovatel platí“ osobu odpovědnou za znečištění nelze najít ani ji v rámci vnitrostátního práva nebo práva Společenství činit odpovědnou za znečištění ani tato osoba nemůže nést náklady na sanaci.* Zavádí se tedy doplňující mechanismus k odpovědnosti znečišťovatele tam, kde není možné zásadu *znečišťovatel platí* využít.

Ve světle judikatury Soudního dvora se však jedná o zásadu značně obecnou, kdy členské státy mají poměrně široké pole působnosti k naplnění jejího smyslu. Vzhledem k tomu, že členské státy samy stanoví, jakým způsobem je tato zásada naplňována, tedy které osoby a jak vysoké platby mají odvádět, pak bude také na národních soudech, aby na základě konkrétního skutkového a právního stavu, který jim byl doložen, ověřily, zda tyto poplatky nejsou vůči některým subjektům diskriminační. Soudní dvůr posoudí výhradně poplatkový systém jako takový, tedy zda je povinnou osobou znečišťovatel a zda platí za znečištění. Pouze v případě očividného porušení zásady proporcionality označí vnitrostátní právní úpravu za rozpornou se zásadou *znečišťovatel platí*. Není tak vyloučeno, aby do systému výběru poplatků bylo zapojeno více subjektů a nejednalo se o prostý vztah mezi znečišťovatelem a státem (výběřím poplatku), případně aby znečišťovatel v konečném důsledku zaplatil více, než kolik tvoří náklady na odstranění znečištění (náklady nesmí být zjevně neúměrné).

V oblasti odpadového hospodářství se Soudní dvůr se ve věci C-254/08³⁶ zabýval otázkou způsobu určení daně z odpadu. Provozovatelé hotelů namítali, že musí odvádět daň z odpadu, přičemž při jejím uplatňování podléhají zdanění vyšší sazbou nežli soukromé osoby užívající prostory k bydlení. Dospěl k závěru, že „(p)okud jde o financování nákladů na správu a odstraňování komunálního odpadu, vzhledem k tomu, že se jedná o službu poskytovanou hromadně skupině „držitelů“, jsou členské státy povinny v souladu s článkem 15 písm. a) směrnice 2006/12 zajistit, aby v zásadě všichni uživatelé této služby, z titulu „držitelů“ ve smyslu článku 1 téže směrnice, nesli společně celkové náklady na odstraňování tohoto odpadu.“ Poukázal na skutečnost, že „při současném stavu práva Společenství neexistuje žádná právní úprava přijatá na základě článku 175 ES, která by ukládala státům přesný způsob zajištění financování nákladů na odstraňování komunálního odpadu, a toto financování proto může být v závislosti na volbě dotčeného členského státu zajištěno libovolně prostřednictvím daně, poplatku nebo jakýmkoliv jiným způso-

bem.“ K otázce výpočtu samotné daně pak souhlasil s Komisí, že je často těžké a také nákladné určit přesný objem odpadu předaného k odstranění každým „držitelem“ a uvedl, že obecně jsou akceptovatelné různé způsoby kalkulace nákladů: „Z tohoto pohledu vnitrostátní právní úprava, která pro financování správy a odstraňování komunálního odpadu stanoví daň, jejíž výše je určována na základě posouzení objemu produkováného odpadu, a nikoliv na základě množství odpadu skutečně vyprodukovaného a předaného k odstranění, nemůže být za současného stavu práva Společenství považována za odporující článku 15 písm. a) směrnice 2006/12. V druhé řadě nebrání zásada „znečišťovatel platí“ tomu, aby členské státy v závislosti na třídách uživatelů určených podle jejich schopnosti produkovat komunální odpad přizpůsobovaly příspěvek každé z těchto tříd na hrazení celkových nákladů nezbytných k financování systému správy a odstraňování komunálního odpadu.“³⁷

Výše uvedenou argumentaci Soudní dvůr potvrdil v rozsudku ve věci C-172/08³⁸, kdy se zabýval opět italským systémem odpadového hospodářství, tentokrát v oblasti Lazio.³⁹ Společnost provádějící svoz a likvidaci odpadů z různých obcí v této oblasti byla plátcem zvláštního poplatku za ukládání odpadů na skládku, který hradila ve prospěch kraje (Regione Lazio) každé čtvrtletí, přičemž poplatek byl splatný nejpozději do konce měsíce následujícího po konci čtvrtletí, v němž došlo k příslušným operacím spočívajícím v uložení odpadů. Tento poplatek byla povinna vybrat od obcí, které vyvázejí svůj odpad na skládku. Ovšem protože poplatek uhradila opožděně, byly jí uloženy peněžité sankce podle vnitrostátního práva. Namítala, že poplatkem za odpad byla zatížena namísto původců odpadu, a také že sankce byla uložena v důsledku opoždění obcí s dodáním odpadu, nikoliv kvůli jejímu vlastnímu pochybení. Soudní dvůr dospěl k závěru, že „článek 10 směrnice 1999/31 nebrání tomu, aby členský stát zavedl poplatek za ukládání odpadů, jehož plátcem je provozovatel skládky a jenž se přenáší na držitele odpadů odstraňujícího tyto odpady skládkováním. Nebrání ani tomu, aby členský stát stanovil sankce, kterými bude penalizován uvedený provozovatel, který uhradí uvedený poplatek opožděně, jelikož zavedení takových sankcí, stejně jako určení plátce takového poplatku, spadá pouze do pravomoci členských států. Článek 10 směrnice 1999/31 nicméně vyžaduje, jak rovněž vyplývá z bodu 29 odůvodnění této směrnice, aby členské státy

³⁷ Body 51–52.

³⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 2. 2010, Pontina Ambiente Srl proti Regione Lazio, Sběrka soudních rozhodnutí 2010 I-01175, Úř. věst. C 183, 19. 7. 2008.

³⁹ Možné je odkázat i na další související judikáty Soudního dvora, např. rozsudky ze dne 7. 9. 2004, Van de Walle a další, C-1/03, Sb. rozh. s. I-7613, bod 57; nebo ze dne 24. června 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, Sb. rozh. s. I-4501, bod 71.

COD 2006/0086, dostupný na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0232:CS:NOT>.

³⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 7. 2009, Futura Immobiliare srl Hotel Futura a další proti Comune di Casoria, Úř. věst. C 209, 15. 8. 2008.

přijaly opatření zabezpečující, aby cena za uložení odpadů na skládce byla stanovena tak, aby byly pokryty veškeré náklady spojené s jejím zřízením a provozem.⁴⁰

Podstatným závěrem pak je, že nezáleží na tom, komu je uložena povinnost platit poplatky za ukládání odpadu, když konečné náklady nese znečišťovatel: „Z toho zejména vyplývá, že ať jsou vnitrostátní pravidla upravující skládky jakákoliv, uvedená pravidla musí zaručit, aby všechny náklady na provoz takové skládky byly skutečně hrazeny držiteli ukládajícími odpady na skládku za účelem jejich odstranění.“⁴¹ Stejně je tomu i v případě peněžitých sankcí za opožděné úhrady poplatku, které se musí do výše poplatku promítnout. Soudní dvůr tak shledal systém v principu za fungující, na vnitrostátním soudu ponechal posouzení faktického nastavení tohoto systému, tedy otázky, zda jsou obce nuceny poplatky hradit řádně a včas, a provozovateli je umožněno promítnout do výše poplatku náklady na jeho vymáhání.⁴²

Zásada *znečišťovatel platí* je úzce spojena s odpovědností výrobce. To ilustruje případ ropného tankeru Erika, který se v prosinci 1999 rozlomil a potopil v Biskajském zálivu 75 kilometrů od bretaňských břehů. Případ je zajímavý nejen tím, že na něj dopadá mezinárodní,⁴³ unijní i vnitrostátní právní úprava, ale především rozsahem škodné události. Postižené regiony, obce a jednotlivci žádali celkem asi miliardu eur jako náhradu škod. Tanker plul pod maltskou vlajkou. Ve věci rozhodoval Soudní dvůr⁴⁴ o předložené předběžné otázce, zda může být těžký topný olej kvalifikován jako odpad a také zda lze výrobce těžkého topného oleje (Total raffinage [distribution]) nebo prodávajícího a nájemce lodi (Total International Ltd) považovat za původce nebo držitele odpadu ve smyslu směrnice o odpadech z roku 2006, i když byl výrobek v okamžiku havárie přepravován třetí osobou. Soudní dvůr dospěl

k závěru, že se o odpad jedná. Z pohledu mezinárodního práva je podstatný i závěr o použitelnosti unijního práva tehdy, jsou-li na území členského státu patrné pouze následky nehody a místo škodné události leží mimo unijní území. To se projeví mimo jiné i při posuzování působnosti soudů. Ve vztahu k odpovědnosti Soudní dvůr konstatoval,⁴⁵ že by použití zásady *znečišťovatel platí* bylo zmařeno, pokud by osoby mající podíl na vzniku odpadu měly uniknout své finanční odpovědnosti stanovené uvedenou směrnicí, přestože je jasně prokázán původ ropných látek, které byly vypuštěny do moře, i když nechtěně, a které způsobily znečištění pobřežního území členského státu.

Vztahem zásady *znečišťovatel platí* a zásady proporcionality se Soudní dvůr zabýval v rozhodnutí ve věci C-293/97 (*Standley*),⁴⁶ kdy si farmáři stěžovali, že musí nést všechny náklady na snížení hladiny nitrátů ve vodách podle nitrátové směrnice,⁴⁷ přestože předchozí majitelé půdy unikli této povinnosti. Podstatné je, že zemědělská činnost byla jedinou příčinou znečištění vodních toků. Podle Soudního dvora ponechává nitrátová směrnice členským státům značné možnosti ke zvážení, jakým způsobem má být zásada proporcionality zohledněna při zavedení směrníci požadovaných nástrojů. Posouzení jejího dodržení přísluší vnitrostátním soudům. Co se týče odpovědnosti farmářů, zde směrnice nevyžaduje, aby nesli celé náklady za vzniklou škodu, tedy se podíleli i na škodě, kterou nezpůsobili. Členské státy při implementaci směrnice musí brát v potaz okolnosti vzniku škody a neukládat farmářům povinnost hradit více, než je nezbytné.⁴⁸ Podle Soudního dvora tak zásada *znečišťovatel platí* zohledňuje zásadu proporcionality. Neuplatní se proto absolutně, což se projevuje jak ve fázi implementace unijního práva, tak při aplikaci práva vnitrostátního, například v rámci institutu správního uvážení.

III.4 Zásada prevence

Zásada prevence vychází z domněnky, že je levnější a účinnější vzniku poškození životního prostředí předvést, než řešit škodu, teprve když nastane. Jedná se o nejobecnější průřezovou zásadu spjatou s přirozenou povahou ochrany životního prostředí, proto je i její vyjádření v hmotněprávních i procesněprávních normách četné

⁴⁰ Body 34–35.

⁴¹ Bod 37.

⁴² V daném případě tak náklady na uložení odpadu nesou obce, respektive jejich obyvatelé (znečišťovatelé). Na rozdíl od prostého řetězce *původce odpadu – uložitel odpadu* je zde navíc obec, která provádí sběr odpadu (případně je i jeho původcem) a také kraj, který je příjemcem poplatku za ukládání odpadu. Při zapojení více subjektů může pochopitelně dojít k nadměrnému zatížení původce odpadu, který platí výrazně více, než je třeba k uložení odpadu. Na druhou stranu může být systém nefunkční i z opačné strany, je-li ukládání odpadu v podstatě dotováno provozovatelem skládky, obcemi či dokonce zpětně krajem.

⁴³ Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním, přijatá v Bruselu dne 29. listopadu 1969, Úř. věst. 2004, L 78, s. 32; Zvl. vyd. 11/50, s. 109.

⁴⁴ Věc C-188/07, rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 6. 2008, Commune de Mesquer proti Total France SA a Total International Ltd., Sběrka soudních rozhodnutí 2008 I-04501, Úř. věst. C 129, 9. 6. 2007.

⁴⁵ Bod 72, s odkazem na odst. 2 první pododstavec druhé věty čl. 174 SES a článek 15 směrnice 75/442.

⁴⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 4. 1999. The Queen proti Secretary of State for the Environment a Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley a dalších a D.G.D. Metson a dalších, Sběrka soudních rozhodnutí 1999 I-02603.

⁴⁷ Směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním způsobeným dusičnany ze zemědělských zdrojů.

⁴⁸ Bod 52 – „not to impose on farmers costs of eliminating pollution that are unnecessary“.

a různorodé. Zásada prevence je založena na vědeckých poznatcích (skutkovém stavu), kdy hrozící nebezpečí (exaktně definovatelné) může být odhadnuto a posouzeno. Je pravděpodobné, že dojde ke škodě, pokud nebude preventivní opatření učiněno, regulační nástroje mají podobu stanovených limitů a standardů.

Již v případě *Dánské lahve*⁴⁹ Soudní dvůr dospěl k závěru, že k narušení fungování volného trhu (Společenství) může dojít v důsledku opatření v zájmu ochrany životního prostředí. Dánský zákon stanovil jednak povinnost znovuvyužití obalů a jednak povinnost schvalování jednotlivých typů obalů, což představovalo překážku pro dovozce nápojů. Představoval nástroj využití zásady prevence v ochraně životního prostředí.⁵⁰

Širokou škálu nástrojů právní regulace, ve kterých se uplatňuje zásada prevence, je možné ilustrovat i na judikatuře Nejvyššího správního soudu.⁵¹ V souvislosti s posuzováním vlivů zmínil zásadu prevence Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301: „Význam posuzování vlivů na životní prostředí spočívá především v tom, že se zvažují důsledky „záměrů a koncepcí“ na životní prostředí ještě předtím, než se přistoupí k jejich realizaci. Proces posuzování vlivů na životní prostředí přispívá k naplňování principu prevence v oblasti ochrany životního prostředí a ke snižování nákladů na odstraňování možných budoucích škod na životním prostředí. V nejobecnější rovině vyplývá tato povinnost správních úřadů z ustanovení § 5 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který konstatuje, že „únosné zatížení území je takové zatížení území lidskou činností, při kterém nedochází k poškození životního prostředí, zejména jeho složek, funkcí ekosystémů nebo ekologické stability“. Přestože je zákon o životním prostředí pouze obecným a zastřešujícím právním předpisem (*lex generalis*), z něhož vycházejí další speciální zákony, je možno chápat toto ustanovení jako generální klauzuli *sui generis*, ukládající všem správním orgánům podílejícím se na rozhodovacím a schvalovacím procesu povinnost preventivní ochrany životního prostředí.“ Přestože se jedná o obecný a nijak objektivní závěr, považují za vhodné jej uvést, protože argumentace zásadami práva životního prostředí v tomto případě dobře ilustruje povahu zásady prevence (zvažování hrozících důsledků před realizací záměru).

⁴⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 9. 1988. Komise Evropských společenství proti Dánskému království. Věc 302/86. Sběrka soudních rozhodnutí 1988 04607.

⁵⁰ Obdobnými případy ze stejné doby ovšem z oblasti odpadů jsou rozhodnutí v již zmíněné věci *Valonské odpady* (*Wallon waste*) a v určité míře i ve starší věci *Odpadní oleje* (*Used oils*), C-240/83, Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 2. 1985. Procureur de la République proti Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU). Sběrka soudních rozhodnutí 1985 00531.

⁵¹ Nejedná se ovšem o judikaturu k aplikaci unijního práva nebo v souvislosti s ním.

Za preventivní opatření Nejvyšší správní soud označil ve svých úvahách ohledně aplikační přednosti zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu ke stavebnímu zákonu pravomoc orgánu ochrany přírody zasáhnout v případě zjištěného ohrožení zájmů přírody zasáhnout a omezit činnost ohrožující tyto zájmy. Rozsudek ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008-80, pak poskytuje i argumentaci ohledně posuzování hrozby poškození životního prostředí, proto zasluhuje rozsáhlejší citaci: „Skutečností zůstává, že životní prostředí je jednou z nejvyšších hodnot, kterou je třeba účinně chránit nejen v zájmu jednotlivců, ale i v zájmu celého lidstva. Nejdůležitějšími zásadami v rámci obecné ochrany životního prostředí jsou tři zásady, které byly zahrnuty do závěrečné Deklarace o životním prostředí, přijaté v roce 1992 na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro. Je to zásada prevence, předběžné opatrnosti a odpovědnosti původce. Zásady prevence a předběžné opatrnosti se proto jako nosné zásady promítají do jednotlivých právních předpisů na úseku ochrany životního prostředí a jejich projevem je mimo jiné i pravomoc orgánu ochrany přírody zakotvená v ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě zjištěného ohrožení zájmů přírody zasáhnout, a činnost ohrožující tyto zájmy omezit stanovením podmínek pro její výkon, případně tuto činnost i zakázat. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu plně sdílí názor městského soudu, jak jej vyjádřil v odůvodnění napadeného rozsudku, dle něhož jde o významné „preventivní ustanovení“, neboť jeho úlohu chápe shodně. Tento názor vyjádřil Nejvyšší správní soud už ve svém rozsudku ze dne 23. 7. 2003, č. j. 7 A 28/2000-47, z něhož stěžovatel dokonce citoval v kasační stížnosti příslušnou pasáž odůvodnění, tj. že „mohou nastat situace, kdy i povolená činnost se stane hrozbou a je nezbytný zákaz činnosti dříve jiným orgánem povolené. Rozhodující pro užití zákazu činnosti je tedy hrozba změn chráněných částí přírody v důsledku realizované činnosti, ať už povolené či nikoliv“. Od výše uvedeného závěru nemá v této věci rozhodující devátý senát Nejvyššího správního soudu důvod se odchýlit (a to ani za situace, že jde o činnost nařízenou, přestože typový rozdíl povolovacích a nařizovacích správních aktů z hlediska právní teorie co do jejich modality je zřejmý) a předkládat proto posuzovanou věc k rozhodnutí rozšířenému senátu tohoto soudu, jak stěžovatel navrhuje. Nejen povolená, ale i nařízená činnost totiž může mít z logiky věci nežádoucí vedlejší účinky a efekty, kterými může být ve svém důsledku a za určitých okolností i nedovolená změna chráněné části přírody. Tyto důsledky neovlivní fakt, zda je způsobila činnost zakázaná, povolená či dokonce nařízená. K nežádoucím změnám totiž v praxi buď dojde nebo nedojde, resp. takové změny reálně buď hrozí nebo nehrozí a vyhodnocení skutkového stavu v konkrétním případě a posouzení existence případné hrozby je pak na úvaze orgánu

ochrany přírody v rámci jeho zákonem vymezené kompetence.“

A konečně i v oblasti správního trestání označil Nejvyšší správní soud za výraz zásady prevence úpravu odpovědnosti (konkrétně se věc týkala mimo jiné posouzení odpovědnosti za správní delikty podle zákona o ochraně přírody a krajiny): „*Deliktní odpovědnost v právu životního prostředí by měla plnit zejména funkci preventivní a kompenzační. Právě funkce preventivní se v právu životního prostředí musí uplatňovat o to výrazněji, neboť následky protiprávního jednání v této oblasti jde mnohdy odstranit pouze stěží. Preventivní funkce odpovědnosti odráží i jedny ze základních principů práva životního prostředí – princip odpovědnosti původce a princip prevence.*“⁵²

Také v judikatuře Soudního dvora nalézá zásada prevence nejširšího uplatnění v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, byť ne vždy výslovně. Zmínit lze restriktivní nahlížení na meze diskrece přiznané ust. článku 2 odst. 1 směrnice EIA⁵³ ve spojitosti s ust. jejího čl. 4 odst. 2 (pokud členský stát stanoví prahové hodnoty nebo kritéria způsobem, který v praxi vyjímá z působnosti směrnice celou skupinu projektů, překračuje tyto meze⁵⁴) a podobný přístup v judikatuře Soudního dvora k možnosti vynětí záměrů z působnosti směrnice EIA dle ust. jejího čl. 1 odst. 4⁵⁵ a odst. 5⁵⁶ a dle čl. 2 odst. 3⁵⁷.

⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011-50.

⁵³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (kodifikované znění).

⁵⁴ Viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 2. 8. 1993, Komise Evropských společenství proti Španělskému království, C-355/90, Sběrka soudních rozhodnutí 1993 I-04221, ze dne 24. 10. 1996, Kraaijeveld, C-72/95, Sběrka soudních rozhodnutí 1996 I-05403, ze dne 10. 6. 2004, Komise Evropských společenství proti Italské republice, C-87/02, Sběrka soudních rozhodnutí 2004 I-05975.

⁵⁵ Toto ustanovení představuje výjimku z obecného pravidla, na němž je směrnice postavena, tedy že vlivy na životní prostředí mají být posuzovány před samotnou realizací záměru a tudíž musí být vykládány restriktivně – viz rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 9. 1999, World Wildlife Fund (WWF) a další proti Autonome Provinz Bozen a dalším, C-435/97, Sběrka soudních rozhodnutí 1999 I-05613.

⁵⁶ Tamtéž, zejm. body 58–60.

⁵⁷ Je nutné zvážit, zda není možný jiný způsob posouzení vlivů a zda není možné shromážděné informace poskytnout veřejnosti – viz *Komise v. Irsko* (C-392/96).

III.5 Zásada předběžné opatrnosti

Zásada předběžné opatrnosti má podle Pekárka⁵⁸ vyjadřovat požadavek, aby každý, kdo rozhoduje, a to ať již sám za sebe nebo o právech a povinnostech jiných, jejichž výkon může nějakým způsobem ovlivnit stav životního prostředí, pokud by neměl jistotu, že následný výkon těchto práv nebude mít nepříznivé důsledky (větší, než připouští zákon) pro životní prostředí, rozhodl tak, že se tento výkon neuskuteční, anebo za podmínky provedení opatření, která budou s to takovým nepříznivým důsledkům zabránit. Pekárek také připomíná, že tato zásada bývá často zaměňována za zásadu prevence, případně je v teorii práva životního prostředí dávána do souvislosti se zásadou prevence jako její specifická forma. Damohorský uvádí,⁵⁹ že se jedná o ve své podstatě zvláštní modifikace principu prevence s tím, že ji odlišuje prvek nejistoty. Předběžná opatrnost podle něj spočívá v braní do úvahy, resp. ve vycházení z nehorší možné varianty z těch, které mohou nastat.⁶⁰ Vyjádřením obou těchto zásad v kontextu mezinárodního práva je např. ust. čl. 3 bod. 3. Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, podle kterého by smluvní strany měly předběžně učinit opatření k předvídání, prevenci či mini-malizaci příčin vedoucích ke změně klimatu a zmírnit tak její nepříznivé účinky. Pokud existuje hrozba vážné nezvratné škody, neměl by nedostatek úplné vědecké jistoty sloužit jako důvod k odkladu takových opatření za předpokladu, že přístupy a opatření řešící problém změny klimatu jsou nákladově efektivní a jsou schopny zajistit celosvětový prospěch při nejnižších možných nákladech.(...) Nicméně zatímco zásadu prevence lze beze sporu označit za jeden z hlavních principů mezinárodního práva, v případě zásady předběžné opatrnosti to není tak jednoznačné. Většina autorů se však přiklání k názoru, že se rovněž jedná o mezinárodněprávní princip.⁶¹

⁵⁸ PEKÁREK, M. in PRŮCHOVÁ, I. a kolektiv. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, str. 30.

⁵⁹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 51.

⁶⁰ Uplatnění zásady předběžné opatrnosti, byť ne přímo v oblasti ochrany životního prostředí, dobře ilustruje případ, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval reálnou možností rušení prostředků letecké radionavigační služby vysílači v pásmu FM. V rozsudku ze dne 15. 5. 2012, č. j. 2 Ao 5/2011-24, dospěl k závěru, že „(j)akkoliv tedy vznik této situace nelze považovat za empiricky prokázány, rozhodující je, že znalci tuto možnost zcela kategoricky nevyloučili, byť by taková možnost byla vázána na současné splnění více extrémních předpokladů. V oblasti ochrany bezpečnosti letového provozu (jehož je bezpochyby fungování letecké radionavigační služby imanentní součástí) se, dle názoru zdejšího soudu, nelze žádnou míru nepravděpodobnosti (byť by se blížila jistotě) spokojit.“

⁶¹ Což shrnuje např. MCINTYRE, O., MOSEDALE, T. *The Precautionary Principle as a Norm of Customary International Law*.

Článek 191 odst. 2 SFEU hovoří o zásadách obezřetnosti a prevence, nijak je však nedefinuje. To ovšem neznamená, že by mezi těmito zásadami unijní právo nerozlišovalo,⁶² byť jejich účel je podle Soudního dvora shodný (prevence).⁶³ To ostatně dokládá i přístup Komise, která v roce 2000 vydala sdělení k principu předběžní opatrnosti,⁶⁴ které obsahuje pokyny k uplatňování této zásady. Komise zdůrazňuje, že zásady předběžní opatrnosti se lze dovolávat pouze v případě potenciálního rizika a že tato zásada nikdy nemůže být důvodem pro arbitrární rozhodnutí. Zásada předběžní opatrnosti tedy může být využita, pouze pokud jsou splněny tři předběžní podmínky: 1) stanovení potenciálně nepříznivých účinků; 2) vyhodnocení dostupných vědeckých údajů; 3) rozsah vědecké nejistoty. Nicméně Komise upozorňuje i na to, že posouzení únosnosti rizika pro společnost je především politickým rozhodnutím.⁶⁵ Je-li potřeba konat, pak jakékoliv opatření založené na zásadě předběžní opatrnosti musí být přiměřené zvolené úrovni ochrany, nediskriminační, souladné s podobnými již učiněnými opatřeními, založené na posouzení potenciálních nákladů a následků opatření i nečinnosti, překoumané z pohledu nového vědeckého poznání a schopné přinést nová vědecká data pro rozsáhlejší posouzení rizik.⁶⁶

nal Law. *Journal of Environmental Law. Oxford University Press.* 1997, 9, 2, str. 221–241.

⁶² Nicméně je třeba poznamenat, že výklad zásady předběžní opatrnosti a jejího vztahu k zásadě prevence nebyl zpočátku jasný, neboť se objevila poprvé v Maastrichtské smlouvě na návrh Belgie bez větší diskuse. Viz KRÄMER, L. *The Genesis of EC Environmental Principles in MACRORY, R. Principles of European Environmental Law.* Groningen: Europa Law Publishing, 2004, str. 38.

⁶³ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 6. 2000, C-318/98, Fornasar a další, Sběrka soudních rozhodnutí 2000 I-04785, bod 37: „By virtue of those principles, it is for the Community and the Member States to prevent, reduce, and, in so far as is possible, eliminate from the outset, the sources of pollution or nuisance by adopting measures of a nature such as to eliminate recognised risks.“

⁶⁴ Sdělení Komise ze dne 2. února 2000 k uplatnění zásady obezřetnosti KOM(2000) 1 v konečném znění, nebylo zveřejněno v Úředním věstníku.

⁶⁵ Srovnej např. s rozsudkem NSS ve věci větrných elektráren ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127: „Pokud však odpůrce přistoupil k takto silné regulaci, týkající se podstatné části území Moravskoslezského kraje, musel pro to mít obzvláště závažný důvod. Takovým důvodem však nemůže být samo o sobě politické rozhodnutí, že Moravskoslezský kraj na svém území větrné elektrárny, až na výjimky, nechce.“ Případně německý rozsudek Spolkového správního soudu, který dospěl k závěru, že posouzení rizika z provozu jaderné elektrárny je v konečném důsledku otázkou politické odpovědnosti, která nemůže být zodpovězena pouze právními/soudními kritérii (Bundesverwaltungsgericht, 5. 4. 1989, NVwZ 1989, 1170).

⁶⁶ Body 5 a 6.

Soudní dvůr v rozsudku ve spojených věcech C-58/10 až C-68/10⁶⁷ řešil možnosti uplatnění zásady předběžní opatrnosti v souvislosti s předpisy z oblasti geneticky modifikovaných organismů (jednalo se o upravenou kukuřici).⁶⁸ Klíčovou otázkou bylo, zda může členský stát využít z mimořádných opatření, která lze přijmout po vydání povolení uvádět upravenou kukuřici na trh, pouze čl. 34 nařízení č. 1829/2003, nebo (také) na základě čl. 23 směrnice č. 2001/18 a vnitrostátních ustanovení, která zajišťují jeho provedení. Velice zjednodušeně jsou obě tato ustanovení založena na rozdílné zásadě (prevence či předběžní opatrnosti) a k použití mimořádných opatření vyžadují rozdílný postup členského státu. Soudní dvůr dospěl k závěru, že pouze čl. 34 nařízení č. 1829/2003 se uplatní, a zabýval se také povahou podmínek pro jeho užití zakotvených ve článku 54 téhož nařízení: „Tyto podmínky musejí být vykládány s přihlédnutím ke znění tohoto ustanovení, ale i k účelu nařízení č. 1829/2003 a zásadě obezřetnosti s cílem zajistit vysokou úroveň ochrany lidského života a zdraví při současném zajištění volného pohybu bezpečných a zdravých potravin a krmiv, který je podstatným aspektem vnitřního trhu (viz per analogiam rozsudky ze dne 21. března 2000, *Greenpeace France a další*, C-6/99, *Recueil*, s. I-1651, bod 44, a ze dne 9. září 2003, *Monsanto Agricoltura Italia a další*, C-236/01, *Recueil*, s. I-8105, bod 110).“⁶⁹

Podstatné jsou ovšem závěry Soudního dvora k tomu, jaké míry rizika musí být dosaženo, aby bylo možné odkázat na zásadu předběžní opatrnosti,⁷⁰ a také k tomu, kdo nese důkazní břemeno: „V tomto ohledu je třeba mít za to, že výrazy „je zřejmé“ a „vážné riziko“ je třeba chápat tak, že odkazují na významné riziko, které zjevně ohrožuje lidské zdraví, zdraví zvířat nebo životní prostředí. Toto riziko musí být zjištěno na základě nových skutečností opírajících se o vědecky spolehlivé údaje. Ochranná opatření přijímaná na základě

⁶⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 9. 2011. *Monsanto SAS a další proti Ministre de l'Agriculture et de la Pêche.* Sběrka soudních rozhodnutí – dosud nezveřejněný, Úř. věst. C 100, 17. 4. 2010.

⁶⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS (Úř. věst. L 106, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 77), nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1829/2003 ze dne 22. září 2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech (Úř. věst. L 268, s. 1; Zvl. vyd. 13/32, s. 432) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (Úř. věst. L 31, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 463).

⁶⁹ Bod 71.

⁷⁰ Tedy kdy nastane situace, o které „je zřejmé“, že může představovat „vážné“ riziko pro lidské zdraví, zdraví zvířat nebo životní prostředí.

článku 34 nařízení č. 1829/2003 totiž nelze platně odůvodnit ryze hypotetickým přístupem k riziku vycházejícím z prostých dosud vědecky neověřených předpokladů. Takováto ochranná opatření mohou být bez ohledu na svou dočasnou povahu a i když mají preventivní povahu, naopak přijímána pouze tehdy, jsou-li založena na co nejuplnějším posouzení rizika s ohledem na zvláštní okolnosti zkoumaného případu, které ukazují na to, že tato opatření je nutno přijmout (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Monsanto Agricoltura Italia a další*, body 106 a 107).“

Výše uvedené závěry lze zobecnit. Zásada předběžné opatrnosti je založena na nejistotě, kdy je riziko škodlivého následku měřitelné jeho společenskou únosností. Nicméně toto riziko nesmí být ryze hypotetické povahy. Je nejisté a těžko odhadnutelné, zda dojde ke škodě, pokud nebude předběžné opatření účinné, regulační nástroje mají podobu procesních postupů. Tyto charakteristiky naznačují, že zásada předběžné opatrnosti je spíše než derivátem zásady prevence svébytnou zásadou. Její specifičnost se projeví zejména působností v takových oblastech, kde je složité prokazování rizika, případně kde je nebezpečí ohrožení nejvyššího zájmu v podobě lidského zdraví. Takovými oblastmi je ochrana veřejného zdraví, spotřebitelů a v omezené míře také ochrana zvířat a rostlin.

Z judikatury Soudního dvora lze dovodit, že míra, do jaké může být riziko hypotetické povahy, je závislá na konkrétních okolnostech případu. Ve výše uvedeném rozhodnutí ve spojených věcech C-58/10 až C-68/10 se Soudní dvůr nevypořádal se skutečností, že posuzované ustanovení čl. 34 směrnice č. 1829/2003 obsahuje také pravděpodobnostní element (je-li zřejmé, že produkty mohou představovat⁷¹ vážné riziko). Zde je třeba zvážit povahu ohroženého zájmu a také časový aspekt. Zjednodušeně řečeno, za situace, kdy je zde riziko ohrožení zdraví vysokého počtu lidí v krátkém časovém horizontu, je možné využít ochranného opatření i tehdy, je-li toto riziko značně hypotetické. To dokládají rozsudky Soudního dvora ve věci *National Farmers' Union*⁷² a *Nemoc šílených krav*.⁷³ V prvním z nich Soudní dvůr dospěl k závěru, který ve druhém rozsudku potvrdil, tedy že „(p)okud existuje nejistota ohledně existence nebo míry rizika dopadu na lidské zdraví, mohou odpo-

⁷¹ *Angl. are likely to constitute.*

⁷² C-157/96. Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 5. 1998. The Queen proti Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union, David Burnett and Sons Ltd, R. S. and E. Wright Ltd, Anglo Beef Processors Ltd, United Kingdom Genetics, Wyjac Calves Ltd, International Traders Ferry Ltd, MFP International Ltd, Interstate Truck Rental Ltd a Vian Exports Ltd. Sběrka soudních rozhodnutí 1998 I-02211.

⁷³ *Mad cow disease.* C-180/96. Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. května 1998. Spojené království Velké Británie a Severního Irsku proti Komisi Evropských společenství. Sběrka soudních rozhodnutí 1998 I-02265.

vědné orgány přijmout ochranná opatření, aniž by bylo třeba vyčkat, než se skutečnost a vážnost takového rizika stane plně zjevná. Tento přístup je obsažen ve článku 130r odst. 1 SES, podle něhož politika Společenství v oblasti životního prostředí přispívá k ochraně lidského zdraví. Podle článku 130r odst. 2 je pak politika Společenství v oblasti životního prostředí zaměřena na vysokou úroveň ochrany a založena na zásadě, že preventivní opatření mají být realizována a požadavky na ochranu životního prostředí musí být začleněny do dalších politik Společenství.“⁷⁴ Jedná se o závěr poněkud matoucí, neboť ochranná opatření proti vývozu hovězího masa z Anglie a Walesu měla povahu využití zásady předběžné opatrnosti a nikoliv zásady prevence, jakkoliv vědecké poznatky o možnosti přenosu BSE na člověka neexistovaly. Tyto případy jsou důležité také z toho důvodu, že zásadou předběžné opatrnosti byla odůvodněna také proporcionalita přijatých ochranných opatření.

IV. Závěr

V tomto článku jsou nastíněny některé aspekty environmentálních zásad unijního práva. Je zřejmé, že se nejedná o ucelenou analýzu, nýbrž jen výčet několika zajímavých judikátů a postřehů k nim. I tak jsou zjevné některé tendence – unijní zásady nejsou teoretickou chimérou, ale mají zásadní právní význam v systému unijního environmentálního práva. Pronikají do sekundárních pramenů unijního práva a Soudnímu dvoru slouží jako výkladové měřítko. S ohledem na výraznou unijní regulaci, která se promítá do práva životního prostředí jednotlivých členských států, lze usuzovat, že se při eurokonformním výkladu tohoto práva budou soudy členských zemí s environmentálními zásadami unijního práva setkávat stále častěji.

Summary

This article outlines the general environmental principles of European Union law as applied by the Court of Justice of the European Union, particularly the principles of prevention and precaution, the polluter-pays principle and the principle that environmental damage should as a priority be rectified at source. It does not attempt to retrace the origins of these principles in the Treaty and how they were developed, but focuses on their content and meaning which is independent and to a certain extent different from the national environmental principles. This approach helps to understand their potential and limits as a means to protect the environment. The article concludes that given the continuing

⁷⁴ Body 63–64.

unification of the EU environmental law and the duty for consistent interpretation, the environmental principles of European union are likely to achieve high im-

portance and can no longer be perceived merely as an academic chimera.